



**Études économiques
de l'OCDE**

ALLEMAGNE



Études économiques de l'OCDE

Allemagne

2008



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.

Publié également en anglais

Illustration de la couverture : © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

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

© OCDE 2009

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

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Inscrire l'accélération de la croissance économique dans la durée	23
La tendance s'est inversée après une longue phase de faible croissance économique	25
De grands progrès ont été accomplis dans l'assainissement des finances publiques, mais des tensions se dessinent à long terme.	39
Politiques visant à stimuler l'amélioration des niveaux de vie	42
Notes	47
Bibliographie	48
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles – Résumé des recommandations passées et des mesures prises	49
Chapitre 2. Préserver l'acquis de la politique budgétaire et rendre le système fiscal plus efficace	55
L'équilibre budgétaire a été atteint	56
La règle de politique budgétaire demande à être améliorée	57
Préserver les recettes malgré la mobilité internationale des bases d'imposition ..	59
Transférer une plus grande partie de la charge fiscale aux bases non mobiles. ...	64
Accroître l'efficacité du recouvrement	65
Notes	67
Bibliographie	69
Annexe 2.A1. Modalités détaillées des principales mesures de réforme de l'impôt sur les sociétés	70
Chapitre 3. Poursuivre les réformes en vue de pérenniser les progrès réalisés sur le marché du travail	73
La tenue du marché du travail est impressionnante... ..	74
... mais un certain nombre de problèmes subsistent.	77
Le nombre d'heures travaillées par personne occupée est faible.	77
Le chômage de longue durée reste élevé	84
Le taux d'emploi des personnes âgées pourrait être encore renforcé	92
Notes	95
Bibliographie	97
Annexe 3.A1. Les initiatives du gouvernement destinées à renforcer l'emploi des personnes âgées	99
Chapitre 4. Améliorer les résultats de l'enseignement	101
Les résultats de l'enseignement	102
Des réformes pour améliorer les résultats	110
Notes	129
Bibliographie	134
Annexe 4.A1. Structure du système éducatif de la République fédérale d'Allemagne ..	137

Annexe 4.A2. Structure de l'indicateur d'offre dans l'enseignement supérieur	144
Chapitre 5. Récolter les fruits de l'intensification de la concurrence dans les industries de réseau.	147
Il faudrait s'attaquer aux causes profondes de la faiblesse de la concurrence, qui prévaut dans le secteur de l'énergie.	148
La concurrence a eu des répercussions positives dans le secteur ferroviaire, mais elle pourrait être encore renforcée	159
Notes	166
Bibliographie.	167
Chapitre 6. Pérenniser le financement des dépenses de santé	169
L'efficacité du système de santé allemand	170
La réforme du financement des soins de santé doit aller plus loin	176
Réforme de l'assurance maladie privée	181
Il est difficile de développer la concurrence entre prestataires de soins	183
Le marché pharmaceutique pose des problèmes d'efficacité économique	188
Notes	195
Bibliographie.	196
Glossaire	199
Liste des encadrés	
1.1. Relèvement du taux de la TVA, compétitivité et biens faisant ou non l'objet d'échanges internationaux	28
1.2. Évolutions et perspectives économiques à court terme	33
2.1. La fiscalité des entreprises en Allemagne	61
2.2. Recommandations de politique budgétaire	66
3.1. Les statistiques du marché du travail allemand : présentation succincte	75
3.2. La réforme Hartz IV en bref	85
3.3. Recommandations concernant le marché du travail.	94
4.1. Des programmes ciblés pour améliorer le développement des compétences des enfants de milieux défavorisés	112
4.2. Recommandations en vue d'améliorer les résultats de l'enseignement	128
5.1. Concentration des marchés et intégration verticale dans les secteurs du gaz et de l'électricité	152
5.2. Recommandations concernant le renforcement de la concurrence dans les industries de réseau	164
6.1. Le système de santé allemand	174
6.2. Les contrats collectifs dans le système de santé allemand	175
6.3. Nouveaux types de soins	184
6.4. Les mécanismes de maîtrise des coûts sur le marché allemand des produits pharmaceutiques	190
6.5. Recommandations : pérenniser le financement des dépenses de santé	194
Liste des tableaux	
1.1. Évolution de la productivité horaire du travail et du taux de salaire réel durant les phases d'expansion récentes	30
1.2. Demande et production	33
1.3. Contribution des secteurs à la croissance de la productivité horaire du travail dans l'économie marchande	38
1.4. Évolution prévue des dépenses publiques consacrées à la santé, aux soins de longue durée et aux pensions	40
1.5. De nombreux pays de l'OCDE sont encore loin d'assurer la viabilité de leurs finances publiques.	41

2.1. Taux légaux de l'impôt sur les sociétés	62
2.2. Structure des recettes fiscales.	64
3.1. Définition du chômage.	75
3.2. Durée habituelle du travail hebdomadaire suivant la situation matrimoniale et la présence d'un ou plusieurs enfants.	78
3.3. Taux d'emploi maternel.	79
3.4. Effets sur le revenu moyen des ménages d'une réforme du système d'imposition commune	80
3.5. Dépenses publiques au titre des prestations familiales et de la garde des enfants	83
3.6. Effets probables de la réforme Hartz IV sur le marché du travail	87
4.1. Probabilité qu'un enfant suive la filière du <i>Gymnasium</i> selon son milieu socio-économique, par <i>Land</i>	121
5.1. Parts du marché du transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises	160
6.1. Indicateurs de qualité de la santé, classement de l'Allemagne	172
6.2. Contributions du budget général à l'assurance sociale maladie	179

Liste des graphiques

1.1. Comparaison des cycles de l'activité économique.	26
1.2. Compétitivité internationale de l'Allemagne	27
1.3. Rendement net du stock net de capital, ensemble de l'économie.	31
1.4. Productivité horaire du travail et taux de salaire de la production réelle	31
1.5. Évolution de la croissance du PIB potentiel, de la productivité horaire du travail et de la PMF	34
1.6. Décomposition du PIB par habitant par rapport aux États-Unis	36
1.7. Décomposition des apports de main-d'œuvre par habitant par rapport aux États-Unis	37
1.8. Progrès de la productivité horaire du travail par secteur – rattrapage par rapport aux États-Unis	38
1.9. Nombre moyen hebdomadaire d'heures travaillées, 2006	43
1.10. Taux d'emploi	44
2.1. Les finances publiques se sont nettement améliorées	56
2.2. Taux d'imposition et revenu imposable des sociétés	59
2.3. Taux moyens effectifs d'imposition, 2005.	63
2.4. Efficacité de l'administration de l'impôt	65
3.1. La création d'emplois a été forte.	74
3.2. Taux de chômage (%)	76
3.3. Nombre annuel moyen d'heures travaillées par personne occupée.	77
3.4. Passage de l'inactivité au statut de second apporteur de revenu faiblement rémunéré : l'incidence du système de prélèvements et de prestations	79
3.5. Taux d'emploi des mères et utilisation des services de garde d'enfants	82
3.6. Incidence du chômage de longue durée	84
3.7. Durée maximale d'ouverture des droits à prestations de chômage, en fonction de l'âge	86
3.8. Réglementation de l'emploi à durée indéterminée et de l'emploi temporaire	90
3.9. Poids relatif des travailleurs temporaires, en pourcentage des salariés versant des cotisations de sécurité sociale	91
3.10. Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, comparaison internationale.	92
4.1. Résultats des élèves dans l'enquête PISA 2006 de l'OCDE.	103
4.2. Performances relatives en sciences des élèves issus de l'immigration et des élèves autochtones	105
4.3. Performances en mathématiques et incidence du milieu socio-économique d'origine	106

4.4.	Proportion d'élèves aux niveaux de compétence le plus faible et le plus élevé dans l'enquête PISA 2003	107
4.5.	Niveau d'études par groupe d'âge, en 2005	109
4.6.	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur	110
4.7.	Proportion des enfants âgés de 0 à 2 ans inscrits dans des structures d'accueil formelles	113
4.8.	Taux de préscolarisation des enfants âgés de 3 à 5 ans	114
4.9.	Estimations des taux de rendement interne de l'investissement dans l'enseignement supérieur	124
4.10.	Indicateur de l'offre d'enseignement supérieur, par catégorie, 2005-06	125
4.A1.	Structure du système éducatif de la République fédérale d'Allemagne	138
5.1.	Prix de détail de l'énergie	149
5.2.	L'activité ferroviaire de quelques pays	161
6.1.	Dépenses de santé et résultats	171

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, 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 6 février 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 février 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Carey, Felix Hüfner et Nicola Brandt sous la direction de Andreas Wörgötter. La recherche statistique a été assurée par Margaret Morgan.

L'Étude précédente de l'Allemagne a été publiée en mai 2006.

Des informations sur la dernière Étude et les Études précédentes ainsi que sur la préparation des études économiques sont disponibles sur www.oecd.org/eco/etudes/Allemagne.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE L'ALLEMAGNE, 2006

LE PAYS

Superficie totale, 2004 (1 000 km ²)	356	Villes principales, 31 décembre 2005 (1 000 habitants) :	
Superficie agricole (%)	53	Berlin	3 395
Superficie des forêts (%)	30	Hambourg	1 744
		Munich	1 260

LA POPULATION

Population (1 000)	82 366	Population active ¹ (1 000)	42 520
Densité au km ²	231	Population active occupée ¹ (1 000)	39 088
Accroissement naturel, 2005 (1 000)	-144	Agriculture (%)	2
Migration nette, 2005 (1 000)	79	Industries (%)	26
		Services (%)	72

LA PRODUCTION

PIB, prix courant (milliards d'euros)	2 322	Origine du PIB (%)	
PIB par habitant (1 000 USD au prix courant)	35	Agriculture	1
Investissements bruts fixes (% du PIB)	18	Industrie	29
		Services	70

L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB)	18	Composition du Parlement fédéral	Sièges
Recettes courantes du secteur public (% du PIB)	44	Parti socialiste démocrate (SDP)	222
Dette publique, définition de Maastricht (% du PIB)	68	Union chrétienne démocrate (CDU)	178
		Union chrétienne socialiste (CSU)	46
		Verts	51
		Parti libéral démocrate (FDP)	61
		Gauche	53
		Indépendants	2
		Dernières élections générales : septembre 2005	
		Prochaines élections générales : 2009	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, 2006 (% du PIB)	45	Importations de biens et services en 2006 (% du PIB)	40
Machines et matériel de transport	49	Machines et matériel de transport	37
Produits manufacturés	24	Produits manufacturés	25
Produits chimiques	14	Produits chimiques	12

LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable de l'euro	1.95583	Nombre d'unité monétaire de l'euro par USD	
		Année 2006	0.76
		Décembre 2007	0.68

1. Concept national.

Résumé

Après une période de stagnation prolongée, l'Allemagne bénéficie d'une vigoureuse reprise. Les finances robustes des entreprises et des administrations publiques créent une assise solide pour la poursuite de l'expansion, à condition que les vents contraires dus aux turbulences financières mondiales ne deviennent pas incontrôlables. Néanmoins, pour que la croissance économique élevée perdure au-delà de la reprise conjoncturelle, il faudra stimuler le taux de croissance de la production potentielle. Les réformes menées dans le passé, surtout sur le marché du travail, ont raffermi la croissance potentielle ces derniers temps, mais il reste beaucoup à faire pour augmenter le temps de travail par personne et accroître la productivité, notamment dans certaines industries de réseau. Afin de maintenir une croissance économique élevée dans le long terme, il sera important d'améliorer les résultats sur le front de l'éducation, notamment en atténuant l'impact du contexte socio-économique sur les performances.

Préserver les acquis de l'assainissement des finances publiques. Le budget structurel étant désormais en équilibre, la difficulté consiste à éviter les politiques procycliques et à relever les défis budgétaires à long terme liés au vieillissement. Il faudrait envisager de remplacer la règle budgétaire actuelle, qui s'est révélée inefficace, par l'obligation de maintenir un solde budgétaire structurel équilibré en conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance. Afin de garantir les rentrées fiscales futures, il faut transférer une plus grande part de la charge fiscale des bases d'imposition mobiles aux bases immobilières. La réduction des taux d'imposition des sociétés est une initiative appropriée, mais on pourrait aller plus loin. Enfin, le processus de recouvrement de l'impôt doit gagner en efficacité.

Maintenir le rythme des réformes sur le marché du travail pour réaliser des améliorations durables. Les autorités devraient s'attacher à accroître la faible durée du travail par salarié, notamment chez les femmes. À cet effet, on pourrait réduire les pénalités financières qui dissuadent les deuxièmes apporteurs de revenus de travailler davantage et développer l'offre de services de garde d'enfants pour permettre à un plus grand nombre de mères d'exercer un emploi. La situation des chômeurs de longue durée reste également préoccupante; la réforme Hartz IV, en renforçant les incitations à travailler, a commencé à améliorer l'offre de travail de cette catégorie, mais il est possible d'aller plus loin. En ce qui concerne la demande de main-d'œuvre, il est très important d'atténuer la rigueur de la législation de protection de l'emploi pour les contrats réguliers et d'éviter les minima salariaux trop élevés. Les mesures prévues pour restreindre encore les possibilités de retraite anticipée sont de nature à accroître les taux d'emploi des travailleurs âgés et devraient être appliquées sans tarder.

Dans le secteur de l'éducation, de nouvelles réformes s'imposent pour améliorer les résultats scolaires et le niveau d'instruction et atténuer l'impact du contexte socio-économique sur les performances. Pour améliorer les résultats scolaires et diminuer l'important impact du profil socio-économique et/ou de l'origine étrangère sur les résultats scolaires, les autorités devraient développer la participation à l'éducation préscolaire, rehausser la qualité de l'enseignement et réduire la stratification du système éducatif. Dans les Länder qui n'ont pas encore pris de dispositions

dans ce sens, donner aux universités plus de souplesse dans leur financement en les autorisant à percevoir des droits de scolarité, accompagnés de prêts remboursables sous conditions de ressources, contribuerait à rehausser la qualité de l'enseignement universitaire et à le rendre plus attractif.

Il faut intensifier la concurrence sur les marchés de produits, notamment dans les industries de réseau. Les secteurs de l'énergie et des chemins de fer sont dominés par de grandes entreprises verticalement intégrées qui exploitent des réseaux. Il est possible d'augmenter la productivité et de réduire les prix à la consommation en abaissant les obstacles à l'entrée, l'une des options consistant à imposer des formes plus contraignantes de séparation verticale. En outre, il y a lieu de réduire la concentration sur le marché de gros. La privatisation du secteur ferroviaire devrait viser une stricte séparation entre la propriété et l'exploitation des voies d'une part, et les services de transport d'autre part.

Les réformes des soins de santé devraient contribuer à accroître l'efficacité, mais il faut aller plus loin. Le gouvernement prévoit de réduire l'impact des dépenses de santé sur les coûts de main-d'œuvre non salariaux en accroissant les contributions budgétaires, mais il doit adopter sans tarder les modalités de financement. Afin de raffermir les signaux de prix dans le système de santé réformé, les autorités devraient supprimer les plafonds de revenus concernant la surtaxe, que les assureurs peu efficaces imposent à leurs affiliés, et compenser directement l'alourdissement de la charge pour les salariés à faible revenu. Les assureurs privés devraient être intégrés au nouveau système de financement, pour une mutualisation des risques plus efficace et une plus grande équité.

Évaluation et recommandations

Maintenir une croissance économique élevée...

L'Allemagne connaît une forte reprise économique après une période prolongée de stagnation dans les premières années de la décennie actuelle. Les bilans et les bénéfices des entreprises sont robustes, tandis que le budget structurel des administrations publiques est proche de l'équilibre, ce qui crée une assise solide pour la poursuite de la reprise. Néanmoins, pour que la forte croissance économique actuelle soit plus durable, comme l'espèrent les autorités, il faudra amplifier le rythme de croissance de la production potentielle. Les réformes passées, notamment sur le marché du travail, ont stimulé la production potentielle ces derniers temps, mais il reste beaucoup à faire pour augmenter la durée du travail par personne, en dépit des progrès accomplis pendant la reprise actuelle, et pour accroître la productivité, notamment dans certaines industries de réseau. À long terme, l'amélioration des résultats scolaires, notamment par une atténuation de l'impact du contexte socio-économique sur les performances, sera cruciale pour préserver la forte croissance économique et la cohésion sociale.

... préserver la stabilité macroéconomique et assurer la viabilité budgétaire sont autant de défis stratégiques majeurs

Le ralentissement de l'activité survenu en Allemagne avant la reprise actuelle a été aggravée par la nécessité d'assainir les finances publiques dans une phase de récession, la situation structurelle du budget des administrations publiques s'étant dégradée au cours de la reprise précédente. Éviter ces actions procycliques contribuerait à rendre la croissance économique plus stable; cela aiderait aussi à améliorer la productivité en réduisant le risque d'investissement. L'objectif primordial de la politique budgétaire est de veiller à ce que les finances publiques s'inscrivent sur une trajectoire viable. En dépit des profondes réformes des retraites qui ont été engagées ces dernières années, des mesures d'assainissement supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires pour préfinancer les pressions budgétaires futures, liées au vieillissement de la population. En outre, comme les autres pays de l'OCDE, l'Allemagne est dans l'obligation de maîtriser et de financer la croissance à long terme des dépenses de santé non liées au vieillissement démographique.

La reprise économique devrait se poursuivre

Suivant le profil traditionnel du cycle économique en Allemagne, la reprise actuelle s'est amorcée dans le secteur exportateur. Depuis 2004, les exportations ont fortement augmenté,

à la faveur d'une expansion soutenue des marchés de l'Allemagne et de sa spécialisation dans les biens d'équipement et intermédiaires (dont la demande est sensible au cycle conjoncturel mondial). Jusqu'ici, l'appréciation de l'euro n'a pas eu beaucoup d'effets parce que les exportateurs prennent leurs décisions d'offre sur la base de leur évaluation des niveaux de change viables, absorbant les fluctuations de change par une compression des marges, et que les coûts unitaires réels de main-d'œuvre ont été orientés à la baisse. Les dépenses d'équipement se sont redressées à leur tour, après s'être effondrées dans les premières années de la décennie. À la différence des reprises antérieures, les dépenses de consommation privées accusent un temps de retard. Ce décalage est dû au fait que, en dépit d'une augmentation de la durée totale du travail beaucoup plus forte que lors des reprises précédentes, la progression des revenus des ménages est anormalement faible, en raison de la croissance médiocre des taux de salaire réels, très inférieure aux gains de productivité. Ces évolutions favorisent la poursuite de la reprise économique, dans la mesure où les entreprises sont bien placées pour continuer à investir et à accroître l'emploi, à un rythme toutefois plus lent que ces dernières années en raison des vents contraires suscités par la crise mondiale du crédit et par la montée des prix des produits de base. L'OCDE prévoit que le taux de croissance économique redescendra de 2½ pour cent en 2007 à 1½ pour cent en 2009, ce qui correspond à peu près au taux estimé de la croissance potentielle. Un léger écart de production positif apparaîtrait à partir de 2008.

Il faut améliorer les règles budgétaires pour éviter les actions procycliques

Tandis que l'évolution conjoncturelle favorable a facilité l'amélioration des finances publiques, la principale contribution a résulté du freinage des dépenses. Du fait de la baisse des cotisations de sécurité sociale, la part des recettes a été globalement stable, en dépit du relèvement du taux de la TVA en 2007 et d'une forte progression de la fiscalité directe. À terme, il convient de préserver l'acquis de la politique budgétaire et d'éviter toute action proconjoncturelle durant la reprise. Des comparaisons internationales montrent que des règles budgétaires bien conçues peuvent se révéler utiles à cet égard. Le mécanisme budgétaire actuel inscrit dans la Constitution allemande, qui obéit à une approche de la règle d'or, stipule que le déficit ne devrait pas dépasser les dépenses d'investissement dans une année donnée, mais il ne s'est pas avéré efficace. Il n'a empêché ni la hausse du niveau d'endettement, ni la mise en œuvre de mesures proconjoncturelles. *Il faut donc remplacer cette règle par l'exigence d'un budget équilibré en termes corrigés des fluctuations conjoncturelles, conformément aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance. Cette obligation devrait s'appliquer également aux niveaux infranationaux d'administration, ce qui pourrait nécessiter un renforcement de l'autonomie fiscale des Länder. Une solution serait d'autoriser ces derniers à percevoir une surtaxe au titre de l'impôt sur le revenu, qui ne serait pas prise en compte dans le mécanisme de péréquation budgétaire. Il conviendrait en outre d'envisager la mise en place de plafonds de dépenses à moyen terme.*

Un transfert accru de la charge fiscale vers les bases immobilières faciliterait l'assainissement budgétaire

Étant donné que le vieillissement de la population exige un assainissement budgétaire supplémentaire, il faut redoubler d'efforts pour préserver les recettes fiscales futures dans un monde globalisé où les bases d'imposition sont mobiles. La décision d'abaisser les taux de l'impôt sur les sociétés et d'élargir l'assiette fiscale à partir de 2008 va dans la bonne direction, car elle s'attaque au problème du transfert de bénéfices à l'étranger. Mais à long terme, cela ne suffira sans doute pas pour conserver la base d'imposition des sociétés, car les taux légaux d'imposition après la réforme seront plus élevés que dans un certain nombre d'autres pays, et la concurrence fiscale mondiale incitera d'autres pays à abaisser leurs taux. Par conséquent, il faut envisager de transférer une plus grande part de la charge fiscale des bases d'imposition mobiles aux bases immobilières. À cet effet, on pourrait réduire la taxe professionnelle locale et relever les taxes foncières communales. En outre, les autorités devraient s'opposer aux pressions en vue d'abolir les droits de succession. Des recettes fiscales supplémentaires pourraient être dégagées en améliorant le processus de recouvrement de l'impôt, par exemple en centralisant la collecte de l'impôt sur les sociétés à l'échelon fédéral. Cela aiderait à prévenir les pertes potentielles de recettes dues au fait que les Länder sont peu incités à percevoir l'impôt avec rigueur. À défaut, on pourrait réformer le mécanisme de péréquation budgétaire, de telle sorte que les transferts soient calculés en fonction de la capacité fiscale et non des recettes fiscales effectives. En outre, l'application actuelle du taux réduit de la TVA devrait être reconsidérée dans le cas des produits pour lesquels cet allègement n'est plus justifié.

Il est possible d'améliorer le niveau de vie en renforçant l'utilisation de main-d'œuvre et les gains de productivité

La croissance économique ayant été relativement faible au cours de la décennie écoulée, le PIB potentiel par habitant (converti en dollars aux taux de change PPA) est passé de 78 % du niveau des États-Unis en 1995 à 73 % en 2006 (les États-Unis servent normalement de pays de référence, car ils sont en tête du classement mondial de la productivité dans la plupart des secteurs). Cette divergence vient de ce que la croissance du nombre d'heures travaillées par personne et de la productivité du travail est plus faible en Allemagne qu'aux États-Unis. Si l'on considère l'écart actuel de PIB potentiel par habitant, le principal facteur en cause est le fait que le nombre d'heures travaillées par habitant est plus réduit en Allemagne, en dépit des progrès accomplis ces dernières années en vue d'accroître l'utilisation de main-d'œuvre. Un examen des statistiques sectorielles de productivité montre qu'il est possible d'améliorer considérablement la productivité dans l'énergie et les transports. Il s'agit de secteurs où la qualité de la réglementation peut avoir une forte incidence sur les pressions concurrentielles et, partant, sur la productivité et sur les prix demandés aux clients.

Atténuer les facteurs qui dissuadent les femmes de travailler davantage

En comparaison des autres pays de l'OCDE, le nombre d'heures travaillées par personne occupée reste faible. Cela tient principalement à la durée réduite du travail chez les femmes, tandis que le temps de travail des hommes soutient mieux la comparaison avec d'autres pays de référence. L'un des facteurs en cause est la contre-incitation fiscale à travailler davantage qui s'exerce à l'encontre des deuxièmes apporteurs de revenus. En particulier, le régime d'imposition conjointe, mais aussi la gratuité de la couverture médicale pour le conjoint qui ne travaille pas, incitent nombre de femmes à prendre un emploi à temps partiel réduit qui n'est pas assujéti aux impôts et aux prélèvements de sécurité sociale (*mini-jobs*). *Il faudrait donc envisager de s'orienter vers un régime d'imposition individuelle et de supprimer progressivement la couverture médicale gratuite. Afin de tenir compte des contraintes constitutionnelles, l'imposition individuelle pourrait être conjuguée avec la possibilité de transférer l'abattement personnel du conjoint qui ne travaille pas à celui qui travaille.*

Une autre cause du faible niveau d'activité des femmes est l'insuffisance des structures d'accueil des enfants. De fait, en Allemagne, les mères d'enfants en bas âge qui travaillent sont moins nombreuses et font moins d'heures que dans les autres pays. La garde des enfants coûte moins cher en Allemagne que dans beaucoup d'autres pays mais les capacités d'accueil sont relativement faibles. Le programme gouvernemental visant à accroître sensiblement le nombre de places jusqu'en 2013 est donc important. *Les autorités devraient envisager l'instauration d'un système de bons pour la garde d'enfants, mais résister aux pressions visant à subventionner aussi la garde à domicile. En effet, des expériences ont montré que ce type de subventionnement peut faire baisser les taux d'inscription dans les centres d'accueil, en particulier chez les enfants qui en tireraient le plus grand bénéfice. Afin d'encourager l'accroissement de l'offre privée, les autorités devraient aussi envisager d'assouplir la réglementation sur la création de structures d'accueil des enfants.*

Il faut réduire les freins au travail parmi les chômeurs de longue durée...

Même si la reprise conjoncturelle agit de plus en plus sur les chômeurs de longue durée, leur part dans le total des chômeurs reste très élevée au regard des autres pays. Une étape dans la bonne direction a été franchie avec la réforme Hartz IV, qui a sensiblement renforcé les incitations à travailler en abaissant les taux de remplacement des prestations de chômage et en réduisant leur durée. *Il convient de ne pas revenir sur ces réformes, car des données internationales montrent clairement qu'elles auront des effets bénéfiques sur l'offre de travail et qu'elles devraient réduire le taux de chômage structurel d'environ ½ point de pourcentage. S'il est vrai que la prestation complémentaire versée aux anciens titulaires d'indemnités d'assurance-chômage, lorsque ceux-ci entrent dans le nouveau régime « allocation chômage II », atténue l'effet de la réduction des indemnités, elle risque aussi d'affaiblir les incitations à travailler. Il conviendrait de supprimer progressivement les prestations complémentaires afin de renforcer les incitations à l'activité.*

Alors que des réformes ont été menées du côté de l'offre de travail, il faut faire davantage d'efforts pour accroître la demande de main-d'œuvre, notamment en s'attaquant à la législation sur la protection de l'emploi (LPE). La libéralisation passée des contrats de

travail temporaires a induit une vive remontée des contrats d'intérim au cours de la reprise actuelle. Cette mesure a contribué à augmenter la flexibilité des entreprises et à maintenir les coûts de main-d'œuvre à un bas niveau, mais à long terme elle risque de créer un marché du travail dual où certains emplois seront plus protégés que d'autres, ce qui se traduira par des disparités bien connues entre travailleurs intégrés et travailleurs exclus. *Les autorités devraient donc envisager d'assouplir la législation de protection de l'emploi applicable aux contrats réguliers, qui est stricte en comparaison des autres pays, et mettre à profit la reprise actuelle pour créer le plus grand nombre possible de contrats d'emploi réguliers. Une solution consisterait à remplacer le règlement judiciaire en cas de licenciement économique par des indemnités de départ calculées selon une formule, ce qui rendrait la procédure plus transparente et moins incertaine.*

La décision du gouvernement d'instaurer des minima salariaux dans le secteur postal par extension administrative des conventions salariales est très malencontreuse, car elle signifie que les entreprises qui n'ont pas pris part à l'accord initial dans ce secteur sont contraintes d'accepter les coûts salariaux d'autres sociétés du même secteur, d'où un affaiblissement de la concurrence. Par ailleurs, des discussions sont en cours pour la mise en place de minima salariaux dans d'autres secteurs. *Si un salaire minimum est jugé nécessaire pour contrecarrer les effets négatifs d'une demande de main-d'œuvre monopsonistique dans certaines branches, il devrait être appliqué à l'échelle nationale, à un niveau suffisamment bas pour ne pas entraîner de pertes d'emploi, c'est-à-dire inférieur au niveau qui serait observé sur un marché caractérisé par une concurrence parfaite. Au vu de l'expérience d'autres pays, les décisions relatives au niveau d'un salaire minimum général devraient être prises par une commission d'experts indépendante pour éviter toute politisation, et atténuer ainsi le risque que le montant du salaire minimum porte préjudice à l'emploi.*

... et renforcer encore les incitations à l'activité chez les travailleurs âgés

L'un des acquis les plus visibles des réformes passées est la progression du taux d'emploi des travailleurs âgés, qui a gagné plus de 10 points de pourcentage depuis 2003. Il reste inférieur à la moyenne OCDE, mais l'écart a été considérablement réduit. Cela tient surtout aux efforts déployés par les autorités pour rendre la retraite anticipée moins attrayante, par exemple en réduisant la durée de versement des indemnités de chômage des travailleurs âgés et en relevant progressivement l'âge auquel un départ anticipé est possible. Toutefois, la récente décision d'allonger la durée de versement des indemnités de chômage pour les travailleurs âgés pourrait remettre en cause une partie des gains d'emploi observés pour ces travailleurs, encore que le programme de « chèques-emploi » prévu puisse atténuer ces effets négatifs. *Il faut tirer profit de la reprise actuelle pour renforcer les incitations à l'activité chez les travailleurs âgés, par exemple en supprimant le subventionnement du programme d'emploi à temps partiel des personnes de plus de 55 ans (Altersteilzeit) avant la date de 2010 envisagée actuellement. Du reste, on éviterait ainsi d'arrêter ce programme pendant une phase possible de récession.*

L'éducation a un rôle vital à jouer pour stimuler la production potentielle et assurer la viabilité sociale

Une amélioration des résultats scolaires renforcerait les perspectives de productivité et d'emploi et, si ces gains étaient plus uniformément répartis, il en résulterait un recul des disparités de revenu. Ces dernières années, les autorités ont mis en œuvre des réformes d'envergure pour améliorer les résultats sur le front de l'éducation, et de nouvelles initiatives sont prévues. Ces réformes couvrent l'éventail entier des services d'éducation, de la prise en charge de la petite enfance à la formation continue. Néanmoins, il reste beaucoup à faire :

- En ce qui concerne les résultats scolaires, le principal problème à surmonter est le fait que le contexte socioéconomique et/ou l'origine immigrée ont une forte incidence sur les résultats. Tandis que la performance moyenne est satisfaisante – les notes obtenues dans l'étude PISA 2006 étaient supérieures à la moyenne en sciences (l'Allemagne se classait au 8^e rang des pays de l'OCDE) et moyennes en lecture et mathématiques (l'Allemagne se classait au 14^e rang dans ces deux matières) –, il n'y a pas de raison pour que l'Allemagne ne vise pas plus haut, surtout dans les matières où les résultats sont moyens.
- Le niveau de formation supérieure est bas parmi les jeunes générations – il atteint 22 % pour le groupe d'âge de 25-34 ans, contre 32 % en moyenne dans la zone OCDE; toutefois, le taux d'obtention de diplômes postsecondaires non tertiaires dépasse la moyenne OCDE de quelque 8 points de pourcentage. La progression des taux d'obtention de diplômes tertiaires ces dernières années entraînera une augmentation future du niveau de formation supérieure, mais comme la plupart des autres pays ont enregistré une hausse plus forte des taux d'obtention, on peut penser que le niveau de formation supérieure en Allemagne reculera encore par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE.

Les volets de la politique d'éducation qui influent le plus directement sur ces problèmes concernent la prise en charge de la petite enfance, la qualité de l'enseignement, la structure des établissements scolaires et l'enseignement supérieur. La formation professionnelle et la formation continue jouent aussi un rôle important dans la valorisation du capital humain, mais elles ne sont pas traitées dans cette *Étude* car elles sont moins étroitement liées aux questions spécifiques d'acquis scolaire et de niveau d'instruction évoquées plus haut, et elles ont été ou seront analysées dans d'autres publications de l'OCDE.

De nouvelles réformes s'imposent pour améliorer les performances des élèves et réduire l'impact du milieu socioéconomique et/ou de l'origine étrangère

Les données internationales montrent que l'éducation et l'accueil de la prime enfance ont un effet considérable sur l'apprentissage aux stades ultérieurs, surtout pour les enfants de milieux défavorisés. Conscientes de ces effets, les autorités ont engagé des réformes pour améliorer la qualité de cette prise en charge. Des programmes d'éducation intégrés pour les enfants jusqu'à 6 ans ont été mis en œuvre ou sont en cours de réalisation. Des mesures sont également prises pour détecter les enfants qui ont une maîtrise insuffisante de la langue allemande, pour la plupart des immigrants, et leur dispenser une formation

linguistique accélérée de sorte que, à leur entrée à l'école primaire, ils risquent moins d'être pénalisés par une connaissance imparfaite de l'allemand. Ces mesures seraient plus efficaces si les enfants de milieux socio-économiques défavorisés fréquentaient plus nombreux et plus tôt l'école maternelle. Étant donné que les familles les plus pauvres sont généralement dispensées des frais d'inscription, cette faible participation ne tient probablement pas à un problème d'accessibilité financière. *Les autorités devraient s'informer davantage sur les raisons pour lesquelles les parents peu instruits accordent moins d'importance que les autres à l'inscription de leurs enfants dans les services d'éducation de la petite enfance, en vue de mettre au point des stratégies efficaces pour augmenter les taux d'inscription de ces enfants dans les écoles maternelles à partir de l'âge de trois ans.*

La plupart des recherches actuelles montrent en outre que les résultats des élèves sont très largement déterminés par la qualité des enseignants. S'il est difficile d'améliorer la qualité de l'enseignement, c'est qu'elle ne semble pas être liée à la plupart des caractéristiques mesurables communes des enseignants. Compte tenu de cette difficulté, la façon la plus efficace d'améliorer la qualité de l'enseignement serait sans doute de laisser les écoles décider des modalités de réalisation des objectifs éducatifs et de tenir les éducateurs pour responsables des résultats. Cette approche permet aux dirigeants des établissements de définir et de promouvoir un enseignement de haute qualité.

- Il importe de veiller à ce que les éducateurs soient davantage tenus de dispenser un enseignement de qualité à chaque enfant, et de mettre en place les structures requises à cet effet. L'Allemagne a fait récemment des progrès considérables en fixant clairement des objectifs de résultat élevés pour les élèves. En 2004, la *Kultusministerkonferenz* a adopté des normes éducatives nationales qui sont déjà appliquées dans tous les *Länder*, et en 2006 elle a défini des instruments d'évaluation pour assurer le respect de ces normes. La responsabilisation des établissements et des personnels enseignants est renforcée par un recours accru aux examens de sortie externes centralisés dans chaque *Land*. En 2008, ces examens auront été introduits dans tous les *Länder* qui ne les appliquaient pas, à l'exception d'un seul. Étant donné que les résultats des élèves les plus faibles sont relativement médiocres au regard des autres pays, *il importe de rendre les établissements et les enseignants davantage responsables des progrès de tous les élèves et de dispenser un soutien personnalisé aux plus faibles pour les amener rapidement jusqu'au niveau requis, comme cela se fait en Finlande. Un plus large recours aux incitations financières en cas de résultats pédagogiques satisfaisants, sur la base d'une évaluation appropriée de la performance, contribuerait aussi à améliorer la qualité de l'enseignement.*
- La direction des établissements scolaires influe beaucoup sur l'acquisition de connaissances par les élèves. En Allemagne, les directeurs d'école n'ont jamais joué un rôle de gestion très important. Tandis que les choses commencent à évoluer – de nouvelles lois donnent aux établissements une autonomie et une responsabilité accrues dans les domaines du développement de l'école, de l'assurance-qualité et de l'évaluation – *il est possible d'améliorer encore la sélection et l'évolution des chefs d'établissement de façon qu'ils deviennent des dirigeants efficaces.*

Les études empiriques internationales tendent aussi à montrer que le contexte socio-économique influe davantage sur les résultats scolaires dans des pays tels que l'Allemagne qui sont dotés de systèmes éducatifs fortement stratifiés. En outre, on a des raisons de penser que dans tous les *Länder*, une orientation précoce va de pair avec un impact plus marqué du contexte socio-économique sur les performances scolaires. *Afin d'atténuer cet effet, les Länder*

devraient envisager de reporter la première décision d'orientation au-delà de 10 ans, âge auquel cette décision intervient aujourd'hui dans la plupart des Länder. Cela pourrait contribuer à réduire l'influence du milieu socio-économique sur les décisions d'orientation. En outre, il faudrait ménager une plus grande perméabilité entre les filières, afin de pouvoir corriger plus aisément les décisions d'orientation qui ne correspondent pas aux aptitudes scolaires d'un enfant apparues ultérieurement. Les Länder qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager de proposer simultanément la filière menant au certificat de fin d'études de la *Hauptschule*, qui s'adresse généralement aux élèves les moins doués, et la filière menant au certificat de la *Realschule*, qui s'adresse généralement aux élèves moyens, dans un seul type d'établissement. De la sorte, on pourrait atténuer l'impact du milieu socio-économique sur les résultats scolaires en réduisant la ségrégation sociale entre écoles et en évitant le risque qu'il y a à regrouper les élèves très faibles dans un seul type d'établissement (*Hauptschule*), ce qui ne laisse espérer que des résultats médiocres.

Rendre l'enseignement supérieur plus attrayant et plus réactif aux besoins du marché du travail contribuerait à accroître le taux d'obtention de diplômes universitaires

Selon une étude récente de l'OCDE, le faible taux d'obtention de diplômes universitaires en Allemagne reflète apparemment, entre autres facteurs, le niveau insuffisant du taux de rendement interne de l'enseignement supérieur et l'autonomie limitée des universités pour les décisions relatives aux moyens et aux résultats.

- Les taux de rendement médiocres constatés dans cette étude résultent des faibles avantages de salaire brut par année d'études supérieures et du caractère relativement progressif de l'impôt sur le revenu. L'adoption du système de Bologne à deux niveaux (licence/master), qui couvre désormais environ 60 % des programmes universitaires et devrait englober la quasi-totalité d'entre eux d'ici 2010, contribuera à accroître les taux de rendement internes des études universitaires en abrégeant la durée des cursus, en les ciblant davantage sur l'acquisition de compétences professionnelles et en réduisant les taux d'échec, aujourd'hui élevés, quoique légèrement inférieurs à la moyenne OCDE. *L'impact de la progressivité du système d'imposition des revenus sur les incitations à acquérir des qualifications supérieures devrait être pris en compte, parmi d'autres facteurs, lors de l'adoption de décisions futures sur le degré approprié de progressivité du système fiscal.*
- Certains Länder donnent davantage d'autonomie aux universités sur le plan des intrants en leur permettant de sélectionner les étudiants; cette mesure devrait réduire le taux d'échec et, partant, augmenter les taux de rendement internes attendus des études universitaires. En outre, dans plusieurs Länder, les universités ont été récemment autorisées à appliquer des droits de scolarité d'un faible montant (300-500 EUR par semestre), accompagnés de prêts-étudiants. *Les Länder qui n'ont pas encore amélioré la flexibilité de leurs universités sur le plan des intrants devraient envisager de le faire.*
- La flexibilité sur le plan des résultats se trouve améliorée grâce à la mise en place de programmes plus courts dans le contexte du système de Bologne, et à un nouvel assouplissement du dispositif de *numerus clausus*. Afin d'aider les Länder à atténuer les restrictions liées au *numerus clausus*, l'administration fédérale a conclu avec ces derniers le « Pacte pour l'enseignement supérieur à l'horizon 2020 », qui a pour but de financer un accroissement du nombre de places d'études. En Allemagne, la difficulté de disposer

d'un nombre adéquat de places à l'université s'explique notamment par un phénomène de « parasitisme » : le Land qui a financé les études universitaires d'un diplômé n'est pas nécessairement celui qui percevra des impôts sur ses gains ultérieurs. Une solution envisageable serait d'autoriser les universités à prélever des droits de scolarité théoriques sur la base du recouvrement des coûts, droits qui seraient remboursés au moyen des recettes fiscales perçues dans le Land où le diplômé travaille par la suite.

L'administration fédérale et les Länder financent aussi une série de programmes pour ouvrir davantage l'université aux personnes issues de milieux socio-économiques défavorisés. Ces mesures sont certes utiles, mais, comme on l'a vu plus haut, le moyen le plus efficace pour favoriser l'accès de ces personnes aux études universitaires est d'atténuer l'impact du contexte socio-économique sur les résultats scolaires durant les premiers stades d'éducation.

Renforcer la concurrence sur les marchés de produits dans certaines industries de réseau stimulerait la productivité et ferait baisser les prix à la consommation

Le développement de la concurrence dans les industries de réseau stimulerait la productivité dans ces secteurs mais aussi au-delà, car les services de réseau sont importants pour d'autres segments de l'économie. De plus, cela permettrait de faire baisser les prix, plus élevés que dans les autres pays en ce qui concerne l'énergie. Le secteur de l'énergie et celui des chemins de fer sont l'un et l'autre dominés par de grands opérateurs historiques verticalement intégrés qui gèrent les réseaux, ce qui leur offre d'amples possibilités de rendre l'entrée sur le marché difficile et coûteuse pour leurs concurrents. Dans ces deux secteurs, il existe des obligations de dégroupage, mais elles sont de portée restreinte, dès lors qu'il n'existe pas de séparation verticale complète entre le fournisseur d'accès au réseau et l'entreprise en place dominante. L'Agence fédérale des réseaux est chargée de garantir l'accès aux réseaux dans des conditions équitables. Toutefois, afin de rendre ces marchés plus concurrentiels, il sera crucial de renforcer la séparation entre la fourniture d'accès au réseau et les services potentiellement concurrentiels.

Dans le secteur de l'énergie, l'Allemagne a décidé de ne pas pratiquer un dégroupage total de la propriété, notamment parce que les entreprises en place sont contrôlées par des intérêts privés et que les forcer à vendre leurs actifs de réseau pourrait poser des problèmes juridiques épineux. Toutefois, l'expérience récente a montré combien il est difficile de faire appliquer un dégroupage opérationnel et informationnel entre des filiales qui toutes ont intérêt à maximiser leurs profits communs. Dans ce contexte, l'Allemagne devrait envisager des formes plus strictes de séparation verticale, notamment la possibilité d'un dégroupage capitalistique total, avec mise en place d'un opérateur de système indépendant qui gère le réseau sans posséder les actifs eux-mêmes. Le marché du gaz en particulier est à l'heure actuelle très cloisonné, les segments de marché étant délimités en fonction de la structure de propriété du réseau. Les propriétaires du réseau ont ainsi davantage de possibilités d'exercer des actions discriminatoires à l'encontre de la concurrence, et l'entrée sur le marché devient une opération lourde et coûteuse pour les nouveaux arrivants. Les autorités devraient envisager d'intégrer les segments de marché par delà les réseaux des différents propriétaires. Cela pourrait déboucher sur la création d'un opérateur de réseau indépendant, étant donné que les différents propriétaires devraient unir leurs forces pour exploiter le réseau, qui deviendrait

ainsi plus neutre. En outre, il faudra réduire la concentration dans le marché de gros en favorisant l'intégration avec les marchés des pays voisins et l'entrée de nouveaux opérateurs.

Dans le secteur ferroviaire, le choix du modèle pour la privatisation envisagée de l'opérateur historique, Deutsche Bahn AG (DB AG), jouera un rôle important dans le développement de la concurrence à plus long terme. Compte tenu des difficultés qu'implique la mise en œuvre d'une gestion de réseau suffisamment indépendante dans un marché comprenant des entreprises privées verticalement intégrées, l'Allemagne devrait choisir un modèle de privatisation qui implique une séparation stricte entre la propriété et l'exploitation des voies d'une part, et les services de transport d'autre part. En conservant la propriété intégrale des voies, l'État pourrait alors vendre la totalité de sa participation dans les services de transport et éliminer ainsi tout conflit d'intérêt entre ses différents rôles d'actionnaire de DB AG, de régulateur et d'acheteur de services de transport. De plus, il y a lieu de penser que les appels d'offres ont fait baisser les coûts connexes pour les pouvoirs publics, et les autorités devraient intensifier encore la concurrence en accélérant le processus d'adjudication obligatoire des lignes subventionnées.

Les réformes du système de santé devraient induire de nouveaux gains d'efficacité, mais il faut aller plus loin

Devant la poussée considérable des dépenses due aux évolutions technologiques et démographiques, l'Allemagne doit réformer le financement des soins de santé pour le rendre efficace et pour limiter l'impact négatif sur l'emploi et la croissance. Lorsqu'elle se concrétisera, l'augmentation progressive envisagée des contributions budgétaires au système public d'assurance-maladie aidera à réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux, étant donné que les impôts généraux ont une assiette plus large que les cotisations d'assurance sociale liées aux revenus du travail, qui sont à l'heure actuelle la principale source de financement du régime public d'assurance-maladie. Les autorités devraient arrêter sans tarder les modalités de financement de l'augmentation des contributions budgétaires, pour éviter de compromettre cette importante réforme.

L'Allemagne doit aussi mettre en valeur les gisements d'efficacité inexploités, afin que la hausse des dépenses ne dépasse pas le niveau requis pour assurer l'accès de tous à des soins de qualité. Pour atteindre cet objectif, les autorités ont choisi de recourir principalement à l'intensification de la concurrence. Le nouveau système de financement du régime public d'assurance-maladie, accompagné d'un meilleur ajustement de la structure de risques entre les assureurs, pourrait réduire les incitations à la sélection des risques et accroître les chances de voir la concurrence entre assureurs déboucher sur une amélioration du rapport coût-efficacité mais, afin d'éviter les distorsions, il faudra corriger certains éléments du dispositif avant la mise en place du système en 2009. Le régime restera en grande partie financé par des cotisations liées au revenu du travail, les petits salariés étant protégés, tandis que le signal de prix proviendra d'une surtaxe que les assureurs qui ne peuvent pas couvrir entièrement leurs coûts devront percevoir auprès de leurs affiliés. Toutefois, cette surtaxe sera à la fois faible et faussée, étant donné qu'elle est limitée à 1 % du revenu des affiliés soumis à cotisations, ce qui réduit les incitations à changer d'assureur, en particulier pour les affiliés à faible revenu. De surcroît, la redistribution connexe sera financée au sein du groupe d'affiliés couverts par les assureurs qui perçoivent la surtaxe, de sorte que les assureurs qui ont dans leur clientèle une forte proportion de travailleurs à faible revenu seront pénalisés, puisqu'ils devront appliquer des surtaxes plus lourdes aux

affiliés à revenu élevé. *L'État devrait envisager de rendre la surtaxe forfaitaire, sans limitation de sa part dans le revenu des affiliés, tout en augmentant ses propres contributions pour qu'elles représentent une proportion plus élevée des coûts totaux du système, de manière à renforcer le signal de prix et à instaurer un découplage un peu plus marqué entre le financement des soins de santé et les coûts de main-d'œuvre. Dans la mesure où des subventions supplémentaires pour les petits salariés s'avéreraient alors nécessaires, il faudrait les financer par l'impôt pour éviter de fausser la concurrence.*

La segmentation actuelle du système d'assurance-maladie sera maintenue, ce qui pose des problèmes d'équité et d'efficacité. Les affiliés au régime d'assurance-maladie privé sont en moyenne mieux portants et plus riches que les affiliés au système d'assurance sociale, et la segmentation engendre une mutualisation des risques moins efficace, ce qui se traduit par des cotisations sociales plus élevées et, en définitive, un affaiblissement de l'emploi et de la croissance économique avec des effets négatifs pour la collectivité dans son ensemble. En outre, on peut se demander s'il est équitable que les affiliés au régime d'assurance-maladie privé ne soient pas tenus de contribuer au financement des diverses fonctions redistributives exercées au sein du système d'assurance sociale, notamment la co-assurance gratuite des membres de la famille dépourvus de ressources propres. *Les assureurs maladie privés devraient être intégrés dans le nouveau système de financement.*

Les autorités ont aussi accordé une plus grande latitude aux assureurs dans leurs relations contractuelles avec les prestataires et les laboratoires pharmaceutiques pour leur permettre de se positionner en fonction de leurs produits et pour intensifier la concurrence sur les marchés de l'assurance, de la prestation de soins et des médicaments. C'est là une décision logique puisque le gouvernement entend améliorer le rapport coût-efficacité par le biais d'une concurrence accrue. Toutefois, instaurer la concurrence dans le système de santé est une tâche très difficile, étant donné les nombreuses carences du marché, les nécessaires arbitrages entre équité et efficacité et le fait que les consommateurs ne paient pas directement les soins. *Les autorités devraient exercer un suivi étroit pour s'assurer que l'intensification de la concurrence produit les résultats souhaités et ajuster au besoin les règles du jeu.*

Chapitre 1

Inscrire l'accélération de la croissance économique dans la durée

Après une longue période de stagnation, l'Allemagne bénéficie d'un rebond conjoncturel vigoureux de sa croissance économique. La situation financière des entreprises et des ménages étant satisfaisante et les finances publiques assainies, les conditions de base sont désormais réunies pour soutenir la reprise de l'activité ou du moins atténuer les effets néfastes des turbulences récemment observées sur les marchés de capitaux mondiaux. Cela étant, pour que cette plus forte croissance économique s'installe durablement, il faudra prendre des mesures pour accélérer la hausse de la production potentielle. Un premier pas a été fait dans cette direction grâce aux réformes menées ces dernières années sur le marché du travail, qui ont déjà contribué aux remarquables performances enregistrées dans l'utilisation plus intensive de la main-d'œuvre, pendant la phase d'expansion actuelle. On pourrait néanmoins accroître considérablement le nombre total d'heures travaillées par personne d'âge actif. Il faudra également maîtriser la croissance à long terme des dépenses de santé, car relever sensiblement les cotisations de sécurité sociale pour financer ces dépenses pèserait sur les incitations à travailler. Un renforcement de la concurrence sur les marchés de produits, notamment dans les activités de réseau, entraînerait une accélération de la croissance de la productivité, et donc une nouvelle hausse de la productivité potentielle. De telles réformes des marchés de produits réduiraient également les inégalités de revenus, contribuant ainsi à la durabilité sociale. À long terme, améliorer la performance de l'enseignement, notamment en limitant les effets du milieu socio-économique sur les résultats scolaires et en augmentant la proportion de cohortes plus jeunes ayant suivi un cursus d'enseignement supérieur, sera déterminant pour accroître la production potentielle et renforcer l'égalité des chances.

Amorcée fin 2004 après une longue phase de stagnation, la reprise de l'économie allemande s'est considérablement affermie depuis. Comme par le passé, cette embellie a été tirée par les exportations, relayées par les dépenses d'investissement. Les dépenses de consommation privée ne se sont pas encore redressées, en raison principalement d'une faible croissance des taux de salaire réels. Par ailleurs, la forte progression de leurs bénéfices ces dernières années, associée à un rééquilibrage de leur bilan, a mis les entreprises en bonne voie pour poursuivre leurs investissements et leur développement. Ce facteur, allié à l'assainissement des finances publiques et à la situation financière relativement favorable des ménages, a permis de réunir les conditions nécessaires pour soutenir le redressement conjoncturel ou du moins atténuer les effets néfastes des turbulences observées sur les marchés de capitaux mondiaux, dans l'hypothèse où elles persisteraient. Pendant cette phase d'expansion, les pouvoirs publics devront également préserver les gains de leurs efforts de rééquilibrage budgétaire afin de ne pas avoir à durcir leur politique lors du prochain retournement de conjoncture, comme ce fut le cas durant le dernier ralentissement. De même que dans d'autres pays, assurer la viabilité des finances publiques à l'heure du vieillissement de la population est essentiel pour éviter de fortes hausses d'impôt à l'avenir, avec leurs effets négatifs sur les incitations, et/ou des diminutions sensibles des prestations sociales.

Pour que l'accélération de sa croissance économique s'inscrive dans la durée, l'Allemagne devra procéder à des réformes afin d'augmenter la « limite de vitesse » de son économie (c'est-à-dire le taux de croissance de sa production potentielle). Les réformes du marché du travail introduites ces dernières années marquent un premier pas important dans cette direction. Elles ont déjà permis d'obtenir des gains considérables en termes d'utilisation de la main-d'œuvre durant la phase actuelle d'amélioration de la conjoncture. Il reste néanmoins possible d'accroître très nettement les apports de main-d'œuvre en Allemagne. Le total des heures travaillées par personne d'âge actif est relativement faible par rapport à d'autres pays, le temps de travail moyen étant peu élevé. Il importera également à cet égard de maîtriser la croissance à long terme des dépenses de santé et de soins de longue durée associées au progrès technique et à l'élévation des revenus, l'alourdissement subséquent des taux des cotisations sociales risquant d'être préjudiciable aux incitations à travailler. Il est également possible d'améliorer les résultats scolaires, notamment pour les élèves venant de milieux socio-économiques moins favorisés et/ou issus de l'immigration, et d'augmenter le taux de diplômés de l'enseignement supérieur. Surmonter la faiblesse des résultats obtenus dans l'enseignement permettrait d'accroître la production potentielle en améliorant la quantité et la qualité du capital humain utilisé dans la production, ainsi que les perspectives d'emploi pour les cohortes plus jeunes. Sur les marchés de produits, la concurrence est limitée dans le secteur de l'énergie, ce qui explique en partie que la productivité soit faible et les prix élevés. En dépit des progrès accomplis dans le secteur du transport ferroviaire, l'intensification de la concurrence peut là aussi permettre de réduire considérablement les coûts et d'améliorer sensiblement la qualité. Un renforcement de la concurrence dans ces secteurs pourrait largement contribuer à

la hausse de la production potentielle, puisque l'écart de productivité avec ceux qui sont les plus performants est très important et que ces secteurs sont de grands prestataires de services intermédiaires.

Ce chapitre analyse tout d'abord les évolutions économiques dans le cadre de la reprise en cours et dans une perspective à plus longue échéance en mettant l'accent sur l'évolution de la production potentielle. Dans la section suivante, on examinera brièvement les progrès réalisés dans l'assainissement des finances publiques et on déterminera les principales tensions auxquelles elles seront soumises à un horizon lointain. Dans le reste du chapitre, on s'intéressera aux domaines dans lesquels les réformes pourraient contribuer à favoriser l'élévation des niveaux de vie à long terme : ces aspects et les réformes correspondantes seront développés plus en détail dans les autres chapitres de la présente *Étude*.

La tendance s'est inversée après une longue phase de faible croissance économique

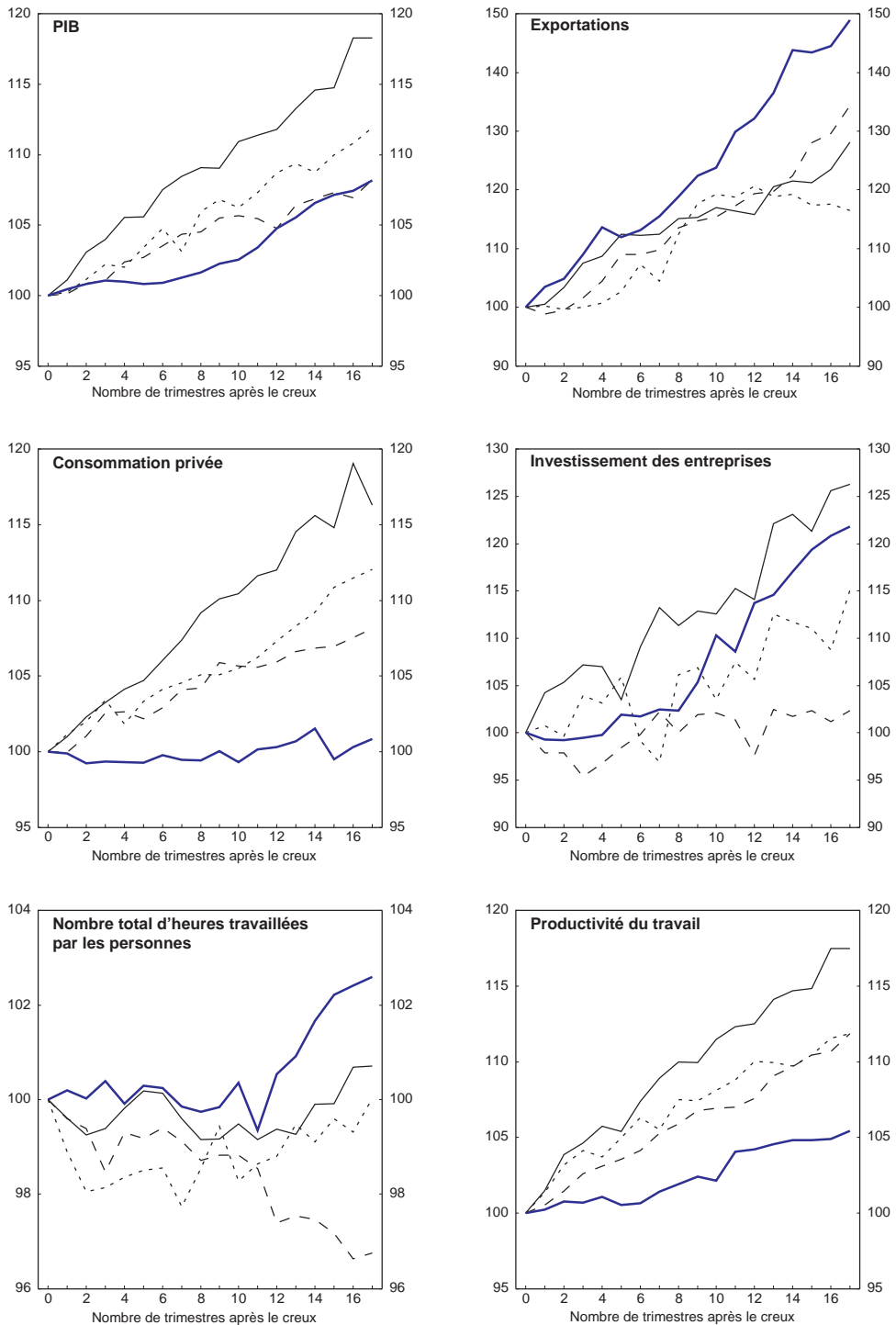
L'Allemagne bénéficie d'un fort rebond conjoncturel de sa croissance

Après trois années de stagnation, l'économie allemande a amorcé un redressement en 2004 et enregistre depuis une forte croissance, qui s'établit en moyenne à 2.8 % par an sur la période 2006-07. Selon les prévisions, l'écart de production, qui ressortait à -2½ per cent du PIB potentiel en 2005, s'est comblé en 2007. De même que pendant les cycles précédents, la reprise s'est engagée dans le secteur des exportations, qui se sont développées à un rythme plus soutenu qu'au cours des cycles antérieurs (graphique 1.1). L'essor des marchés d'exportation allemands, notamment dans les économies en développement, les pays exportateurs de pétrole et les économies d'Europe centrale, est à l'origine de ce raffermissement. De plus, l'Allemagne étant spécialisée dans la production de biens d'équipement et de biens intermédiaires, qui représentent au total les trois quarts environ des exportations, ces dernières ont sensiblement augmenté puisque la demande de ces biens est sensible à la conjoncture mondiale. À ce jour, l'appréciation du taux de change de l'euro ne semble guère avoir eu d'incidence sur la croissance des exportations. Cette situation s'explique dans une certaine mesure par la propension grandissante des exportateurs allemands à prendre leurs décisions de production en fonction de leur évaluation des taux de change à long terme et non à brève échéance. Cette démarche nécessite d'intégrer dans les marges bénéficiaires les fluctuations des taux de change à court terme et de fixer les prix en fonction du marché. Les exportateurs allemands ont vu leur marge bénéficiaire s'améliorer durant la période où le taux de change de l'euro était faible, c'est-à-dire de la fin des années 90 au début des années 2000, de sorte qu'ils ont disposé d'une grande latitude pour absorber ensuite les coûts du renchérissement de la monnaie européenne. De plus, depuis le milieu des années 90, les entreprises allemandes ont su maîtriser leurs coûts unitaires de main-d'œuvre, après les fortes hausses qui ont marqué les premières années de l'unification. Dans un contexte d'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre dans les autres pays de l'UEM, cela leur a permis d'accroître sensiblement leur compétitivité-coûts par rapport à leurs partenaires commerciaux de la zone euro et d'atténuer leurs pertes dans ce domaine par rapport à d'autres partenaires commerciaux (graphique 1.2). Ces résultats sont attribuables à une modération des salaires et à des délocalisations vers des pays où les coûts salariaux sont moindres. Selon une étude de la Deutsche Bundesbank (2007a), ces éléments expliquent que la part des exportations allemandes sur le marché mondial, en termes réels, connaît depuis le milieu des années 90 une évolution relativement favorable par rapport à celle d'autres pays industriels;

Graphique 1.1. Comparaison des cycles de l'activité économique

Indice, creux = 100¹

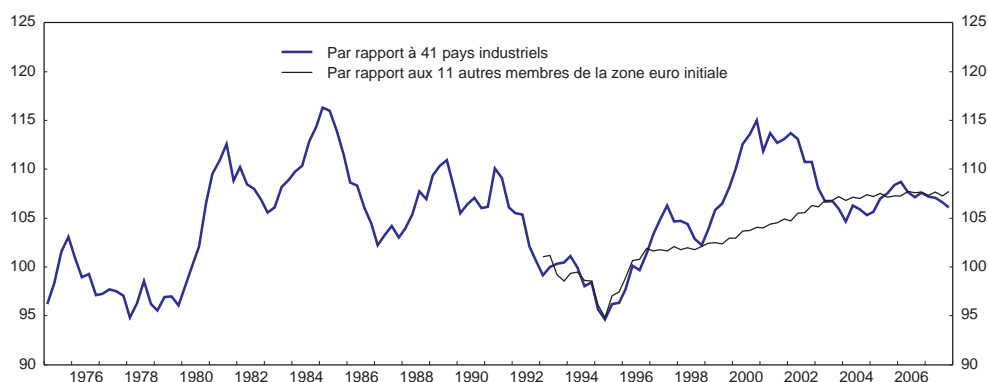
— 1975T2 - - - 1982T3 - - - 1993T1 — 2003T2



1. À prix constants, chaînés. La productivité du travail correspond au PIB réel divisé par le nombre total d'heures travaillées par toutes les personnes occupant un emploi.


Source : OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 82; et OCDE (2007), base de données des *Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278623637527>

Graphique 1.2. **Compétitivité internationale de l'Allemagne**Taux de change réel effectif sur la base de l'IPC, 1993 = 100¹

1. Pondération en fonction de la structure des échanges. Une courbe ascendante indique une dépréciation en termes réels (gains de compétitivité).

Source : OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 82.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278671324823>

elle est ainsi passée de quelque 8 % en 1995 à 9 % en 2005, alors que la part de marché d'autres pays industrialisés s'est généralement inscrite en retrait de 20 % environ pendant que celle de la Chine montait en flèche, passant de 3 % à 10 %¹. Le relèvement de la TVA début 2007, qui a en partie servi à financer une diminution des coûts de main-d'œuvre non salariaux (et de la pression fiscale future en général, puisque les recettes correspondantes ont été mises à profit pour résorber le déficit budgétaire), pourrait également permettre d'améliorer modérément la compétitivité-coûts, quoique cet effet s'estompera probablement avec le temps. À long terme, il pourrait aussi restreindre quelque peu la taille du secteur des biens faisant l'objet d'échanges internationaux (encadré 1.1).

Dans un deuxième temps, l'embellie a touché l'investissement des entreprises, à la fin 2004. Cette reprise a fait suite à une période marquée par l'extrême faiblesse des dépenses d'investissement : les acquisitions de machines et d'équipements ont fléchi de 10 % de 2000 à 2002 et se sont maintenues à ce niveau en 2003 (l'investissement nominal en machines et équipements est revenu de 9,7 % du PIB nominal en 2000 à 8 % en 2003); la construction industrielle et commerciale a poursuivi son vertigineux repli amorcé en 1993, avec une nouvelle chute de 35 % entre 2000 et le début de 2005, la correction du boom antérieur et postérieur à la réunification se poursuivant. Durant les premières phases du rebond économique, les investissements réalisés visaient principalement à remplacer et à moderniser l'existant. Récemment, l'accroissement des capacités de production a pris de l'ampleur. Le relèvement du taux des déductions pour amortissement en 2006 et 2007, destiné à anticiper certains des avantages liés à l'abaissement programmé du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en 2008, a également stimulé l'investissement. L'investissement total dans la construction, cependant, ne s'est pas raffermi avant 2006, année pendant laquelle l'investissement dans les infrastructures publiques est reparti à la hausse, à la faveur d'une amélioration de la situation budgétaire; pour sa part, l'investissement dans le secteur du logement a progressé, sous l'effet de stimuli temporaires liés à la volonté de devancer le relèvement de la TVA (en janvier 2007), en profitant des aides octroyées pour la construction de logements neufs occupés par leur propriétaire avant la suppression de ce dispositif et de diverses mesures fiscales (programme de rénovation énergétique des bâtiments, abattement accordé aux particuliers pour les travaux de rénovation réalisés par

Encadré 1.1. Relèvement du taux de la TVA, compétitivité et biens faisant ou non l'objet d'échanges internationaux

Hormis une modification de la structure fiscale nationale, le relèvement de trois points du taux normal de la TVA intervenu en Allemagne en janvier 2007 et l'abaissement concomitant du taux des cotisations d'assurance chômage de 6.5 % à 4.2 % passent pour avoir un effet bénéfique sur la compétitivité extérieure. Le raisonnement est le suivant : en vertu du principe du pays de destination, la TVA majorée s'applique à la fois aux producteurs nationaux et aux producteurs étrangers exportant vers l'Allemagne, si bien que chaque camp se livre concurrence sur la base des prix à la production. Toutefois, seuls les producteurs nationaux bénéficient en Allemagne de la diminution des cotisations de sécurité sociale (les cotisations d'assurance chômage sont pour moitié à la charge des employeurs). Cette analyse est fondée sur l'hypothèse que les cotisations de sécurité sociale sont en partie du moins supportées par les employeurs et qu'en conséquence une réduction de ces cotisations allège leurs coûts de main-d'œuvre. Par analogie, les exportateurs tirent parti de l'abaissement de la composante non salariale des coûts, bien que la TVA majorée ne s'applique pas aux biens qu'ils vendent à l'étranger.

Un exercice de réflexion permet d'y voir plus clair dans ce raisonnement. Pour simplifier l'analyse des effets de cette réorganisation de la ponction fiscale, supposons dans un premier temps que l'ensemble des impôts sur le travail (TVA incluse) soient supportés par la main-d'œuvre et que cet ajustement se produit immédiatement. Selon cette hypothèse, les taux de salaire n'enregistrent pas de progression (ou de diminution) lorsque la TVA augmente, et les coûts de main-d'œuvre ne ressortent pas en baisse (ou en hausse) lorsque les prélèvements directs sur les revenus du travail, comme les cotisations de sécurité sociale – patronales ou salariales – diminuent (augmentent). De plus, supposons que ce réaménagement de la structure fiscale n'ait pas d'incidence sur les recettes – c'est-à-dire que l'intégralité de la hausse des recettes de TVA serve à financer une réduction des impôts sur les revenus du travail. En partant de ces hypothèses, le prix des importations et celui des biens ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux commencent par augmenter proportionnellement à la hausse de la TVA, tandis que les prix à la production demeurent inchangés pour les exportations. La progression des prix intérieurs se traduit par un excédent de la demande d'encaisses réelles. Dans un régime de taux de change flottants, l'équilibre monétaire pourrait être rétabli grâce à une augmentation du taux de change nominal. Cette appréciation ferait baisser le prix des exportations, favorisant un transfert des ressources des exportations vers la production de biens non échangés. La contraction consécutive des exportations exercerait des pressions à la baisse sur le taux de change, entraînant une nouvelle hausse des prix à l'importation et favorisant la substitution des biens non échangés aux importations. L'équilibre final se caractériserait par une diminution de la part des importations et des exportations dans le PIB et par une augmentation de celle des biens non échangés. En partant de l'hypothèse d'un régime de taux de change fixes, le résultat final est le même, à ceci près que l'équilibre monétaire est rétabli en important des encaisses monétaires (c'est-à-dire par le biais d'un excédent provisoire de la balance des paiements) qui viennent entériner l'augmentation des prix intérieurs.

En revanche, si on suppose que la main-d'œuvre n'est soumise à aucun impôt sur le travail, alors la majoration de la TVA et la réduction concomitante des impôts sur les revenus du travail entraîneront une hausse des prix à l'importation proportionnelle à celle de la TVA, les prix des biens non échangés sur le marché mondial demeurant inchangés (l'effet de l'augmentation de la TVA est alors compensé par celui de la réduction des impôts sur les revenus du travail); elles feront également baisser les prix à la production des exportations proportionnellement à la diminution des impôts sur les revenus du

Encadré 1.1. Relèvement du taux de la TVA, compétitivité et biens faisant ou non l'objet d'échanges internationaux (suite)

travail. Cette configuration équivaut à une dépréciation du taux de change nominal. De même qu'une telle dépréciation n'est pas susceptible de perdurer lorsqu'elle ne s'accompagne pas d'autres événements modifiant le taux de change d'équilibre réel, l'amélioration de la compétitivité obtenue, selon ces hypothèses, grâce au redéploiement de la ponction fiscale ne durera pas. Dans un régime de taux de change flottants, les pressions en faveur d'un retour à l'équilibre monétaire provoqueront une appréciation du taux de change qui viendra annuler l'augmentation des prix à l'importation et la réduction des prix à l'exportation intervenues dans un premier temps, le taux de change réel revenant ainsi à sa valeur initiale. Dans un régime de taux de change fixes, l'équilibre monétaire sera rétabli en important des encaisses monétaires pour entériner la hausse des prix. Il en résultera un renchérissement des biens non échangés et des exportations qui supprimera leurs éventuels avantages concurrentiels d'origine.

La conclusion de cette analyse est que l'effet réel à long terme de ces modifications de la structure fiscale peut aller d'une absence d'impact à une contraction du secteur des biens échangés, en fonction de la part des impôts sur les revenus du travail qui est *in fine* supportée par la main-d'œuvre. Plus ce phénomène joue, plus l'ouverture de l'économie en question se réduit. Empiriquement, la proportion des impôts sur les revenus du travail qui est en définitive supportée par la main-d'œuvre dépend de l'élasticité relative de la demande et de l'offre de main-d'œuvre – plus l'offre de main-d'œuvre est inélastique et la demande de main-d'œuvre élastique, plus les impôts sur le travail seront à la charge de la main-d'œuvre. Les études empiriques observent généralement que l'offre de main-d'œuvre est moins élastique que la demande; l'hypothèse extrême formulée précédemment, selon laquelle l'intégralité des impôts est en fin de compte supportée par la main-d'œuvre, correspond à une demande de main-d'œuvre parfaitement élastique ou à une offre de main-d'œuvre parfaitement inélastique. Par conséquent, à l'équilibre final, les importations et les exportations diminueront probablement en proportion du PIB tandis que la part des biens non échangés augmentera, au moins dans une certaine mesure. Le relèvement de la TVA allemande ayant été relativement modéré dans les faits (le taux réduit n'a pas été modifié), il est aussi probable que les effets de cet ordre soient limités.

un artisan qualifié). Le rebond de l'investissement dans la construction s'est maintenu en 2007, en dépit d'un fléchissement du côté du logement.

Un des moteurs de l'activité économique, la consommation des ménages, ne s'est pas mis en marche, contrairement à l'évolution observée durant les cycles précédents (voir graphique 1.1). L'atonie de la consommation des ménages est essentiellement attribuable à la progression limitée de leur revenu; cette situation s'explique également par la hausse de leur taux d'épargne, due en partie à l'introduction d'un dispositif d'épargne retraite assorti d'avantages fiscaux (*Riester-Rente*). La faiblesse des revenus des ménages traduit non pas celle de l'augmentation du volume des heures travaillées – qui de fait a été bien plus soutenue qu'au cours des précédentes phases d'expansion² – mais plutôt celle de la croissance des taux de salaires. La rémunération horaire réelle des salariés rapportée aux prix à la consommation (autrement dit le taux de salaire de la consommation réelle) a diminué en moyenne de 1.7 % par an (soit 1.3 % si l'on fait abstraction de la progression de l'IPC estimée à 1.3 % pour 2007 en liaison avec le relèvement de la TVA en janvier 2007) au cours des 13 premiers trimestres de l'embellie en cours, alors qu'elle affichait une forte hausse durant les reprises antérieures (tableau 1.1). Comme lors des précédentes phases

**Tableau 1.1. Évolution de la productivité horaire du travail
et du taux de salaire réel durant les phases d'expansion récentes**

Variation moyenne annuelle en pourcentage sur 13 trimestres

Creux ¹	Productivité du travail	Taux de salaire de la production réelle ²	Taux de salaire de la consommation réelle ³
1975 T2	5.5	4.3	4.1
1982 T3	3.8	1.5	1.3
1993 T1	2.7	1.5	1.1
2003 T2	1.6	-0.8	-1.74

1. Creux cyclique défini par la Deutsche Bundesbank. Les données relatives aux deux premières périodes de reprise correspondent à la partie occidentale.

2. Salaire horaire corrigé du déflateur du PIB.

3. Salaire horaire corrigé de l'IPC.

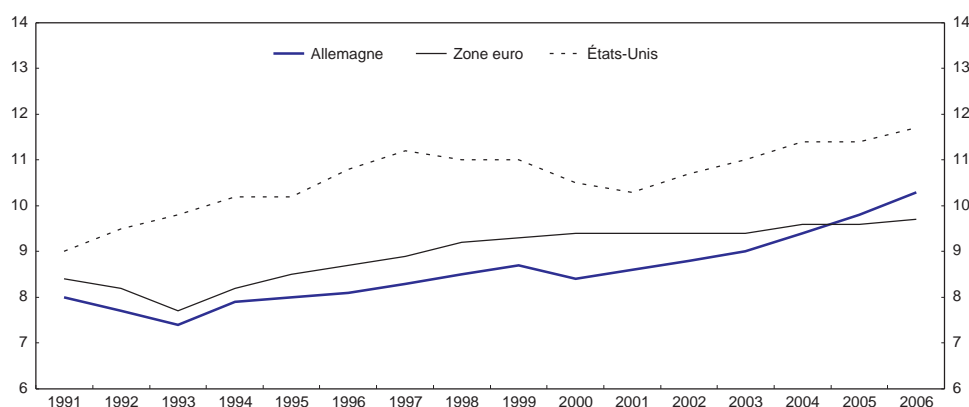
4. Si l'on fait abstraction de la hausse de l'IPC estimée à 1.3 %, associée à la majoration de la TVA début 2007, le taux de salaire de la consommation réelle a reculé en moyenne de 1.3 % par an.

Source : OCDE (2007), Base de données des Comptes nationaux et calculs de l'OCDE.

d'expansion, les termes de l'échange de l'Allemagne se sont détériorés (en raison d'un renchérissement de l'énergie et de l'alimentation), de sorte que les taux de salaire de la production réelle (soit la rémunération horaire des salariés corrigée du déflateur du PIB) ont progressé plus vite que ceux de la consommation réelle³. Cela étant, l'écart observé entre l'augmentation des taux de salaire de la production réelle et celle des taux de salaire de la consommation réelle pendant la période de redressement actuelle, corrigé des effets de la hausse de la TVA, est analogue à celui de la précédente phase d'expansion, bien qu'il soit plus marqué qu'au cours des reprises antérieures.

La décélération tendancielle des taux de salaire de la production réelle au cours des phases de reprise successives s'explique en partie par un fléchissement de la croissance de la productivité horaire du travail, qui a fortement chuté d'une période d'expansion à l'autre (voir graphique 1.1 et tableau 1.1). Néanmoins, l'écart entre le taux de croissance annuel moyen de la productivité horaire du travail et celui des taux de salaire de la production réelle, relativement important pendant la reprise actuelle, s'établit à 2.4 %, soit le double de l'écart enregistré pendant le précédent épisode de redressement de l'activité économique. Il est néanmoins identique à celui observé durant la reprise amorcée au troisième trimestre 1982, signe que le rebond actuel n'a rien d'exceptionnel. Durant ces deux phases d'expansion, les entreprises allemandes ont pris des mesures énergiques pour ramener le taux de rendement net du stock net de capital au-dessus de la moyenne des pays de la zone euro, alors que lors des deux autres reprises, les taux de rendement de l'Allemagne sont restés inférieurs à ceux des économies de la zone euro (graphique 1.3). Ce qui distingue néanmoins cette reprise de celle du début des années 80 est qu'un écart important s'était déjà creusé durant le précédent cycle économique entre la croissance de la productivité du travail et celle du taux de salaire réel – l'accès de faiblesse des salaires ne venant donc pas corriger leur envolée enregistrée durant la phase d'expansion antérieure (graphique 1.4). La progression extrêmement faible des taux de salaire de la production réelle par rapport à la productivité du travail, qui dure désormais depuis sept ans, semble traduire un effritement du pouvoir de négociation des travailleurs. La délocalisation de la production vers des sites à plus bas salaires, bien souvent dans des pays limitrophes, ou les menaces en ce sens, semblent avoir rendu les syndicats plus enclins à accepter une modération des salaires. De surcroît, le taux de syndicalisation et la proportion de salariés bénéficiant d'accords salariaux de branche ont diminué. Les réformes introduites ces dernières années

Graphique 1.3. Rendement net du stock net de capital, ensemble de l'économie



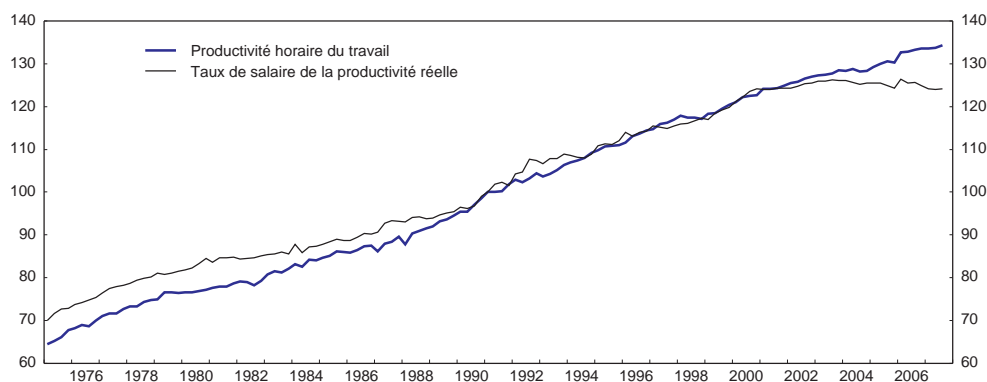
Note : Revenu intérieur net aux prix du marché courants, minoré des revenus du travail – y compris les revenus imputés tirés de l'activité entrepreneuriale – rapporté au stock net de capital aux prix d'achat, à partir des informations provenant de la base de données AMECO de la Commission européenne.

Source : Ministère fédéral de l'Économie et de la Technologie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278706054380>


Graphique 1.4. Productivité horaire du travail et taux de salaire de la production réelle

Indice, T1 1991 = 100



1. La productivité horaire du travail correspond au PIB réel divisé par le nombre total d'heures travaillées par toutes les personnes occupant un emploi. Les taux de salaire de la production réelle correspondent à la rémunération des salariés divisée par le total des heures travaillées par tous les salariés.

Source : OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 82; et OCDE (2007), base de données des *Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278787481160>

sur le marché du travail ont augmenté l'offre de main-d'œuvre effective, ce qui aurait également exercé des pressions sur les taux de salaire par rapport à la productivité : ces mesures se sont avérées nécessaires pour faire entrer de la main-d'œuvre supplémentaire sur le marché de l'emploi. (Bien qu'il soit trop tôt pour établir empiriquement que ces réformes ont accru l'intensité en main-d'œuvre de la production, il est pour le moins frappant de constater qu'une hausse sans précédent du total des heures travaillées s'est produite dans leur sillage (graphique 1.1). De plus, ces réformes ont amené sur le marché de l'emploi des personnes ne pouvant gagner que des salaires relativement faibles, ce qui a également fait baisser les taux de salaire moyens.

Bien que le nombre des heures travaillées ait fortement augmenté ces dernières années, la progression des taux de salaire a été si faible que la part des revenus du travail dans le revenu national a diminué assez sensiblement, revenant de 54 % en 2000 à 49 % en 2007. Ce repli s'inscrit dans le cadre d'un fléchissement à long terme amorcé au début des années 80, la part des salaires étant alors de 60 %. La contraction intervenue depuis le milieu des années 70 et le recul observé plus récemment sont très marqués par rapport à d'autres pays.

Les entreprises ont jeté les bases d'une croissance durable, puisque la part de leurs bénéfices dans le revenu national a fortement augmenté ces dernières années et qu'elles ont procédé à un assainissement drastique de leur bilan en restreignant leurs investissements dans un contexte de forte rentabilité – la capacité de financement du secteur des « sociétés financières et non financières » a été positive de 2002 à 2006 (c'est-à-dire que ce secteur a contribué au taux d'épargne global de l'économie, ce qui n'est pas le cas habituellement). En Allemagne, le secteur des entreprises est donc exceptionnellement bien placé pour résister aux chocs négatifs, comme la tourmente qui balaie les places financières depuis l'été 2007. À ce stade, le système bancaire et financier allemand dans son ensemble a bien résisté aux effets directs de la crise du crédit et a fait la preuve de sa stabilité (Deutsche Bundesbank, 2007b). Des faiblesses sont néanmoins apparues dans certains établissements de crédit publics (les *Landesbanken*), révélant une partie des problèmes liés à la présence capitaliste de l'État qui ont été abordés dans de précédentes *Études* (OCDE, 2001, 2003) et accélérant, espérons-le, la prise en compte des précédentes recommandations de privatisation. La bonne santé du secteur des entreprises transparaît dans les prévisions de l'OCDE qui font état d'une croissance persistante à court terme, bien qu'inférieure aux chiffres de 2007, en dépit de la détérioration prévisible de la situation économique mondiale (encadré 1.2).

... mais la progression du PIB potentiel marque le pas, principalement à cause du ralentissement de la croissance de la productivité du travail

Bien que la reprise de l'activité économique soit très encourageante, elle s'inscrit dans un contexte de déclin à long terme de la croissance du PIB potentiel. L'OCDE estime que le taux de croissance potentielle de l'Allemagne est revenu d'environ 2 % au début des années 90 à quelque 1½ pour cent ces dernières années (graphique 1.5). Cet essoufflement s'explique principalement par une décélération tendancielle de la productivité du travail du même ordre de grandeur au cours de la décennie actuelle : le nombre total tendanciel d'heures travaillées n'a pas progressé sur cette période (la baisse des années 90 étant compensée par la hausse des dernières années), de sorte que l'augmentation du PIB potentiel était égale à la croissance de la productivité du travail au début des années 90 et au cours des années récentes⁴. La décélération tendancielle de la productivité du travail reflète à son tour une moindre contribution de l'accroissement de l'intensité capitaliste : on estime que le taux de croissance tendancielle de la PMF est resté stable à environ 1 % par an sur toute la période. Cette plus faible contribution traduit le ralentissement de la croissance des services du capital.

Le recul du taux de croissance potentielle estimé de l'Allemagne est très marqué si on le compare à l'évolution observée dans l'UE11⁵, où ce taux s'est maintenu aux alentours de 2¾ pour cent, et les taux récents sont beaucoup plus faibles qu'aux États-Unis (2¾ pour cent) ou que dans l'UE11 (voir le graphique 1.5). Bien que l'augmentation de la productivité horaire du travail dans l'UE11 ait elle aussi rétrogradé d'environ 2 % à 1½ pour cent, cet effet sur le taux de croissance potentielle a été compensé par la hausse du nombre total

Encadré 1.2. Évolutions et perspectives économiques à court terme

L'économie ayant connu une croissance quasiment deux fois plus rapide que son taux potentiel pendant deux années consécutives, l'écart de production s'est entièrement résorbé selon les estimations et on prévoit une décélération de la reprise sur les deux prochaines années. Sous l'effet du moindre sous-emploi des ressources et en réaction à la vigueur de l'euro, les importations devraient se raffermir et la contribution du commerce extérieur diminuer sensiblement. En dépit d'un renforcement des contraintes de capacité, l'investissement fixe des entreprises devrait également croître à un rythme moins soutenu selon les prévisions, en raison de la modification des règles d'amortissement au début de 2008 et de l'impact différé du durcissement antérieur des conditions monétaires. Bien que les entreprises allemandes soient moins tributaires des financements extérieurs grâce à l'excellente tenue de leurs bénéficiaires, la crise des marchés du crédit, amorcée durant l'été 2007, risque de durer plus longtemps que prévu et de peser sur l'investissement à l'avenir. L'essoufflement général du dynamisme des exportations et de l'investissement sera probablement compensé en partie par un rééquilibrage de la croissance en faveur de la consommation privée. Cette évolution s'inscrirait dans le droit fil des précédentes phases de reprise et s'expliquerait par les gains de revenus des ménages résultant de l'embellie en cours sur le marché du travail. De plus, le taux d'épargne pourrait fléchir progressivement, soutenant ainsi un peu plus la consommation.

Ces perspectives optimistes concernant la consommation sont fondées sur l'hypothèse que l'inflation n'augmentera pas davantage. Même en tablant sur une décélération graduelle des prix de l'alimentation, la hausse annuelle des prix à la consommation devrait rester soutenue en 2008 (2.3 %), en raison notamment d'une accélération modérée de la croissance des salaires, avant de revenir à 1.8 % en 2009. Selon les prévisions, le chômage poursuivra son repli, mais à un rythme moindre qu'auparavant, également parce qu'il est déjà inférieur aux estimations du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU).

Tout bien considéré, le PIB devrait ressortir en hausse de 1.8 % en 2008 et de 1.6 % en 2009 (soit 2.1 % et 1.6 % hors correction du nombre des jours ouvrables) (tableau 1.2).

Tableau 1.2. **Demande et production**

Variation En pourcentage par rapport à l'année précédente, prix chaînés pour les années antérieures¹

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
						Prévisions	
Consommation privée	0.2	-0.2	0.1	1.1	-0.2	1.8	1.7
Consommation publique	0.4	-1.5	0.5	0.9	2.0	1.2	1.5
Formation brute de capital fixe	-0.2	-1.1	1.3	7.0	5.2	2.0	2.4
Machines et équipements	1.2	3.0	6.2	8.7	7.7	3.4	3.4
Construction	-1.4	-4.5	-3.0	5.4	2.9	0.7	1.6
Formation de stocks	0.5	-0.1	0.1	-0.1	0.2	-0.1	0.0
Demande intérieure finale	0.6	-0.7	0.5	2.1	1.5	1.6	1.8
Solde extérieur	-0.8	1.2	0.5	1.1	1.3	0.2	0.0
Exportations de biens et services	2.4	9.2	7.4	12.9	8.4	7.2	6.2
Importations de biens et services	5.3	6.5	6.9	11.5	6.4	7.8	7.2
Produit intérieur brut	-0.2	0.6	1.0	3.1	2.6	1.8	1.6
PIB non corrigé des jours ouvrables	-0.2	1.1	0.8	2.9	2.5	2.1	1.6
Prix à la consommation (harmonisés)	1.0	1.8	1.9	1.8	2.2	2.3	1.8
Emploi total	-0.9	0.4	-0.1	0.6	1.7	0.7	0.4
Taux de chômage, en pourcentage	8.7	9.2	9.1	8.1	6.4	5.7	5.6
Taux d'épargne des ménages, en pourcentage	10.3	10.4	10.5	10.5	11.1	10.4	10.0
Solde du compte des opérations courantes, en pourcentage du PIB	1.9	4.2	4.6	4.9	6.0	6.0	6.0

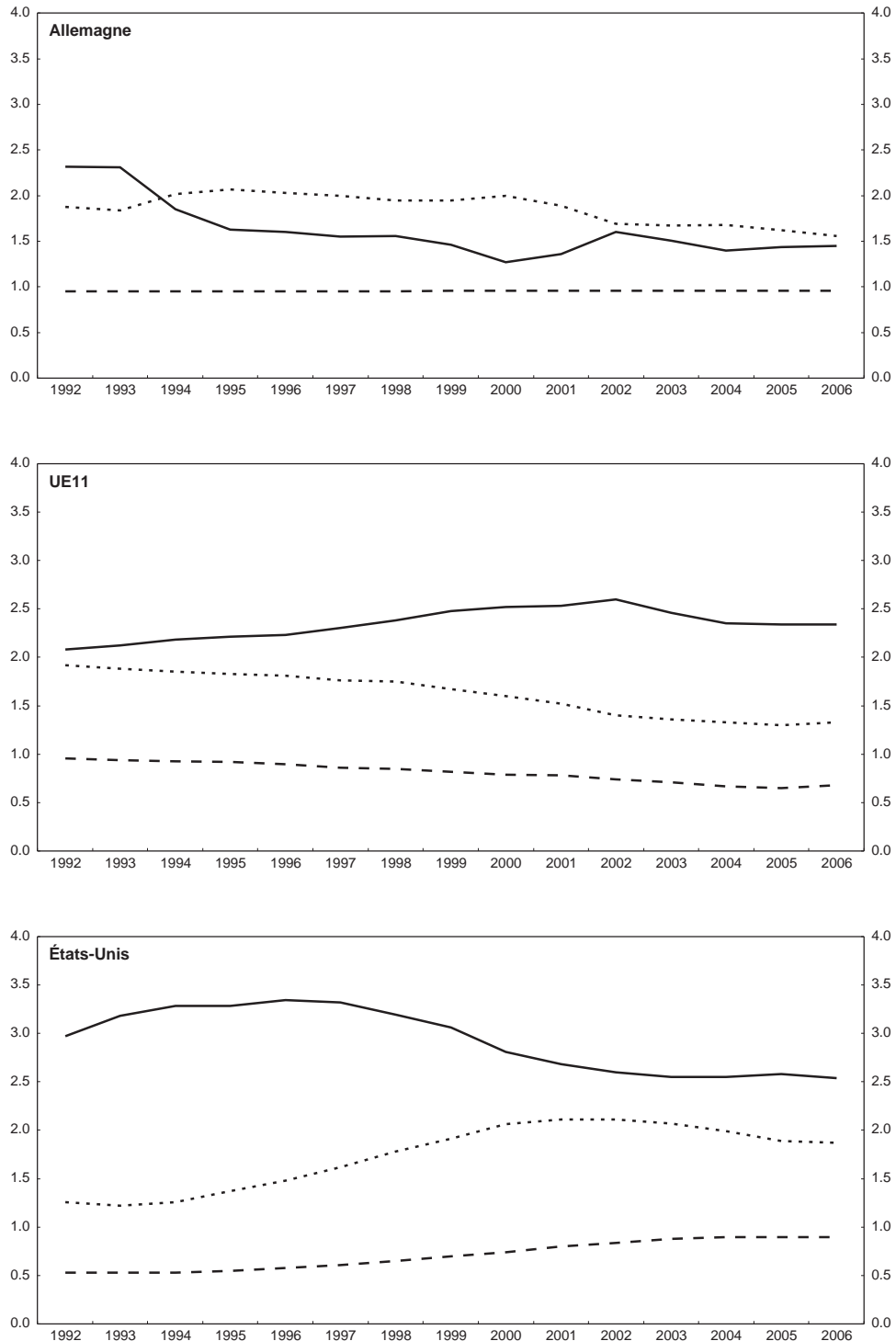
1. Croissance pour toutes les variables, hormis la variation de la formation de stocks et du solde extérieur (contribution à la variation du PIB) et le taux de chômage ainsi que les rubriques suivantes. Emploi et chômage dans l'optique de la comptabilité nationale. Les prévisions de taux de chômage des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 82, ont été harmonisées avec les séries rétrospectives révisées introduites au troisième trimestre 2007. L'emploi comprend le travail indépendant.

Source : OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 82.

Graphique 1.5. Évolution de la croissance du PIB potentiel, de la productivité horaire du travail et de la PMF

En pourcentage

— Production potentielle ··· Productivité horaire du travail - - - Productivité multifactorielle



Note : L'UE11 désigne l'UE15 moins DEU, AUT, LUX et PRT. Les calculs utilisent des séries basées sur des valeurs tendancielles.
 Source : OCDE (2007), base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 82.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278864046162>

tendancier d'heures travaillées. Même si les taux de croissance de la productivité du travail ont suivi une évolution similaire, la baisse de ce taux dans l'UE11 reflète non seulement une moindre contribution de l'accroissement de l'intensité capitalistique, comme en Allemagne, mais aussi une progression ralentie de la PMF, contrairement à l'Allemagne. Les taux de croissance de la productivité du travail en Allemagne comme dans l'UE11 ont été très faibles comparativement à ceux des États-Unis, qui sont passés de 1¼ pour cent au début des années 90 à plus de 2 % ces dernières années. Dans ce pays, l'essentiel de cette hausse est imputable au redressement de la croissance de la PMF. Elle avoisine actuellement 1 %, comme en Allemagne. Parallèlement, la contribution de l'accroissement de l'intensité capitalistique à l'augmentation de la productivité du travail est pratiquement deux fois plus élevée aux États-Unis qu'en Allemagne.

Compte tenu de la reprise des investissements et de la plus vive progression du nombre total d'heures travaillées (voir ci-dessus), l'OCDE prévoit que la croissance du PIB potentiel s'accélérera légèrement au cours des prochaines années pour atteindre quelque 1¼ pour cent. Bien que comparable à ceux enregistrés dans l'UE11, ce taux n'en serait pas moins très en deçà de celui des États-Unis (autour de 2½ pour cent). Environ la moitié du déficit de croissance potentielle prévu en Allemagne est due à une progression plus faible de la productivité horaire du travail.

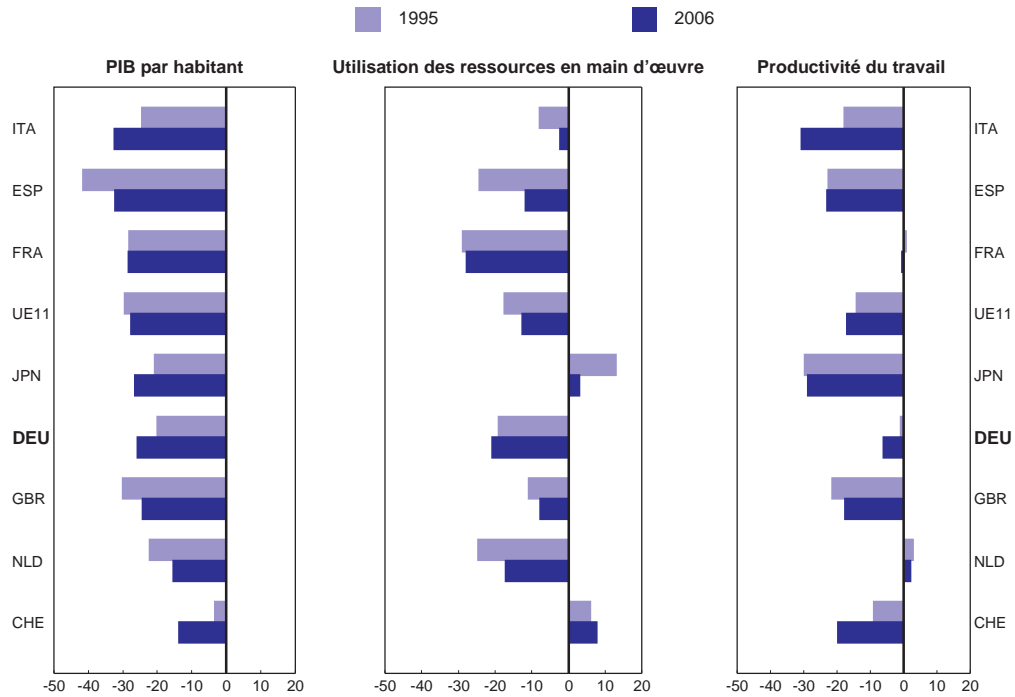
Il subsiste d'importantes marges pour renforcer la croissance du PIB potentiel par habitant

Face à l'atonie relative de la croissance de la production potentielle de l'Allemagne au cours de la dernière décennie, la convergence du PIB potentiel par habitant vers celui des États-Unis s'est inversée : on est revenu de 78 % du taux enregistré par les États-Unis en 1995 à 73 % en 2006 (graphique 1.6). Cette divergence reflète la baisse, par rapport aux États-Unis, du nombre total d'heures travaillées par habitant comme de la productivité horaire du travail. Le principal facteur qui explique l'écart actuel du PIB potentiel par habitant vis-à-vis des États-Unis est le nombre total d'heures travaillées par habitant. Ce déficit est principalement dû à la faiblesse relative de la durée moyenne du travail par personne occupée en Allemagne (graphique 1.7). Par ailleurs, le taux d'emploi est plus faible en Allemagne qu'aux États-Unis, en raison d'un chômage plus élevé; les taux d'activité en Allemagne et aux États-Unis sont similaires. Les facteurs démographiques (le pourcentage de la population en âge de travailler) ont peu d'effet sur l'écart du taux d'utilisation de la main-d'œuvre entre l'Allemagne et les États-Unis. Même si l'Allemagne est parvenue à accroître son taux d'utilisation de la main-d'œuvre ces dernières années, il lui reste encore beaucoup à faire pour atteindre le niveau des pays les plus performants en ce domaine.

En Allemagne, la productivité horaire du travail dans les secteurs marchands est tombée de 95 % du niveau enregistré aux États-Unis en 1997 à 86 % en 2004 (graphique 1.8)⁶. Dans les secteurs où la productivité allemande était inférieure en 1997, les niveaux de productivité ont convergé vers ceux des États-Unis, sauf dans la fabrication de TIC (équipements électriques et optiques), l'intermédiation financière et l'hôtellerie-restauration. En 1997, la productivité était plus élevée en Allemagne dans la distribution (commerce de gros et de détail), les services aux entreprises (immobilier et activités de service aux entreprises) et les communications (postes et télécommunications), mais était retombée au niveau des États-Unis en 2004 dans tous ces secteurs, hormis les communications, où l'écart de productivité en faveur de l'Allemagne a continué de se creuser. Le potentiel de rattrapage demeure considérable dans les secteurs suivants : secteur manufacturier à forte intensité de


Graphique 1.6. **Décomposition du PIB par habitant par rapport aux États-Unis**

En pourcentage



Note : La décomposition est basée sur l'équation $GDP/POP = [(ET \times HRS)/POP] \times [GDP/(ET \times HRS)]$ où POP désigne la population totale, ET l'emploi total et HRS le nombre moyen d'heures travaillées par personne occupée. Sauf pour POP, les séries sont des valeurs tendanciennes. Le PIB à prix courants a été converti en parités de pouvoir d'achat courant en USD. Les mesures par rapport aux États-Unis pour une variable v et un pays c sont $100 \times [v(c) - v(USA)]/v(USA)$ et sont analogues aux taux de croissance dans le temps. L'application de logarithmes naturels à la relation multiplicative permet d'obtenir une décomposition additive exacte du PIB par habitant dans le pays c par rapport à celui des États-Unis. Au contraire, cette transformation n'a pas été opérée pour les graphiques ci-dessus, de sorte qu'on obtient un résidu pour chaque pays qui peut aller de +6 pour ESP en 1995 à -4 pour JPN en 1995 mais qui se situe généralement entre +2 et -2. UE11 désigne l'UE15 moins AUT, LUX et PRT, pour lesquels on ne dispose pas de données, et DEU.

Source : OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 82; et OCDE (2007), base de données des *Comptes nationaux*.

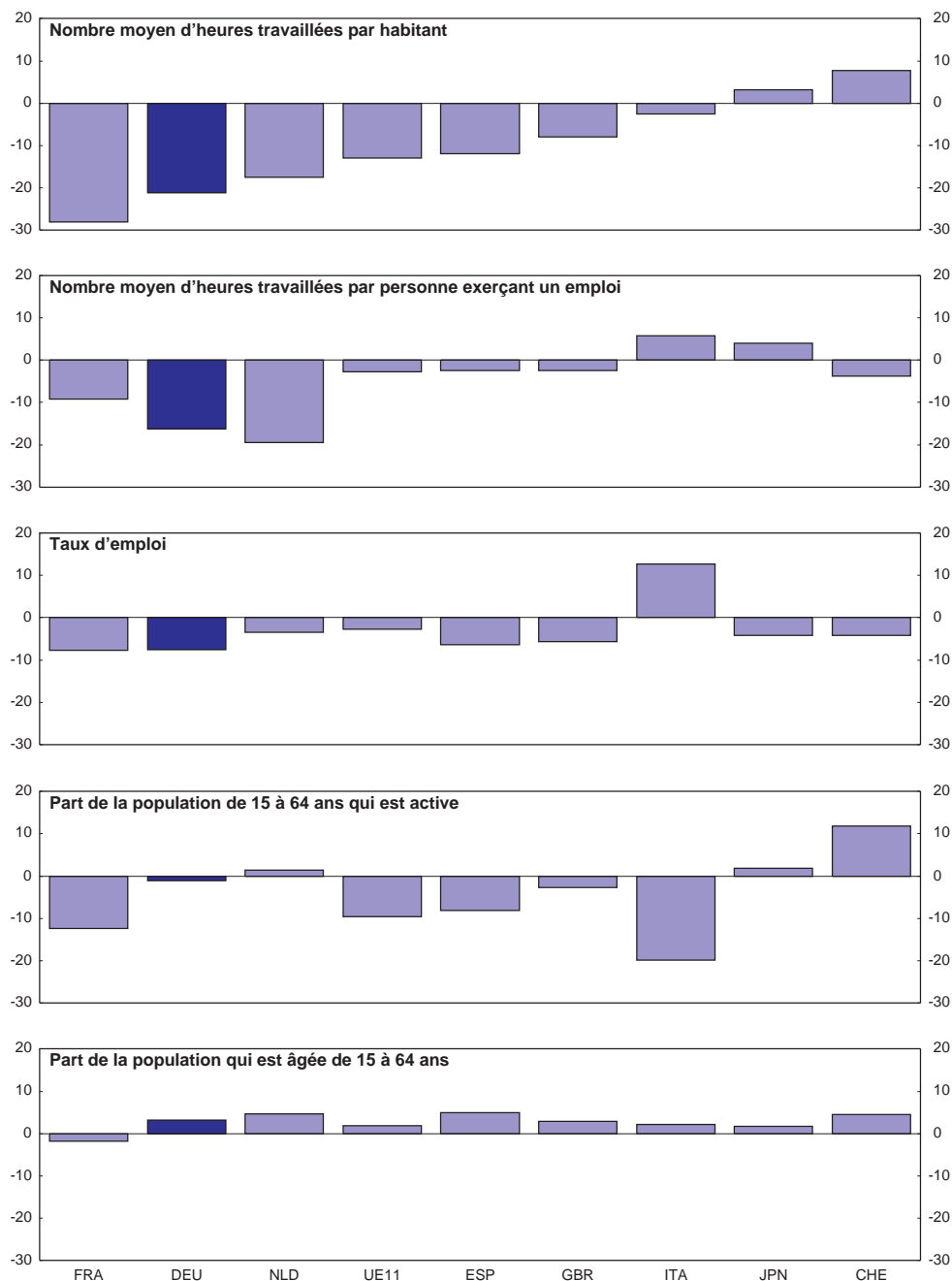
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280005164854>

TIC; électricité, gaz et eau (EGE); activités extractives; transports et entreposage; agriculture; intermédiation financière; hôtellerie-restauration.

Entre 1997 et 2004, la croissance annuelle moyenne de la productivité horaire du travail dans les secteurs marchands était de 1.7 % en Allemagne, soit bien en deçà des 3.1 % réalisés par les États-Unis (tableau 1.3). Les secteurs des services à forte intensité de TIC – distribution, intermédiation financière, services aux entreprises – ont moins contribué à l'augmentation de la productivité du travail en Allemagne qu'aux États-Unis, de même que la fabrication de TIC et les communications. Les taux de croissance de la productivité étaient nettement inférieurs à ceux des États-Unis dans tous ces secteurs sauf les communications, où l'Allemagne arrivait en tête; ce secteur représente une fraction plus faible de la production en Allemagne qu'aux États-Unis.


Graphique 1.7. Décomposition des apports de main-d'œuvre par habitant par rapport aux États-Unis

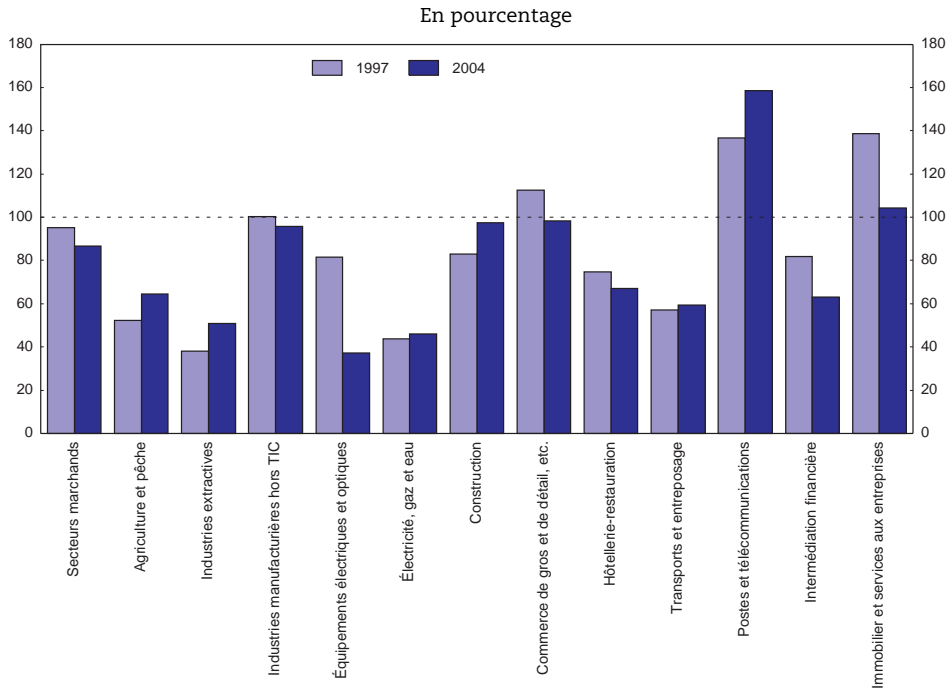
En pourcentage



1. La décomposition est basée sur l'équation $(ET \times HRS)/POP = (HRS) \times (ET/LF) \times (LF/POPT) \times (POPT/POP)$ où ET désigne l'emploi total, HRS le nombre moyen d'heures travaillées par personne occupée, POP la population totale, LF la population active et POPT la population âgée de 15 à 64 ans. Les séries sont des valeurs tendancielles, à l'exception de POP et de POPT. Les mesures par rapport aux États-Unis sont calculées selon la méthode indiquée dans la note du graphique 1.6 et portent sur l'année 2006. Les résidus sont pour l'essentiel égaux à 0 ou 1, l'intervalle allant de -2 à 5. UE11 désigne l'UE15 moins AUT, LUX et PRT, pour lesquels on ne dispose pas de données, et DEU.

Source : OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE* ; OCDE (2007), base de données des *Statistiques de la population active* ; et OCDE (2007), base de données des *Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280070208130>

Graphique 1.8. **Progrès de la productivité horaire du travail par secteur – rattrapage par rapport aux États-Unis**

Note : Productivité dans un secteur de l'économie allemande, en pourcentage de la productivité dans un secteur de l'économie américaine. La productivité est la valeur ajoutée divisée par le nombre total d'heures travaillées par toutes les personnes occupant un emploi. La valeur ajoutée aux États-Unis est convertie en parités de pouvoir d'achat en euros, sur la base de la structure des prix de 1997. Les secteurs marchands correspondent aux codes A à K de la CITI révision 3.

Source : Calculs de l'OCDE utilisant la base de données KLEMS de l'UE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/280081043246>

Tableau 1.3. **Contribution des secteurs à la croissance de la productivité horaire du travail dans l'économie marchande**¹

En pourcentage

	Allemagne	États-Unis
Secteurs marchands	1.8	3.1
Agriculture et pêche	0.1	0.0
Activités extractives	0.0	0.0
Activités de fabrication hors TIC	0.4	0.6
Équipements électriques et optiques	0.2	0.5
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	0.1	0.1
Construction	0.1	-0.1
Commerce de gros et de détail, etc.	0.3	0.7
Hôtellerie-restauration	0.0	0.0
Transports et entreposage	0.1	0.1
Postes et télécommunications	0.2	0.3
Intermédiation financière	0.0	0.4
Immobilier et activités de services aux entreprises	-0.5	0.7
Réaffectation des heures	0.8	-0.1

1. Décomposition de la croissance annuelle moyenne de 1997 à 2004, la productivité étant définie au graphique 1.8. Les contributions des secteurs à la croissance correspondent aux taux de croissance sectorielle pondérés en fonction de leur pourcentage dans la création de valeur ajoutée. La réaffectation des heures désigne la moyenne pondérée de l'augmentation sectorielle du nombre total d'heures travaillées, diminuée de l'augmentation du nombre d'heures travaillées dans les secteurs marchands. Pour plus de détails, voir Inklaar, R., M.P. Timmer et B. van Ark (2007), « Mind the Gap! International Comparisons of Productivity in Services and Goods Production », *German Economic Review* 8(2):281-307, équation (6) et tableau 1, pages 285, 290.

Source : Calculs de l'OCDE utilisant la base de données KLEMS de l'UE.

De grands progrès ont été accomplis dans l'assainissement des finances publiques, mais des tensions se dessinent à long terme

Ces dernières années, les finances publiques se sont considérablement améliorées. Le déficit budgétaire s'est contracté à hauteur de 4 points du PIB depuis 2003 et le budget des administrations publiques a atteint l'équilibre en 2007. Ce résultat reflète presque exclusivement la compression des dépenses, puisque la croissance de l'emploi et des salaires dans le secteur public a été bridée et que les paiements de prestations sociales et les subventions ont diminué. Malgré le relèvement du taux de la TVA en 2007 et la hausse des recettes générées par l'impôt sur les sociétés, les recettes globales en pourcentage du PIB ont baissé depuis 2003. Cette évolution traduit avant tout le fait que la diminution constante des cotisations de sécurité sociale, due principalement au faible taux de création d'emplois soumis à cotisations sociales enregistré récemment encore, a annulé tout gonflement des recettes. Les évolutions cycliques ont joué un moindre rôle que les évolutions structurelles dans l'amélioration des finances publiques ces dernières années. Sous l'effet de l'assainissement budgétaire engagé depuis quelques années, le budget corrigé des fluctuations conjoncturelles est désormais équilibré.

L'assainissement des finances publiques effectué ces dernières années donne à l'Allemagne un bon point de départ pour faire face aux pressions budgétaires à long terme. Les dépenses publiques consacrées à la santé, aux soins de longue durée et aux pensions devraient croître de 7½ points de PIB d'ici 2050 (tableau 1.4). Près de la moitié de cette augmentation est imputable aux coûts des soins de santé (+3.6 points). La hausse prévue des coûts traduit en grande partie les effets des progrès techniques, qui aboutissent à des traitements plus efficaces mais aussi plus onéreux; le vieillissement démographique représente seulement un neuvième de cette hausse⁷. On estime que les progrès techniques alourdiront les dépenses de santé de 1 % par an, soit la moyenne enregistrée dans les pays de l'OCDE entre 1980 et 2000⁸. La moitié environ de l'augmentation escomptée des coûts liés aux soins de longue durée (1.9 point) est imputable au vieillissement de la population, tandis que ce phénomène explique en totalité la hausse prévue des coûts des pensions de retraite (2.0 points).

L'augmentation totale prévisionnelle des dépenses consacrées à la santé, aux soins de longue durée et aux pensions en Allemagne se situe dans le bas de la fourchette des augmentations prévues pour les pays de l'OCDE. Ce résultat traduit en particulier une progression des dépenses liées aux pensions bien plus faible qu'en moyenne dans la plupart des autres pays. La réforme de 2004, qui a introduit un coefficient de viabilité dans la formule d'indexation des pensions, a largement contribué à cette situation favorable. Ce coefficient, qui ajuste les paiements de pensions pour tenir compte des variations du ratio des bénéficiaires d'une pension/cotisants, aura pour effet de réduire fortement les pensions à mesure que la population vieillira. À la suite de cette réforme, l'augmentation prévue des coûts des pensions d'ici 2050 a été ramenée de 5.5 % à 2 % du PIB. La réforme récemment adoptée, qui prévoit le relèvement progressif de l'âge du départ à la retraite de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029 (la réforme produira tous ses effets pour la cohorte née en 1964) et dont les prévisions indiquées dans le tableau 1.4 ne tiennent pas compte, atténuera plus encore la hausse prévue des dépenses liées aux pensions. Les travailleurs cotiseront plus longtemps et percevront leur pension sur une période plus courte⁹. En cotisant plus longtemps, les bénéficiaires d'une pension acquerront néanmoins des droits plus élevés. L'effet net devrait être une baisse des dépenses publiques consacrées aux

Tableau 1.4. **Évolution prévue des dépenses publiques consacrées à la santé, aux soins de longue durée et aux pensions**

2005-50, en points de PIB

	Santé		Soins de longue durée		Pensions	Total
		dont effet démographique :		dont effet démographique :		
États-Unis	3.4	0.2	1.7	0.9	1.8	7.0
Japon	4.3	1.1	2.2	1.4	0.6	7.1
Zone euro	3.7		2.2		3.0	8.9
Allemagne	3.6	0.4	1.9	0.9	2.0	7.5
France	3.5	0.3	1.7	1.2	2.1	7.3
Italie	3.8	0.5	2.9	1.4	0.4	7.0
Royaume-Uni	3.6	0.4	1.9	1.0	1.7	7.2
Canada	4.1	0.8	2.1	1.1	1.7	7.9
Belgique	3.3	0.1	1.9	0.9	5.1	10.3
Pays-Bas	3.8	0.6	2.0	0.7	3.8	9.6
Suède	3.2	0	1.1	0.3	0.8	5.1
Suisse	3.5	0.2	1.4	0.5	3.6	8.5
Australie	4.2	0.9	2.0	1.3	1.7	7.9
Danemark	3.5	0.3	1.5	0.7	3.2	8.2
Finlande	3.6	0.4	2.4	1.4	3.3	9.3
Grèce	3.9	0.6	2.7	0.8	10.3	16.8
Irlande	4.0	0.9	3.8	1.0	6.5	14.4
Corée	4.9	1.6	3.8	3.8	7.8	16.4
Luxembourg	3.7	0.5	3.1	0.9	7.4	14.3
Nouvelle-Zélande	4.2	0.9	2.0	1.5	5.9	12.0
Portugal	4.2	1.0	2.0	1.1	9.3	15.5
Espagne	4.1	0.9	2.4	0.8	7.0	13.5

Note : Les prévisions d'augmentation des dépenses de santé et de soins de longue durée dans les pays de l'OCDE ont été calculées en partant du postulat que les politiques et les tendances structurelles resteront inchangées. Les hypothèses correspondantes sont décrites en détail dans OCDE (2006), dans la section concernant les pressions sur les coûts. Les prévisions des dépenses consacrées au régime public de pension sont extraites de CPE UE (2006) pour les pays de l'UE; de Visco (2005) pour le Canada, le Japon, la Suisse et les États-Unis; et de Dang et autres (2001) pour l'Australie, la Corée et la Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 477, Paris; Visco, I. (2005), « Ageing and Pension System Reform: Implications for Financial Markets and Economic Policies », *Financial Market Trends*, supplément de novembre 2005, OCDE, Paris; CPE UE (2006), *Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Commission européenne, Bruxelles; et Dang et autres (2001), « Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 305, Paris.

pensions. Selon les projections du *Conseil des experts économiques*, cette réforme équivaut à une réduction du taux des cotisations de 0.5 point d'ici 2030 (*Sachverständigenrat*, 2007)¹⁰.

Compte tenu des politiques actuelles (et exception faite de la réforme récente de l'âge du départ à la retraite), la dette nette des administrations publiques devrait augmenter de 52 % du PIB en 2006 à plus de 170 % du PIB en 2050 (tableau 1.5). Par conséquent, la politique budgétaire ne suit pas une trajectoire viable dans le temps, qui impliquerait que les politiques actuelles puissent être financées indéfiniment en maintenant des taux d'imposition constants, sans explosion (ou implosion) de la dette publique. Cette situation est commune à tous les pays de l'OCDE, même si certains d'entre eux devraient contenir cette dette à un niveau modéré jusqu'en 2050. Traduisant la hausse modeste prévue des dépenses par rapport à d'autres économies (voir le tableau 1.4), l'augmentation prévue de la dette nette des administrations publiques en pourcentage du PIB entre 2006 et 2050 (120 %) est plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Pour maintenir le ratio

Tableau 1.5. **De nombreux pays de l'OCDE sont encore loin d'assurer la viabilité de leurs finances publiques**

	Dette nette des administrations publiques. En pourcentage du PIB			Excédent primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles. En pourcentage du PIB potentiel		
	Situation	Prévision sur la base de politiques inchangées		Situation	Prévision des Perspectives économiques de l'OCDE n° 81	Niveau requis pour ramener la dette nette à 20 % du PIB en 2050
		2006	2013			
États-Unis	43	50	267	-0.3	-0.6	3.7
Japon	85	94	425	-1.5	-2.0	5.1
Zone euro	50	42	203	1.4	1.7	5.0
Allemagne	52	45	171	1.3	1.6	4.1
France	42	40	192	0.6	0.6	4.0
Italie	95	91	268	0.5	2.2	5.1
Royaume-Uni	40	45	247	-0.9	-0.7	3.7
Canada	27	14	129	1.9	2.0	3.8
Belgique	76	57	189	4.7	4.2	6.2
Pays-Bas	34	26	213	3.5	1.6	4.9
Suède	-16	-26	6	1.5	1.9	1.5
Suisse	18	7	137	2.2	2.0	4.1
Australie	-5	-9	99	2.6	2.3	3.2
Danemark	3	-14	137	4.7	3.9	3.8
Finlande	-61	-67	66	3.1	2.7	3.6
Grèce	67	56	343	1.0	1.2	9.8
Irlande	3	-7	200	2.5	1.5	8.0
Corée	-35	-38	231	1.4	1.4	7.6
Luxembourg	-45	-35	240	-0.1	-0.2	7.2
Nouvelle-Zélande	-9	-20	210	2.8	2.5	5.3
Portugal	45	41	352	0.6	1.1	7.9
Espagne	26	7	187	3.2	2.6	6.9

Note : Les données relatives aux résultats pour 2006 et aux prévisions pour 2007 concernant l'excédent primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles sont tirées de la base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81, tandis que les prévisions à l'horizon 2013 pour la dette nette proviennent du scénario de référence à moyen terme des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 81. La dette nette a fait l'objet de projections jusqu'en 2050 dans un scénario qui additionne les pressions budgétaires à long terme (extraites du tableau 1) et le déficit primaire structurel en 2013 (provenant du scénario de référence à moyen terme des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 81), et dans lequel la croissance potentielle et le taux d'intérêt réel à long terme sont gelés à leurs niveaux de 2013 (provenant également du scénario de référence à moyen terme des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 81).

Source : OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Zone Euro* ; et calculs de l'OCDE utilisant la base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 81.

dette publique nette/PIB au niveau de 2006 sur le long terme, il aurait été nécessaire de dégager un excédent primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles de 4.1 % du PIB en 2006 contre les 1.3 % effectivement obtenus.

Étant donné qu'une fraction importante de l'augmentation des dépenses publiques prévue à long terme n'est pas liée au vieillissement démographique, il ne serait ni efficient, ni équitable de préfinancer l'intégralité de cette progression. Lorsqu'elles surviendront, les hausses des dépenses de santé qui sont imputables au progrès technique et à l'amélioration des revenus bénéficieront aux générations futures. Par conséquent, ce sont elles qui devraient prendre en charge leur financement. Ce faisant, elles conserveront la liberté de décider si les coûts marginaux générés par des dépenses de santé supplémentaires justifient les avantages marginaux qu'elles procurent, en contribuant à une répartition efficiente des ressources

dans le secteur de la santé. Ainsi, les générations actuelles ne sont pas mises à contribution pour financer la consommation de services de santé par les générations futures. Dans le même ordre d'idées, seules les augmentations des dépenses pour les soins de longue durée qui sont liées au vieillissement devraient faire l'objet d'un préfinancement des dépenses de santé dans les calculs de la viabilité budgétaire. Avec cette approche, il faudrait préfinancer un peu moins de la moitié de la hausse prévue des dépenses publiques à long terme indiquée dans le tableau 1.4 pour l'Allemagne afin de garantir la viabilité budgétaire¹¹. Grâce aux réformes de son système de retraite mises en œuvre ces dernières années, l'Allemagne est sur la bonne voie pour atteindre le degré de préfinancement conforme à ces projections¹². Néanmoins, maîtriser le dérapage des dépenses de santé reste un défi de taille.

Politiques visant à stimuler l'amélioration des niveaux de vie

Pérenniser l'assainissement des finances publiques (chapitre 2)

À l'avenir, préserver les gains récents liés à l'assainissement des finances publiques sera un défi important, tant pour des raisons conjoncturelles qu'à plus long terme. D'un point de vue conjoncturel, les politiques procycliques du passé devraient être évitées à l'avenir. Au cours du dernier cycle, la politique budgétaire est devenue expansionniste au moment du redressement, et le déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles s'est accru de plus de 2½ points entre 1999 et 2001. Il a alors fallu opérer un rééquilibrage pendant la phase de ralentissement à partir de 2003, lorsque l'Allemagne a fait l'objet de la procédure de déficit excessif prévue par le traité de Maastricht. On peut penser que cette politique a prolongé la période d'atonie de la croissance et rendu l'assainissement plus douloureux. Il est donc crucial, en phase actuelle de reprise, de résister aux pressions qui vont dans le sens d'une augmentation des dépenses. Mais à plus long terme, les progrès récents dans l'assainissement budgétaire doivent être préservés afin de pouvoir relever les défis induits par les coûts du vieillissement.

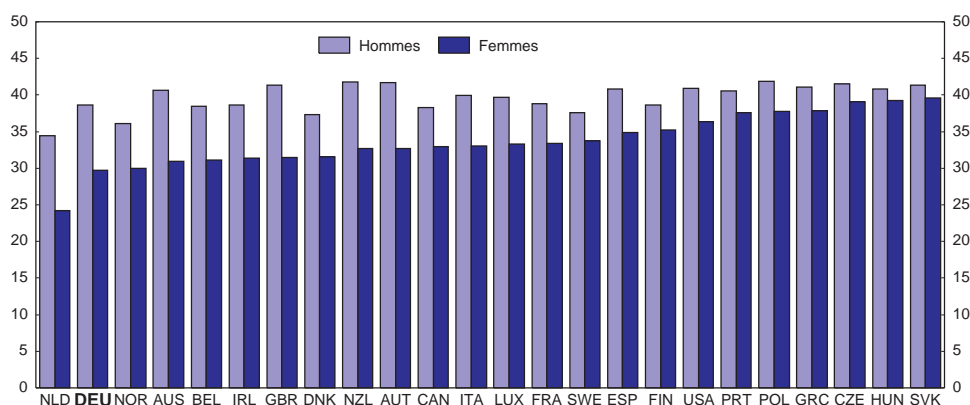
L'exemple d'autres pays montre que des règles de politique budgétaire saines peuvent être utiles pour pérenniser les gains découlant de la politique d'assainissement. Mais comme l'indiquent les politiques procycliques passées et le gonflement de la dette, la règle actuellement inscrite dans la Loi fondamentale allemande, qui stipule que le déficit budgétaire ne peut pas dépasser l'investissement, s'est avérée inefficace et devrait être réformée. En outre, les augmentations passées du déficit budgétaire étant souvent imputables à certaines déficiences au niveau des recettes, il conviendrait de consacrer plus d'efforts à sécuriser les recettes budgétaires dans une économie mondialisée. À cet égard, la réforme de l'impôt sur les sociétés est une étape dans la bonne direction. Toutefois, l'Allemagne pourrait aller plus loin pour déplacer la charge fiscale des bases d'imposition mobiles vers celles qui ne le sont pas. Enfin, améliorer le recouvrement de l'impôt devrait être une priorité pour tirer le meilleur parti du système actuel.

Supprimer les obstacles à l'augmentation du temps de travail et à la création d'emplois (chapitre 3)

La situation globale du marché du travail s'est considérablement améliorée au cours de la reprise conjoncturelle récente et les réformes passées y ont probablement contribué. Toutefois, il ne faudrait pas négliger les problèmes structurels qui subsistent; en réalité, l'environnement actuel favorable offre une occasion unique de mettre en œuvre des mesures de nature à pérenniser ces améliorations, remédiant ainsi au déficit d'utilisation de la main-d'œuvre évoqué ci-dessus. Un des problèmes rencontrés tient au faible nombre


d'heures travaillées par personne occupée, essentiellement dû à la prévalence du travail à temps partiel à horaire hebdomadaire très réduit. Ce phénomène concerne avant tout les femmes mariées et les mères de famille (graphique 1.9). Les raisons sous-jacentes sont les fortes désincitations générées par le système d'imposition commune, la couverture d'assurance-maladie gratuite dont bénéficient les conjoints inactifs ainsi que le manque de services de garde d'enfants.

Graphique 1.9. **Nombre moyen hebdomadaire d'heures travaillées, 2006**



Note : Les données portent sur 2006 et concernent uniquement l'emploi salarié.

Source : Statistiques de la population active de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280088823612>

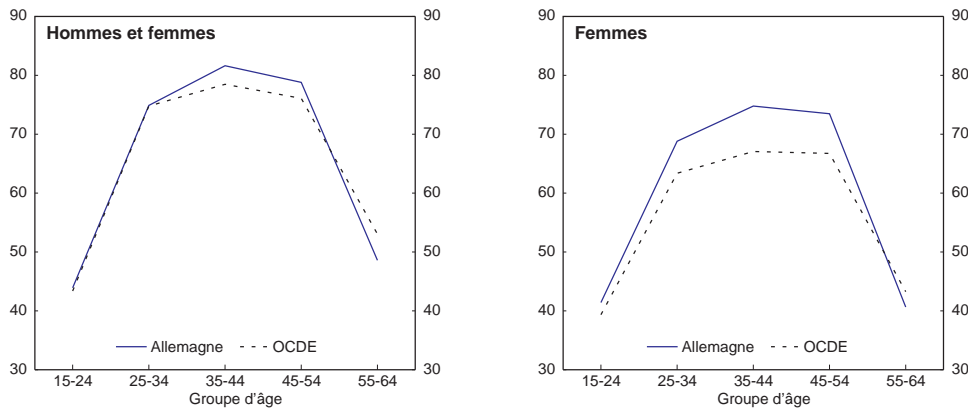
Outre l'augmentation du nombre d'heures travaillées par personne occupée, renforcer les incitations à prendre un emploi représente un défi. Le chômage de longue durée en pourcentage du chômage total est plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE et les taux d'emploi des travailleurs âgés sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.10). Les réformes du marché du travail menées ces dernières années ont commencé à s'attaquer à ces problèmes en renforçant les incitations au travail. Les taux de remplacement des allocations de chômage ont diminué pour les chômeurs de longue durée et les conditions de départ à la retraite anticipée sont désormais plus sévères. Ces mesures ont d'ores et déjà eu des effets positifs, car les taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans ont commencé à croître fortement. D'autres réformes, comme l'assouplissement de la très stricte protection de l'emploi en cas de contrat à durée indéterminée, contribueraient à augmenter les possibilités d'emploi pour les demandeurs n'ayant pas un lien étroit avec le marché du travail. Défaire les réformes passées ou engager de nouvelles réformes qui auraient des effets néfastes sur l'emploi, comme la fixation du salaire minimum à un niveau élevé, menacerait les progrès accomplis récemment en Allemagne en termes d'augmentation du taux d'utilisation de la main-d'œuvre.

Améliorer les résultats éducatifs (chapitre 4)

Améliorer les résultats éducatifs permettrait d'accroître la qualité et la quantité du capital humain employé dans la production, et d'augmenter ainsi la productivité du travail et donc la production potentielle. Une main-d'œuvre plus qualifiée est en outre vraisemblablement moins vulnérable au risque de chômage, ce qui vient renforcer les résultats obtenus sur le marché du travail (chapitre 3) et contribue à accroître la production potentielle. S'appuyant sur une analyse internationale de régression sur données de panel,


Graphique 1.10. Taux d'emploi

En pourcentage



Note : Les taux d'emploi désignent l'emploi de la classe d'âge X en pourcentage de la population de la classe d'âge X en 2006.

Source : Statistiques de la population active de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280115865454>

Hanushek et Wössmann (2007) constatent que les résultats des élèves sont un déterminant important de la croissance économique à long terme; le nombre d'années de scolarité, variable traditionnellement utilisée dans les études internationales sur la croissance, n'est pas significatif sur le plan statistique dès lors que les résultats des élèves sont inclus dans l'analyse de régression. Selon l'enquête PISA 2006 menée par l'OCDE, la performance des élèves en Allemagne est égale ou supérieure à la moyenne de l'OCDE, en fonction de la discipline (supérieure à la moyenne pour les sciences et égale à la moyenne pour la lecture et les mathématiques). Toutefois, la fourchette des résultats est très large, surtout en lecture et en mathématiques, et les scores des élèves les plus faibles sont inférieurs au score moyen des pays de l'OCDE, tandis que les scores des meilleurs élèves sont supérieurs à ces chiffres. L'Allemagne se classait respectivement aux 16^e et 18^e rangs parmi les pays de l'OCDE au 10^e centile des scores des élèves en lecture et en mathématiques, et aux 10^e et 11^e rangs au 90^e centile. L'amélioration des résultats des élèves les moins bons contribuerait grandement à rehausser la performance moyenne de l'Allemagne, surtout en lecture et en mathématiques : l'inégalité des résultats, mesurée par le ratio des scores qui se situent entre le 75^e et le 25^e centile, est inversement corrélée avec les scores PISA moyens des pays de l'OCDE (voir le chapitre 4). Souvent, les élèves les plus faibles proviennent de milieux socioéconomiques défavorisés et/ou sont issus de l'immigration – ces facteurs ont en effet un impact assez marqué sur les résultats des élèves en Allemagne. Atténuer l'impact de ces facteurs sur les résultats scolaires permettrait non seulement d'améliorer la performance globale, mais contribuerait aussi à renforcer la durabilité sociale en améliorant les perspectives de gains des personnes issues de ces milieux. Une meilleure durabilité sociale pourrait avoir une incidence positive sur la croissance économique en évitant les politiques économiques populistes susceptibles de freiner la croissance.

Par rapport à d'autres pays, les taux d'obtention de diplômes de l'enseignement supérieur sont bas pour les cohortes les plus jeunes, ce qui représente une faiblesse supplémentaire du système éducatif allemand. Les taux de rendement interne de l'enseignement supérieur sont relativement faibles, et les universités ont peu de latitude pour ajuster leurs ressources et leurs produits afin de mieux répondre aux besoins de leurs

clients. Comme pour les résultats des élèves du secondaire, le milieu socio-économique influe fortement sur les chances d'un élève de suivre une formation supérieure, par comparaison avec d'autres pays.

Ces dernières années, les *Länder* et l'État fédéral ont mis en œuvre des réformes de grande ampleur en vue d'améliorer les résultats de l'enseignement, et d'autres réformes sont programmées. Ces initiatives ont ciblé ou cibleront l'amélioration de la qualité de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants ainsi que l'accès à ces services, l'amélioration de la qualité de l'enseignement dans les écoles, notamment en renforçant l'autonomie et la responsabilité, l'augmentation du rendement de l'enseignement supérieur (en raccourcissant les cursus universitaires et en les axant davantage sur les besoins du marché du travail) et l'autonomisation des universités, dans le contexte d'une responsabilisation croissante. Il subsiste d'importantes marges pour mettre ces réformes au service de l'amélioration des résultats de l'enseignement.

Renforcer la concurrence sur les marchés de produits, notamment dans les industries de réseau (chapitre 5)

Comme indiqué ci-dessus, les secteurs des transports, du gaz et de l'électricité en Allemagne n'ont guère progressé ces dernières années pour réduire leur important écart de productivité par rapport aux États-Unis, pays le plus performant dans ce domaine (voir le graphique 1.8). Parallèlement, l'Allemagne pourrait grandement améliorer les mécanismes concurrentiels dans ces secteurs, condition importante pour exploiter le potentiel existant de renforcement de la croissance de la productivité et d'amélioration du bien-être des consommateurs grâce à une baisse des prix. Dans les secteurs du gaz, de l'électricité et du transport ferroviaire, en particulier, les défis que doit relever la politique de la concurrence présentent des similitudes, car la prestation de services y est tributaire de l'utilisation de réseaux qui partagent des caractéristiques de monopole naturel associées à des coûts élevés d'investissements irrécupérables. Pour que la concurrence puisse s'intensifier, il est indispensable de garantir aux prestataires de services un accès libre et équitable aux réseaux. À cet égard, l'Allemagne devra prendre d'importantes décisions politiques :

- Dans le secteur de l'énergie, la forte concentration des grossistes, avec des sociétés qui dominent le marché en contrôlant une grande partie du réseau du pays et en détenant de fortes participations dans les entreprises de distribution, empêche le développement d'une concurrence efficace. Les entreprises à intégration verticale qui dominent le marché ont toute latitude pour pénaliser les concurrents de leurs filiales qui souhaitent avoir accès au réseau. Pour renforcer le cadre concurrentiel, l'Allemagne devra s'attaquer aux problèmes de la forte concentration du marché et de l'intégration verticale dans ces secteurs.
- Dans le transport ferroviaire, la concurrence s'est développée dans une certaine mesure, mais il existe encore de vastes possibilités de la renforcer. Les décisions politiques sur les modalités de privatisation des participations de l'État dans l'opérateur historique, la Deutsche Bahn AG (DB AG), seront décisives. L'expérience dans les secteurs du transport ferroviaire et de l'énergie laisse montre que l'intégration verticale crée d'importants obstacles pour l'élargissement des possibilités de concurrence par voie de régulation, car pour que la concurrence puisse se développer, il faut que l'opérateur du réseau soit suffisamment indépendant des prestataires de services.

Si l'Allemagne prend les bonnes décisions, une plus vive concurrence est de nature à stimuler la croissance de la productivité. Les effets positifs sur la croissance globale de la productivité seraient à la fois directs et indirects, car l'énergie comme les services de transport ferroviaire sont d'importants produits intermédiaires pour le reste de l'économie.

Rendre le financement du système de santé et des soins de longue durée viable et efficient (chapitre 6)

Le coût des soins de santé est déjà élevé par rapport à d'autres économies – parmi les pays de l'OCDE, seuls les États-Unis, la Suisse et la France consacrent une part plus importante de leur PIB aux dépenses globales de santé – et devrait continuer de croître à l'avenir (tableau 1.4)¹³. Le régime d'assurance maladie étant principalement financé par les charges sociales perçues sur les revenus du travail, la hausse des dépenses de santé réduit les incitations à travailler et alourdit les coûts de main-d'œuvre. Cela exerce des pressions considérables sur l'emploi et, en définitive, sur la croissance économique. Les cotisations de sécurité sociale moyennes nécessaires pour financer l'assurance maladie sont passées de 8.2 % des coûts salariaux en 1970 à 13.9 % en 2007 (depuis juillet 2005, une cotisation supplémentaire est acquittée par les affiliés à l'assurance maladie). Pour éviter que l'emploi ne subisse des pressions supplémentaires, le gouvernement allemand veut à tout le moins éviter de devoir procéder à de nouvelles hausses des taux de cotisation.

Avec sa réforme récente du système de santé, le gouvernement a appliqué en principe une stratégie globale visant à limiter l'impact du financement des soins de santé sur l'emploi et à assurer sa viabilité; pour ce faire, il mise sur l'intensification de la concurrence, qui devrait améliorer le rapport coût-efficacité du régime de santé :

- Une réforme du financement de l'assurance maladie vise à découpler davantage ce financement de l'emploi et à stimuler la concurrence entre assureurs.
- Une réforme destinée à accroître la concurrence entre prestataires et sur le marché pharmaceutique vise à améliorer le rapport coût-efficacité des prestations de soins de santé, limitant ainsi les augmentations de coûts au strict nécessaire pour offrir aux citoyens des soins de haute qualité.

Bien que la réforme du système de santé de 2007 contienne des éléments prometteurs, ses résultats sont le fruit d'un compromis délicat entre les conceptions différentes et difficilement conciliables des deux partis au pouvoir. La réforme se rapproche des objectifs fixés par le gouvernement, mais il reste encore beaucoup à faire pour les atteindre véritablement.

En partie pour remédier à la difficulté de parvenir à un compromis sur la réforme du système de santé, le gouvernement s'est abstenu d'introduire un pilier financé par capitalisation ou des éléments d'une stratégie d'épargne préalable dans le système de prise en charge de longue durée, contrairement à son intention initiale. Pourtant, le recours à l'épargne préalable serait plus judicieux pour la prise en charge de longue durée que pour les soins de santé, car une fraction beaucoup plus forte des hausses de coûts escomptées est imputable au vieillissement de la population (tableau 1.4); le risque d'avoir besoin de soins de longue durée s'accroît considérablement avec l'âge. Les pressions sur les coûts pourraient même être beaucoup plus fortes que prévu si l'augmentation des taux d'activité des femmes est supérieure aux prévisions, car les femmes pourraient alors moins s'occuper des membres de leur famille âgés et dépendants (de leurs parents notamment) – ce sont elles qui, à l'heure actuelle, s'occupent majoritairement de ces personnes –, ce qui

rendra d'autant plus nécessaire le recours à des soins formels plus onéreux. Dans ce contexte, le gouvernement a laissé passer l'occasion de renforcer la viabilité du système en adoptant des éléments d'une stratégie d'épargne préalable. Il a au contraire choisi d'augmenter les prestations, dont la valeur nominale était restée inchangée depuis la mise en place du système en 1995, et d'examiner la nécessité de procéder à l'avenir à des ajustements supplémentaires périodiques en fonction de l'évolution des prix. L'enjeu reste d'améliorer la viabilité du système de prise en charge de longue durée, le cas échéant en dissociant le financement des coûts de main-d'œuvre et en introduisant des éléments d'une stratégie d'épargne préalable afin d'amortir plus facilement les coûts générés par le vieillissement rapide de la population. Plus tôt l'Allemagne s'engagera dans la réforme, moins l'adoption des principes de l'épargne préalable permettant de contenir les hausses futures des cotisations coûtera cher et plus les retombées potentielles seront élevées.

Notes

1. Plus précisément, l'étude de la Bundesbank observe que les déterminants de la part des exportations sur le marché mondial en termes réels sont : l'amélioration de la compétitivité-coûts, la croissance des importations des partenaires commerciaux (effet du marché); la composition des exportations (effet des produits); et l'internationalisation de la production (sorties d'IDE, qui sont complémentaires de la croissance des exportations). De 1995 à 2005, l'Allemagne a réalisé, en termes d'exportations, des performances supérieures à celles des autres pays industrialisés grâce à l'amélioration de sa compétitivité-coûts et de l'internationalisation de la production. Alors qu'en Allemagne, les effets du marché et des produits ont été plus favorables que dans d'autres pays industriels durant la phase de reprise de l'activité mondiale, ils l'ont moins été à d'autres époques et ils ont été globalement neutres sur l'ensemble de la période (de fait, la composition des partenaires commerciaux a eu en définitive une incidence quelque peu négative de 1995 à 2005).
2. Le total des heures travaillées a progressé à un rythme annuel moyen de 0.8 % durant les 13 premiers trimestres de la présente phase d'expansion, alors qu'il avait reculé de 0.8 % pendant la reprise amorcée au T1 1993, de 0.7 % durant celle qui avait débuté au T3 1982, et de 0.1 % lors du redressement engagé au T2 1975. Les données relatives aux deux précédentes périodes de reprise concernent la partie occidentale.
3. Les taux de salaire de la production réelle présentent un intérêt pour les employeurs s'efforçant de maximiser leurs bénéfices, qui engagent de la main-d'œuvre supplémentaire jusqu'à ce que le produit marginal de la main-d'œuvre (qui dépend des prix à la production, et non des prix à la consommation) soit égal au taux de salaire. Pour les salariés agissant dans une optique de maximisation de leur utilité, ce sont davantage les prix à la consommation que les prix à la production qui influent sur le montant de la consommation supplémentaire pouvant être achetée grâce à l'offre de travail supplémentaire.
4. La forte hausse du nombre total d'heures travaillées au cours de la phase de reprise actuelle s'est produite trop tardivement (à partir de la fin 2006) pour être prise en compte dans ces estimations tendanciennes.
5. L'UE15 moins l'Autriche, le Luxembourg et le Portugal, pour lesquels on ne dispose pas de données, et l'Allemagne.
6. L'analyse de l'évolution de la productivité horaire du travail figurant dans ce paragraphe et dans le suivant s'appuie sur des données provenant de la base de données KLEMS de l'UE. Ces données ne représentent pas des valeurs tendanciennes, contrairement à celles utilisées ci-dessus afin d'examiner l'évolution du PIB potentiel et de ses composants.
7. On suppose que l'élasticité des dépenses de santé par rapport au revenu est égale à un.
8. Cette hypothèse correspond vraisemblablement au scénario le plus pessimiste car elle suppose que les politiques visant à contrôler l'augmentation des dépenses due à des facteurs non démographiques sont inefficaces. Si l'on suppose au contraire que la croissance des dépenses hormis les effets démographiques et ceux liés aux revenus convergera vers zéro en 2050 (« maîtrise des dépenses »), les dépenses de santé augmenteront de 1.6 % du PIB d'ici 2050, contre 3.6 % dans le scénario de base, tandis que les coûts des soins de longue durée s'accroîtront de 1.1 % du PIB, contre 1.9 % (Oliveira Martins et de la Maisonnette, 2006).

9. Les travailleurs peuvent aussi décider de prendre leur retraite à l'âge de 65 ans, même après la réforme. Dans ce cas, les cotisations n'augmenteront pas par rapport au *statu quo*, mais les dépenses diminueront car ces retraités percevront une retraite réduite. Le facteur de décote est actuellement de 0.3 % par mois de retraite avant l'âge légal de la retraite. Werding (2007) considère que les taux neutres en termes actuariels seraient environ deux fois plus élevés.
10. Leurs calculs montrent que par comparaison avec un scénario dans lequel l'âge d'activité est porté à 67 ans alors que l'âge légal de la retraite reste inchangé, le passage de l'âge légal de la retraite à 67 ans entraînera une baisse permanente des dépenses comprise entre 3.6 % et 6 %.
11. Bien évidemment, la réponse idéale aux pressions budgétaires à long terme dues au vieillissement démographique ne se limite pas au préfinancement. Il importe également de contenir la flambée des dépenses liées au vieillissement. Comme indiqué ci-dessus, les réformes des retraites en Allemagne ont considérablement freiné la hausse prévue des dépenses correspondantes à longue échéance. Les travailleurs allemands ont déjà commencé à réagir à ces réformes en partant à la retraite plus tard, et on peut s'attendre à ce que la durée de la vie professionnelle continue de s'allonger.
12. Toutefois, d'autres calculs montrent que même si les coûts prévisionnels du vieillissement sont moindres, la politique budgétaire ne serait pas viable à longue échéance. Par exemple, sur la base d'une augmentation des dépenses induite par le vieillissement (nette de la diminution des dépenses consacrées à l'éducation et à l'indemnisation du chômage du fait des évolutions démographiques) de 2½ pour cent du PIB (contre 3.3 % du PIB dans les projections reportées dans le tableau 1.3) d'ici 2050, le ministère fédéral des Finances (2005) constate que la dette publique est sur une trajectoire explosive. Le FMI (2006) mise sur des coûts liés au vieillissement légèrement plus élevés (4 % du PIB en 2050) et estime également que la dette est sur une trajectoire explosive, le niveau d'endettement atteint étant beaucoup plus élevé que celui prévu tant par le ministère fédéral des Finances que par l'OCDE (voir le tableau 1.4).
13. Bien que l'Allemagne se classe au quatrième rang des pays de l'OCDE pour le total des dépenses de santé, elle arrive en deuxième position, après la France, pour le ratio dépenses publiques de santé/PIB.

Bibliographie

- Deutsche Bundesbank (2007a), *Current account balances and competitiveness in the euro area*, rapport mensuel, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, juin.
- Deutsche Bundesbank (2007b), *Financial Stability Review 2007*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- CPE UE (2006), *Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Commission européenne, Bruxelles.
- FMI (2006), « Germany: Selected Issues », *IMF Country Report 06/436*, Washington, DC.
- Hanushek, E.A. et L. Wößmann (2007), « The Role of School Improvement in Economic Development », *Document de travail n° 1911 du CESifo*, février.
- ministère fédéral des Finances (2005), *Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Projecting OECD Health and Long-term Care expenditures – What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 477, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/57/7/36085940.pdf.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), *Das Erreichte nicht verspielen*, Jahresgutachten 2007/08.
- Werding, M. (2007), « Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung », *ifo Schnelldienst*, n° 16.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles – Résumé des recommandations passées et des mesures prises

La présente annexe fait le point des mesures prises suite aux recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les recommandations qui apparaissent pour la première fois dans la présente *Étude* sont présentées dans le chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises
Améliorer la performance du marché du travail	
<p>Limiter les possibilités de cessation anticipée d'activité telles que les exemptions de recherche d'emploi en faveur des chômeurs âgés indemnisés, les aides au programme d'emploi à temps partiel des salariés âgés (<i>Altersteilzeit</i>) et aux programmes de départ anticipé à la retraite au terme d'une période prolongée de chômage indemnisé, ainsi que l'emploi à temps partiel aidé.</p>	<p>Depuis janvier 2008, l'exemption de recherche d'emploi n'est plus accordée qu'aux chômeurs âgés indemnisés dont les droits aux allocations ont été ouverts avant le 1^{er} janvier 2008 et qui avaient atteint l'âge de 58 ans avant cette date. Les règles applicables à l'allocation chômage II sont en cours de révision pour tenir compte de ce changement. Les subventions versées au titre du programme d'emploi à temps partiel des salariés âgés (<i>Altersteilzeit</i>) prendront fin en 2009. Après quoi elles ne seront plus accordées que si l'entrée dans le dispositif est antérieure au 1^{er} janvier 2010.</p>
<p>Porter l'âge de la retraite à 67 ans sans exception pour certaines catégories professionnelles. 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.</p>	<p>Comme il avait été décidé en mars 2007, l'âge de la retraite sera progressivement porté à 67 ans entre 2012, année du premier relèvement pour les personnes nées en 1947 ou après, et 2029. La mesure s'appliquera à tous les types de retraite et il n'y aura aucune exception pour aucune catégorie professionnelle.</p>
<p>Cibler les aides financières pour les frais de garde d'enfants sur les ménages dont les deux conjoints travaillent et donner la préférence à l'accueil dans les établissements préscolaire. Envisager un système de chèques-éducation plutôt que des abattements fiscaux. Développer les possibilités de scolarisation à plein-temps.</p>	<p>Avec la loi fédérale sur le salaire parental et le congé parental (<i>Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz</i>), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, le gouvernement fédéral a redéfini sa politique d'aide aux familles. Une allocation parentale est désormais versée aux mères et aux pères durant les 12 à 14 premiers mois de vie de leur enfant. Les parents qui arrêtent de travailler à la naissance de leur enfant ou qui réduisent leur temps de travail à un maximum de 30 heures par semaine reçoivent l'équivalent de 67 % du salaire perdu (dans la limite d'un plafond de € 1 800 par mois), ou plus s'ils appartiennent à la catégorie des revenus modestes. L'allocation parentale est d'un montant minimum de € 300 même pour les parents qui ne travaillent pas. Sa durée de versement est limitée à 12 mois pour un parent et elle peut être prolongée de deux mois si le deuxième parent souhaite également en bénéficier et si son revenu d'activité a baissé pendant deux mois au moins sur l'ensemble de la période couverte par la prestation (mois du partenaire).</p>

Recommandations	Mesures prises
	L'État fédéral et les collectivités locales ont décidé de créer suffisamment de places de crèche pour accueillir 35 % des enfants de moins de trois ans en moyenne dans toute l'Allemagne d'ici 2013. A partir de 2013, l'accueil en crèche sera un droit pour tous les enfants de moins de trois ans. En principe, le financement des crèches et leur mode de fonctionnement sont du ressort des <i>Länder</i> et des communes. La possibilité d'introduire un système de chèques-éducation est donc étroitement liée aux modalités de financement qui prévalent dans le <i>Land</i> concerné, et c'est à ce niveau que la décision doit être prise.
Réduire les taux d'imposition effectifs moyens des revenus du travail applicables au deuxième apporteur de revenu. Envisager de remplacer l'imposition conjointe des revenus des ménages par une imposition individuelle et d'instituer des cotisations d'assurance-maladie pour les conjoints qui ne travaillent pas.	Afin de réduire le poids marginal de l'impôt pour les conjoints enregistrés dans la classe V, laquelle s'applique sur demande au deuxième apporteur de revenu, le gouvernement a proposé de mettre en place un système plus incitatif d'impôt sur les salaires qui réduirait la charge fiscale supportée par celui des deux conjoints qui a le revenu le plus faible au cours de l'année considérée. Cette réforme ne change toutefois pas le montant annuel de l'impôt dû par le ménage et ne supprime donc pas les effets désincitatifs existants. Cette proposition n'a pas encore été votée et d'autres solutions sont encore à l'étude.
Abaisser les taux de réduction des allocations d'assistance chômage (<i>Arbeitslosengeld II</i> , ALG II). Supprimer les pics des prestations servies aux ménages ayant des enfants à charge. Revoir les taux de remplacement des allocations chômage. Supprimer progressivement la prestation complémentaire s'intercalant entre l'assurance chômage et l'ALG II.	Pour remédier à certains aspects contre-incitatifs du système et faciliter le passage du temps partiel au temps plein, il existe depuis 2003 une « zone glissante » de revenu bénéficiant d'un abattement de cotisations sociales salariales pour les salaires compris entre € 400 et € 800. Dans le cadre de la réflexion générale qu'il a engagée sur le secteur des bas salaires, le gouvernement a prévu d'examiner la possibilité d'un abaissement des taux de réduction des allocations de chômage versées par le régime ALG II ainsi que la question des pics de prestations dont bénéficient les ménages qui ont des enfants.
Rendre la participation des allocataires sociaux à des programmes d'activation strictement obligatoire une fois celle-ci décidée par les conseillers de l'Office du travail. Évaluer l'efficacité des politiques actives du marché du travail. Fusionner les deux dispositifs de sortie du chômage par le travail indépendant.	La participation des allocataires sociaux à des programmes de formation professionnelle, complémentaire ou autre est désormais obligatoire. Le refus de participer à un programme ou l'abandon de celui-ci sans raison valable donne lieu à la suspension des prestations pendant un certain temps. L'évaluation des politiques actives du marché du travail est une mission confiée par la loi à l'Agence fédérale pour l'emploi et dont s'acquitte l' <i>Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)</i> . Indépendamment du cadre institutionnel permanent que constitue cet institut de recherche, il est souvent arrivé que des réformes du marché du travail soient assorties d'une obligation d'évaluation, notamment par le Parlement. Par ailleurs, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales mène des projets spécifiques pour évaluer l'impact des politiques du marché du travail sur certains groupes cibles.
Revoir la rémunération versée dans le cadre des programmes d'insertion (<i>Arbeitsgelegenheiten</i>), demander aux employeurs qui participent à ces programmes de prendre en charge une partie du revenu de remplacement versé aux bénéficiaires et ne pas allonger la durée des emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée âgés.	En 2006, la prime pour la création d'une activité indépendante (<i>Gründungszuschuss</i>) a remplacé les deux dispositifs préexistants d'aide à la sortie du chômage par le travail indépendant. Les participants aux programmes d'insertion ne reçoivent pas une rémunération, mais une allocation destinée à couvrir leurs frais, par exemple pour les transports. Les emplois proposés sont toujours des emplois d'intérêt général et ils ne peuvent se substituer à des activités existantes. Comme ils sont sans but lucratif, il est impossible pour les employeurs de participer aux dépenses. La durée des emplois d'insertion dépend des besoins de formation et d'accompagnement de chaque bénéficiaire et ne peut donc pas être réglementée (par exemple, selon l'âge des participants).
Concentrer les responsabilités en matière de gestion des prestations et de politique de l'emploi à un seul niveau d'administration, de préférence celui de l'Office fédéral du travail.	Suite à une décision de la Cour fédérale constitutionnelle (du 20 décembre 2007), l'attribution des responsabilités en ce qui concerne l'administration du régime d'allocation chômage ALG II doit être révisée d'ici au 31 décembre 2010.
Mettre en œuvre le projet du gouvernement tendant à supprimer la protection contre le licenciement pendant les deux premières années d'un emploi à durée indéterminée.	Néant.

Recommandations	Mesures prises
<p>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 en cas de licenciement, en échange d'une protection moins rigoureuse dans ce domaine. Envisager de moduler les cotisations patronales d'assurance chômage en fonction du comportement des entreprises.</p> <p>Ne procéder à l'extension administrative des conventions collectives que s'il est possible d'éviter les conséquences négatives pour le marché du travail. Envisager de laisser plus de place à la détermination des salaires au niveau de l'entreprise.</p>	<p>Néant.</p> <p>Les conventions collectives ne peuvent être étendues à l'ensemble des entreprises que si cette extension constitue une mesure d'intérêt public, ce qui suppose la prise en compte notamment de ses conséquences éventuelles pour le secteur économique concerné. D'autre part, la procédure d'extension est examinée par une commission composée à parité de représentants des organisations patronales et syndicales qui décide ou non de l'approuver à l'issue d'un vote. Depuis quelques années, il est de plus en plus fréquent que les conventions collectives signées par les partenaires sociaux comportent des clauses de dérogation qui donnent une plus grande marge de manœuvre pour la détermination des salaires et du temps de travail au niveau des entreprises.</p>
Améliorer la concurrence sur les marchés de produits	
<p>Renforcer l'efficacité du droit de la concurrence et de son application en créant un organisme chargé de la protection des consommateurs sous l'égide de l'Office fédéral des ententes, en développant les moyens dont dispose l'Office des ententes, en rendant les procédures plus efficaces pour les amendes et en renforçant l'autonomie de l'Agence fédérale des réseaux.</p>	<p>L'Office fédéral de la protection des consommateurs et de la sécurité alimentaire est la nouvelle autorité compétente pour les litiges transfrontières, tandis que le code civil allemand reste le cadre légal pour la protection des droits des consommateurs. S'agissant du renforcement des moyens dont dispose l'Office des ententes, de nouveaux postes ont été créés à l'occasion de la dernière modification de la loi relative aux restrictions à la concurrence. Quant à l'efficacité des amendes, elle a fait l'objet d'une modification de la loi relative aux restrictions à la concurrence, et l'Office des ententes a par ailleurs publié de nouvelles lignes directrices à ce sujet.</p>
<p>Renforcer la concurrence dans les marchés publics.</p>	<p>Le gouvernement fédéral a l'intention de moderniser et de simplifier la réglementation complexe des marchés publics afin de mettre en place des procédures à la fois plus transparentes et plus favorables à la concurrence.</p>
<p>Éliminer progressivement la présence de l'État dans le secteur des entreprises, notamment dans les services postaux et les télécommunications ainsi que dans les activités « électricité » et « gaz » des entreprises locales de services publics.</p>	<p>Les aides d'État diminuent régulièrement depuis 1990. La privatisation des opérateurs historiques est en bonne voie dans les services postaux, les télécommunications et les chemins de fer.</p>
<p>Atténuer l'opacité administrative. Évaluer les coûts de la réglementation en vigueur et des nouvelles réglementations.</p>	<p>Les coûts de la législation ont été évalués au niveau fédéral. Le gouvernement a décidé de réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises de 25 % d'ici 2011. Tous les nouveaux textes législatifs et réglementaires sont soumis au Conseil national de contrôle de la réglementation pour une évaluation des charges administratives qu'ils entraînent.</p>
<p>Améliorer la réglementation des industries de réseau.</p>	<p>Une réglementation <i>ex ante</i> de l'accès au réseau a été introduite dans le secteur du gaz et de l'électricité, parallèlement à un renforcement des pouvoirs réglementaires. Des dispositions incitatives ont été adoptées en ce qui concerne les redevances d'accès des tiers au réseau dans le secteur de l'énergie. Les procédures de recours contre les décisions de l'autorité de régulation dans les télécommunications ont été simplifiées. Dans le secteur ferroviaire, les redevances d'accès au réseau sont soumises à l'approbation de l'autorité de régulation.</p>
<p>Renforcer la séparation verticale dans les industries de réseau.</p>	<p>Les normes de séparation des fonctions de gestion et de séparation des comptes ont été durcies dans les secteurs de l'énergie et des chemins de fer.</p>
<p>Réduire les coûts de réalisation des objectifs environnementaux en réduisant les subventions à l'énergie renouvelable et à l'amélioration de l'isolation des logements.</p>	<p>Néant.</p>
<p>Promouvoir davantage la concurrence dans les services de télécommunications.</p>	<p>Néant.</p>

Recommandations	Mesures prises
Améliorer les conditions de la concurrence dans les services ferroviaires.	La directive européenne visant à garantir un accès non discriminatoire au réseau a été mise en œuvre; une autorité de régulation indépendante est chargée de contrôler les conditions d'accès au réseau.
Ouvrir davantage à la concurrence les marchés de services intérieurs dans les professions libérales, l'artisanat et le commerce de détail en supprimant progressivement les barèmes de prix réglementaires. Supprimer les critères de qualification applicables à l'entrée dans le secteur de l'artisanat.	Le gouvernement fédéral prépare actuellement un projet de loi pour la libéralisation des services de ramonage. L'objectif est d'ouvrir le marché (à l'exclusion de la fonction de supervision de la réglementation) à tous les prestataires compétents exerçant leurs activités dans l'UE. Par ailleurs, les prix réglementés qui ont cours dans le secteur du ramonage doivent être supprimés.
Supprimer l'interdiction d'appliquer des prix inférieurs aux coûts lorsqu'il n'existe pas d'abus de pouvoir de marché.	Néant.
Assouplir les restrictions à l'implantation de grandes surfaces. Continuer de libéraliser les horaires d'ouverture des magasins.	Le pouvoir de décision en matière de fixation des horaires d'ouverture des commerces a été transféré de l'État fédéral aux <i>Länder</i> , dont certains ont depuis lors assoupli la réglementation.
Améliorer les conditions générales de l'innovation	
Supprimer les obstacles administratifs à l'entrepreneuriat.	Divers projets sont en cours, comme le développement des analyses d'impact de la réglementation dans certains <i>Länder</i> . Certaines dépenses et exonérations fiscales ont été supprimées; de nouvelles dépenses fiscales ont été introduites.
	La réduction des charges administratives passe aussi par le biais de propositions émanant directement des entreprises et des citoyens concernés, qui sont ensuite reprises dans une « loi sur la réduction des charges administratives, en particulier pour les PME ». Depuis qu'il a mis au point cette méthode dans le cadre d'une expérimentation, le Parlement a adopté deux lois, et une troisième est actuellement en préparation.
Améliorer l'efficacité de l'enseignement supérieur.	Le taux de diplômés de la nouvelle structure à deux niveaux augmente progressivement. Un petit nombre d'universités très performantes ont bénéficié de crédits supplémentaires attribués selon un système de mise en concurrence. Les universités disposent désormais d'une plus grande autonomie. Plusieurs <i>Länder</i> ont institué des droits de scolarité associés à un système de prêts remboursables en fonction des ressources.
Établir un calendrier pour tous les programmes d'innovation financés par l'État et éliminer les subventions inefficaces.	Les programmes de subventions et les instituts publics de recherche font l'objet d'évaluations plus fréquentes.
Faciliter l'immigration de travailleurs qualifiés.	La réforme des universités fait des progrès. Les impôts sur le revenu ont baissé. L'entrée des ressortissants des nouveaux États membres de l'UE titulaires d'un diplôme d'ingénieur en construction mécanique, électrique ou automobile a été facilitée, ainsi que l'entrée des diplômés étrangers ayant fait leurs études dans une université allemande.
Accroître l'efficacité du système éducatif	
Orienter les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance dans un sens plus propice à l'amélioration des résultats éducatifs et élargir l'accès à ces services.	Les <i>Länder</i> ont mis au point toute une série de mesures destinées à améliorer la qualité des structures d'accueil de la petite enfance ainsi que la transition du jardin d'enfants à l'école primaire. Les jardins d'enfants attachent une attention particulière au perfectionnement linguistique des enfants d'immigrés. Dans l'enseignement primaire, l'accent est mis sur l'introduction de normes éducatives nationales, le développement de l'enseignement des langues, l'entrée par étapes à l'école et la multiplication des établissements scolaires proposant des activités toute la journée.

Recommandations	Mesures prises
<p>Améliorer les résultats de l'enseignement secondaire en évaluant régulièrement la performance des élèves dans tous les établissements par rapport aux normes du pays ou du <i>Land</i> et en développant les capacités de gestion des établissements scolaires.</p>	<p>Le gouvernement fédéral appuie les efforts des <i>Länder</i> pour mettre au point des solutions éducatives viables dans l'enseignement élémentaire et primaire (problème de la transition) au moyen de recherches pédagogiques et d'une campagne de formation professionnelle continue et de perfectionnement destinée aux personnels enseignants; il encourage le développement des services d'accueil de la petite enfance <i>via</i> la mise en place d'un système de garderies et d'équipements éducatifs modernes; et il contribue au resserrement des liens entre l'école élémentaire et l'école primaire en apportant une aide à la recherche pour développer les centres éducatifs (<i>Bildungshäuser</i>), à l'identification des situations d'apprentissage initial et à l'élaboration d'un cadre de référence pour l'évaluation des compétences linguistiques.</p> <p>Des normes nationales ont été mises en place dans plusieurs disciplines et l'efficacité des normes éducatives est évaluée à l'échelon central dans le cadre d'une comparaison entre les <i>Länder</i>. Des tests comparatifs liés aux normes éducatives sont effectués pour évaluer la performance de tous les établissements scolaires au niveau national ou au niveau des <i>Länder</i>. L'autonomie des établissements scolaires a été renforcée et les chefs d'établissement reçoivent actuellement une formation en gestion.</p>
<p>Envisager de différer à un âge plus tardif l'orientation des élèves vers les différents types d'établissement secondaire.</p>	<p>La première sélection continue de se faire à l'âge de 10 ans dans la plupart des <i>Länder</i>. Deux <i>Länder</i> l'ont reportée à l'âge de 12 ans et quatre autres ont opté pour une période d'orientation au niveau de la 5^e et de la 6^e année d'enseignement (11-12 ans).</p>
<p>Accroître l'autonomie de décision des établissements scolaires en matière de recrutement et renforcer la mobilité des enseignants.</p>	<p>Les établissements scolaires ont une responsabilité accrue en ce qui concerne l'élaboration du projet d'établissement, l'assurance-qualité et l'évaluation, ainsi que le recrutement des enseignants. Des normes communes ont été adoptées pour la formation des enseignants afin de favoriser la mobilité, mais elles ne sont pas encore assez largement diffusées pour être pleinement efficaces. Les <i>Länder</i> encouragent la mobilité des enseignants dans le cadre d'un programme spécial d'échanges permettant des transferts d'un <i>Land</i> à l'autre.</p>
<p>Rehausser l'attrait des filières universitaires en faisant une plus large place aux indicateurs de résultat dans l'allocation des fonds publics et en renforçant l'autonomie des universités. Instaurer des droits de scolarité pour l'enseignement supérieur associés à un système de prêts remboursables en fonction du revenu.</p> <p>Élargir l'accès à l'université en veillant à ce que les filières non générales de l'enseignement secondaire préparent mieux à l'entrée dans l'enseignement supérieur.</p>	<p>L'introduction de la nouvelle structure à deux niveaux est allée de pair avec un renforcement du système d'assurance-qualité. Un grand nombre d'anciens <i>Länder</i> ont institué des frais de scolarité, mais aucun des six nouveaux <i>Länder</i> ne l'a fait.</p> <p>Aucune mesure n'a été prise pour élargir l'accès direct aux études universitaires des élèves qui sortent de l'enseignement secondaire avec un certificat d'accès limité à l'enseignement supérieur (<i>Fachhochschulreife</i>). Il est possible dans tous les <i>Länder</i> d'accéder à l'enseignement supérieur à partir de la filière professionnelle, sans être titulaire du diplôme de fin d'études générales, mais cette voie d'admission ne concerne qu'une minorité d'élèves.</p>
Assurer la viabilité de la politique budgétaire et renforcer l'efficacité du secteur public	
<p>Renforcer les pouvoirs de décision du Conseil de planification financière, auquel participent les différents niveaux d'administration.</p>	<p>Le ministère fédéral des finances préconise de renforcer le Conseil de planification financière. C'est la position que défendent les représentants de l'État fédéral dans le cadre des négociations engagées au sein de la Commission chargée de la deuxième réforme du fédéralisme.</p>
<p>Formuler les objectifs budgétaires et les indicateurs de suivi dans l'optique des conventions de la comptabilité nationale. Fonder les objectifs budgétaires sur des prévisions économiques provenant d'organismes indépendants.</p> <p>Subordonner les transferts au titre du Pacte de solidarité II au profit des nouveaux <i>Länder</i> à un ajustement des dépenses de ces <i>Länder</i> en faveur des projets d'investissement éliminant les obstacles à une plus forte croissance.</p>	<p>Depuis le début du processus de Maastricht, le Conseil de planification financière attache la plus haute importance à la comptabilité nationale. Tous les objectifs budgétaires qui ont été fixés ces dernières années sont fondés sur les conventions de la comptabilité nationale.</p> <p>Les nouveaux <i>Länder</i> se sont engagés à utiliser les transferts qu'ils reçoivent au titre du Pacte de solidarité II pour réaliser des investissements dans les infrastructures. En vertu du principe de subsidiarité, ce sont les <i>Länder</i> bénéficiaires qui décident de l'affectation de ces ressources (étant les mieux placés pour savoir quels sont les projets les plus adaptés à leur région).</p>

Recommandations	Mesures prises
<p>Mettre un terme au renflouement par l'État fédéral des <i>Länder</i> fortement déficitaires.</p> <p>Bien distinguer les compétences législatives de l'État fédéral et celles des <i>Länder</i> et faire en sorte que les <i>Länder</i> interviennent moins dans la législation fédérale.</p>	<p>La Cour fédérale constitutionnelle, dans son arrêt concernant le renflouement du <i>Land</i> de Berlin, précise que l'aide financière du gouvernement fédéral ne peut se justifier qu'en cas de difficultés absolues et relatives (c'est-à-dire lorsque le <i>Land</i> ne peut plus faire face à ses obligations constitutionnelles).</p> <p>La première réforme du fédéralisme en 2006 a réduit considérablement le nombre de lois fédérales exigeant l'accord du <i>Bundesrat</i>. En outre, les <i>Länder</i> disposent désormais de prérogatives législatives exclusives dans un grand nombre de domaines qui relevaient aussi autrefois de la compétence fédérale.</p>
Revoir le cofinancement des projets régionaux par l'État fédéral.	Avec la première réforme du fédéralisme en 2006, il a été mis fin à plusieurs dispositions légales qui rendaient obligatoire le cofinancement par l'État fédéral de projets régionaux.
Pour l'administration des recettes fiscales qui reviennent exclusivement à l'État fédéral, ou qui sont partagées entre les différents niveaux d'administration, rétablir la compétence de l'État fédéral en lieu et place des <i>Länder</i> .	Des discussions sont en cours dans le cadre des négociations menées au sein de la Commission chargée de la modernisation des relations financières entre la Fédération et les <i>Länder</i> . Les résultats sont attendus pour la mi-2008.
Réorganiser les transferts entre les différents niveaux d'administration de manière à ce que les <i>Länder</i> ne soient pas dissuadés d'élargir leurs propres bases d'imposition et de renforcer leur effort de perception des recettes fiscales. Calculer les transferts de péréquation dont bénéficient les <i>Länder</i> sur la base des recettes théoriques et non des recettes effectives.	Le système fédéral de péréquation financière est actuellement examiné dans le cadre de la deuxième réforme du fédéralisme.
Permettre aux <i>Länder</i> de lever leurs propres impôts (par exemple en les autorisant à percevoir une surtaxe dans le cadre d'un barème de l'impôt sur le revenu qui serait modifié et réduit en conséquence). Envisager de renforcer le rôle des impôts immobiliers dans le financement des communes.	En ce qui concerne les impôts immobiliers, les communes sont déjà en mesure d'influer sur les recettes puisqu'elles ont le droit de fixer un multiplicateur. Cette forme d'autonomie est jugée suffisante.
Mieux tirer parti des partenariats public-privé (PPP).	Des principes directeurs pour l'évaluation de la rentabilité des PPP par rapport aux investissements publics classiques ont été arrêtés en septembre 2006. En décembre 2007, le gouvernement fédéral a décidé d'aller plus loin en créant un organisme spécialisé pour étendre le marché des PPP en Allemagne, la société Allemagne Partenariats, groupe consultatif à capitaux mixtes publics/privés calqué sur le modèle de Partnerships UK.
Réduire encore le nombre des exonérations d'impôt.	Les subventions fédérales seront réduites d'environ 2 milliards d'euros, à 21.5 milliards d'euros, entre 2005 et 2008 – période couverte par le 21 ^e rapport sur les subventions fédérales. La principale contribution à cet effort viendra de la suppression de certaines dépenses fiscales, qui diminueront globalement de 9 % pour revenir à 15.8 milliards d'euros. Le ministère des Finances mène actuellement un projet de recherche pour évaluer les 20 dépenses fiscales les plus importantes.
Supprimer progressivement les avantages accordés aux petites et moyennes entreprises pour l'impôt sur les successions.	Néant.
Supprimer progressivement les exonérations d'impôts sur l'énergie dont bénéficient les entreprises à forte intensité énergétique.	A l'étude.
Envisager d'attribuer à l'avenir les permis de pollution pour le CO ₂ par un mécanisme d'enchères au lieu d'un régime de droits acquis.	Pendant la deuxième période d'échange des droits d'émission de CO ₂ , de 2008 à 2012, il a été décidé de vendre aux enchères chaque année 40 millions de permis qui étaient auparavant attribués gratuitement. Cela représente un peu moins de 9 % du total des quotas d'émissions. Cette mesure s'accompagnera d'une réduction d'environ 17 % des droits d'émission alloués à toutes les centrales électriques (anciennes et nouvelles). Le recours aux enchères, système le plus efficace pour l'attribution des permis de pollution, permettra de réduire les profits exceptionnels des compagnies d'électricité.

Chapitre 2

Préserver l'acquis de la politique budgétaire et rendre le système fiscal plus efficace

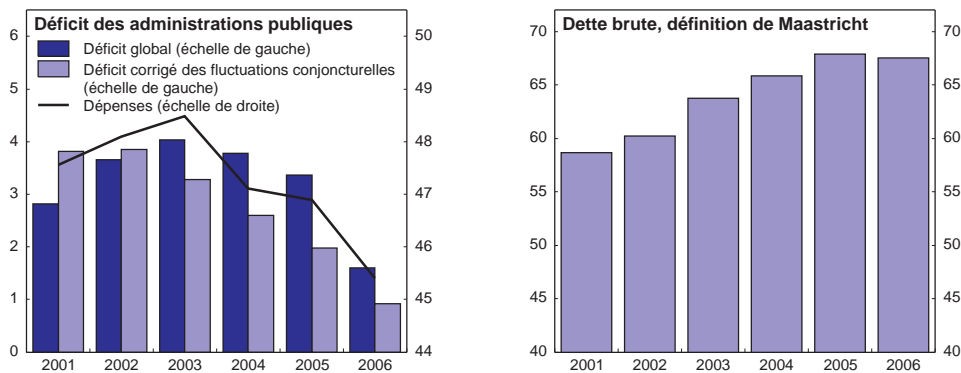
Les finances publiques se sont nettement améliorées ces dernières années, à la faveur d'une progression conjoncturelle des recettes et d'un freinage des dépenses structurelles. Afin de préserver cet acquis à plus longue échéance, les autorités devraient envisager de changer la règle budgétaire actuellement inscrite dans la Constitution, qui s'est révélée inefficace pour empêcher une hausse du niveau d'endettement. Préserver les recettes fiscales futures constitue un autre défi, et la réforme de la fiscalité des entreprises qui a été engagée sera utile à cet effet. D'autres options seront examinées dans le présent chapitre pour atténuer davantage encore la pression fiscale sur les bases d'imposition mobiles. Enfin, on se demandera comment rendre plus efficace le recouvrement de l'impôt.

L'équilibre budgétaire a été atteint

Les finances publiques se sont considérablement améliorées depuis 2003, lorsque le déficit budgétaire avait frôlé les 4 % du PIB et que, comme le prévoit le Pacte de stabilité et de croissance, le Conseil Ecofin avait engagé une procédure de déficit excessif pour dépassement du plafond de 3 %. Après une période de baisse continue du déficit, le budget des administrations publiques sera vraisemblablement équilibré en 2007, pour la première fois depuis 1989¹. Ce redressement a bénéficié de la forte reprise conjoncturelle (qui a stimulé les recettes et fait baisser les versements de prestations de sécurité sociale) ainsi que du relèvement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2007, mais des facteurs structurels côté dépenses ont aussi joué un rôle important. Au cours de cette période, le ratio des paiements publics corrigés des influences conjoncturelles au PIB a reculé de quelque trois points de pourcentage, à la faveur de la modération des salaires dans le secteur public et d'une diminution des subventions (graphique 2.1). Le budget corrigé des influences conjoncturelles a également été en équilibre en 2007; à cet égard, l'objectif gouvernemental inscrit dans le programme de stabilité est un excédent de ½ pour cent de PIB à l'horizon 2011.


Graphique 2.1. **Les finances publiques se sont nettement améliorées**

En pourcentage du PIB



Note : Toutes les variables concernent les administrations publiques. En pourcentage du PIB potentiel pour le déficit corrigé des influences conjoncturelles.

Source : OCDE (2007), base de données des *Perspectives économiques*, n° 82; et base de données des *Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280147312358>

Compte tenu de l'évolution positive du solde budgétaire, la dette brute rapportée au PIB (critère de Maastricht) a cessé d'augmenter et a commencé de décroître quelque peu en 2006. La dette des administrations publiques est imputable, pour les deux tiers environ, à l'administration centrale. Selon le programme de stabilité, le ratio d'endettement devrait descendre sous la barre de 60 % du PIB en 2010.

La règle de politique budgétaire demande à être améliorée

Compte tenu des défis que pose la viabilité à plus longue échéance, et pour éviter de renouer avec les politiques procycliques passées, il faut s'attacher à préserver les avancées récentes de l'assainissement budgétaire pour l'avenir. À cet égard, des données empiriques transversales montrent que les pays qui appliquent des règles fiscales connaissent effectivement un assainissement budgétaire plus durable (OCDE, 2007a). L'Allemagne a une règle de ce type, inscrite dans l'article 115 de sa Constitution, qui stipule que le besoin de financement des administrations publiques ne doit pas dépasser les dépenses publiques d'équipement, et qui s'apparente donc à une règle d'or. Des règles similaires s'appliquent dans les *Länder*. Toutefois, comme l'a souligné la Cour constitutionnelle, le dispositif actuel ne s'est pas avéré efficace et doit donc être amélioré. Comme le montre l'expérience internationale, les règles budgétaires qui sont couronnées de succès associent la transparence à une flexibilité suffisante pour faire face aux chocs, à une large couverture des postes budgétaires et à un mécanisme d'application efficace.

La règle actuelle présente deux défauts majeurs. Premièrement, comme elle s'applique à l'investissement brut, elle permet de financer par l'emprunt la consommation de capital (amortissement) et de dépenser les recettes de privatisation. Il faudrait au contraire que l'investissement soit défini en termes nets, hors privatisations et amortissement. Du fait de la règle actuelle, le niveau des actifs des administrations publiques n'a cessé de diminuer malgré un niveau d'endettement en hausse (Deutsche Bundesbank, 2007). Deuxièmement, la règle n'est pas convenablement appliquée, car elle vaut uniquement pour les plans budgétaires *ex ante*. Ces plans *ex ante* ont toujours été conformes aux obligations constitutionnelles, grâce également à la disposition correspondante de la Constitution, qui comporte une dérogation en cas de perturbation de l'équilibre macroéconomique (*Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*), mais souvent le budget n'a pas été mis en œuvre conformément aux plans *ex ante*. Entre 1991 et 2005, la règle n'a pas été mise en œuvre à sept reprises, le déficit budgétaire *ex post* ayant dépassé les dépenses d'investissement. On peut aussi reprocher à la règle actuelle de ne pas exclure une politique procyclique et de ne pas exiger de mesures compensatoires pour les recours antérieurs à la disposition dérogatoire.

Une solution pour améliorer le dispositif actuel consisterait à incorporer dans la règle une définition de l'investissement en termes nets, mais cela ne résoudrait qu'une partie du problème, et il est peu probable que cette seule mesure rende la règle plus efficace. On risquerait d'introduire un facteur d'arbitraire dans la mise en conformité, notamment pour ce qui concerne la définition des dépenses d'investissement (par exemple, sur le point de savoir s'il faut y inclure les dépenses d'éducation), ce qui ne contribuerait pas à renforcer le caractère exécutoire de la règle, comme le souhaitent les autorités. En outre, il semble qu'une règle de ce type ne satisferait pas aux critères de transparence et elle n'exclurait pas la possibilité d'une action proconjoncturelle.

Il vaudrait mieux adopter une orientation conforme au Pacte de stabilité et de croissance, notamment en inscrivant dans la Constitution l'obligation de maintenir un budget équilibré en termes structurels². Cette disposition serait non seulement plus transparente, mais en outre elle renforcerait l'appropriation nationale des règles européennes que l'Allemagne doit respecter en tout état de cause. De plus, les mesures procycliques ne seraient pas autorisées, tandis que l'objectif de solde structurel équilibré laisserait des marges de manœuvre suffisantes pour accroître le déficit global (par le biais des stabilisateurs

automatiques) sans risquer de dépasser le plafond de déficit de 3 % de PIB. Il faut également noter qu'avec un budget structurellement équilibré (paiements d'intérêts compris), le ratio dette/PIB décroît au fil du temps (puisque la dette nominale est maintenue constante au cours du cycle tandis que le PIB nominal augmente). Par conséquent, il faudrait envisager de remplacer l'actuel article 115 de la Constitution par une disposition prescrivant de maintenir le budget structurel en équilibre, conformément à la définition du Pacte de stabilité et de croissance.

Pour que la règle ait une force exécutoire accrue et que son non-respect ait un coût politique plus élevé, le nouveau dispositif devrait comporter un système de notification contraignant, avec des évaluations *ex post* (comme c'est le cas en Suède ou aux Pays-Bas). Or, l'actuelle règle constitutionnelle allemande ne s'applique qu'aux plans budgétaires annoncés et pas au résultat *ex post*.

Des plafonds nationaux de dépenses pluriannuels ont été efficacement appliqués dans quelques autres pays (Suède, Finlande, Pays-Bas) pour compléter la règle de déficit. Ils visent à limiter les hausses de dépenses induites par les politiques publiques et encouragent une meilleure hiérarchisation des priorités de dépenses. Les plafonds de dépenses peuvent être fixés deux années à l'avance – ce qui correspond généralement, pour un mandat gouvernemental, à l'objectif de déficit et à une évolution prédéterminée des recettes. Si les résultats budgétaires s'avèrent plus favorables que prévu, une règle de dépenses exigerait que les politiques restent inchangées et que les excédents budgétaires soient mis de côté (autrement dit, que la dette soit réduite). À l'inverse, en cas de résultats budgétaires médiocres, une règle de dépenses tolérerait l'entrée en jeu des stabilisateurs automatiques, mais n'autoriserait pas d'ajustement des politiques (OCDE, 2007a, 2007b). En principe, une règle de déficit formulée en termes corrigés des influences conjoncturelles prévoirait déjà ces effets, mais dans la pratique, les règles de dépenses peuvent contribuer au respect de la règle budgétaire et la complètent utilement.

Dans une optique analogue à celle du frein à l'endettement appliqué en Suisse, le Conseil des conseillers économiques a proposé la mise en place d'un compte de péréquation, qui enregistrerait les entorses passées à la règle (par exemple en raison d'erreurs de prévision ou de mesures discrétionnaires). Ce compte comporterait une limite supérieure, au-delà de laquelle aucun nouveau dérapage ne serait possible. Tandis que ce compte serait utile pour focaliser l'attention sur le niveau d'endettement à long terme (à la différence des déficits annuels), il subsiste des problèmes d'application, notamment des difficultés pour fixer le niveau approprié du seuil (au-dessus duquel aucun dépassement supplémentaire n'est autorisé) et pour définir le mécanisme de sanction adéquat. En outre, une application mécanique de cette règle pourrait contraindre la politique budgétaire à agir dans un sens procyclique : si le seuil est atteint dans une phase de ralentissement de l'activité, il faudra néanmoins réduire les dépenses ou augmenter les impôts. Il existe de surcroît une asymétrie intrinsèque dans la correction des dépassements positifs et négatifs.

Un renforcement de la règle budgétaire devrait aussi prendre en compte les niveaux infranationaux d'administration, comme envisagé actuellement dans la seconde étape de la réforme de la structure fédérale (*Föderalismusreform II*). De l'avis général, le dispositif actuel est inefficace, en particulier parce que l'obligation selon laquelle l'État fédéral et les *Länder* doivent s'efforcer d'équilibrer leurs budgets n'est pas très stricte et contraste avec l'article 115 de la Constitution (qui autorise les déficits s'ils sont associés à des

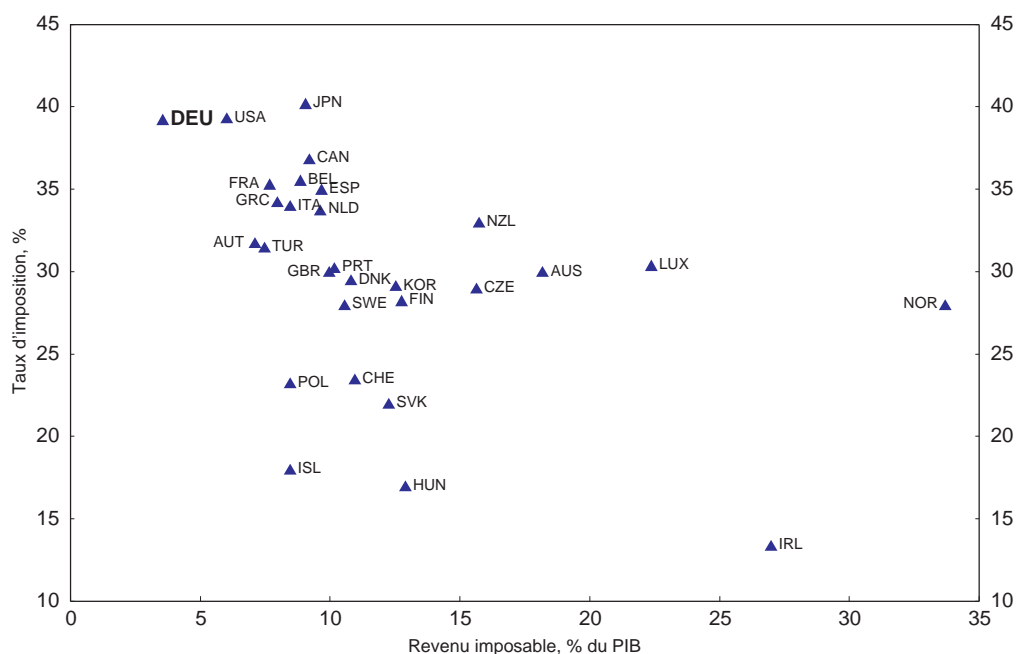
investissements) (Deutsche Bundesbank, 2005). De plus, les garanties de dettes implicites entre l'administration centrale et les *Länder* sont sans doute pour ces derniers une incitation supplémentaire à emprunter (Heppke-Falk et Wolff, 2007)³. L'application efficace d'une règle révisée au niveau infranational également pourrait exiger un renforcement de l'autonomie fiscale des *Länder*. Une solution serait d'autoriser les *Länder* à prélever une surtaxe au titre de l'impôt sur le revenu qui ne serait pas prise en compte dans le mécanisme de péréquation budgétaire (OCDE, 2006).

Préserver les recettes malgré la mobilité internationale des bases d'imposition

Tandis que des règles budgétaires sont utiles dans une stratégie à long terme d'amélioration des résultats budgétaires, il est également indispensable de maintenir une solide base de recettes. À cet égard, la mondialisation a rendu plus difficile l'imposition des assiettes mobiles, d'où une concurrence fiscale entre pays. Celle-ci est particulièrement visible dans le domaine de la fiscalité des entreprises, où les taux d'imposition ont baissé ces dernières années dans toute l'Europe mais aussi dans la zone OCDE (OCDE, 2007c). Les données disponibles indiquent que les taux d'imposition des sociétés les plus bas sont généralement associés à des bénéfices imposables plus élevés (graphique 2.2). Les pays appliquant un taux d'imposition plus bas ont des bases d'imposition plus larges, et en dépit de fortes réductions des taux légaux, les recettes ont suivi, voire dépassé la croissance du PIB. Une des raisons de ce phénomène est que les entreprises transfèrent leurs bénéfices des pays à fiscalité élevée vers les pays à fiscalité plus légère (Weichenrieder, 2007).

Graphique 2.2. **Taux d'imposition et revenu imposable des sociétés**

Moyenne 2002-05



Note : Le taux d'imposition est le taux de base (légal) global de l'impôt sur les sociétés perçu par l'administration centrale et par les administrations infranationales. Le revenu est estimé en divisant les recettes d'impôts sur les sociétés par le taux d'imposition des sociétés.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques de 1965-2006* ; et *Base de données fiscales de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280258751084>

En comparaison des autres pays, l'Allemagne se trouve dans une situation assez défavorable. Tout au long des années 90, elle a affiché le taux légal d'imposition le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. Même après la réforme de la fiscalité des sociétés en 2001, elle a conservé l'un des taux les plus élevés parmi les pays membres, tandis que le revenu imposable des sociétés en pourcentage du PIB figure parmi les plus faibles. Une des causes de l'étranglement de l'assiette fiscale est qu'une forte proportion des entreprises allemandes ne sont pas constituées en société et acquittent l'impôt sur le revenu et la taxe professionnelle locale, mais pas l'impôt sur les bénéfices des sociétés (encadré 2.1). Toutefois, même si l'on prend en compte les impôts acquittés par les entreprises non constituées en société, la situation n'est guère différente en termes qualitatifs⁴. De fait, il apparaît que les stratégies d'allègement de l'impôt et les transferts de bénéfices jouent un rôle important; selon certains calculs, ces effets entraînent une érosion de la base d'imposition pouvant atteindre 5 % du PIB (Bach et Dwenger, 2007)⁵.

La réforme fiscale de 2008 réduit les taux légaux d'imposition...

La réforme fiscale décidée en juillet 2007 – et mise en route en janvier 2008 – a deux objectifs : rendre l'Allemagne plus attractive pour l'investissement et protéger la base d'imposition. À cet effet, les autorités ont suivi la tendance internationale à la réduction des taux légaux et à l'élargissement de l'assiette fiscale. Plusieurs des mesures de financement sont conçues pour combattre le transfert de bénéfices; en particulier, la déductibilité des charges financières est plafonnée pour les grandes sociétés (annexe 2.A1). Les coûts nets de la réforme sont estimés aux alentours de € 5 milliards par an, soit 0.2 % du PIB (les coûts de la réduction des taux dépassent € 25 milliards).

Compte tenu de l'ensemble des mesures de réforme, le taux légal composite de l'impôt descend à 29.8 % (tableau 2.1). Parmi les pays de l'OCDE, l'Allemagne remonterait ainsi du 28^e rang aux alentours du 17^e rang⁶. Toutefois, cela suppose que la commune moyenne ne relève pas son multiplicateur pour le calcul de la taxe professionnelle locale en réponse à l'abaissement du taux de base (encadré 2.1). Afin de conserver le taux global antérieur de ce prélèvement, une commune devrait porter son multiplicateur de 400 % à 476 %. Si tel était le cas, le taux légal composite de l'impôt sur les sociétés ne baisserait que jusqu'à 32.5 %⁷.

La concurrence fiscale entre pays influe de diverses manières sur le comportement des entreprises multinationales. Premièrement, c'est l'un des déterminants de la localisation de l'entreprise ou de son investissement. Deuxièmement, même si le site de l'entreprise est fixe, celle-ci peut s'efforcer de transférer ses bénéfices dans un pays à fiscalité plus légère (déplacement de bénéfices) afin d'alléger ses obligations fiscales mondiales au titre de l'impôt sur les sociétés.

...et aidera à combattre les transferts de bénéfices à l'étranger

Le transfert de bénéfices imposables du pays d'origine d'une entreprise à ses filiales dans d'autres pays peut se faire par le biais de diverses opérations. Les plus courantes sont les suivantes (Huizinga et Laeven, 2005) :

- la fixation des prix de transfert (en appliquant aux transactions intra-entreprise un prix plus élevé ou plus bas que le prix de pleine concurrence) ;
- la répartition stratégique des dépenses communes (notamment les dépenses de R-D ou les fonctions rattachées au siège) entre les filiales de différents pays ;

Encadré 2.1. La fiscalité des entreprises en Allemagne

L'impôt sur les sociétés en Allemagne comprend deux éléments distincts :

- l'impôt sur les bénéfices des sociétés (y compris la surtaxe de solidarité)¹; et
- la taxe professionnelle locale – taxe sur les entreprises perçue essentiellement pour le compte des communes.

Le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 25 % des bénéfices à 15 %. La surtaxe de solidarité est perçue au taux de 5.5 % de l'impôt exigible sur les bénéfices des sociétés. La taxe professionnelle locale (*Gewerbesteuer*) est calculée en appliquant un taux légal de 5 % (ramené à 3.5 % avec la réforme) à la base d'imposition, et est augmentée à raison d'un multiplicateur communal (*Hebesatz*) qui varie entre 200 % et 490 % suivant les communes. L'assiette de la taxe professionnelle locale est déterminée en effectuant plusieurs ajustements à la base d'imposition des sociétés, notamment en réintégrant la moitié des charges d'intérêt à long terme et des autres frais financiers (loyers et crédit-bail) et en déduisant les bénéfices étrangers ainsi qu'une mesure liée à la valeur immobilière (avec la réforme, la réintégration des frais financiers a été élargie et toutes les charges d'intérêt sont désormais prises en compte au taux de 25 %). Avant la réforme, la taxe professionnelle locale était déductible de sa propre assiette ainsi que de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Théoriquement, le taux composite de l'impôt sur les sociétés, qui comprend à la fois l'impôt sur les bénéfices des sociétés et la taxe professionnelle locale, pouvait aller de 33.1 % à 40.9 %, suivant le coefficient multiplicateur appliqué par la commune; avec un multiplicateur communal de 400 % (pour les communes de 50 000 habitants et plus le multiplicateur moyen est d'environ 433 %), on obtenait un taux de 38.7 % avant la réforme; ce taux légal d'imposition des sociétés était parmi les plus élevés des pays de l'OCDE, puisqu'il n'était dépassé que par ceux des États-Unis et du Japon. Avec la réforme, ce taux composite de l'impôt sur les sociétés a été ramené à 29.8 %.

Alors que les entreprises constituées en société doivent acquitter ces deux impôts, les entreprises non constituées en société (qui représentent environ 80 % de l'effectif des entreprises allemandes) ne sont soumises qu'à la taxe professionnelle locale et les propriétaires sont assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Avant la réforme de 2008, les personnes physiques et les sociétés de personnes dont les bénéfices étaient inférieurs ou égaux à € 72 500 se voyaient appliquer un taux légal réduit d'imposition au titre de la taxe professionnelle locale (*Gewerbesteuer*); avec la réforme, ce taux réduit a été remplacé par un taux uniforme de 3.5 %. Un certain nombre de dispositions permettent d'éviter que les entreprises individuelles ne soient trop durement frappées par la taxe professionnelle locale. Premièrement, ces entreprises peuvent déduire € 24 500 de leur revenu imposable. Deuxièmement, les propriétaires peuvent déduire un multiple de 1.8 de la taxe professionnelle locale exigible (porté à 3.8 avec la réforme), avant application du multiplicateur communal, de leurs obligations au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans la mesure où celui-ci est lié au revenu de l'entreprise (disposition instituée en 2001 pour compenser alors une réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés).

Tandis que les recettes fluctuent considérablement d'une année à l'autre, sur la période 2004-05 le produit de la taxe professionnelle locale a été environ deux fois plus élevé que celui de l'impôt sur les sociétés. L'impôt sur les bénéfices des sociétés est perçu par les *Länder* et les recettes sont réparties à parts égales entre les *Länder* et l'État fédéral tableau 2. La taxe professionnelle locale est perçue par les communes, mais les *Länder* et l'administration fédérale obtiennent une part des recettes correspondantes. Cette part (*Gewerbesteuerumlage*) est calculée en fonction des recettes fiscales de la commune avant application du coefficient multiplicateur (de la sorte, les communes à multiplicateur élevé n'ont pas à fournir une part plus importante que les autres) et dépend donc de leurs capacités fiscales. Dans l'hypothèse d'un multiplicateur moyen de 433 %, la fraction des recettes à reverser aux *Länder* et à l'administration fédérale est de l'ordre de 17 %.

1. La surtaxe de solidarité a été instituée en 1995; elle s'applique au revenu des personnes physiques et aux bénéfices des sociétés.
2. Le mécanisme de péréquation fiscale des *Länder* (*Länderfinanzausgleich*) assure un transfert de recettes, des *Länder* dont les recettes (fiscales totales) dépassent la moyenne des *Länder* pondérée par la population au profit des *Länder* dont les recettes sont inférieures à cette moyenne.

Tableau 2.1. **Taux légaux de l'impôt sur les sociétés**

	2007			2008		
Multiplicateur communal	200	400	490	200	400	490
Taux légal composite de l'impôt	33.1	38.7	40.9	22.8	29.8	33

- l'ajustement de la structure financière en plaçant la dette à taux d'intérêt élevé dans les pays à fiscalité lourde ou en percevant des taux d'intérêt plus élevés pour les transactions financières interentreprises.

Le transfert de bénéfices s'effectue d'un pays à fiscalité élevée (où, il existe par exemple des possibilités de déduction des intérêts) vers un pays à fiscalité légère. Étant donné que la base d'imposition n'intervient pas dans le transfert de bénéfices, c'est le taux légal d'imposition qui détermine le choix de la localisation des bénéfices. S'appuyant sur des données d'entreprises pour 1999, Huizinga et Laeven (2005) estiment que l'Allemagne (comme l'Italie et la Roumanie) était l'un des rares pays européens à enregistrer des transferts de bénéfices à l'étranger, en raison du niveau élevé de son taux légal d'imposition des sociétés⁸. Selon les estimations des auteurs pour l'Allemagne, les bénéfices avant impôt déclarés devraient baisser de 0.32 % après un relèvement de 1 point du taux légal d'imposition. Dischinger (2007) met en évidence une semi-élasticité de 0.7 % dans une étude transversale sur des entreprises européennes.

À la suite de la réduction de 8.9 points du taux légal induite par la réforme fiscale, le ministère des Finances s'attend à un accroissement de l'assiette fiscale de 9 % (€ 13 milliards, soit l'équivalent de ½ pour cent du PIB) et table donc sur une élasticité proche de 1⁹. Cette élasticité est un peu plus élevée que ne l'indiquent les études empiriques, mais on notera que la réforme fiscale amplifie l'effet incitatif de l'abaissement des taux légaux grâce à des mesures visant explicitement à combattre le transfert de bénéfices, notamment le plafonnement des intérêts déductibles et la réintégration d'une part accrue des intérêts et autres frais de financement dans l'assiette de la taxe professionnelle locale (annexe 2.A1). Étant donné les clauses dérogatoires et les abattements, dont bénéficient surtout en pratique les petites et moyennes entreprises pour atténuer l'effet dommageable de ces mesures, il est clair que la réforme se focalise sur les multinationales qui se livrent très probablement à des activités de transfert de bénéfices à l'étranger. La réglementation paraît suffisamment souple pour permettre de ne pas appliquer le plafond de déductibilité des intérêts dans les cas où le financement par l'emprunt n'a pas pour but d'échapper à l'impôt¹⁰.

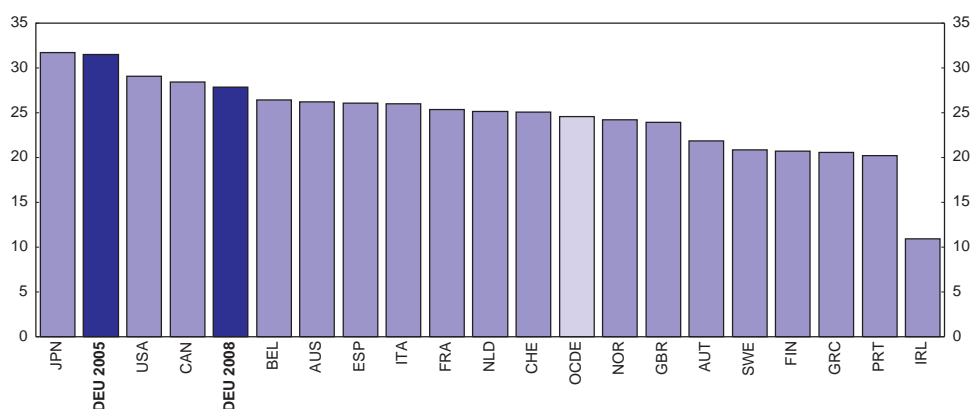
Au total, les données existantes conduisent à penser que la réforme mise en œuvre pourrait bien enrayer dans une certaine mesure les transferts de bénéfices. Toutefois, même après la réforme, les taux légaux d'imposition allemands resteront sensiblement supérieurs à ceux de plusieurs petits pays tels que la Hongrie et la République slovaque, qui sont parmi les principaux bénéficiaires du transfert de bénéfices en Europe (Huizinga et Laeven, 2005). Les nouvelles dispositions adoptées à l'encontre du transfert de bénéfices peuvent s'avérer utiles, mais les entreprises pourraient trouver des moyens de les tourner. Après la réforme, les sociétés allemandes auront donc des incitations réduites, mais non nulles, à transférer des bénéfices hors d'Allemagne. D'autres réformes pourraient se révéler nécessaires dans ce domaine.

Les taux d'imposition effectifs sont également en baisse

Étant donné que le deuxième objectif de la réforme était de promouvoir l'attrait de l'Allemagne comme site d'investissement, les taux d'imposition effectifs (qui, à la différence des taux légaux, mesurent la charge fiscale effective par rapport à la base d'imposition, et prennent donc en compte les mesures d'élargissement de l'assiette) ont été également abaissés. D'un point de vue fiscal, c'est le taux d'imposition effectif moyen qui influence la décision d'implantation d'un investissement, tandis que les taux effectifs marginaux devraient déterminer le niveau optimal d'un investissement dans un pays donné, une fois que la décision concernant le site a été prise (Devereux et Griffith, 1998)¹¹. En Allemagne, avant la réforme, les taux moyens effectifs d'imposition étaient parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 2.3).

Graphique 2.3. Taux moyens effectifs d'imposition, 2005

En pourcentage



Note : Les taux moyens effectifs d'imposition sont définis comme la différence entre la valeur actuelle nette (VAN) de la rente économique en l'absence et en la présence d'un impôt, par rapport à la VAN du revenu total avant impôts. Le calcul se réfère au scénario de base de Devereux et Griffith (2003) : l'investissement en installations et machines est financé sur fonds propres ou à l'aide de bénéfices non distribués, et l'imposition au niveau de l'actionnaire n'est pas incluse. Le taux de rente économique est de 10 % (soit un rendement financier de 20 %), le taux d'actualisation réel de 10 %, le taux d'inflation de 3.5 % et le taux d'amortissement effectif de 12.25 %. Afin de calculer la valeur actuelle nette de la dotation aux amortissements pour l'Allemagne en 2008, on a supposé que la durée de vie de l'actif était de cinq ans.

Source : Institut d'études fiscales et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280266463231>

Puisque la plupart des pertes de recettes liées à la réduction du taux d'imposition sont financées par un élargissement de l'assiette, on estime que le taux d'imposition effectif ne diminuera que d'environ 4 points de pourcentage (graphique 2.3). Toutefois, ces estimations sont plutôt incertaines, selon les hypothèses, et deux études font état d'une baisse plus forte¹². Les estimations du graphique 2.3 ne prennent en compte que les taux légaux de l'impôt sur les sociétés et les déductions pour amortissements, et ne reflètent donc pas les mesures plus détaillées d'élargissement de l'assiette qui ont des incidences variables sur les entreprises selon leur taille. D'après des calculs de l'institut de recherche ZEW, la pression fiscale effective pour une entreprise allemande type sur une période de 10 ans décroît de 8½ points de pourcentage¹³. La raison en est que l'entreprise représentative utilisée dans les calculs du ZEW est de taille trop faible pour être touchée de plein fouet par les principales mesures de financement telles que la limitation des déductions d'intérêts, le passage à l'amortissement linéaire et les règles de réintégration

de certaines dépenses dans l'assiette fiscale. Si les petites entreprises avaient été visées par les mesures d'élargissement de l'assiette, la réforme aurait été moins onéreuse et/ou aurait permis une réduction plus marquée des taux légaux¹⁴. Cette subvention implicite consistant à accorder des déductions généreuses tout particulièrement en faveur des PME pourrait dissuader les entreprises de se développer au-delà d'une certaine taille.

Des études empiriques montrent que les variations des taux d'imposition effectifs aussi bien que légaux ont des effets sensibles sur les décisions d'implantation et sur les entrées d'IDE. Après avoir examiné 25 études, De Mooij et Ederveen (2003) constatent que les entrées d'IDE présentent une semi-élasticité médiane de -3.3% par rapport à une variation de 1 point de pourcentage des taux d'imposition effectifs ou légaux¹⁵. Compte tenu d'une réduction d'environ 4 points du taux effectif moyen de l'impôt allemand après la réforme, l'accroissement de l'IDE est de l'ordre de 13% . Becker et d'autres (2006) estiment la semi-élasticité des entrées d'IDE à -1 , de sorte que les investissements en Allemagne augmenteraient de quelque 4% ¹⁶. Ces estimations dénotent effectivement des effets positifs substantiels sur l'IDE, mais le danger est que la réduction des taux effectifs se focalise sur les petites et moyennes entreprises, qui pour la plupart ne sont pas actives sur le front de l'IDE¹⁷. Par conséquent, les effets pourraient être inférieurs à ce qui est indiqué ci-dessus. Les autorités devraient aller plus loin dans la voie de la réduction des taux légaux de l'impôt sur les sociétés, mais elles doivent éviter de moduler les mesures d'élargissement de l'assiette en fonction de la taille de l'entreprise.

Transférer une plus grande partie de la charge fiscale aux bases non mobiles

En dépit des réserves exprimées ci-dessus, la réforme de l'impôt sur les sociétés s'attaque à juste titre au problème de la concurrence fiscale et améliorera la position de l'Allemagne à cet égard. Mais d'autres pays s'emploieront aussi à contrôler les bases mobiles d'imposition des sociétés. Par conséquent, à plus longue échéance, l'Allemagne ferait mieux de transférer une plus grande partie de la charge fiscale aux assiettes non mobiles. En comparaison des autres pays, la structure des recettes fiscales allemandes révèle que les impôts sur le revenu (et les cotisations de sécurité sociale) ont plus de poids que les impôts sur la consommation et sur la propriété (tableau 2.2).

Tableau 2.2. **Structure des recettes fiscales**

En pourcentage des recettes fiscales totales

	Allemagne			OCDE		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Impôt sur le revenu et cotisations de sécurité sociale	69	69	68	60	61	61
Impôt sur le revenu des personnes physiques	28	25	23	27	26	25
Cotisations de sécurité sociale	39	39	40	25	25	26
Impôt sur les sociétés	3	5	5	8	10	10
Impôt sur la consommation	27	27	28	31	30	30
Impôt sur la propriété	3	2	3	6	6	6

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*.

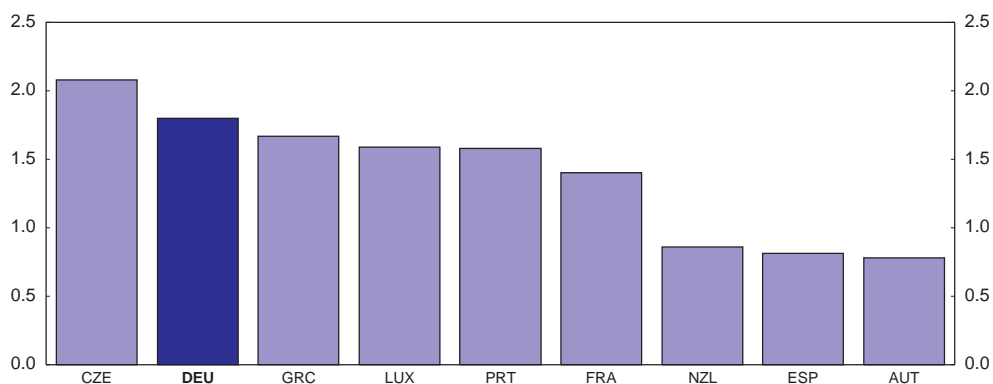
Le relèvement du taux de la TVA au début de 2007 et la réduction simultanée du taux de cotisation à l'assurance-chômage ont rapproché la structure d'imposition de la moyenne OCDE. Mais il y aurait lieu de transférer une plus grande part de la charge fiscale des bases d'imposition mobiles aux bases non mobiles. Une solution consisterait à abaisser ou à

supprimer la taxe professionnelle locale (comme on l'a fait valoir dans les précédentes *Études*). En tout état de cause, cet impôt sur l'entreprise ne répond pas bien aux besoins de dépenses des services administratifs locaux (éducation et protection sociale, par exemple) qui sont essentiellement destinés aux individus (OCDE, 2006). Pour compenser le manque à gagner sur les recettes, il faudrait envisager de relever la fiscalité immobilière à l'échelon municipal, qui est faible au regard de la moyenne internationale. Ainsi, l'impôt foncier (*Grundsteuer*) pourrait être calculé d'après les prix effectifs et non d'après les valeurs foncières déterminées en 1964 (*Einheitswerte*), comme c'est le cas à l'heure actuelle. Il convient de s'opposer aux projets de suppression des droits de succession.

Accroître l'efficacité du recouvrement

Même si l'ajustement de la structure d'imposition doit rester une priorité des pouvoirs publics, l'Allemagne pourrait aussi accroître le rendement du système fiscal actuel en améliorant la collecte de l'impôt. L'administration de l'impôt est un peu moins efficace que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 2.4). Cela peut venir notamment de la complexité du système fiscal, qui engendre des coûts de conformité pour les entreprises mais aussi des coûts de mise en application pour les autorités fiscales (cette activité absorbe beaucoup de temps et contraint les agents du fisc à suivre des recyclages fréquents) (OCDE, 2007d; *Bundesrechnungshof*, 2006). Dans une première étape, la détermination de l'impôt par les contribuables réduirait la charge de travail des autorités fiscales.

Graphique 2.4. **Efficacité de l'administration de l'impôt**
Rapport des coûts d'administration de l'impôt aux rentrées fiscales nettes, %



Note : Moyenne des ratios pour les années disponibles, 2000-04. Pour l'Allemagne, les données concernent l'année 2004 et représentent une estimation à partir des données portant sur 12 des 16 *Länder*. Pour tous les pays représentés dans le graphique, la base de recettes ne tient pas compte des cotisations de sécurité sociale et le ratio impôts/PIB est à peu près le même. Voir la source pour des informations complémentaires sur les comparaisons internationales appropriées.

Source : OCDE (2006), *Tax Administration in OECD and Selected non-OECD Countries: Comparative Information Series*, février 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280270247108>

Renforcer les incitations des *Länder* à recouvrer l'impôt sur les sociétés

La structure organisationnelle de l'administration de l'impôt pourrait être une autre raison de son coût élevé. Selon certaines études, les coûts d'efficacité (coûts de déclaration par le contribuable et coûts de vérification par le fisc) sont particulièrement élevés pour la collecte de l'impôt sur les sociétés, puisqu'ils représentent 10½ pour cent des recettes correspondantes – soit un niveau plus élevé que pour tous les autres impôts allemands

Encadré 2.2. **Recommandations de politique budgétaire**

Règles budgétaires

- Réformer la règle budgétaire actuelle dans l'optique du Pacte de stabilité et de croissance (cette réforme pourrait être inscrite dans la Constitution), en la complétant le cas échéant par des plafonds de dépenses pluriannuels.
- Envisager de renforcer l'autonomie fiscale des *Länder* en les autorisant à percevoir une surtaxe au titre de l'impôt sur le revenu qui ne serait pas prise en compte dans le mécanisme de péréquation budgétaire.

Réforme de l'impôt sur les sociétés

- Aller plus loin dans la réduction des taux légaux de l'impôt sur les sociétés et éviter de moduler les mesures d'élargissement de l'assiette en fonction de la taille des entreprises.
- Envisager d'abaisser ou de supprimer la taxe professionnelle locale et de relever la fiscalité immobilière (impôt foncier, *Grundsteuer*) en fonction des prix effectifs et non des valeurs foncières déterminées en 1964 (*Einheitswerte*). Ne pas supprimer les droits de succession.

Efficiences du recouvrement de l'impôt

- Envisager d'instaurer la détermination de l'impôt par les contribuables, de manière à alléger la charge de travail des autorités fiscales.
- Les autorités devraient réexaminer l'application actuelle du taux réduit de la TVA et envisager de le relever jusqu'au niveau normal dans le cas des produits pour lesquels une réduction n'est plus justifiée.
- Envisager de centraliser le recouvrement de l'impôt à l'échelon fédéral, afin de prévenir les pertes potentielles de recettes dues au fait que les *Länder* sont peu incités à prélever l'impôt.
- Réformer le mécanisme de péréquation budgétaire de façon que les transferts soient calculés en fonction des recettes fiscales théoriques et non effectives.

(voir Wagner, 2006; RWI, 2003) et plus de deux fois supérieur à celui des autres pays (OCDE, 2007d). Les recettes de l'impôt sur les sociétés sont partagées entre l'administration fédérale et les *Länder*, mais collectées par les services fiscaux des *Länder* (pour le compte du gouvernement fédéral). Il se pourrait donc que certains *Länder* ne soient pas fortement incités à maximiser les recettes de l'impôt sur les sociétés, par exemple s'ils sont contributeurs nets au système de péréquation budgétaire (en ce cas, des dépenses en personnel supplémentaires pourraient ne pas être compensées par l'accroissement de leurs propres recettes nettes), ou s'ils ont intérêt à alléger la charge fiscale de leurs entreprises (élément de subvention) (*Bundesrechnungshof*, 2006). Si ce phénomène est généralisé, c'est la collecte de l'ensemble des recettes qui en souffrira. Une solution pour rendre plus efficace le recouvrement de l'impôt consisterait à transférer à l'administration fédérale le processus de collecte des impôts sur les sociétés. Selon une étude réalisée à la demande du ministère des Finances, la centralisation au niveau fédéral de la collecte des impôts partagés induirait des gains d'efficacité substantiels (*Bundesfinanzministerium*, 2007a).

Une autre démarche possible consiste à réformer le système de péréquation budgétaire, comme on l'a préconisé dans les *Études* précédentes (OCDE, 2006). Une carence majeure du dispositif actuel vient de ce que les transferts sont calculés en fonction des recettes effectives,

ce qui dissuade les *Länder* d'élargir leur base d'imposition et d'administrer l'impôt plus efficacement. Il faudrait envisager de modifier le système en calculant les transferts d'après des recettes théoriques, comme cela se pratique dans certains autres pays, ou en recourant davantage à des transferts forfaitaires pluriannuels¹⁸.

Revoir l'application des taux réduits de TVA

L'application de la TVA offre une autre possibilité d'améliorer le recouvrement de l'impôt. En dépit de la hausse du taux normal de la TVA, porté à 19 % début 2007, un grand nombre de produits bénéficient encore d'un taux réduit (7 %). Le taux réduit couvre environ 16 % de l'assiette de la TVA, et les dépenses fiscales résultant de son application pourraient avoisiner € 20 milliards (0.8 % du PIB) en 2007¹⁹. La différenciation entre taux normal et taux réduit est souvent arbitraire et correspond fréquemment à une subvention implicite. Les autorités devraient revoir l'application actuelle du taux réduit de la TVA et envisager de soumettre au taux normal les produits pour lesquels une réduction n'est plus justifiée, ce qui permettrait d'abaisser d'autres impôts ayant des effets de distorsion plus prononcés.

Notes

1. Un excédent budgétaire significatif avait été réalisé en 2000, mais il reflétait essentiellement les recettes exceptionnelles tirées de la vente de licences de téléphonie mobile.
2. Le Pacte de stabilité et de croissance impose des objectifs budgétaires à moyen terme, à savoir atteindre et maintenir une position proche de l'équilibre ou excédentaire (soit dans la pratique, un déficit corrigé des influences conjoncturelles de 0.5 % du PIB) ainsi qu'un plafond des déficits budgétaires de 3 % du PIB.
3. L'article 109 de la Loi fondamentale affirme l'indépendance de la politique budgétaire des États fédérés allemands. Toutefois, dans une décision historique rendue en 1992, la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que deux *Länder* (Brême et Sarre) se trouvaient dans une situation de « difficultés budgétaires extrêmes » qui justifierait des transferts de renflouement par l'administration centrale en vertu du principe de loyauté. Cela a eu des conséquences pour la perception des risques dans le marché allemand des obligations infranationales. Heppke-Falk et Wolff (2007) montrent que les marchés de capitaux incorporent un risque de défaut plus faible pour les obligations émises par les *Länder* si leur situation financière (mesurée d'après le ratio paiements d'intérêts/recettes) se dégrade sensiblement. Ils expliquent cette conclusion par le fait que le marché s'attend à un renflouement sous forme d'aides financières additionnelles de l'administration centrale (aléa moral de l'investisseur).
4. Selon Bach et Dwenger (2007), les impôts sur les bénéfices des sociétés et des entreprises non constituées en société ont représenté 2.2 % et 2.7 % du PIB respectivement en 2001 et en 2005. Après division par le taux légal moyen de l'impôt sur les sociétés, on obtient un revenu imposable de 6.1 % du PIB en moyenne. Ce montant est plus élevé que celui de 3.5 % du PIB obtenu à partir des recettes de l'impôt sur les sociétés entre 2002 et 2005 uniquement, mais il reste sensiblement inférieur à la moyenne non pondérée de la zone OCDE, qui atteint 11.3 % du PIB.
5. On peut s'en rendre compte en comparant les bénéfices dans l'optique des comptes nationaux avec les bénéfices qui ressortent des statistiques fiscales. D'après Bach et Dwenger (2007), la différence s'élève à € 100 milliards (5 % du PIB).
6. Voir *Base de données fiscales de l'OCDE 2006*, www.oecd.org/ctp/taxdatabase.
7. Mais, même si les multiplicateurs restent inchangés, le poids de la taxe professionnelle locale dans la charge fiscale totale passe de 43.1 % à 47 %, ce qui est susceptible d'accroître l'importance du choix du site à l'intérieur même de l'Allemagne (Spengel et autres, 2007).
8. Dans une étude sur les entreprises multinationales allemandes et leurs filiales étrangères, Weichenrieder (2007) montre qu'une augmentation de 10 points du taux d'imposition dans le pays de l'entreprise mère est associée à une augmentation d'environ ½ point de la rentabilité de la filiale étrangère. Cela dénote un transfert de bénéfices.

9. Le ministère des Finances escompte des recettes additionnelles de € 2 milliards au titre de l'impôt sur les sociétés, ce qui correspond à un élargissement de l'assiette de € 13 millions (compte tenu d'un taux d'imposition de 15 %). Dans l'hypothèse d'une base d'imposition de € 146 milliards, cela correspond à un accroissement de 9 %. Compte tenu d'une réduction de 23 % du taux d'imposition (de 38.7 % à 29.8 %), l'élasticité des recettes fiscales par rapport à la variation du taux d'imposition s'établit à -0.4 (Bach et autres, 2007).
10. Puisque ce sont les frais financiers nets qui sont visés, les banques ne sont pas touchées par le plafond de déductibilité des intérêts. De plus, la réintégration des frais de financement dans la taxe professionnelle locale ne s'applique pas à ces établissements.
11. Le taux effectif marginal d'imposition reflète l'écart en pourcentage entre le coût en capital de l'investissement et le taux de rendement réel après impôt, et correspond donc à la part du rendement d'un investissement marginal qui est absorbée par l'impôt. Le taux moyen effectif d'imposition, en revanche, représente la réduction en pourcentage de la valeur actuelle nette d'un investissement infra-marginal rentable (Overesch, 2005).
12. Cette estimation se fonde sur des calculs de l'OCDE utilisant la méthode et les données historiques de l'Institute for Fiscal Studies (Devereux, M.P. et R. Griffith, 2003). Ces calculs concernent l'imposition effective au niveau de l'entreprise et ne prennent pas en compte l'imposition du revenu en capital au niveau de l'investisseur national, car l'investisseur marginal est supposé être un fonds de pension ou un autre investisseur institutionnel pour lequel la fiscalité intérieure n'est pas un facteur pertinent. Avec une approche similaire mais en tenant compte de différentes catégories d'actifs et options de financement, Berrer et autres (2007) estiment que le taux moyen effectif d'imposition en Allemagne baissera de 7½ points à la suite de la réforme de la fiscalité des sociétés.
13. Les calculs de l'Institut ZEW reposent sur son « analyseur de l'impôt européen » et mesurent la variation des actifs d'une société induite par l'impôt après 10 périodes (en tenant compte des effets sur la charge d'intérêts d'une modification des paiements d'impôts). La société modèle est une entreprise moyenne du secteur manufacturier ayant une structure de bilan et un niveau de bénéfices types (selon les statistiques de bilan de la Bundesbank) (Spengel et autres, 2007).
14. Heinemann et Janeba (2007) constatent que l'importance accordée par les parlementaires allemands au transfert de bénéfices diffère nettement selon l'affiliation politique, ce qui permet d'expliquer le compromis qui a été conclu entre la réduction des taux légaux et l'exemption de certaines entreprises des mesures d'élargissement de l'assiette.
15. Hajkova et autres (2006) estiment que la semi-élasticité du stock d'IDE par rapport à une variation de 1 point de pourcentage du taux moyen effectif d'imposition se situe entre 3.5 et 5.5 %.
16. Selon Buettner et Ruf (2007), une réduction de 10 points des taux légaux d'imposition accroît très nettement (de quelque 25 %) les chances qu'un investissement soit réalisé en Allemagne. D'après leur étude, les coûts unitaires de main-d'oeuvre devrait baisser de € 1.40 pour exercer un effet similaire sur l'investissement. Toutefois, il ne faut pas oublier que l'efficacité des taux d'imposition des sociétés pour attirer l'IDE est souvent surestimée. Hajkova et autres (2006) démontrent qu'une proportion beaucoup plus élevée des flux d'IDE internationaux dépend des variables de politiques telles que les mesures relatives au marché du travail (LPE, coin fiscal) et la réglementation des marchés de produits.
17. En 2003, le montant moyen des flux entrants d'IDE de sociétés étrangères (hors banque et services financiers) a avoisiné € 50 millions (ce montant est de € 70 millions si l'investisseur direct est une entreprise intermédiaire à capitaux étrangers implantée en Allemagne) (Weichenrieder, 2007).
18. À cet effet, il faudrait déterminer les transferts pour chaque Land de façon à combler partiellement l'écart de recettes fiscales par habitant d'un Land à l'autre pour une année de référence, sans pratiquer d'ajustement pour tenir compte de la croissance effective des recettes au cours de la période retenue.
19. Le produit total de la TVA en 2007 est estimé à € 172.6 milliards, dont € 11.22 milliards proviennent de la TVA au taux réduit de 7 % (*Bundesfinanzministerium*, 2007b). Si l'on applique à ces recettes les taux de TVA respectifs [(€ 11.22 milliards/0.07) et (€ 172.6 milliards - € 11.22 milliards/0.19)], on obtient une assiette de TVA totale de € 1 009.66 milliards. Si la base d'imposition à laquelle s'applique le taux réduit (€ 11.22 milliards/0.07 = € 160.29 milliards) était taxée à 19 %, et non à 7 %, les recettes s'élèveraient à € 30.4 milliards, soit € 19.18 milliards de recettes supplémentaires par rapport au *statu quo*, ou un montant un peu plus faible si l'on tient compte d'une certaine diminution de la demande de ces biens après l'alourdissement de la fiscalité.

Bibliographie

- Bach, S., H. Buslei et N. Dwenger (2007), « Unternehmenssteuerreform 2008: Positives Signal auf Kosten der Steuersystematik », *DIW Wochenbericht* n° 18/2007.
- Bach, S. et N. Dwenger (2007), « Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze maessiges Aufkommen », *DIW Wochenbericht* n°5/2007.
- Becker, J., C. Fuest et T. Hemmelgarn (2006), « Corporate Tax Reform and Foreign Direct Investment in Germany – Evidence from Firm-Level Data », *CESifo Working Paper* n° 1722.
- Berrer, H., C. Helmenstein et L. Strohner (2007), *Effektive Körperschaftsteuersätze in Mitteleuropa*, Economica, Vienne.
- Buettner, T. et M. Ruf (2007), « Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence from a Panel of German Multinationals », *International Tax and Public Finance*, vol. 14, pp. 151-164.
- Bundesfinanzministerium (2007a), *Studie zur Schätzung der Effizienzgewinne durch eine Bundessteuerverwaltung*, Berlin.
- Bundesfinanzministerium (2007b), *Bericht über die Anwendung des ermässigten Umsatzsteuersatzes*, Berlin.
- Bundesrechnungshof (2006), *Probleme beim Vollzug der Steuergesetze*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- Deutsche Bundesbank (2005), « Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland », *Monthly Bulletin*, avril.
- Deutsche Bundesbank (2007), « Zur Reform des deutschen Haushaltsrecht », *Monthly Bulletin*, octobre.
- Devereux, M.P. et R. Griffith (1998), « Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals », *Journal of Public Economics*, vol. 68, pp. 335-367.
- Devereux, M.P. et R. Griffith (2003), « Évaluating Tax Policy for Location Decisions », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, pp. 107-126.
- Dischinger, M. (2007), *Profit shifting by multinationals: Indirect Evidence from European Micro Data*, Université de Munich, document non publié.
- Hajkova, D. et autres (2006), « Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 502, OCDE, Paris, [www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/ECO-WKP\(2006\)30](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/ECO-WKP(2006)30).
- Heinemann, F. et E. Janeba (2007), « The Globalization of Tax Policy: What German Politicians Believe », *ZEW Discussion Paper* n° 07-057.
- Heppeke-Falk, K. et G. Wolff (2007), « Moral Hazard and Bail-Out in Fiscal Federations: Evidence for the German Länder », *Deutsche Bundesbank Discussion Paper* n° 7.
- Huizinga, H. et L. Laeven (2005), « International Profit Shifting Within European Multinationals », *CEPR Discussion Paper* n° 6048.
- Kremer, J. et M. Ruf (2008), « Belastung der Kapitalgesellschaften nach der Unternehmenssteuerreform 2008 », *Wirtschaftsdienst*, n° 1, pp. 64-72.
- De Mooij, R. et S. Ederveen (2003), « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, pp. 673-693.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : zone euro*, Paris, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), « *Fundamental Reform of Corporate Income Tax* », CTPA/CFA/WP2(2007)21, OCDE, Paris.
- Overesch, M. (2005), « The Effective Tax Burden of Companies in Europe », *CESifo DICE Report* 4/2005, pp. 56-63.
- RWI (2003), *Ermittlung von Tax Compliance Costs*, Essen.
- Spengel, C. et autres (2007), « Einfluss der Unternehmenssteuerreform 2008 auf die effektive Steuerbelastung », *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, n° 2, pp. 86-97.
- Wagner, F.W. (2006), « Was bedeutet Steuervereinfachung wirklich? », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 7(1), pp. 19-33.
- Weichenrieder, A. (2007), « Profit Shifting in the EU: Evidence from Germany », *CESifo Working Paper* n° 2043.

ANNEXE 2.A1

Modalités détaillées des principales mesures de réforme de l'impôt sur les sociétés

En janvier 2008, le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 25 % à 15 %, et le taux de base de la taxe professionnelle locale (*Gewerbesteuermesszahl*) est passé de 5 % à 3.5 %. En outre, les entreprises non constituées en société bénéficient d'un relèvement (de 1.8 à 3.8) du multiple de la taxe professionnelle locale déductible de l'impôt sur le revenu dû au titre des bénéfices de l'entreprise (ce qui signifie de fait que la charge de la taxe professionnelle locale sera neutralisée jusqu'à concurrence d'un multiplicateur communal de 380 %). En outre, ces entreprises pourront opter pour une imposition des bénéfices non distribués au taux forfaitaire de 28.25 % (pour éviter qu'elles ne soient pénalisées, puisqu'elles ne bénéficient pas de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés). En ce qui concerne l'investisseur, les revenus de capitaux privés seront soumis à une retenue à la source de 25 % (26.4 % avec la surtaxe de solidarité) à partir de 2009 (auparavant, 50 % des revenus de dividendes et la totalité des revenus d'intérêts étaient assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques), à l'inclusion des gains en capital, qui étaient auparavant exonérés d'impôt à l'issue d'une période de détention d'un an (pour les actions). Les personnes physiques soumises à un taux d'imposition du revenu inférieur à 25 % doivent acquitter d'abord la retenue à la source, mais peuvent choisir de l'ajouter ensuite à leur déclaration d'impôt (et d'acquitter le taux réduit d'imposition du revenu). Le coût de ces mesures de réforme est estimé à € 30.6 milliards.

Les coûts nets de la réforme sont évalués à € 5 milliards par an; ce résultat suppose un certain élément d'autofinancement (davantage de recettes devraient être déclarées en Allemagne du fait de la baisse du taux légal), mais aussi une série de mesures d'élargissement de l'assiette. Les plus importantes d'entre elles sont les suivantes (la contribution au financement est indiquée entre parenthèses) :

- La déductibilité de la taxe professionnelle locale de sa propre base ainsi que de l'assiette de l'impôt sur les sociétés est supprimée (€ +11.4 milliards).
- L'amortissement dégressif de 30 % sera supprimé et remplacé par un amortissement linéaire (€ +3.4 milliards).
- Les règles d'achat de sociétés fictives sont durcies, de manière à limiter le report des pertes sur les exercices ultérieurs dans le cas de la revente d'une société¹ (€ +1.5 milliard).
- Les prêts de titres sont soumis à des restrictions (les frais sur prêts de titres ne seront plus déductibles à des fins fiscales) : cela empêchera les sociétés d'emprunter des titres

aux banques, d'empocher 95 % du dividende exonéré d'impôts (régime légal applicable aux portefeuilles d'actions des sociétés), puis de déduire les coûts d'emprunt de la base d'imposition (€ +1.2 milliard).

- Certaines mesures visent à combattre le transfert transfrontalier de bénéfices lié à l'endettement :
- Un plafond de déductibilité des intérêts sera appliqué, de manière à restreindre la déduction des frais financiers pour les entreprises constituées en groupe. Cette disposition remplace la règle précédente sur le financement par les actionnaires (article 8a de la loi allemande relative à l'impôt sur les sociétés) et en élargit la portée en incluant tous les financements par emprunt externe (et pas seulement le financement fourni en interne par les actionnaires). La restriction s'applique si la charge d'intérêts (nette) est supérieure à 30 % de l'excédent brut d'exploitation ou dépasse € 1 million (dans l'hypothèse d'un taux d'intérêt de 5 %, cela représente une dette de € 20 millions). Dans ces cas, le montant des intérêts déduits ne peut excéder 30 % de l'excédent brut d'exploitation et le reste peut être reporté sur les exercices postérieurs sans restriction temporelle. Une clause dérogatoire prévoit que cette limite de déductibilité ne s'applique pas aux entreprises du groupe dont le ratio fonds propres/actifs est inférieur tout au plus de 1 % à celui du groupe dans son ensemble (€ +1.5 milliard).
- L'assiette de la taxe professionnelle locale englobera la totalité des frais financiers (et une certaine fraction des dépenses de financement comparables, notamment les loyers, les paiements de crédit-bail et les redevances) au taux de 25 %. Toutefois, un abattement de € 100 000 sera accordé. Auparavant, seulement 50 % des intérêts sur la dette permanente ainsi que certains autres frais financiers étaient pris en compte (€ +1.0 milliard).
- Il y aura taxation en cas de « transfert de fonctions » à l'étranger pour lequel des dépenses ont été réalisées dans le pays d'origine (exemple : résultats de R-D commercialisés à l'étranger) (€ +1.7 milliard).

Note

1. Étant donné que l'offre de capital-risque peut souffrir du resserrement des règles d'achat de sociétés fictives (les pertes ne pouvant plus être reportées sur les exercices postérieurs), une nouvelle loi (MoRaKG – *Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen*) entré en vigueur en janvier 2008 exempte de cette disposition les sociétés de capital-investissement qui conservent leur investissement pendant quatre ans au minimum.

Chapitre 3

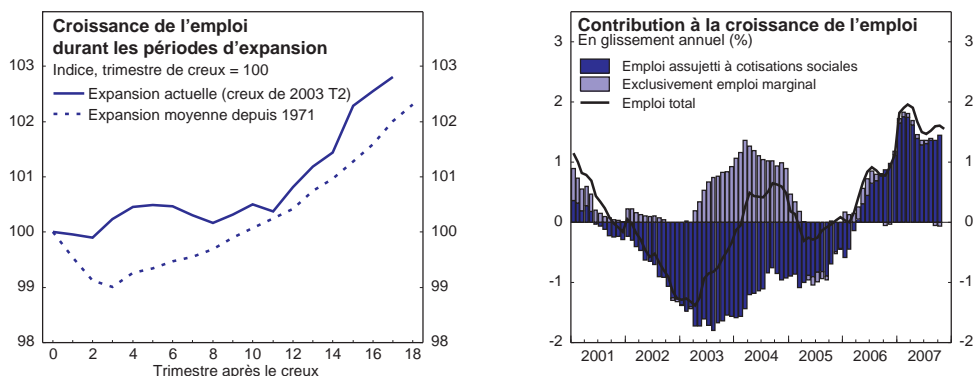
Poursuivre les réformes en vue de pérenniser les progrès réalisés sur le marché du travail

La reprise actuelle s'accompagne d'une amélioration rapide de la situation du marché du travail, qui tient également aux réformes antérieures. En vue de pérenniser ces avancées, mais aussi d'en amplifier les effets positifs, de nouvelles réformes devraient être engagées pour : i) accroître le nombre d'heures travaillées par personne occupée, ii) réduire la forte proportion de chômeurs de longue durée, et iii) relever encore les taux d'emploi des personnes âgées. Pour atteindre ces objectifs, les autorités devront déployer de nouveaux efforts de réforme dans certains domaines, notamment en réduisant les obstacles à la prise d'emploi auxquels se heurtent les deuxièmes apporteurs de revenu potentiels, et en modifiant la législation sur la protection de l'emploi applicable aux contrats de travail à durée indéterminée. Dans d'autres domaines, il faudrait veiller à ce que les réformes antérieures ne soient pas remises en cause, et à ce que la dynamique des réformes soit préservée. Cela s'applique en premier lieu à toutes les initiatives passées ayant renforcé les incitations au travail pour les chômeurs de longue durée, ainsi qu'à toutes les mesures destinées à supprimer progressivement les possibilités de retraite anticipée offertes aux travailleurs âgés. Par ailleurs, les effets négatifs potentiels liés à l'instauration de salaires minimums devraient être minimisés.

La tenue du marché du travail est impressionnante...

Parallèlement à la forte reprise cyclique de l'économie, le comportement du marché du travail s'est sensiblement amélioré. La création d'emplois a été plus forte qu'au cours des précédentes phases d'expansion, et elle repose de plus en plus sur des emplois soumis à cotisations de sécurité sociale, plutôt que sur des emplois marginaux (graphique 3.1). Le chômage est tombé à son point le plus bas depuis plusieurs années et les chômeurs de longue durée bénéficient de manière croissante de cette embellie, quoique dans de moindres proportions que les chômeurs de courte durée. Le nombre moyen de chômeurs de courte durée était en baisse de près de 30 % en 2007 par rapport à 2005 et le nombre des chômeurs de longue durée (plus de 12 mois) a diminué de 13 % au cours de la même période. Les réformes antérieures du marché du travail ont probablement contribué à ce recul du chômage en renforçant les incitations à prendre un emploi. Cela étant, ce recul ne s'accompagne pas encore d'une baisse visible des taux de vacances d'emplois, ce qui laisse à penser que cette évolution revêt essentiellement un caractère conjoncturel. Néanmoins, il est encore trop tôt pour distinguer clairement les effets conjoncturels des effets structurels, non seulement en raison de la brièveté de la période considérée, mais aussi du fait de la nature des données disponibles concernant le marché du travail, qui ont été affectées par les changements antérieurs de méthodologie, les révisions et les répercussions des réformes du marché de l'emploi (encadré 3.1).

Graphique 3.1. La création d'emplois a été forte



Note : Sont prises en compte pour l'expansion moyenne depuis 1971 les phases d'expansion ayant débuté au 2^e trimestre 1975, au 3^e trimestre 1982 et au 1^{er} trimestre 1993 (voir Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, septembre 2007, pour le descriptif des périodes de creux conjoncturel).

Source : Statistisches Bundesamt, Comptes nationaux; Deutsche Bundesbank; et Bundesagentur für Arbeit.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280280822501>

Encadré 3.1. Les statistiques du marché du travail allemand : présentation succincte

Si l'enquête sur la population active constitue la principale source de données utilisée pour les statistiques du marché du travail dans la plupart des pays de l'OCDE, en Allemagne, les données fondées sur les registres de la *Bundesagentur für Arbeit* (Agence fédérale pour l'emploi) jouent également un rôle important.

Pour les données sur l'**emploi**, la source généralement utilisée est les Comptes de l'emploi, qui sont ancrés dans le Système de comptabilité nationale. Les statistiques de comptabilité nationale relatives aux personnes occupées sont publiées chaque mois suivant les normes du Bureau international du travail (BIT). Des chiffres sont publiés à la fois pour l'emploi résident et pour l'emploi intérieur (mais seul ce dernier concept est utilisé dans les comptes nationaux). La collecte des données repose sur 48 sources officielles et externes différentes, dont le microrecensement (qui consiste en une enquête par sondage auprès des ménages), les statistiques de l'emploi dans le secteur public, les enquêtes par sondage menées dans certains secteurs, et les statistiques des agences pour l'emploi. Eurostat préfère également utiliser ces données, car il a été démontré que l'utilisation des seuls résultats de l'enquête sur la population active tendait à entraîner une sous-estimation de l'emploi marginal (ce que l'on appelle communément les « petits boulots »). On trouve des informations plus précises sur les différents types d'emplois dans les données de la *Bundesagentur für Arbeit* sur les emplois soumis à cotisations sociales, les emplois marginaux et les autres formes d'emploi – *Kurzarbeit* (travail en horaire réduit) – qui reposent sur les déclarations de sécurité sociale des employeurs.

S'agissant des données sur le **chômage**, les deux principales sources utilisées sont l'enquête sur la population active (à partir de laquelle est calculé le taux de chômage comparable au niveau international, qui est conforme aux normes du BIT) et les registres de l'Agence fédérale pour l'emploi (qui sont publiés dans des délais plus courts que les données de l'enquête sur la population active). Il existe une nette différence entre ces deux sources quant à la définition du chômage (tableau 3.1).

Tableau 3.1. Définition du chômage

Définition du BIT	Définition de l'Agence fédérale pour l'emploi
Tout individu d'âge actif est considéré comme chômeur s'il ne travaille pas (ou travaille moins d'une heure par semaine), a recherché activement un emploi au cours des quatre dernières semaines, et pourrait prendre un nouvel emploi dans un délai maximum de deux semaines.	Est considéré comme chômeur tout individu qui est enregistré auprès d'une agence pour l'emploi ou d'une institution locale, ne travaille pas (ou travaille moins de 15 heures par semaine) et recherche un emploi d'une durée hebdomadaire de 15 heures minimum.

Enquête sur la population active

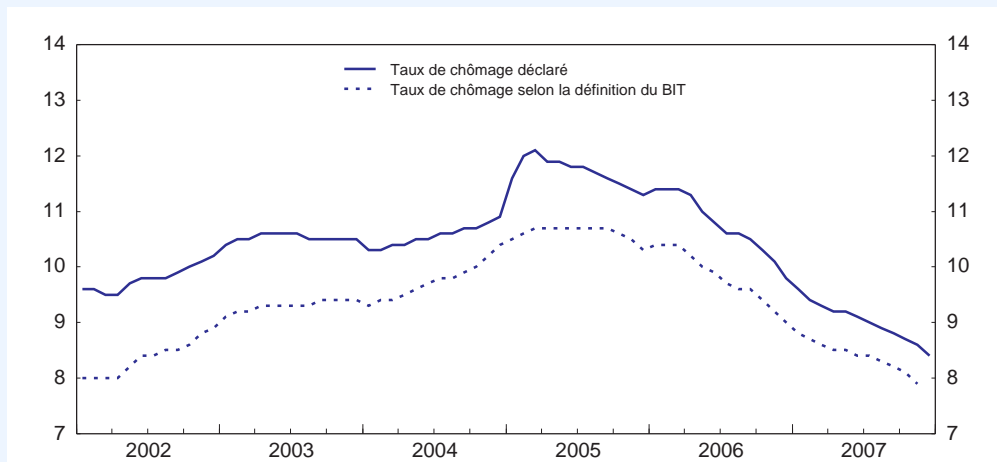
L'enquête sur la population active est utilisée pour établir le taux de chômage suivant les normes du BIT. Cette enquête s'inscrit dans le cadre du microrecensement – une enquête réalisée auprès des ménages depuis 1957 (1991 dans les nouveaux *Länder*) – et outre des informations sur l'emploi, elle permet de recueillir des données plus précises sur le niveau de vie, la formation, etc. tableau 1 Jusqu'en 2005, cette enquête était menée chaque année pendant une période de référence déterminée d'une semaine, au printemps. Pour calculer le taux de chômage au sens du BIT, l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) utilisait auparavant les résultats annuels du microrecensement ainsi que les données mensuelles relatives aux chômeurs déclarés. Afin de renforcer l'harmonisation des statistiques au niveau européen, le *Statistisches Bundesamt* (Office fédéral de la statistique) est passé en 2005 d'un rythme annuel à une enquête en continu assortie d'une semaine de référence mobile (l'enquête s'étale uniformément sur toute l'année). Néanmoins, en raison de la mise en œuvre simultanée de la réforme « Hartz IV » du marché du travail, dont on attendait des répercussions sensibles sur le nombre de chômeurs déclarés, l'hypothèse d'une relation suffisamment stable entre les données des registres et les statistiques sur le chômage résultant de l'enquête sur la population active est devenue caduque. Dans ces circonstances, il a été décidé de fonder la collecte des données sur une enquête téléphonique pour une période déterminée (allant de janvier 2005 à avril 2007). Parallèlement, des travaux ont été menés afin que l'enquête sur la population active en continu permette la production de statistiques mensuelles sur le chômage. Depuis octobre 2007, l'enquête téléphonique a été remplacée par l'enquête sur la population active menée en continu dans le cadre du microrecensement, ce qui s'est traduit par une nette révision à la hausse des données rétrospectives (les seules statistiques disponibles sur une longue période sont toutefois les données sur l'emploi corrigées des variations saisonnières). Les questionnaires des deux enquêtes étant dans une large mesure similaires, les causes de ces résultats disparates – qui sont encore analysés par l'Office fédéral de la statistique – résident peut-être dans des différences sensibles concernant la méthodologie et le travail sur le terrain².

Encadré 3.1. Les statistiques du marché du travail allemand : présentation succincte (suite) Chômage déclaré (Agence fédérale pour l'emploi)


L'Agence fédérale pour l'emploi publie des données mensuelles sur les chômeurs fondées sur ses registres. Le dénominateur du taux de chômage est une mesure de la population active civile, qui diffère de la mesure de l'emploi fondée sur les comptes nationaux. Compte tenu de ces différences de définition du chômage et de l'emploi, le taux de chômage de l'Agence fédérale pour l'emploi tend à être un peu plus élevé que celui établi à partir de l'enquête sur la population active (même si cet écart s'est sensiblement réduit à la suite de la révision à la hausse de la mesure du chômage établie à partir de l'enquête sur la population active, en octobre 2007) (graphique 3.2). La forte augmentation du nombre de chômeurs déclarés observée en janvier 2005 est liée à la réforme Hartz IV du marché du travail, les bénéficiaires de l'aide sociale aptes à travailler ayant alors été contraints de s'inscrire au chômage pour pouvoir obtenir la nouvelle « *Arbeitslosengeld II* » (ALG II, allocation de chômage II).

L'Agence fédérale pour l'emploi publie également chaque mois des données sur les vacances d'emplois, fondées sur ses registres. Néanmoins, dans la mesure où environ un tiers seulement de toutes ces vacances sont portées à sa connaissance, le chiffre publié présente un intérêt assez limité en tant qu'indicateur des pénuries de main-d'œuvre dans l'économie. Une mesure plus exacte des vacances d'emplois est établie par l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (IAB, Institut de recherche sur le marché du travail et les professions) dans le cadre de son enquête trimestrielle auprès des entreprises.

Graphique 3.2. Taux de chômage (%)
En pourcentage



Source : Deutsche Bundesbank et Statistisches Bundesamt.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280322074671>

1. La taille de l'échantillon est d'environ 1 % de la population, soit approximativement 830 000 personnes constituant 380 000 ménages. Compte tenu de sa fréquence et de sa régularité, ce microrecensement est utile pour assurer la transition entre deux recensements de la population allemande (le dernier a eu lieu en 1987 et le prochain est prévu en 2010).
2. La participation au microrecensement est obligatoire, ce qui n'était pas le cas pour l'enquête téléphonique. Le taux de non-réponses dans le cadre de l'enquête sur la population active est d'environ 5 %, alors qu'il était initialement de plus de 50 % (sachant qu'il fallait y ajouter un taux de non-réponses de 10 % chaque fois que des personnes étaient de nouveau interrogées) dans le cadre de l'enquête par téléphone. En outre, les entretiens réalisés au cours de l'enquête sur la population active se déroulent essentiellement sous la forme de visites directes et d'entretiens individuels en face à face (contrairement aux entretiens téléphoniques supervisés organisés dans le cadre de l'autre enquête). Cela a sans doute une incidence sur les réponses, notamment sur le degré auquel l'emploi marginal est recensé. De nombreuses personnes occupant un emploi marginal peuvent en effet se trouver – subjectivement ou objectivement – dans la zone grise qui entoure le travail illégal. Toute crainte du sondé quant à l'utilisation des informations qu'il livre peut le conduire à dissimuler ces activités au cours d'un entretien en face à face. Les entretiens par personne interposée (au cours desquels une personne fournit des informations sur d'autres membres du ménage auquel elle appartient), qui sont autorisés dans le cadre du microrecensement, peuvent être une autre source d'erreurs. Enfin, même si les questions relatives à la situation au regard de l'emploi sont similaires dans les deux enquêtes, il existe des différences concernant les questions sur la recherche d'emploi auxquelles doivent répondre les chômeurs. Pour en savoir plus, veuillez consulter le document d'Eurostat intitulé « *Revision of the monthly harmonised unemployment figures for Germany* ».
3. Cette mesure est établie à partir des déclarations de sécurité sociale des entreprises ainsi que d'autres sources, fournissant notamment des informations sur les emplois salariés soumis à cotisations de sécurité sociale, les apprentis, l'emploi marginal, les fonctionnaires (hors forces armées), les travailleurs indépendants et les chômeurs déclarés.

... mais un certain nombre de problèmes subsistent

Malgré le dynamisme du marché du travail, les problèmes structurels qui subsistent ne doivent pas être ignorés. En fait, la reprise actuelle met en évidence les bénéfices des réformes antérieures, tels que l'élévation des taux d'emploi des personnes âgées, et offre une occasion rêvée d'aller plus loin dans la mise en œuvre des réformes destinées à améliorer le comportement du marché du travail sur le long terme. À cet égard, trois éléments doivent plus particulièrement retenir l'attention des autorités :

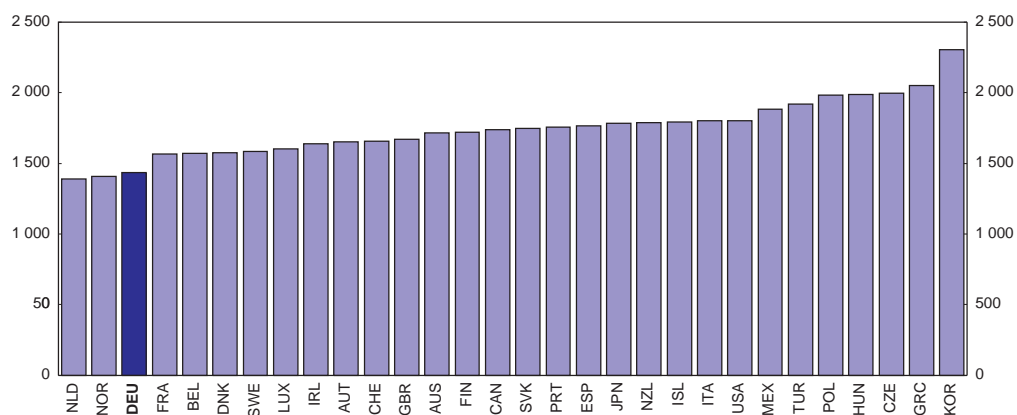
1. le nombre d'heures travaillées par personne occupée est un des plus faibles de la zone OCDE, ce qui tient principalement à la forte proportion de deuxièmes apporteurs de revenu qui occupent des emplois à temps partiel aux horaires de travail très réduits ;
2. le poids relatif des chômeurs de longue durée dans le chômage total est élevé en termes de comparaison internationale ;
3. les taux d'emploi des travailleurs âgés restent inférieurs à ceux observés dans d'autres pays, malgré leurs récentes hausses.

Le nombre d'heures travaillées par personne occupée est faible

Parmi les pays de l'OCDE, l'Allemagne se distingue par un très faible nombre d'heures travaillées par personne occupée. S'établissant en moyenne annuelle à 1 430 heures en 2006, il était inférieur d'environ 17 % à la moyenne de l'OCDE et d'environ 30 % à la moyenne des pays de l'OCDE où le nombre d'heures ouvrées était le plus élevé. Il est vrai que cette comparaison repose sur les chiffres de la comptabilité nationale, qui ne sont pas nécessairement comparables entre pays, mais les positions relatives des différents pays ne changent guère lorsqu'on utilise des sources de données différentes.¹ Par ailleurs, si la tendance est à la réduction du temps de travail dans les pays de l'OCDE considérés dans leur ensemble, cette baisse a été un peu plus marquée en Allemagne.


La différence d'heures travaillées entre l'Allemagne et les autres pays tient au poids relatif des salariés à temps partiel (mesuré en pourcentage de l'ensemble de la population active salariée), qui est supérieur à la moyenne de l'OCDE en Allemagne. Les travailleurs à

Graphique 3.3. Nombre annuel moyen d'heures travaillées par personne occupée



Note : Les données reposent sur l'emploi total en 2006 et 2005 et sont tirées des comptes nationaux ou, lorsqu'elles n'étaient pas disponibles dans cette source, d'enquêtes sur la population active.

Source : OCDE, Base de données sur les heures travaillées.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280364222860>

temps partiel ont notamment des horaires de travail plus réduits que dans tout autre pays de l'OCDE (OCDE, 2008). En fait, la part des salariés travaillant jusqu'à 19 heures par semaine est de 12.5 % – soit près du double de la moyenne de l'OCDE. Cet écart est presque exclusivement imputable à l'emploi féminin (22 % de l'ensemble des femmes occupant un emploi en Allemagne ont un horaire de travail inférieur ou égal à 19 heures, contre 11 % dans la zone OCDE). Le nombre moyen d'heures travaillées par les mères de famille, mariées ou célibataires, ainsi que par les femmes mariées sans enfant diffère sensiblement de la moyenne de l'OCDE. Par contre, le nombre moyen d'heures travaillées par les femmes célibataires sans enfant est proche de la moyenne de l'OCDE (tableau 3.2).

Tableau 3.2. Durée habituelle du travail hebdomadaire suivant la situation matrimoniale et la présence d'un ou plusieurs enfants

Par personne occupée, en 2005

	Hommes				Femmes			
	Mariés		Célibataires		Mariées		Célibataires	
	Avec enfant(s)	Sans enfant	Avec enfant(s)	Sans enfant	Avec enfant(s)	Sans enfant	Avec enfant(s)	Sans enfant
Allemagne	41.88	40.28	37.55	39.22	24.3	30.59	29.8	35.12
Zone OCDE	43.09	41.78	36.24	39.77	32.99	35.51	32.27	36.02
Europe occidentale	42.4	41.1	37.59	39.97	29.9	32.52	30.45	35.55

Source : OCDE (2008), *Enquêtes sur la population active*.

Si les préférences sociétales peuvent expliquer en partie ce résultat, des travaux de recherche empiriques soulignent l'importance des politiques publiques (Jaumotte, 2003; OCDE, 2008). Les données disponibles font ressortir deux domaines d'action potentiels : premièrement, la situation matrimoniale compte, ce qui laisse à penser que la fiscalité est une source de désincitation au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu potentiels; deuxièmement, le fait d'avoir un ou plusieurs enfants influe sur les décisions prises en matière de temps de travail (notamment sur le fait de passer ou non d'un emploi à temps partiel à un poste à temps plein), ce qui donne à penser que la garde des enfants (ou le manque de moyens à cet égard) peut poser problème. En outre, le fait d'avoir un ou plusieurs enfants influe également sur la décision fondamentale de prendre ou non un emploi, comme le montrent des statistiques comparatives sur les taux d'emploi. Si l'Allemagne soutient avantageusement la comparaison avec les autres pays lorsqu'on examine le taux global d'activité féminine, on constate un écart très net entre les mères de famille et les femmes sans enfant (tableau 3.3). Cette différence est encore plus marquée pour les femmes ayant deux enfants ou plus.

Réduire les désincitations fiscales au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu

Une des principales conclusions des travaux publiés concernant l'impact de la fiscalité sur l'offre de main-d'œuvre est que les femmes sont plus sensibles que les hommes à la situation économique lorsqu'elles prennent des décisions en matière d'emploi. Cela vaut à la fois pour la décision d'exercer ou non une activité professionnelle – une fiscalité plus lourde tend à réduire les taux d'emploi, d'après Bassanini et Duval (2006) – et pour la détermination du nombre d'heures travaillées (OCDE, 2008). En Allemagne, les deuxièmes apporteurs de revenu (des femmes, le plus souvent) assument une charge fiscale effective – calculée en tenant compte de l'impôt sur le revenu, des cotisations de sécurité sociale et

Tableau 3.3. Taux d'emploi des mères

Pourcentage de femmes ayant un emploi dans la population constituée par les mères de 15 à 64 ans, suivant l'âge de leur plus jeune enfant, en 2005

	Âge du plus jeune enfant		
	Moins de 2 ans	3 à 5 ans	6 à 16 ans
Allemagne	36.1	54.8	62.7
Suède	71.9	81.3	76.1
France	53.7	63.8	61.7
Autriche	60.5	62.4	67.5
États-Unis	54.2	62.8	73.2
UE19	51.1	58.2	63.2
OCDE	51.9	61.3	66.3

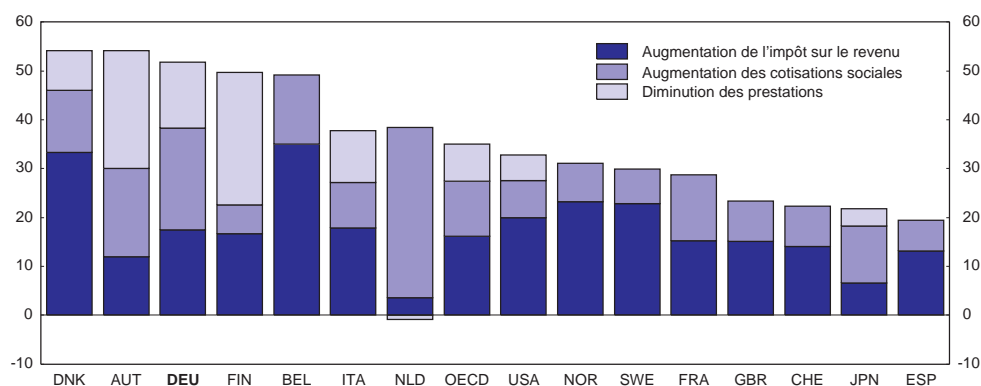
Source : OCDE (2007), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*.

de la réduction de certaines prestations en espèces – particulièrement lourde par rapport aux premiers apporteurs de revenu et aux célibataires (graphique 3.4). En conséquence, les emplois marginaux (*Minijobs*), qui sont exonérés de cotisations salariales de sécurité sociale tant que leur rémunération ne dépasse pas un seuil (*Geringfügigkeitsgrenze*) de € 400, sont majoritairement occupés par des femmes.² Si le revenu d'activité franchit ce seuil, il faut obligatoirement contracter une assurance-santé individuelle.

Un facteur spécifique à l'Allemagne réside dans son système d'imposition conjointe des couples mariés, qui repose sur un principe de fractionnement du revenu entre époux

Graphique 3.4. Passage de l'inactivité au statut de second apporteur de revenu faiblement rémunéré : l'incidence du système de prélèvements et de prestations

Augmentation de la charge fiscale effective qui pèse sur le ménage, en pourcentage du revenu brut provenant du nouvel emploi



Note : L'augmentation de la charge fiscale effective est égale à la part du revenu additionnel engrangé par un ménage qui est consacrée au paiement d'impôts supplémentaires lorsqu'un conjoint précédemment inactif prend un emploi. Il est supposé ci-dessus que le conjoint actif gagne 100 % du salaire de l'ouvrier moyen (SOM), que le second apporteur de revenu, initialement inactif, est rémunéré à hauteur de 67 % du SOM, et que le couple considéré a deux enfants. Le taux d'imposition effectif du deuxième apporteur de revenu est donc égal à la différence entre l'impôt dû par un ménage gagnant $(100\% + 67\%) * \text{SOM}$ et celui dû par un ménage gagnant $(100\% + 0\%) * \text{SOM}$, rapporté à la rémunération du second apporteur de revenu $(67\% * \text{SOM})$. Les taux d'imposition incluent les cotisations salariales de sécurité sociale et sont calculés nets des prestations universelles en espèces. Ils ne tiennent pas compte des cotisations patronales de sécurité sociale, des impôts indirects et des prestations sous conditions de ressources (à l'exception des allocations pour enfant à charge qui varient en fonction du revenu).

Source : OCDE (2007), *Prestations et salaires 2007*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280378286342>

(*Ehegattensplitting*). Selon ce principe, l'impôt acquitté par un couple marié est déterminé en appliquant la formule de calcul de l'impôt à la moitié de la somme des revenus des deux conjoints, puis en doublant le résultat obtenu. Autrement dit, pour un couple marié, le montant de l'impôt (pour un revenu global donné) est toujours le même, indépendamment de la répartition de ce revenu entre les deux époux. Ce système se traduit par un « avantage de fractionnement », égal à la différence entre l'impôt acquitté par un couple marié et celui payé par un couple non marié, qui dépend de la répartition du revenu entre conjoints.³ En 2006, l'avantage maximum résultant d'une imposition commune (lorsque le ménage considéré ne comptait qu'un apporteur de revenu) était atteint pour un couple ayant un revenu annuel de € 104 304 et représentait un montant total de € 7 914 (*Sachverständigenrat*, 2007). Plus la part du deuxième apporteur de revenu est importante dans les ressources du ménage, plus l'avantage offert par une imposition conjointe est limité par rapport à un couple non marié. Autrement dit, la rémunération du deuxième apporteur de revenu doit compenser la réduction de l'avantage de fractionnement avant d'accroître le revenu net du ménage. Le taux marginal d'imposition appliqué aux deuxièmes apporteurs de revenu est donc plus élevé que celui auquel sont assujettis les célibataires, ou que celui résultant d'un système qui exclurait toute imposition commune, de sorte que la fiscalité n'incite aucunement à une répartition plus égale des activités professionnelles au sein des couples.

En instaurant un système d'imposition séparée des conjoints, tels que ceux appliqués dans la majorité des pays de l'OCDE (OCDE, 2005), les autorités renforceraient sensiblement le revenu supplémentaire perçu par un ménage dont un membre, jusqu'alors inactif, prend un emploi (tableau 3.4). Le niveau initial du revenu net des ménages serait plus faible en raison de la disparition de l'avantage de fractionnement, mais ce changement aurait des effets sensibles sur l'offre de main-d'œuvre : Steiner et Wrohlich (2004) estiment que le taux d'activité féminine augmenterait de l'ordre de 4¾ points de pourcentage et que le nombre total d'heures travaillées par les femmes enregistrerait une hausse de 11½ pour cent.⁴

Tableau 3.4. Effets sur le revenu moyen des ménages d'une réforme du système d'imposition commune

Mère	Imposition commune		Imposition individuelle	
	Revenu moyen en euros	Augmentation en pourcentage	Revenu moyen en euros	Augmentation en pourcentage
Inactivité	33 487		30 388	
Travail à temps partiel	38 100	+13.78	36 980	+21.69
Travail à temps plein	38 819	+1.89	38 179	+3.24

Note : Résultats d'une simulation effectuée à partir de données extraites du Panel socioéconomique allemand de 2004.

Source : Dearing et autres (2007), « Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Micro Simulation Analysis », *DIW Discussion Paper* n° 695.

Toutefois, l'instauration d'un système d'imposition purement individuelle pourrait bien soulever des difficultés constitutionnelles en Allemagne.⁵ Par contre, un système d'imposition individuelle assorti de la possibilité de transférer l'abattement individuel du conjoint inactif à celui qui occupe un emploi pourrait être mis en place, ce qui serait également conforme à l'arrêt de la Cour constitutionnelle (Spangenberg, 2005). Cela contribuerait à atténuer certaines des désincitations inhérentes au système actuel, tout en réduisant l'avantage fiscal accordé aux couples mariés, en particulier pour les revenus élevés (via la suppression de l'avantage lié à l'atténuation de l'effet induit par la progressivité du barème d'imposition). Les recettes

fiscales supplémentaires qui découleraient d'une telle réforme sont estimées aux alentours de € 25 milliards (*Sachverständigenrat*, 2007).⁶

Outre ses effets de désincitation financière à la prise d'un emploi, le système d'imposition commune exerce un effet psychologique négatif sur le deuxième apporteur de revenu au moment du paiement mensuel de l'impôt : dans la mesure où, même pour les bas revenus, le taux d'imposition plus élevé résultant de l'imposition commune s'applique lorsque l'impôt sur le revenu est déduit mensuellement par prélèvement à la source, le montant figurant sur la fiche de paie du deuxième apporteur de revenu peut être très modeste en termes nets (l'avantage de fractionnement étant généralement reporté sur la fiche de paie du conjoint au revenu net le plus élevé).⁷ Ce déséquilibre n'est corrigé qu'au moment de la déclaration annuelle d'impôt. À partir de 2009, le gouvernement prévoit de réformer ce système, en instaurant un mécanisme de répartition de l'ensemble des abattements en fonction du poids relatif des conjoints dans le revenu global (*Anteilsverfahren*) et en réduisant la charge fiscale marginale qui pèse chaque mois sur le deuxième apporteur de revenu. Étant donné qu'une telle réforme ne modifierait pas le montant annuel d'impôt acquitté par chaque ménage, elle ne réduirait pas les désincitations financières inhérentes au système actuel. Toutefois, les allocations de chômage étant liées au dernier revenu net du bénéficiaire, cette réforme contribuerait à éliminer les désavantages que présente le système actuel pour les deuxièmes apporteurs de revenus qui perdent leur emploi.

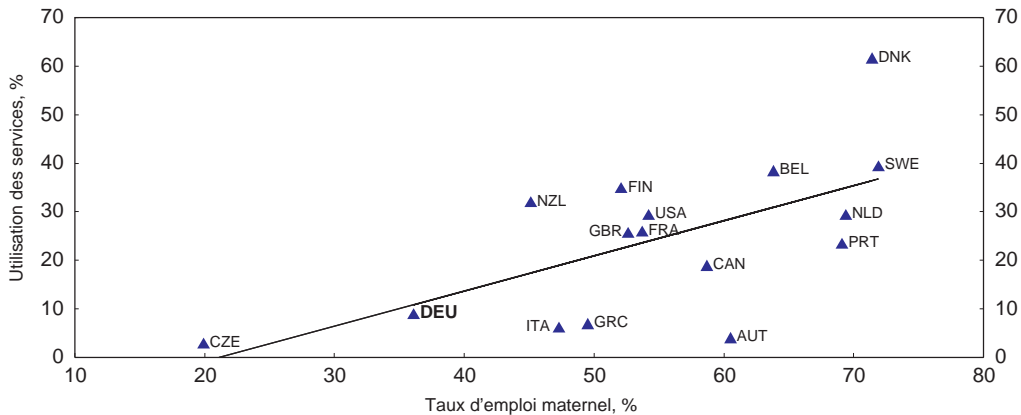
Au-delà des désincitations financières résultant du système d'imposition commune, la couverture d'assurance maladie gratuite dont bénéficient les conjoints inactifs représente un obstacle supplémentaire à la prise d'un emploi. L'obligation pour tout conjoint précédemment inactif d'avoir une assurance propre en cas de prise d'un emploi se traduit en effet par un taux marginal d'imposition effectif élevé au niveau du seuil d'assujettissement aux cotisations sociales; cet effet désincitatif est de la même ampleur que celui lié à l'impôt sur le revenu (graphique 3.4). Le gouvernement devrait donc envisager de supprimer la couverture d'assurance maladie gratuite dont bénéficient les conjoints inactifs, dans le cadre d'une réforme du financement des soins de santé garantissant un accès satisfaisant à ces soins (chapitre 6).

Améliorer l'offre de services de garde d'enfants

Au-delà des désincitations financières au travail qui pèsent sur les deuxièmes apporteurs de revenu potentiels au sein des couples mariés, l'offre de travail est particulièrement faible pour les mères. Les autorités ont pris une mesure positive à cet égard en réformant en 2007 les prestations de congé parental, ce qui devrait avoir des effets stimulants positifs sur l'activité féminine et le nombre d'heures travaillées par les femmes après la première année d'existence des enfants (Spiess et Wrohlich, 2006).⁸ Toutefois, le manque de services de garde d'enfants reste un obstacle de taille à l'accroissement de l'offre de travail des mères : parmi les pays de l'OCDE, l'Allemagne est un des pays où les femmes ayant des enfants en bas âge travaillent le plus rarement, et où la proportion de jeunes enfants bénéficiant de services de garde déclarés est extrêmement faible (graphique 3.5).


Pour les enfants de moins de trois ans, la situation se caractérise par une demande excédentaire de services de garde subventionnés. Toutefois, l'utilisation globale des structures de garde d'enfants en Allemagne dissimule des différences sensibles entre *Länder* : alors que le taux de fréquentation est de 8 % à l'Ouest, il atteint près de 40 % dans les *Länder* de l'Est.⁹ Des estimations empiriques laissent à penser que l'offre de structures de garde d'enfants est fortement insuffisante : pour les mères actives ayant des enfants en

Graphique 3.5. **Taux d'emploi des mères et utilisation des services de garde d'enfants**



Note : Le taux d'emploi maternel est le pourcentage de femmes ayant un emploi dans la population constituée par les mères de 15 à 64 ans dont le plus jeune enfant a moins de 3 ans. L'utilisation des services de garde d'enfants est mesurée par le pourcentage des enfants de 0 à 2 ans bénéficiant de services de garde déclarés. Les informations utilisées portent sur 2005 ou sur la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles.

Source : OCDE (2007), *Prestations et salaires 2007* ; et OCDE (2006), *Panorama de la société - Les indicateurs sociaux de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280378630837>

bas âge, environ 250 000 places font défaut; si l'on inclut dans ces estimations les mères qui aimeraient travailler ainsi que celles qui occupent un emploi marginal, le nombre de places manquantes augmente de 160 000 (Wrohlich, 2005).¹⁰ Le gouvernement prévoit d'augmenter le nombre de places disponibles dans les services de garde d'enfants (essentiellement en institutions, mais aussi auprès de nourrices) de 465 000 d'ici à 2013, ce qui se traduirait par un taux de couverture de 35 %, conforme à l'objectif de 33 % défini au cours du Sommet européen de Barcelone, en 2002.

Pour l'heure, les établissements de garde d'enfants en Allemagne sont très majoritairement de création publique, soumis à une réglementation très stricte et fortement subventionnés. Les coûts globaux de garde d'enfants (calculés sur la base des droits facturés par les structures de garde d'enfants, des allocations de garde d'enfants et des allègements fiscaux pertinents) représentent seulement la moitié environ de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2007b).¹¹ Néanmoins, les dépenses au titre de la garde des enfants ne sont pas ciblées de la manière qui favoriserait le plus l'emploi maternel. Les dépenses publiques globales au titre des prestations familiales (prenant la forme d'espèces, de services ou d'allègements fiscaux) sont plus élevées que la moyenne de l'OCDE, mais l'Allemagne est quasiment le pays membre dont les dépenses publiques sont les plus faibles pour les services formels de garde d'enfants (crèches, garderies et placement auprès d'une assistante maternelle pour les enfants de moins de trois ans) (tableau 3.5). Des simulations montrent qu'une augmentation des dépenses publiques au titre de la garde des enfants ont un effet plus marqué sur l'emploi maternel qu'une revalorisation des allocations pour enfant à charge ou une réduction des coûts de garde d'enfants (Jaumotte, 2003; Wrohlich, 2006). En redéployant certaines dépenses, telles que les allègements d'impôts accordés aux familles (qui sont les plus importants des pays de l'OCDE), vers des formes d'aide plus ciblées sur le renforcement de l'offre de services de garde d'enfants, les autorités lèveraient donc un obstacle majeur à l'activité féminine.

Tableau 3.5. **Dépenses publiques au titre des prestations familiales et de la garde des enfants**

En pourcentage du PIB

	Allègements fiscaux accordés aux familles	Prestations en espèces	Services	Total	Dont : aides à la garde d'enfants
Allemagne	1.0	1.2	0.77	3.0	0.04
Moyenne de l'OCDE	0.2	1.3	0.9	2.4	0.31

Note : Les aides publiques prises en compte ici sont celles qui sont exclusivement destinées aux familles (telles que les allocations et autres versements pour enfant à charge, les prestations de congé parental et les aides à la garde d'enfants). Les allègements fiscaux n'incluent pas les aides aux couples mariés, tels que les avantages résultant d'une imposition commune. Les dépenses enregistrées dans d'autres domaines de la politique sociale, telles que les aides accordées en matière de santé et de logement, constituent également une forme de soutien aux familles, mais pas exclusivement, et ne sont donc pas prises en compte ici. Les dépenses publiques au titre de la garde des enfants comprennent toutes les aides publiques financières (accordées en espèces, en nature ou via le système d'imposition) aux familles avec enfants recourant à des services formels de garde d'enfants (crèches, garderies et placement auprès d'une assistante maternelle pour les enfants de moins de trois ans).

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

Le projet du gouvernement de renforcer l'offre de services de garde d'enfants (et d'introduire dans la législation un droit à la garde d'enfants pour tous les enfants âgés de un à trois ans d'ici à 2013) devrait donc être rapidement mis à exécution. Une approche efficace à cet égard consisterait à remplacer les tarifs réglementés par un système reposant à la fois sur le jeu du marché pour la fixation des prix et sur un mécanisme de « chèques garderie ». Les familles ayant des enfants pourraient utiliser ces chèques pour payer les services de garde d'enfants de leur choix, fournis par le secteur public ou privé. Un tel système garantirait en outre que seules les familles ayant besoin de services de garde d'enfants soient aidées, les parents qui laissent leurs enfants à leur domicile n'en bénéficiant pas. Les effets négatifs que peuvent avoir des prestations en espèces accordées aux parents – telles que les *Betreuungsgelder* (allocations de garde d'enfants) dont la création est envisagée actuellement – s'il choisissent de laisser leurs enfants à leur domicile, au lieu de les placer dans une structure de garde, sont visibles dans le *Land* de Thuringe, où un tel système a été mis en place en 2006. Depuis son entrée en vigueur, le taux de fréquentation des structures de garde par les enfants de ce groupe d'âge a sensiblement baissé par rapport à la situation antérieure.¹² La création d'un tel dispositif pourrait donc bien se révéler contre-productif.

Une solution globale consisterait à s'attaquer au problème d'insuffisance de l'offre en levant également les obstacles qui empêchent le renforcement de l'offre de structures privées. Pour l'heure, toute structure doit être agréée par les pouvoirs publics et est soumise à des dispositions réglementaires concernant la qualification de ses employés, la taille des groupes ou le ratio personnel/enfants (toutes ces dispositions étant définies au niveau des *Länder*). Des règles similaires s'appliquent aux assistantes maternelles privées. Il est certes important que des dispositions réglementaires garantissent la qualité des services offerts, en particulier lorsque la liberté de choix des parents est favorisée au moyen d'un système de chèques financés sur fonds publics (susceptible de renforcer la variété des types de services proposés et des prestataires), mais ces dispositions sont sans doute trop strictes en Allemagne. Dans le cadre d'une enquête réalisée auprès de 1 100 entreprises, les deux tiers des répondants ont indiqué que le fait d'alléger les formalités administratives concernant les services de garde d'enfants fournis au niveau des entreprises

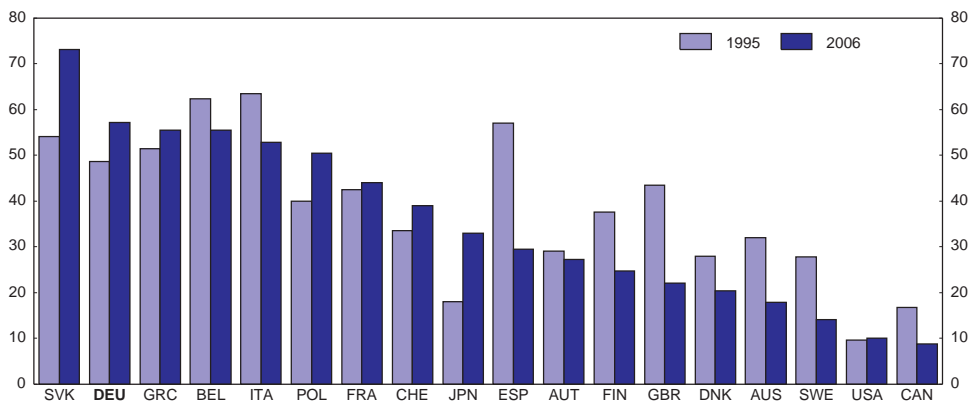
constituait une mesure nécessaire pour améliorer la compatibilité entre vie familiale et activités professionnelles (DIHK, 2007). Il conviendrait donc d'envisager une réforme de la réglementation relative à la création des structures de garde d'enfants, pour favoriser un accroissement de l'offre privée.

Si l'offre globale de services de garde d'enfants constitue un déterminant important de l'offre de main-d'œuvre féminine, elle n'est pas le seul. De ce point de vue, l'extension des horaires d'ouverture des structures de garde d'enfants joue un rôle clé. En outre, toute stratégie visant à relever les taux d'emploi maternels doit également prendre en compte celles ayant des enfants d'âge scolaire. Cela suppose une offre suffisante de *Ganztagsschulen* (établissements scolaires où l'enseignement est réparti sur toute la journée). D'après les estimations de Beblo et autres (2005), l'augmentation de 30 % du poids relatif des *Ganztagsschulen* visée par le gouvernement actuel entraînerait une hausse du taux d'activité des femmes de 1 point de pourcentage, et une augmentation de 4 % du nombre d'heures travaillées.¹³

Le chômage de longue durée reste élevé


L'embellie actuelle observée sur le marché du travail influe également de plus en plus sur le chômage de longue durée. Néanmoins, le poids relatif des chômeurs de longue durée dans le chômage total reste un des plus élevés de la zone OCDE (graphique 3.6).¹⁴ Tant pour ces individus que pour l'économie dans son ensemble, le chômage de longue durée représente un coût particulièrement lourd en termes de pertes de capital humain. Une analyse comparative internationale indique que les politiques du marché du travail caractérisées par des éléments tels que le versement de prestations de chômage généreuses sur une période prolongée, des coïns fiscaux élevés et une législation stricte sur la protection de l'emploi contribuent très largement au chômage de longue durée (Bassanini et Duval, 2006; OCDE, 2006a).

Graphique 3.6. Incidence du chômage de longue durée



Note : Personnes au chômage depuis un an ou plus, en pourcentage du nombre total de chômeurs.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280401520357>

Les réformes du marché de l'emploi ont renforcé les incitations au travail du côté de l'offre

Les réformes du marché du travail adoptées par le gouvernement (les lois Hartz) concernant l'offre de main-d'œuvre doivent être considérées sous cet angle. La dernière étape, en particulier, c'est-à-dire la réforme « Hartz IV », a pris la forme de mesures d'activation axées sur les chômeurs de longue durée (encadré 3.2). Après que les autorités eurent

Encadré 3.2. La réforme Hartz IV en bref

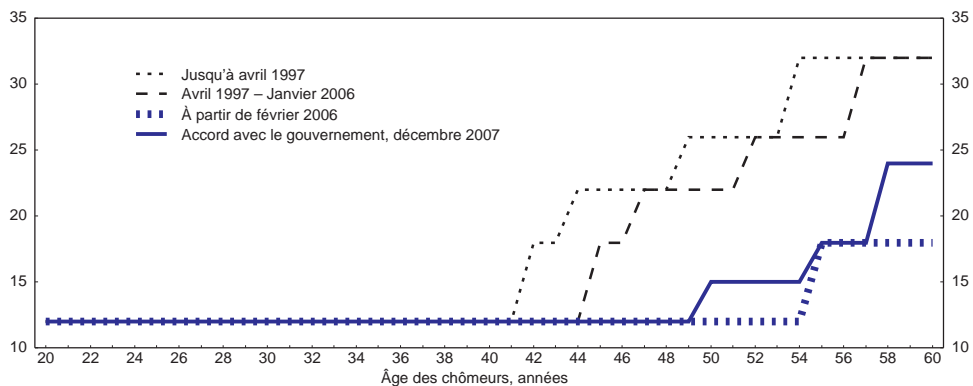
La réforme Hartz IV s'inscrit dans le cadre plus vaste d'un train de réformes du marché du travail, désignées d'après le nom du président de la commission chargée de leur élaboration, Peter Hartz, qui sont entrées en vigueur entre 2003 et 2005. Les réformes Hartz I-II (2003) étaient destinées à améliorer l'intégration des demandeurs d'emplois en créant de nouvelles possibilités de travail temporaire, de travail indépendant et d'emploi au sein des ménages, ainsi qu'un nouveau contrat de travail assorti de cotisations de sécurité sociale allégées. La réforme Hartz III (2004) visait principalement à transformer la *Bundesagentur für Arbeit* (Agence fédérale pour l'emploi) en un prestataire de services moderne. Enfin, la réforme Hartz IV de 2005 était essentiellement axée sur un objectif d'activation, poursuivi via l'amélioration des perspectives d'emploi et le renforcement des incitations au travail pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Articulée autour du mot d'ordre « *Fordern und Fördern* » (qui signifie littéralement « exiger et encourager »), cette réforme s'est principalement traduite par une modification des aides au revenu accordées aux chômeurs de longue durée ainsi qu'aux autres prestataires sociaux.

Jusqu'en 2005, le système allemand d'assurance sociale faisait une distinction entre les anciens bénéficiaires d'allocations de chômage et les individus qui n'avaient jamais travaillé ou qui n'étaient pas en droit de bénéficier de ces prestations (Wunsch, 2005). La réforme a consisté à fusionner l'*Arbeitslosenhilfe* (Alhi, assistance-chômage) – accordée aux anciens bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld* (AlG, allocation de chômage) arrivés en fin de droits et leur assurant un taux de remplacement inférieur à celui de l'AlG, mais restant proportionnée à leurs anciens revenus d'activité – et l'aide sociale – versée aux personnes n'ayant pas droit à l'Alhi – pour former une prestation désignée sous le nom de « *Arbeitslosengeld II* » (AlG II, allocation de chômage II). Pour une majorité d'anciens bénéficiaires de l'Alhi, cette réforme s'est soldée par une réduction des prestations reçues. Contrairement à l'AlG I (c'est-à-dire l'AlG rebaptisée ainsi depuis la création de l'AlG II), qui est une prestation d'assurance-chômage accordée pour une période de 12 mois (pouvant aller jusqu'à 24 mois pour les personnes de plus de 50 ans) et dépend des revenus d'activité antérieurs, l'AlG II est une prestation soumise à conditions de ressources financée par l'impôt, destinée aux personnes employables et garantissant le minimum de subsistance prévu par la loi pour les ménages.¹ Le montant de base de cette prestation s'établit actuellement à € 347 par mois (cette somme étant ajustée en fonction du type de ménage qui en bénéficie), auxquels vient s'ajouter la prise en charge des frais de subsistance (qui dépendent de la taille du ménage). Jusqu'à un niveau de revenu brut de € 1 200 par mois (€ 1 500 pour les ménages avec enfants), les taux de réduction des prestations sont inférieurs à 100 %. En outre, des mesures complémentaires ont été adoptées, telles que la création des « emplois à 1 euro » – il s'agit d'emplois que sont tenus d'accepter les bénéficiaires de l'AlG II sur le marché secondaire du travail, pour lesquels ils reçoivent une indemnité complémentaire destinée à compenser les frais supplémentaires occasionnés par l'exercice de cette activité (*Mehraufwandsentschädigung*), tout en continuant à percevoir l'AlG II à taux plein – et l'instauration d'un certain nombre d'aides, notamment destinées aux personnes souhaitant s'installer à leur compte. Outre la modification du montant des prestations versées, cette réforme a eu pour conséquence d'élargir aux bénéficiaires de l'aide sociale le champ d'application des politiques actives du marché du travail, ciblées jusqu'alors sur les personnes qui occupaient précédemment un emploi. Depuis janvier 2007 ont été instaurées des sanctions significatives en cas de refus d'une offre d'emploi (ou de manquement à d'autres obligations) qui peuvent, dans le pire des cas, prendre la forme d'une suppression complète des prestations.

1. Les personnes considérées comme non employables (c'est-à-dire qui, pour cause de maladie ou de handicap, ne sont pas capables de travailler dans des conditions normales au moins trois heures par jour) reçoivent une *Sozialgeld* (allocation sociale) de même montant, mais ne sont soumis à aucune obligation de recherche d'emploi.


fusionné l'ancienne *Arbeitslosenhilfe* (Alhi, assistance-chômage) – accordée aux anciens bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld* (AlG, allocation de chômage) arrivés en fin de droits – et l'ancienne aide sociale – versée aux personnes n'ayant pas droit à l'Alhi – pour constituer la prestation désignée sous le nom de « *Arbeitslosengeld II* » (AlG II, allocation de chômage II), la plupart des personnes concernées ont vu diminuer le taux de remplacement assuré par leurs prestations.¹⁵ Entre 2003 et 2005, l'indicateur synthétique des droits à prestations de l'OCDE a enregistré une baisse plus marquée en Allemagne que dans la plupart des autres pays membres de l'Organisation. Les incitations à la prise d'un emploi ont été encore renforcées en 2006 par une réduction sensible de la durée de versement des allocations de chômage pour les travailleurs âgés en chômage de longue durée, même s'il a été récemment décidé de rallonger quelque peu de nouveau la durée de versement tout en intensifiant l'activation des travailleurs âgés (graphique 3.7).¹⁶

Graphique 3.7. **Durée maximale d'ouverture des droits à prestations de chômage, en fonction de l'âge**



Note : La durée maximale d'ouverture des droits à prestations de chômage dépend du nombre de mois travaillés au cours des sept années précédentes.

Source : Schmitz, H. et V. Steiner (2007), « Benefit-Entitlement Effects and the Duration of Unemployment: An Ex-ante Evaluation of Recent Labour Market Reforms in Germany », DIW Discussion Paper n° 678.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280401521700>

Bien qu'il soit encore trop tôt pour cerner clairement les effets de ces réformes à partir des informations actuelles relatives au marché du travail, les données empiriques internationales laissent à penser qu'elles pourraient avoir sur le chômage structurel un impact significatif – les écarts de niveau structurel (c'est-à-dire d'équilibre) du chômage entre pays s'expliquant en grande partie par des différences d'incidence du chômage de longue durée. D'après les estimations calculées pour la moyenne des pays de l'OCDE, la baisse des taux moyens de remplacement découlant de la réforme Hartz IV pourrait entraîner un recul du chômage structurel de l'ordre d'un demi-point de pourcentage (tableau 3.6). Cette estimation est étayée par des données d'enquêtes réalisées auprès d'employeurs, indiquant que les chômeurs demandeurs d'emploi acceptent de plus en plus de faire des concessions dans le cadre des négociations salariales, et que le nombre de candidatures spontanées a augmenté depuis 2005, ce qui montre que les incitations à la recherche d'emploi se sont renforcées (Kettner et Rebien, 2007). Outre le recul du chômage structurel, cette réforme devrait probablement entraîner une hausse sensible des taux d'emploi.

Après la baisse des taux de remplacement découlant de la réforme Hartz IV, une réforme d'octobre 2005 a également abaissé les taux de réduction des allocations de

Tableau 3.6. Effets probables de la réforme Hartz IV sur le marché du travail

	Estimations fondées sur la variation des taux bruts de remplacement (en points de pourcentage)	Estimations fondées sur la variation des taux nets de remplacement (en points de pourcentage)
Taux de chômage structurel	-0.58	-0.46
Taux d'emploi des 20-24 ans	1.16	0.91
Taux d'emploi des hommes de 25-54 ans	0.82	0.65
Taux d'emploi des femmes de 25-54 ans	1.54	1.22
Taux d'emploi des 55-65 ans	0.92	0.72

Note : Estimations à partir de Bassanini et Duval (2006), en utilisant les effets marginaux des équations de référence correspondantes. Les estimations de Bassanini et Duval sont fondées sur les taux de remplacement bruts; les effets indiqués ci-dessus pour les taux de remplacement nets reposent sur l'hypothèse que les effets marginaux sont égaux pour les taux nets et bruts. La mesure du taux de remplacement (tant net que brut) utilisée est l'indicateur synthétique des droits à prestations de l'OCDE, qui est égal à la moyenne des taux de remplacement assurés par les allocations de chômage pour deux niveaux de revenu, trois situations familiales et trois durées de chômage différentes. Si l'indicateur synthétique calculé à partir des taux nets de remplacement a perdu 4 points de pourcentage entre 2001 et 2005, l'indicateur fondé sur les taux bruts de remplacement a reculé de 5 points de pourcentage entre 2003 et 2005.

Source : Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 486, OCDE, Paris; et calculs de l'OCDE.

chômage, qui s'établissaient précédemment à 100 % pour un large éventail de revenus d'activité. Les bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld II* (ALG II, allocation de chômage II) qui travaillent moins de 15 heures par semaine peuvent maintenant percevoir des revenus d'activité allant jusqu'à € 100 sans que le niveau de leurs allocations diminue. Lorsque ces revenus d'activité se situent entre € 100 et € 800, le taux de réduction des allocations est de 80 %, tandis que pour la fourchette allant de € 800 à € 1 200 (€ 1 500 pour les ménages avec enfants), ce taux est de 90 %; autrement dit, les bénéficiaires de l'ALG II peuvent conserver 20 % et 10 %, respectivement, des revenus supplémentaires que leur rapportent leurs activités professionnelles sans diminution correspondante de leurs allocations. Cette baisse des taux de réduction a fait diminuer le taux d'imposition effectif moyen (TIEM) pour toute personne envisageant de prendre un emploi, et réduit le risque de « piège du chômage » (qui correspond à la situation dans laquelle la prise d'un emploi est financièrement pénalisante pour un chômeur). Les taux de réduction appliqués en Allemagne soutiennent maintenant mieux la comparaison avec ceux observés dans des pays où le chômage de longue durée est relativement faible, tels que l'Australie ou le Royaume-Uni. Néanmoins, les règles actuelles encouragent toujours davantage les individus à prendre des *Minijobs*, ou d'autres emplois à temps partiel, que des postes à temps plein.

La possibilité d'abaisser encore ces taux de réduction devrait être étudiée en vue de favoriser un allongement de la durée du travail, comme cela avait été suggéré dans la précédente *Étude* (OCDE, 2006b), mais le coût budgétaire d'une telle réforme doit être pris en considération. Dans plusieurs des propositions avancées par divers instituts de recherche, il est recommandé aux pouvoirs publics de revoir sensiblement à la baisse les taux de réduction des allocations, en finançant cette mesure par une diminution du niveau de l'ALG II, tout en créant des possibilités d'emploi (travail en contrepartie des prestations) qui permettraient aux bénéficiaires de l'ALG II de conserver leur niveau de prestations antérieur (Sinn et autres, 2007). Dans le cadre de l'examen de ces propositions de réformes, il convient de ne pas perdre de vue plusieurs points importants. Premièrement, l'ALG II est conçue pour correspondre à un niveau de subsistance, ce qui indique que toute réduction de ce montant ferait passer les bénéficiaires de cette prestation en deçà du niveau de vie minimum socialement accepté.¹⁷ Si nombre des propositions avancées mettent en avant le

renforcement de l'emploi qui devrait découler des effets d'incitation induits par l'abaissement du niveau des prestations (*Sachverständigenrat*, 2006), la plupart des auteurs de ces propositions sont conscients du problème susmentionné et suggèrent d'élargir le champ des possibilités d'activité. *Deuxièmement*, l'extension du champ des possibilités d'activité permettrait aux bénéficiaires de l'AIG II de retrouver leur niveau de prestations antérieur, mais il faudrait veiller à ce que cela ne débouche pas sur la création d'un vaste marché secondaire du travail relevant du secteur public (autrement dit, il conviendrait d'impliquer les employeurs privés dans ce programme). Un tel instrument risquerait toutefois d'avoir des effets d'éviction et réduirait en outre le temps que peuvent consacrer les allocataires à la recherche d'un emploi. Il s'agit là de la principale objection soulevée par les propositions de mise en place de prestations assorties d'obligations d'activité. Selon des études empiriques, les mouvements du marché secondaire au marché primaire du travail sont relativement rares, surtout si les allocataires doivent exercer une activité à temps plein sur le marché secondaire de l'emploi pour pouvoir retrouver leur ancien niveau de prestations. *Troisièmement*, sans l'effet compensatoire d'une réduction des prestations, le coût budgétaire d'une baisse des taux de réduction pourrait effectivement être très élevé.

Les autorités devraient s'abstenir de remettre en cause les réformes antérieures

Compte tenu des difficultés que soulèverait une nouvelle réforme en profondeur du système de prestations, et de la réussite des réformes antérieures, le gouvernement devrait à tout le moins résister aux pressions qui s'exercent en faveur d'une remise en cause des avancées réalisées. À cet égard, la décision qui a été prise récemment d'allonger la durée de versement des allocations de chômage pour les travailleurs âgés, en particulier, pourrait en partie compromettre les progrès enregistrés du côté de l'emploi de ces travailleurs bien que le système envisagé de chèques-emploi, qui subventionne sensiblement les coûts salariaux de l'employeur sous certaines conditions, puisse atténuer les effets négatifs. Il faudrait vérifier soigneusement si ce dispositif n'a pas un effet négatif sur l'ordre de main-d'œuvre.

On pourrait encore renforcer l'incitation à travailler dans le cas des chômeurs de courte durée. Certes, la prestation complémentaire versée pendant deux ans aux anciens bénéficiaires de l'assurance chômage lorsqu'ils entrent dans le nouveau dispositif d'allocation chômage II atténue la réduction des prestations, mais elle peut aussi affaiblir l'incitation à travailler.¹⁸ C'est pourquoi il faudrait envisager d'éliminer progressivement cette prestation complémentaire, comme le recommandait la précédente *Étude* (OCDE, 2006b).

Des mesures complémentaires pourraient être prises en vue de renforcer la demande de main-d'œuvre pour les chômeurs de longue durée

Étant donné que les réformes antérieures ont été axées sur l'offre de travail, des mesures complémentaires pourraient être adoptées pour renforcer la demande de main-d'œuvre. Deux éléments prennent un relief particulier à cet égard : la question controversée des salaires minimums et la possibilité de réformer la législation sur la protection de l'emploi (LPE) relativement stricte qui s'applique aux travailleurs sur contrat à durée indéterminée.

Il faudrait empêcher que les salaires minimums n'aient des répercussions préjudiciables

Des salaires minimums peuvent actuellement être imposés par extension d'accords salariaux de branche. La législation allemande (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*) permet en effet au gouvernement d'instituer tout accord salarial couvrant au moins la moitié des

travailleurs de certains secteurs (construction, nettoyage commercial, service « lettres » de la poste) comme norme légale de rémunération minimale dans ces secteurs. Il est prévu de modifier cette loi pour l'étendre à de nouveaux secteurs. Le gouvernement a préféré l'instauration de salaires minimums par extension d'accords de branche à la fixation d'un salaire minimum général s'appliquant au niveau national, en faisant valoir qu'il était plus judicieux de laisser aux partenaires sociaux le soin de déterminer le niveau adéquat de cette rémunération minimum. Or, cette décision de mise en place de salaires minimums par voie d'extension est malencontreuse, car les entreprises n'ayant pas signé l'accord salarial initial sont contraintes d'assumer les mêmes coûts salariaux que les autres entreprises de leur secteur, ce qui réduit la concurrence. Tel est d'ailleurs le cas dans le secteur postal, où l'accord salarial qui s'appliquait essentiellement au personnel de l'opérateur historique, Deutsche Post AG, a été étendu à l'ensemble du secteur. Cela peut empêcher des entreprises concurrentes s'appuyant sur un modèle à plus faibles coûts salariaux d'entrer sur le marché de courrier depuis la libéralisation de ce marché en janvier 2008. Autrement dit, les dispositions relatives au salaire minimum actuellement en vigueur en Allemagne entravent totalement le jeu de la concurrence dans ce secteur des services et devraient être reconsidérées. Les concurrents de Deutsche Post AG ont intenté une action en justice contre l'extension de l'accord salarial concernant les postiers.¹⁹

Contrairement aux systèmes d'extension des accords salariaux, les salaires minimums fixés au niveau national peuvent constituer un instrument efficace pour contrecarrer les effets d'une demande de travail monopsonistique, que l'on observe lorsque des employeurs utilisent leur pouvoir de monopsonie pour verser à leurs salariés des rémunérations plus faibles qu'en situation de concurrence parfaite. Dans ce cas de figure, un salaire minimum adéquat (c'est-à-dire plus élevé que le niveau de rémunération observé en situation de monopsonie, mais inférieur ou égal au niveau de salaire correspondant à une concurrence parfaite) permet de rehausser à la fois le taux de salaire et l'emploi (Boal et Ransom, 1997). En Allemagne, le débat sur les salaires minimums est axé sur les travailleurs faiblement rémunérés qui perçoivent des prestations liées à l'exercice d'un emploi. Les salariés dont le revenu est inférieur au niveau de l'ALG II se voient verser un complément leur permettant d'atteindre le niveau de cette allocation – si bien qu'on les qualifie d'*Aufstocker* (revalorisés). En janvier 2007, environ 1.3 million de salariés (3.3 % de l'ensemble des salariés) recevaient de telles prestations liées à l'emploi.²⁰ L'octroi de ces prestations peut permettre aux employeurs de réduire plus facilement le taux de salaire des employés dont le revenu d'activité sera en tout état de cause complété pour atteindre le niveau de l'ALG II (la prestation liée à l'emploi se transforme alors de fait en subvention salariale pour les employeurs). Néanmoins, cet argument repose également sur l'hypothèse que l'employeur dispose d'un pouvoir de monopsonie.

Or, on ignore dans quelle mesure il existe un pouvoir de monopsonie sur le marché du travail, et les données empiriques sur la question sont rares, notamment pour l'Allemagne (Neumark et Wascher, 2007). Si le salaire minimum constitue en théorie un instrument adéquat pour ramener les salaires à leur niveau d'équilibre en cas de demande de main-d'œuvre monopsonique, son utilisation concrète suppose que ce niveau d'équilibre soit connu. Or, le risque inhérent à tout salaire minimum est qu'il soit fixé à un niveau trop élevé, entraînant des pertes d'emplois. Les différences d'effets des salaires minimums suivant les pays sont intrinsèquement liées à leurs différences de niveau. Si un salaire minimum est jugé nécessaire pour contrecarrer les effets négatifs d'une demande de travail monopsonique dans certains domaines, il doit être appliqué à l'échelle nationale à

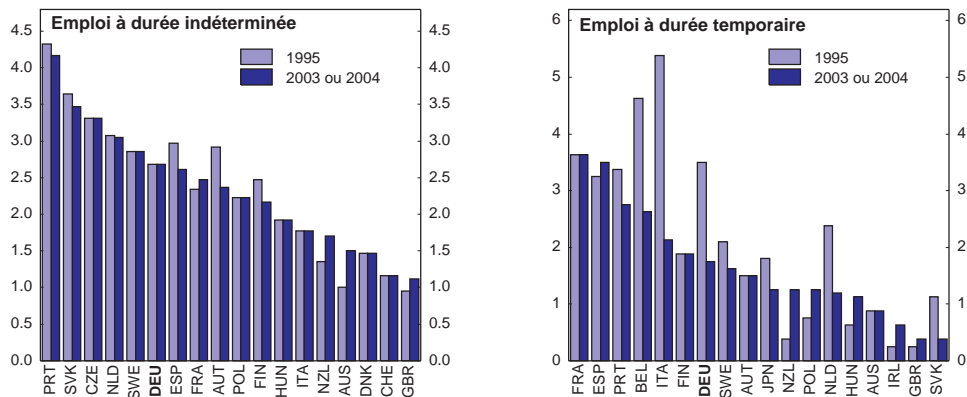
un niveau suffisamment bas pour ne pas entraîner de pertes d'emplois, c'est-à-dire en deçà du niveau correspondant à un marché caractérisé par une concurrence parfaite. Compte tenu de l'expérience d'autres pays, il serait judicieux que les décisions relatives à un salaire minimum général soient prises par une commission d'experts indépendante, afin d'éviter leur politisation, ce qui réduirait le risque que ce salaire minimum soit fixé à un niveau préjudiciable à l'emploi.

La législation sur la protection de l'emploi devrait être assouplie pour les contrats à durée indéterminée


Globalement, les progrès accomplis en matière d'assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) pour les contrats de travail à durée indéterminée ont été des plus limités (graphique 3.8). Les mesures de réforme prises récemment ont consisté à déréglementer les activités des agences d'intérim en 2003, à relever le seuil de taille à partir duquel la LPE s'applique aux entreprises en 2004, et à mettre en place en 2007 des contrats de travail temporaires d'une durée de 5 ans pour les personnes de plus de 52 ans se trouvant au chômage depuis au moins quatre mois.²¹ Les dispositions de l'accord de coalition qui prévoient un allongement à deux ans de la période d'essai pour les nouveaux contrats de travail sont toutefois restées lettre morte. Les réformes antérieures ont donc été axées sur la déréglementation d'un segment particulier du marché du travail, et non sur une libéralisation générale.

Graphique 3.8. Réglementation de l'emploi à durée indéterminée et de l'emploi temporaire

Indice de réglementation variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280447074451>

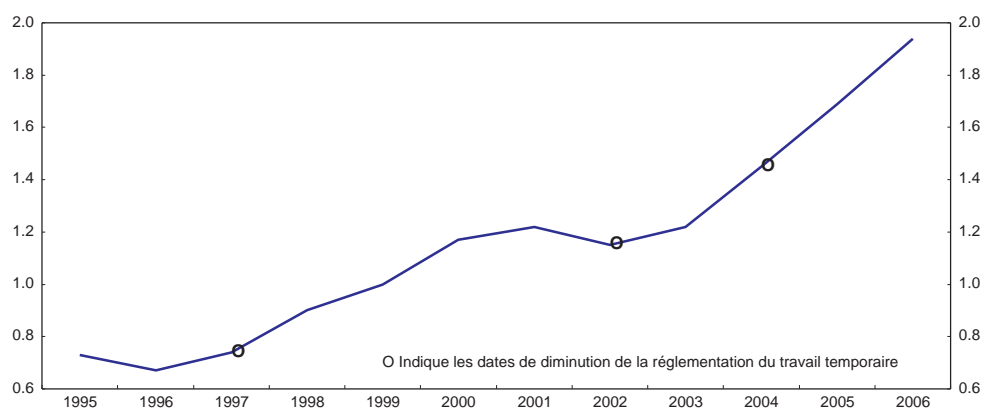
Une LPE stricte a un effet sur le chômage, dans la mesure où elle peut se traduire à la fois par une diminution des embauches, mais aussi par un nombre plus réduit de licenciements. Le problème le plus grave est qu'une LPE stricte tend à désavantager les personnes ayant des liens distendus avec le marché du travail, tels que les chômeurs de longue durée, en particulier si la rigueur de la LPE diffère suivant les catégories d'individus ou les contrats de travail. À cet égard, des données internationales laissent à penser qu'une libéralisation de l'emploi temporaire ne s'accompagnant pas d'un ajustement similaire de l'emploi sur contrat à durée indéterminée risque de créer un marché du travail à deux vitesses, où certains emplois sont mieux protégés que d'autres, et d'aggraver les problèmes bien connus d'opposition entre

travailleurs intégrés et travailleurs exclus (c'est-à-dire entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas) liés à une LPE stricte.

Il est d'ailleurs frappant de constater que le poids relatif des travailleurs titulaires d'un contrat à durée déterminée a sensiblement augmenté en Allemagne au cours des dernières années, à la suite de la libéralisation de l'emploi temporaire (puisqu'il est passé de 10 % environ au milieu des années 90 à 14.8 % en 2006, ce qui correspond approximativement à la moyenne de l'OCDE). On peut citer à titre d'exemple la hausse du nombre de personnes travaillant par l'intermédiaire d'agences d'intérim ces dernières années (graphique 3.9). Les employeurs recourent de plus en plus à ce type d'emploi flexible pour contourner une LPE relativement stricte et réduire leurs coûts de main-d'œuvre. Bien que la législation prévoit une égalité de traitement entre les personnes travaillant par l'intermédiaire d'agences d'intérim et celles employées directement par les entreprises clientes de ces agences, ce principe n'a aucun effet concret, car il peut être contourné s'il existe une convention collective dans le secteur du travail temporaire. Selon certaines sources, les écarts de salaire brut entre les personnes travaillant par l'intermédiaire d'agences d'intérim et les travailleurs titulaires d'un contrat à durée indéterminée s'établiraient aux alentours de 40 % (Antoni et Jahn, 2006). Si le fait de faciliter le recours aux contrats de travail temporaires renforce indéniablement la flexibilité globale des entreprises, cela peut également nuire aux perspectives de carrière et affecter la productivité des actifs enfermés dans des formes de travail temporaires, qui se caractérisent généralement par un faible attachement à l'emploi et des possibilités limitées d'accumulation de capital humain (OCDE, 2004).²²

Graphique 3.9. Poids relatif des travailleurs temporaires, en pourcentage des salariés versant des cotisations de sécurité sociale

Les ronds indiquent les dates d'assouplissement de la réglementation applicable aux emplois temporaires



Note : On entend par « travailleurs temporaires » les travailleurs employés par des agences d'intérim; les personnes occupant des Minijobs ne sont pas incluses dans cette catégorie.

Source : Bundesagentur für Arbeit.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280456644555>

Toutefois, revenir sur la déréglementation antérieure du travail temporaire constituerait un pas dans la mauvaise direction. Le gouvernement devrait plutôt envisager d'assouplir la LPE applicable aux contrats à durée indéterminée, qui est stricte en termes de comparaison internationale, afin que la reprise actuelle soit mise à profit pour créer autant d'emplois de ce type que possible. La LPE présente d'indéniables avantages, tels que l'instauration de liens contractuels durables entre employeur et travailleurs qui peuvent les inciter davantage à investir dans la formation en cours d'emploi, mais elle a également un coût pour l'employeur,

dans la mesure où elle réduit la capacité des entreprises à s'adapter à un environnement en évolution rapide. En Allemagne, ce coût est considérable en raison du rôle joué par les tribunaux dans l'application de la LPE – environ 20 % des licenciements donnent lieu à des actions judiciaires, soit davantage que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2004). Compte tenu de l'incertitude qui entoure les décisions de justice et de la durée des procédures, nombre de conflits du travail sont réglés par conciliation, avant même que l'affaire ne soit portée en justice (ou bien une transaction est conclue durant l'instance judiciaire, et l'action qui avait été intentée fait l'objet d'un désistement).

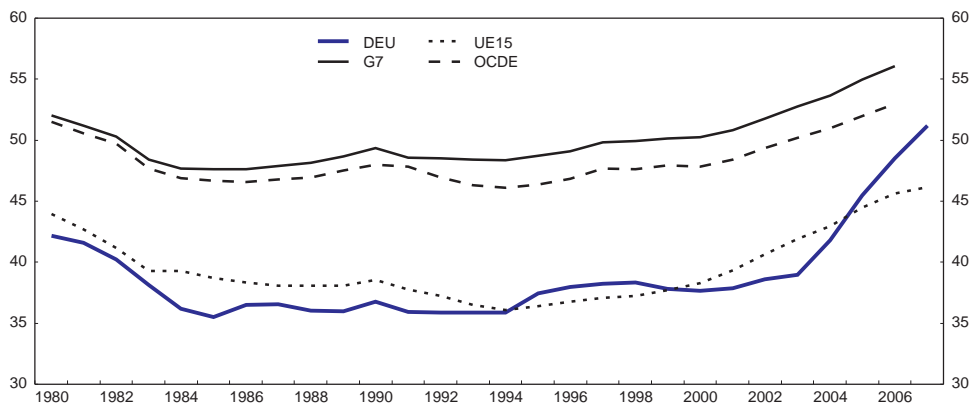
Des données internationales laissent à penser que pour minimiser ce coût, les autorités devraient veiller à ce que la LPE soit aussi efficace que possible, en faisant en sorte que l'application des règles relatives aux licenciements soit rapide et prévisible et à ce qu'elle fausse aussi peu que possible la rotation de la main-d'œuvre. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent notamment garantir la transparence des coûts des procédures administratives et judiciaires. Une des options envisageables pour faciliter l'application de la LPE en Allemagne consisterait à remplacer la procédure judiciaire en cas de licenciement pour motif économique par une indemnité de licenciement fondée sur une formule de calcul préétablie; on y gagnerait ainsi en transparence et certitude. Une réforme en ce sens, qui rendrait visibles les coûts implicites de la LPE et réduirait sensiblement l'insécurité juridique qui prévaut aujourd'hui, a été proposée par le Conseil d'experts économiques (*Sachverständigenrat*, 2006).²²

Le taux d'emploi des personnes âgées pourrait être encore renforcé

Un des traits distinctifs de l'embellie actuelle observée sur le marché du travail réside dans l'intégration de personnes âgées. Les taux d'emploi des individus de 55 ans ou plus ont grimpé de plus de 10 points de pourcentage depuis 2003, pour s'établir légèrement au-dessus de l'objectif de Lisbonne fixé à 50 % (graphique 3.10). Cette hausse a été encore plus marquée dans le groupe d'âge des 60-64 ans. Cette évolution a sensiblement réduit, sinon encore comblé, l'écart avec la moyenne de l'OCDE, qui caractérisait de longue date la situation des personnes âgées au regard de l'emploi en Allemagne.

Graphique 3.10. **Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, comparaison internationale**

En pourcentage



Note : Chaque taux est égal au rapport entre le nombre de personnes âgées de 55 à 64 ans occupant un emploi et la population totale des 55-64 ans, exprimé en pourcentage. Les données relatives à 2007 sont égales à la moyenne des taux des trois premiers trimestres, lorsque ces chiffres étaient disponibles.

Source : OCDE, Base de données sur la population active; et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280462331513>

Les réformes antérieures ont été couronnées de réussite...

L'augmentation des taux d'emploi des personnes âgées qui a débuté au milieu des années 90 est en partie liée à l'arrivée dans ce groupe d'âge de cohortes mieux formées, dont le taux d'emploi tend à être plus élevé (reflétant les efforts déployés en matière d'enseignement au cours des années 60). Néanmoins, les taux d'emploi ont progressé pour l'ensemble des niveaux d'instruction (Brenke, 2007). En fait, les taux d'emploi des personnes ayant le plus bas niveau d'études ont augmenté encore plus depuis 2003 que ceux des personnes les mieux formées, ce qui est révélateur d'une évolution plus générale des comportements résultant des réformes passées.

Des données internationales laissent à penser que la baisse des taux moyens de remplacement découlant des réformes Hartz IV pourrait entraîner une hausse des taux d'emploi des personnes âgées pouvant aller jusqu'à $\frac{3}{4}$ point de pourcentage (tableau 3.6). En outre, les résultats observés récemment tiennent probablement aux mesures antérieures de suppression progressive des possibilités de retraite anticipée. L'une d'elles est l'*Altersrente wegen Arbeitslosigkeit* (pension de vieillesse pour cause de chômage), qui permet aux chômeurs de commencer à percevoir des prestations de retraite dès l'âge de 60 ans.²³ Le seuil d'obtention de cette pension est relevé progressivement depuis 2006 et atteindra 63 ans en 2008.²⁴ Les personnes nées après 1952 n'auront plus accès à cette possibilité de retraite anticipée. Par ailleurs, compte tenu de la précédente durée des allocations de chômage, qui était de 32 mois, toute personne devenant sans emploi à l'âge de 58 ans pouvait percevoir des allocations de chômage jusqu'à 60 ans, avant de bénéficier de la pension de vieillesse pour cause de chômage. Un tel comportement était implicitement encouragé par des dispositions (*58er Regelung*) qui permettaient aux chômeurs âgés de 58 ans de percevoir des allocations de chômage sans avoir à rechercher activement en emploi, à condition qu'ils acceptent d'entrer le plus tôt possible dans le dispositif de pension de vieillesse pour cause de chômage.²⁵ La suppression progressive de ces dispositions a été mise en route en janvier 2008.

... et l'élimination progressive des possibilités de retraite anticipée qui existent encore devrait être engagée rapidement

En outre, le programme d'emplois aidés à temps partiel destinés aux travailleurs âgés (*Altersteilzeit*) ne sera accessible aux nouveaux entrants que jusqu'en décembre 2009. Ce dispositif permet aux salariés âgés de 55 ans ou plus de réduire de moitié leur temps de travail jusqu'à leur retraite. En pratique, la plupart des utilisateurs de ce programme continuent à exercer leur activité professionnelle à temps plein pendant cinq ans, puis cessent de travailler jusqu'à leur départ officiel en retraite. Les employeurs doivent verser une prime égale à 20 % de la rémunération de ces emplois à temps partiel (qui est exonérée d'impôts et de cotisations de sécurité sociale), ce qui signifie que les salariés touchent 70 % de leur ancien salaire net, tout en réduisant leur temps de travail de moitié. De plus, les employeurs doivent continuer à verser des cotisations de retraite correspondant à 90 % du salaire que percevait leur salarié lorsqu'il travaillait à temps plein. Les coûts supplémentaires à la charge des employeurs leurs sont remboursés par l'Agence fédérale pour l'emploi s'ils embauchent un chômeur ou un apprenti récemment diplômé pour compenser le passage à temps partiel de leur salarié.²⁶ Ces aides doivent disparaître d'ici à 2010. Depuis sa création en 1996, ce programme a rencontré un franc succès et en 2006, il couvrait plus de 5 % de la population âgée de 55 à 64 ans (sachant que 80 % de ces personnes se trouvaient encore en phase d'activité). Toutefois, dans la période actuelle de reprise, qui se caractérise

Encadré 3.3. **Recommandations concernant le marché du travail**

Accroître le nombre d'heures travaillées par personne occupée

- Envisager de supprimer le système d'imposition commune pour le remplacer par un système d'imposition individuelle, éventuellement assorti de la possibilité de transférer l'abattement individuel d'impôt du conjoint inactif à celui qui exerce un emploi.
- Supprimer progressivement la couverture d'assurance maladie gratuite dont bénéficient les conjoints inactifs.
- Mettre à exécution les projets d'augmentation du nombre de places disponibles dans les services de garde d'enfants, tout en résistant à la tentation de subventionner les mères de famille qui restent au foyer. Envisager de mettre en place un système de « chèques garderie », et assouplir la réglementation relative à la création des structures de garde d'enfants, pour favoriser un renforcement de l'offre privée.

Faire reculer le chômage de longue durée

- Envisager de supprimer progressivement la prestation complémentaire versée pendant deux ans aux chômeurs arrivés en fin de droits au titre de l'assurance chômage lorsqu'ils entrent dans le régime d'*Arbeitslosengeld II* (ALG II, allocation de chômage II), afin de renforcer l'incitation au travail. Étudier la possibilité d'abaisser les taux de réduction de l'ALG II, tout en s'abstenant de créer un vaste marché secondaire du travail en mettant en place des prestations assorties d'obligations d'activité.
- Si un salaire minimum est jugé nécessaire pour contrecarrer les effets négatifs d'une demande de travail monopsonique dans certains secteurs, il devrait être défini à l'échelle nationale et fixé à un niveau suffisamment bas pour ne pas entraîner de pertes d'emplois, au lieu d'être déterminé par secteur, comme c'est le cas actuellement. Par ailleurs, il serait judicieux que les décisions relatives à ce salaire minimum national soient prises par une commission d'experts indépendante, afin d'éviter leur politisation, ce qui réduirait le risque que le salaire minimum soit fixé à un niveau préjudiciable à l'emploi.
- Assouplir la législation sur la protection de l'emploi (LPE) applicable aux contrats à durée indéterminée, en remplaçant la procédure judiciaire en cas de licenciement pour motif économique par une indemnité de licenciement à caractère général, ce qui rendrait le processus plus transparent et moins incertain.

Relever les taux d'emploi des personnes âgées

- Continuer à éliminer progressivement les possibilités de retraite anticipée, et envisager d'accélérer la suppression progressive du programme d'emplois aidés à temps partiel destinés aux travailleurs âgés (*Altersteilzeit*).
- Vérifier soigneusement si l'allongement de la durée de versement des allocations de chômage pour les travailleurs âgés, liée à une activation plus intense de ces travailleurs, n'a pas d'effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre.

de plus en plus par un manque de main-d'œuvre qualifiée et une demande croissante de travailleurs âgés, il ne semble guère rationnel que les pouvoirs publics subventionnent les départs en retraite anticipée. En outre, il existe un risque que d'ici à la fin de la suppression progressive du dispositif, prévue en 2010, la situation du marché du travail ait changé et soit moins favorable qu'aujourd'hui. Par conséquent, le gouvernement devrait sérieusement envisager d'accélérer le démantèlement progressif de ce programme, notamment parce qu'à trop attendre, il risque de voir cette suppression coïncider avec une phase de fléchissement du marché du travail.

Dernièrement, le gouvernement a lancé une série d'initiatives afin de renforcer encore l'emploi des personnes âgées; ces mesures sont essentiellement destinées à soutenir la demande de main-d'œuvre dans ce groupe d'âge. Elles ont notamment pris la forme d'une aide financière aux entreprises employant des personnes âgées, ainsi que d'un assouplissement de la réglementation des contrats à durée déterminée (annexe 3.A1). De telles mesures peuvent effectivement être utiles, pendant une période de transition, pour faciliter l'intégration des personnes âgées sur le marché du travail, compte tenu des mesures prises du côté de l'offre de main-d'œuvre pour renforcer les incitations à l'allongement de la vie active.

Notes

1. Les statistiques sur le nombre moyen d'heures travaillées par personne occupée, telles que celles publiées par l'OCDE dans sa base de données sur la productivité ou ses *Perspectives de l'emploi* – les données relatives à l'Allemagne mentionnées dans le texte sont fondées sur la comptabilité nationale et proviennent de l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (IAB, Institut de recherche sur le marché du travail et les professions) – se caractérisent souvent par un manque de comparabilité internationale (même si elles sont comparables sur le plan temporel). Cela tient à des disparités entre les méthodes, les concepts d'heures travaillées et les sources de données utilisés dans les différents pays. Évaluées à partir d'un ensemble de données normalisées constitué au moyen d'enquêtes sur la population active par le Secrétariat de l'OCDE (OCDE, 2007a), les différences entre pays se révèlent moins importantes. D'après cet ensemble de données, l'Allemagne se situe au sixième rang des pays classés par ordre croissant en fonction du nombre d'heures travaillées, à un niveau inférieur de 7 % environ à la moyenne de l'OCDE et de 19 % à la moyenne des pays affichant les meilleurs résultats.
2. Une activité professionnelle est considérée comme un emploi marginal, ou *Minijob* (concept qui a été créé en avril 2003), si elle assure à la personne qui l'exerce un revenu régulier inférieur à € 400 (ce qui implique que ce revenu mensuel peut être exceptionnellement supérieur à ce montant), y compris si cette activité est complémentaire d'un emploi régulier. La rémunération perçue par une personne occupant un emploi marginal est exonérée d'impôt sur le revenu et de cotisations de sécurité sociale, mais l'employeur doit acquitter une proportion fixe des cotisations sociales et un impôt sur le revenu de 2 % (représentant environ 30 % du salaire effectif). Néanmoins, malgré le versement de ces cotisations patronales, le salarié n'a pas de couverture d'assurance-maladie (les versements de l'employeur au système de retraite sont toutefois crédités sur le compte de retraite du salarié). Les emplois assurant un revenu compris entre € 400 et € 800 entrent dans la catégorie des *Midijobs*, qui sont soumis à cotisations de sécurité sociale mais à des taux réduits pour les salariés, qui augmentent progressivement à mesure que la rémunération se rapproche de l'extrémité supérieure de la fourchette.
3. Cet avantage lié au fractionnement s'explique à la fois par le doublement effectif de l'abattement individuel d'impôt sur le revenu, et par l'atténuation de l'effet induit par la progressivité du barème d'imposition.
4. Toutefois, selon leurs estimations, le taux d'activité masculine diminuerait de près de 1 point de pourcentage, et le nombre total d'heures travaillées par les hommes reculerait de 1.8 %.
5. La Cour constitutionnelle allemande a jugé en 1957 que les couples mariés ne devaient pas être désavantagés par rapport aux couples non mariés, et que chacun des membres d'un couple marié détenait une part égale de l'ensemble des revenus du ménage. Avant 1957, les deux revenus étaient ajoutés et imposés dans le cadre du système progressif en vigueur; cela se traduisait par un désavantage fiscal pour les couples mariés, puisque les deux revenus étaient assujettis au taux marginal d'imposition supérieur. Les réformes adoptées ont débouché sur le système actuel d'imposition commune, qui satisfait l'exigence énoncée dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle, en permettant un transfert fictif de ressources du conjoint au revenu le plus élevé à celui dont le revenu est le plus faible (correspondant à la moitié de l'écart entre ces deux revenus). Ce système n'est cependant pas le seul qui permette de satisfaire à cette exigence constitutionnelle; l'ampleur du transfert fictif entre époux pourrait notamment être plus limitée qu'aujourd'hui.
6. L'avantage de fractionnement correspond à une dépense fiscale totale de € 29.3 milliards, dont € 24.7 milliards sont imputables à l'atténuation de l'effet induit par la progressivité du barème d'imposition, et € 4.6 milliards au doublement de l'abattement individuel d'impôt sur le revenu (*Sachverständigenrat*, 2007). Par conséquent, si les autorités réformaient le système actuel en passant à un régime d'imposition individuelle, tout en laissant aux couples la possibilité de transférer

l'abattement individuel d'impôt du conjoint inactif à celui qui exerce un emploi, elles réduiraient cette dépense fiscale de € 24.7 milliards. Des calculs effectués par le Conseil d'experts économiques allemand (*Sachverständigenrat*, 2007) montrent que les recettes fiscales supplémentaires engrangées seraient considérablement plus faibles si le montant du transfert autorisé entre conjoints était fixé à € 15 000, au lieu d'être limité à l'abattement individuel (soit € 7 664).

7. Cette retenue mensuelle à la source repose sur un système de classes d'imposition. Les couples mariés optent souvent pour une combinaison associant la classe d'imposition III pour le premier apporteur de revenu et la classe d'imposition V pour le deuxième apporteur de revenu. Cela leur permet de reporter l'avantage de fractionnement sur le premier apporteur de revenu, tandis que le deuxième ne bénéficie d'aucun abattement individuel sur son revenu mensuel. L'avantage de fractionnement se concrétise alors tout au long de l'année. À l'inverse, les membres d'un couple marié peuvent opter tous les deux pour la classe d'imposition IV, ce qui se traduit par une égalité de traitement entre conjoints (comme pour les célibataires) mais signifie également que l'avantage de fractionnement dont ils bénéficient ne se concrétise qu'au moment de la déclaration d'impôt annuelle.
8. En janvier 2007 a été instaurée une prestation de congé parental (*Elterngeld*) sous conditions de salaire inspirée de l'expérience des pays scandinaves. Cette prestation de remplacement est égale à 67 % du revenu d'activité net perçu précédemment par le bénéficiaire, et est accordée pour une durée de 12 mois (14 si les deux parents se partagent le congé parental). Comparée à la précédente allocation d'éducation des enfants (*Erziehungsgeld*) versée sous conditions de ressources pendant deux ans (sachant que les parents bénéficiaient d'une protection de l'emploi pouvant aller jusqu'à trois ans), ce nouveau système pourrait contribuer à réduire la durée des interruptions d'activité des mères allemandes, compte tenu du renforcement des incitations au travail qu'il implique (Spiess et Wrohlich, 2006).
9. Ces données portent sur l'année 2007 et ne prennent pas en compte Berlin (communiqué de presse Destatis n° 515 du 19.12.2007). Elles n'intègrent pas les services « informels » de garde d'enfants – tels que ceux fournis par des nourrices (*Tagesmütter*). Selon des données d'enquête concernant l'Allemagne, jusqu'à 7 % des enfants de moins de 2 ans bénéficient de tels services, mais on ne dispose en la matière d'aucunes données internationales (Spiess et Wrohlich, 2005).
10. La situation est très différente pour l'éducation préscolaire des enfants âgés de 3 à 6 ans, car une place en jardin d'enfants constitue pour leurs parents un droit garanti par la loi. Les taux de fréquentation sont compris entre 70 % pour les enfants de 3 ans et 87 % pour les enfants de 5 ans, ce qui est un peu plus élevé que la moyenne de l'OCDE. Le taux de couverture de la population en âge de fréquenter les jardins d'enfants est de 90 % en Allemagne de l'Ouest (sachant qu'il s'agit essentiellement de places à temps partiel) et de 105 % en Allemagne de l'Est (où les places offertes sont généralement à temps plein) (Wrohlich, 2006).
11. Dans le cadre des comparaisons entre pays concernant les coûts de garde d'enfants, le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie est utilisé comme référence pour l'Allemagne, même s'il est admis que ces coûts diffèrent suivant les *Länder*. Deux tiers des frais de garde d'enfants sont déductibles des impôts jusqu'à un plafond de € 4 000 si les deux parents travaillent. D'après Wrohlich (2006), les places subventionnées à temps plein coûtent quelque € 110 par mois, tandis que les coûts des services privés de garde d'enfants (comme ceux d'une assistante maternelle) sont d'environ € 800 par mois.
12. Voir l'article intitulé « *Eltern nutzen Betreuungsgeld* », paru dans l'édition du 31 octobre 2007 du quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
13. Ces estimations portent sur l'Allemagne de l'Ouest; les effets estimés pour l'Allemagne de l'Est sont inférieurs de moitié.
14. Il s'agit d'un phénomène généralisé en Allemagne : d'après les données de la *Bundesagentur für Arbeit*, si le taux de chômage global est deux fois plus élevé dans les *Länder* de l'Est que dans ceux de l'Ouest (13.7 % contre 6.7 %), le poids relatif des chômeurs de longue durée n'est que légèrement plus important à l'Est (40.1 % de l'ensemble des chômeurs) qu'à l'Ouest (37.1 %).
15. Environ la moitié des personnes qui bénéficiaient précédemment de l'assistance chômage ou de l'aide sociale ont vu diminuer le montant de leurs prestations (de 31 % en moyenne) à la suite de la réforme Hartz IV de 2005. Cela vaut en particulier pour les individus qui percevaient des revenus relativement élevés lorsqu'ils occupaient encore un emploi. Cela étant, un tiers des personnes qui bénéficiaient précédemment de l'assistance chômage ou de l'aide sociale ont vu leurs prestations augmenter après la réforme. Il s'agit surtout d'anciens bénéficiaires de l'aide sociale, dans la mesure où le montant de l'ALG II peut être supérieur à celui de l'aide sociale perçue antérieurement (Goebel et Richter, 2007).
16. La décision prise en décembre 2007 d'allonger la durée de versement des allocations de chômage pour les travailleurs âgés (de 12 à 15 mois pour le groupe d'âge des 50-54 ans, et de 18 à 24 mois

pour les chômeurs de plus de 58 ans s'est accompagnée de l'instauration d'une subvention salariale. Les travailleurs âgés au chômage depuis plus d'un an recevront un « chèque », représentant une subvention salariale conséquente pour les employeurs, si le nouveau contrat de travail est conclu pour une durée d'au moins un an, s'il prévoit au minimum 15 heures de travail par semaine, et si l'emploi considéré est soumis à cotisations de sécurité sociale. La subvention est versée 12 mois et représente la moitié des coûts salariaux. Les travailleurs de plus de 50 ans qui sont au chômage depuis moins de 12 mois, mais qui ont droit à des prestations de chômage d'une durée de plus de 12 mois, peuvent bénéficier de ce « chèque » (la décision appartient à l'Office du travail compétent). Dans ce cas, la subvention varie entre 30 % et 50 % des coûts salariaux.

17. Voir Dietz et autres (2006).
18. Cette prestation complémentaire est versée aux bénéficiaires de l'ALG II pendant les deux années consécutives à la période pendant laquelle ils ont perçu des prestations d'assurance-chômage. Ce complément correspond aux ? de la différence entre ces deux allocations, et il est plafonné à hauteur de € 160 par mois (€ 320 pour les couples) au cours de la première année, puis réduit de 50 % la seconde année.
19. Financial Times, « Court Rules German Minimum Wage Illegal », 8 mars 2008.
20. Plus de la moitié des bénéficiaires de ces prestations occupaient des emplois marginaux. Parmi ceux qui travaillaient à temps plein, la majorité percevaient des prestations liées à l'exercice d'un emploi pendant une période maximale de 3 mois (Bruckmeier et autres, 2007).
21. Dans le cadre de la déréglementation des activités des agences d'intérim, les autorités ont supprimé la période maximale d'affectation des travailleurs temporaires aux entreprises clientes de ces agences (qui était précédemment de 24 mois), et imposé le principe d'égalité de traitement entre ces travailleurs et les personnes employées directement par les entreprises clientes, sauf dispositions contraires figurant dans une convention collective. Le seuil à partir duquel une entreprise est soumise à la législation sur la protection de l'emploi a été relevé de 5 à 10 salariés. S'agissant des contrats temporaires de cinq ans prévus pour les travailleurs âgés, des dispositions antérieures plus libérales ont dû être annulées à la suite d'un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).
22. Selon cette proposition, le délai de préavis serait au maximum de six mois, et dépendrait de la durée d'emploi.
23. Cette possibilité existe également pour les personnes participant au programme d'emplois aidés à temps partiel destinés aux travailleurs âgés (*Altersteilzeit*). Toute cessation d'activité intervenant avant l'âge normal de départ en retraite, fixé à 65 ans, entraîne une décote de 0.3 % par mois d'avance. Autrement dit, une retraite anticipée prise à l'âge de 60 ans se traduit par une décote de 18 % (égale à la décote mensuelle de 0.3 % multipliée par le nombre de mois d'avance, c'est-à-dire 60).
24. Cela vaut pour les personnes nées entre 1946 et 1951 (soit le groupe des individus qui avaient entre 55 et 60 ans en 2006).
25. Ces dispositions sont toujours en vigueur pour les personnes ayant perdu leur emploi avant la réduction de la durée de versement des allocations de chômage intervenue au printemps 2006. Les individus devenus chômeurs après cette date sont toujours dispensés de toute obligation de recherche active d'un emploi, mais ils perçoivent des allocations sur une période plus courte, de sorte qu'ils se trouvent généralement sans prestations pendant un certain temps, entre la fin de la période de versement des allocations de chômage et le début de leur retraite anticipée. Il est possible que cela ait déjà dissuadé certaines personnes d'emprunter cette voie d'accès à la cessation anticipée d'activité.
26. Les subventions versées à ce titre par l'Agence fédérale pour l'emploi ont représenté un montant de € 1.26 milliard en 2006 (soit 0.05 % du PIB).

Bibliographie

- Antoni, M. et E. Jahn (2006), « Do Changes in Regulation Affect Employment Duration in Temporary Work Agencies? », *IAB Discussion Paper* n° 18.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 486, OCDE, Paris, [www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/ECO-WKP\(2006\)14](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/ECO-WKP(2006)14).

- Beblo, M., C. Lauer, K. Wrohlich (2005), « Ganztagschulen und Erwerbsbeteiligung von Müttern – Eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland », *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, vol. 38 (2/3), pp. 357-372.
- Boal, W.M. et M.R. Ransom (1997), « Monopsony in the Labor Market », *Journal of Economic Literature*, vol. 35(1), pp. 86-112.
- Brenke, K. (2007), « Die Bedeutung der Älteren auf dem Arbeitsmarkt nimmt deutlich zu », *DIW Wochenbericht* n° 21.
- Bruckmeier, K., T. Graf et H. Rudolph (2007), « Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit », *IAB Kurzbericht* n° 22.
- Dearing, H. et autres (2007), « Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Micro Simulation Analysis », *Fiscal Studies* vol. 28/4, pp. 463-495.
- Dietz, M., S. Koch et U. Walwei (2006), « Kombilohn – Ein Ansatz mit Haken und Ösen », *IAB Kurzbericht* n° 3.
- DIHK (2007), *Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Die Sicht der Unternehmen*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Chambre d'industrie et de Commerce allemande), Berlin.
- Goebel, J. et M. Richter (2007), « Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern », *DIW Wochenbericht* n° 50.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 376, OCDE, Paris, [www.oilis.oecd.org/oilis/2003doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2003\)30](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2003doc.nsf/linkto/eco-wkp(2003)30).
- Kettner, A. et M. Rebien (2007), « Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt », *IAB Kurzbericht* n° 19.
- Neumark, D. et W. Wascher (2007), « Minimum Wages and Employment », *IZA Discussion Paper* n° 2570.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Stimuler l'emploi et les revenus – Les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Prestations et salaires : les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Réformes économiques : Objectif croissance 2008*, OCDE, Paris
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (Conseil d'experts économiques) (2006), *Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen: Jahresgutachten 2006/07*.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), *Das Erreichte nicht verspielen; Jahresgutachten 2007/08*.
- Schmitz, H. et V. Steiner (2007), « Benefit-Entitlement Effects and the Duration of Unemployment: An Ex-ante Évaluation of Recent Labour Market Reforms in Germany », *DIW Discussion Paper* n° 678.
- Sinn, H-W. et autres (2007), « Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Ein Überblick », *ifo Schnelldienst* n° 4.
- Spangenberg, U. (2005), « Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohn steuerverfahren », *Hans-Boeckler-Stiftung Arbeitspapier* n° 106.
- Spiess, C.K. et K. Wrohlich (2005), « Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland? », *DIW Wochenbericht* n° 14.
- Spiess, C.K. et K. Wrohlich (2006), « The Parental Leave Benefit Reform in Germany: Costs and Labour Market Outcomes of Moving Towards the Scandinavian Model », *DIW Discussion Paper* n° 630.
- Steiner, V. et K. Wrohlich (2004), « Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – A Microsimulation Study for Germany », *CESifo Economic Studies*, vol. 50/3, pp. 541-568.
- Wrohlich, K. (2005), « The Excess Demand for Subsidized Child Care in Germany », *DIW Discussion Paper* n° 470.
- Wrohlich, K. (2006), « Labor Supply and Child Care Choices in a Rationed Child Care Market », *DIW Discussion Paper* n° 570.
- Wunsch, C. (2005), « Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification », *University of St. Gallen Discussion Paper* n° 6.

ANNEXE 3.A1

Les initiatives du gouvernement destinées à renforcer l'emploi des personnes âgées

Afin de renforcer l'emploi des personnes âgées, le gouvernement a adopté une série de dispositions désignées sous le nom de « Initiative 50plus », dont certaines ont pris effet en mai 2007 – à savoir la *Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen* (loi pour l'amélioration des perspectives d'emploi des personnes âgées). On peut citer à cet égard les initiatives suivantes :

- Les chômeurs âgés de 50 ans ou plus qui prennent un emploi moins bien rémunéré que leur travail précédent reçoivent une *Entgeltsicherung* (garantie de salaire) c'est-à-dire un complément de rémunération qui compense en partie cette différence.¹ En outre, les cotisations de retraite sont également complétées, de manière à atteindre 90 % du niveau auxquelles elles s'établissaient dans le cadre de l'emploi précédent.
- Les employeurs qui embauchent des travailleurs âgés de 50 ans ou plus ayant précédemment eu des difficultés à trouver du travail (c'est-à-dire ayant connu une période de chômage supérieure ou égale à 6 mois) reçoivent des *Eingliederungszuschüsse* (primes d'insertion), c'est-à-dire des subventions salariales représentant 30 à 50 % des salaires, versées pour une durée maximum de 36 mois.
- Le champ d'application des règles relatives aux aides à la formation continue a été élargi. Désormais, les personnes âgées de 45 ans ou plus travaillant dans des entreprises qui comptent moins de 250 salariés peuvent obtenir une aide pour suivre une formation continue en dehors de leur lieu de travail.
- Les personnes précédemment sans emploi (au chômage depuis au moins 4 mois) âgées de 52 ans ou plus peuvent se voir proposer un contrat de travail temporaire d'une durée de cinq ans sans que l'employeur ait à motiver cette offre d'emploi par une raison objective.²

En outre, le gouvernement a lancé en 2005 un programme fédéral (Perspectives 50 plus) aidant 62 pactes pour l'emploi mis en place dans les *Länder* en faveur des travailleurs âgés. Ces pactes, conçus selon des modalités différentes, ont tous pour but d'aider durablement l'intégration des chômeurs âgés de longue durée au marché du travail. Par ailleurs, les mesures d'activation ont été renforcées pour ces chômeurs notamment via la création de 30 000 emplois publics supplémentaires d'une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans. La formation tout au long de la vie doit également bénéficier d'un soutien financier.

Notes

1. Ce montant compensatoire représente 50 % de la différence de salaire net la première année, et 30 % la deuxième année.
2. Il s'agit là d'une dérogation aux règles usuelles applicables aux contrats de travail à durée déterminée, selon lesquelles ce type de contrat ne peut être proposé pour une durée supérieure à deux ans que si l'employeur fournit une raison objective de limiter la durée du contrat.

Chapitre 4

Améliorer les résultats de l'enseignement

Il importe d'améliorer les résultats de l'enseignement pour les performances économiques à long terme et pour la cohésion sociale de l'Allemagne. Si les élèves réussissent mieux que la moyenne de l'OCDE en sciences et atteignent la moyenne en compréhension de l'écrit et en mathématiques selon l'enquête PISA 2006 de l'OCDE, les élèves en difficulté ont généralement des résultats faibles par rapport à ceux des autres pays et l'influence du milieu socio-économique et/ou de l'origine est forte. Autre problème : la proportion des jeunes qui achèvent leurs études supérieures est relativement faible. Les autorités ont entrepris une vaste réforme de l'ensemble du système éducatif afin de résoudre ces difficultés. Néanmoins, il est possible d'aller plus loin, notamment en augmentant le nombre d'enfants de familles défavorisées inscrits dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et en améliorant la qualité de ces services, en rehaussant la qualité de l'enseignement, en réduisant la stratification du système scolaire, et en rendant l'enseignement supérieur plus attrayant et plus réactif face aux exigences du marché du travail. Avec les réformes en cours ou proposées, l'Allemagne pourrait espérer des résultats scolaires et des niveaux de formation plus élevés et surtout, une plus grande égalité des chances dans le domaine de l'éducation.

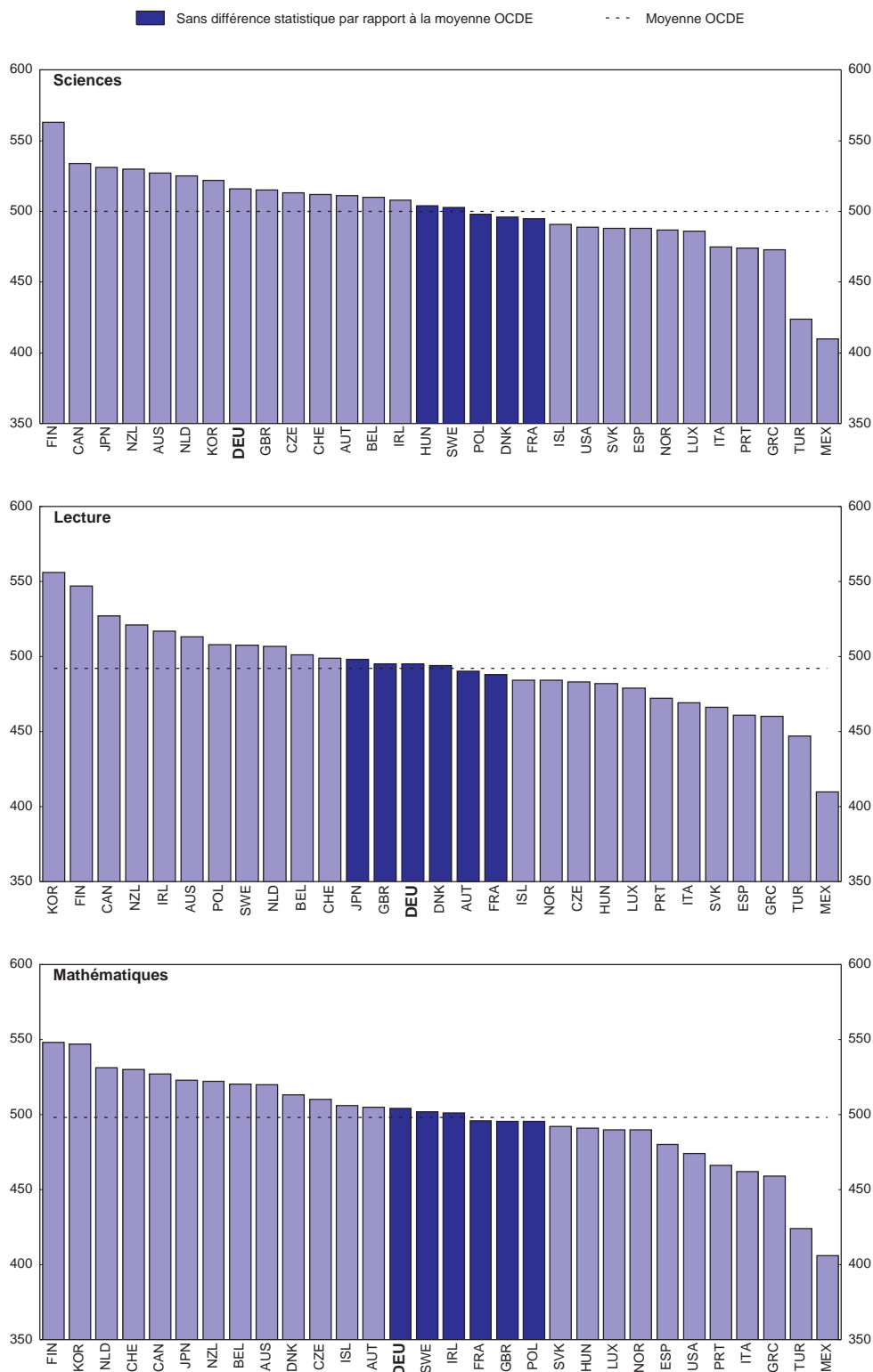
La valorisation du capital humain est un déterminant majeur des résultats économiques à long terme (voir le chapitre 1). Sa répartition contribue également largement à préserver la cohésion sociale. Les résultats des élèves de 15 ans en Allemagne sont égaux ou supérieurs à la moyenne de l'OCDE selon la discipline (supérieurs à la moyenne en sciences, moyens en compréhension de l'écrit et en mathématiques; OCDE, 2007a), mais ils dépendent fortement du milieu socio-économique et/ou de l'origine – étrangère ou non – de l'élève. Parallèlement, les taux de réussite des jeunes générations d'étudiants du supérieur sont faibles par rapport aux autres pays et sont là encore nettement influencés par le milieu socio-économique. Après un examen des principaux résultats de l'enseignement qui doivent être améliorés, ce chapitre présente une analyse des causes de ces points faibles, étudie les réformes entreprises pour améliorer les performances et propose des pistes pour renforcer ces mesures. On ne prendra en compte que les domaines suivants : accueil et éducation de la petite enfance, qualité de l'enseignement, structures scolaires et enseignement supérieur. La formation professionnelle et la formation continue, importantes elles aussi pour la mise en valeur du capital humain, ne seront pas traitées parce qu'elles sont moins étroitement liées aux enjeux éducatif qui font essentiellement l'objet du présent chapitre et parce qu'elles ont donné lieu ou donneront lieu à d'autres publications de l'OCDE.¹

Les résultats de l'enseignement

Les résultats scolaires sont égaux ou supérieurs à la moyenne de l'OCDE selon la discipline, mais ils dépendent largement du milieu socio-économique des élèves et/ou de leur origine


Les résultats des élèves de 15 ans en Allemagne sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE en sciences (au huitième rang des pays membres) et moyens en compréhension de l'écrit et en mathématiques (au 14^e rang pour les deux disciplines) selon l'étude PISA 2006 menée par l'OCDE. Les résultats en compréhension de l'écrit et en mathématiques ne sont pas statistiquement différents de ceux de, respectivement, 2000 et 2003, ce qui indique qu'ils n'ont pas évolué au cours des périodes les plus longues pour lesquelles des comparaisons intertemporelles peuvent être faites (*ibid.*, graphiques 6.9 et 6.21); l'examen relatif à la culture scientifique ayant été modifié, il n'est pas possible de procéder à des comparaisons intertemporelles dans ce domaine². L'étalement des scores obtenus à l'enquête PISA par les jeunes Allemands est important, notamment en compréhension de l'écrit et en mathématiques. Le rang de l'Allemagne parmi les pays de l'OCDE s'élève pour chaque centile successif au-delà du 10^e en compréhension de l'écrit et en mathématiques, mais ne progresse qu'à partir du 25^e centile en sciences, ce qui laisse à penser qu'une des raisons pour lesquelles les résultats en sciences sont meilleurs qu'en compréhension de l'écrit et en mathématiques est que l'Allemagne a mieux réussi à améliorer les résultats des élèves les plus faibles dans les matières scientifiques. Cette hypothèse serait cohérente avec le schéma observé dans l'ensemble des pays de l'OCDE : les pays qui enregistrent un écart de

Graphique 4.1. Résultats des élèves dans l'enquête PISA 2006 de l'OCDE



Note : Plus le score est élevé, plus la performance est élevée. La ligne en pointillés indique la moyenne des performances des pays. Les barres plus sombres indiquent les scores qui ne sont pas statistiquement différents de la moyenne de l'OCDE.

Source : OCDE (2007), PISA 2006 : Les compétences en science, un atout pour réussir, vol. 1, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280501028773>

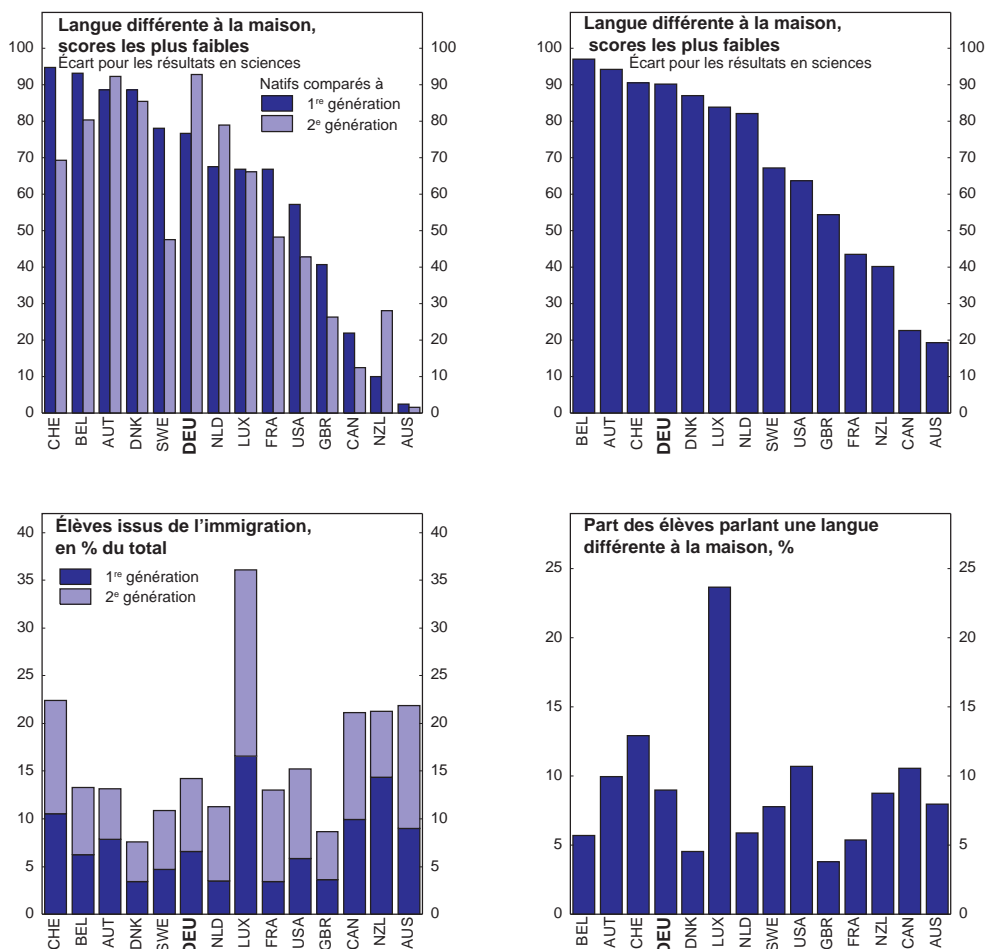
résultats moins importants entre le 25^e et le 75^e centile, par exemple, obtiennent généralement des résultats moyens plus élevés³.

En termes de comparaison internationale, le milieu socio-économique dont sont issus les élèves en Allemagne (mesuré par l'indice SESC de l'OCDE)⁴ a une forte incidence sur leurs résultats et explique 19 % de la variance des performances des élèves en sciences (résultats qui font l'objet d'une analyse détaillée dans l'étude PISA 2006), contre 14 % en moyenne dans l'OCDE (*ibid.* graphiques 4.6 et 4.10)⁵. Si l'on décompose cet effet, on constate qu'il reflète un fort gradient socio-économique global, lequel mesure la hausse des résultats associée à la progression d'une unité de l'indice SESC, et non une variation importante de cet indice (l'écart-type de l'indice SESC est proche de la moyenne de l'OCDE, OCDE 2007b, tableau 6.2a). Ce gradient socio-économique élevé en Allemagne, qui indique un système scolaire peu égalitaire, traduit essentiellement un impact important de l'indice SESC moyen au niveau des établissements sur les performances, l'effet intra-établissement de l'indice SESC étant relativement faible (OCDE, 2007a, graphique 5.1).

En Allemagne, les élèves issus de l'immigration obtiennent des résultats nettement inférieurs en sciences (et dans les autres disciplines testées) que les élèves autochtones⁶, cet écart de performance est l'un des plus importants parmi les pays de l'OCDE (graphique 4.2; OCDE, 2007b, tableau 4.2d pour la compréhension de l'écrit et tableau 5.1e pour les mathématiques). Dans la mesure où les élèves issus de l'immigration sont relativement nombreux en Allemagne, ces résultats insuffisants pèsent lourdement sur les scores moyens de l'Allemagne dans l'enquête PISA : parmi les pays de l'OCDE, l'Allemagne se classe 3, 4 et 5 rangs au-dessus, respectivement en sciences, compréhension de l'écrit et mathématiques, lorsque seuls les résultats des élèves autochtones en Allemagne et dans les autres pays membres sont pris en compte. Le pays se distingue par une caractéristique inhabituelle : les élèves dits de la « seconde génération » réussissent moins bien que ceux de la « première génération ». En effet, ces élèves ne partagent pas les mêmes origines : une large part des élèves de la première génération sont originaires de pays de l'ex-bloc de l'Est et ont appris la langue allemande au sein de leur famille, tandis que la grande majorité des élèves de la seconde génération ont des origines turques et apprennent rarement l'allemand à la maison. L'écart de résultats entre les élèves qui, le plus souvent, parlent à la maison la langue d'évaluation (ou une autre langue officielle ou un dialecte national) et ceux qui parlent une autre langue en famille est plus important que celui concernant les élèves issus de l'immigration en général, comme dans d'autres pays de l'OCDE, et c'est également l'un des écarts les plus importants parmi les pays membres (voir graphique 4.2; *ibid.*, tableau 6.1a pour les sciences et tableau 6.1b pour la compréhension de l'écrit et les mathématiques). Ces écarts correspondent également en gros à ceux qui séparent les résultats des élèves autochtones de ceux des élèves de la seconde génération.


Les résultats relativement faibles des élèves issus de l'immigration s'expliquent largement par le fait qu'ils viennent également souvent d'un milieu socio-économique relativement défavorisé. En effet, l'écart entre l'indice SESC moyen des élèves autochtones et celui des élèves issus de l'immigration est beaucoup plus grand en Allemagne que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (*ibid.*, tableau 6.1d). Ces différences sont à l'origine d'environ la moitié de l'écart de résultat entre les élèves autochtones et allochtones et à peu près un quart de l'écart de résultat entre les élèves qui parlent le plus souvent la langue d'enseignement à la maison et ceux qui parlent une autre langue (*ibid.*, tableau 6.1c). On voit donc que, si l'écart de résultat entre les élèves autochtones et allochtones peut largement s'expliquer par le milieu socio-économique moins favorisé de

Graphique 4.2. Performances relatives en sciences des élèves issus de l'immigration et des élèves autochtones



Note : Les élèves « autochtones » sont ceux qui sont nés dans le pays soumis à l'évaluation et dont l'un des parents au moins y est né également. Les élèves dits « de la première génération » sont ceux nés à l'étranger et dont les parents sont également nés à l'étranger. Les élèves dits « de la seconde génération » sont ceux qui sont nés dans le pays soumis à l'évaluation mais dont les parents sont nés à l'étranger. La langue la plus souvent parlée à la maison est classée comme identique ou différente de la langue d'évaluation, d'autres langues officielles ou d'autres dialectes nationaux.

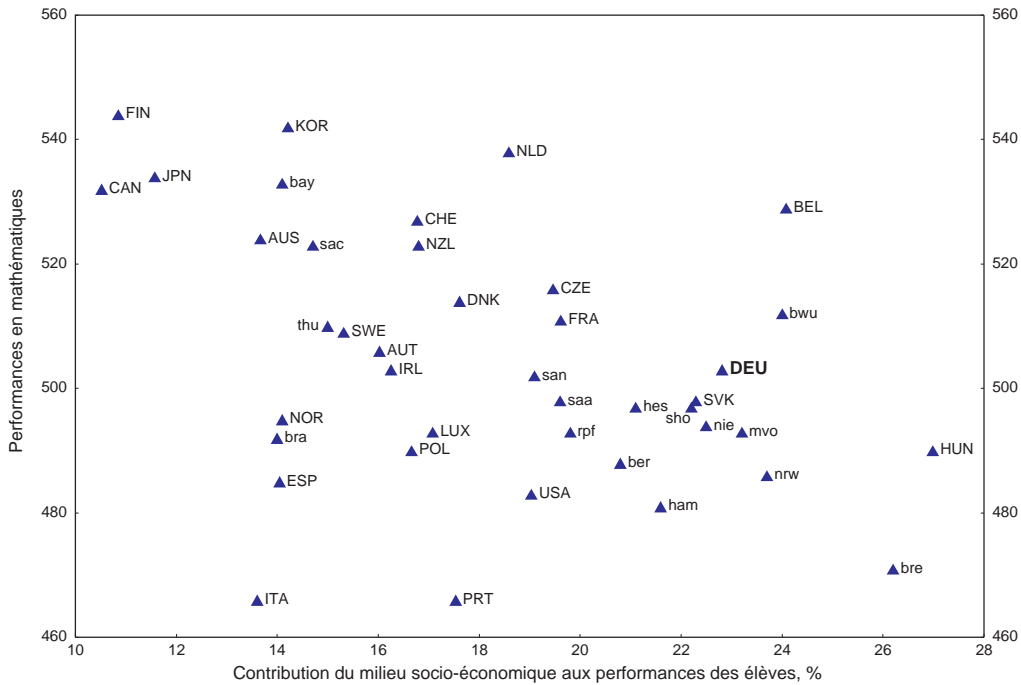
Source : OCDE (2007), PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir, vol. 1, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280514337148>

ces derniers, il n'en demeure pas moins que les élèves issus de l'immigration subissent un handicap supplémentaire important en Allemagne, en particulier lorsque la langue allemande n'est pas parlée à la maison.


Les résultats varient largement d'un Land à l'autre : certains (la Bavière et la Saxe) obtiennent, dans l'enquête PISA 2003, des scores moyens en mathématiques qui sont élevés en termes de comparaison internationale, tandis que d'autres (Hambourg et Brême) enregistrent des résultats relativement faibles (graphique 4.3; Prenzel et autres, 2005). On utilise les données de l'enquête PISA 2003 pour cette analyse car les données de 2006 au niveau des Länder (PISA-E) ne sont pas encore disponibles. Les écarts de performances entre les Länder se réduisent au niveau des centiles supérieurs, ce qui laisse à penser que les Länder qui ont des scores faibles en moyenne sont pénalisés par les résultats particulièrement faibles des élèves les plus en difficulté; le même schéma se retrouve dans l'étude

Graphique 4.3. Performances en mathématiques et incidence du milieu socio-économique d'origine



Note : Les résultats des élèves en mathématiques (variable dépendante) sont calculés par régression par rapport à l'indice PISA de statut économique, social et culturel (SESC). L'impact du milieu socio-économique sur les résultats des élèves représente le R-carré de cette régression (multiplié par 100). Il indique la part de la variation des performances imputable à la variation du milieu d'origine. Les codes des Länder sont indiqués dans le glossaire.

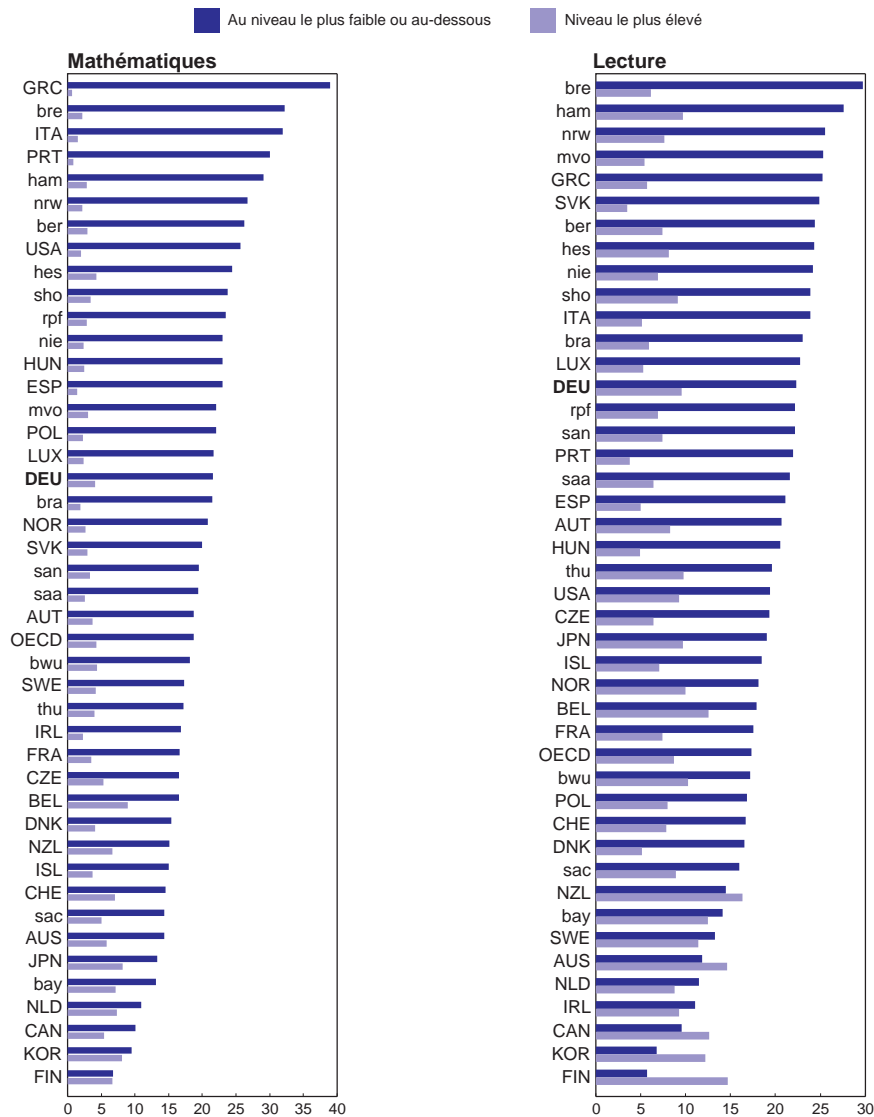
Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain - Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris; et Prenzel, M. et autres (2005), *PISA 2003 : « Ergebnisse des Zweiten Ländervergleichs Zusammenfassung »*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280517122183>

internationale⁷. Par rapport aux autres pays, une part relativement élevée d'élèves des Länder ayant en moyenne des résultats faibles obtiennent des scores inférieurs ou égaux au niveau 1 de l'échelle PISA de culture mathématique (qui comporte six niveaux), laissant supposer que de nombreux élèves auront du mal à poursuivre leurs études (graphique 4.4); ces problèmes sont encore plus graves en compréhension de l'écrit, domaine dans lequel 20 à 30 % des élèves atteignent au mieux le niveau 1 dans trois quarts des Länder. Dans les Länder qui enregistrent des résultats relativement élevés en mathématiques, le milieu socio-économique d'origine a généralement une incidence moindre sur les résultats que dans les Länder ayant des scores relativement faibles (graphique 4.3). En effet, la pente du gradient socio-économique est en corrélation négative avec les résultats moyens dans l'ensemble des Länder⁸. Parmi les quatre Länder⁹ qui obtiennent des résultats sensiblement supérieurs à la moyenne de l'OCDE, la pente moyenne du gradient socio-économique est inférieure à la moyenne de l'OCDE (42) dans tous les cas sauf un, alors qu'elle est égale ou supérieure à la moyenne de l'OCDE dans trois quarts des autres Länder¹⁰. La proportion des élèves issus de l'immigration est également en corrélation négative avec les résultats dans l'ensemble des Länder¹¹. Dans les trois Länder qui obtiennent les scores les plus faibles au PISA, Brême, Hambourg et Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les proportions d'élèves issus de l'immigration sont comprises entre 30 et 36 %, c'est-à-dire bien au dessus de la moyenne nationale de 22 %.


Graphique 4.4. **Proportion d'élèves aux niveaux de compétence le plus faible et le plus élevé dans l'enquête PISA 2003**

En pourcentage



Note : Le niveau le plus élevé est le niveau 6 pour les mathématiques et le niveau 5 pour la compréhension de l'écrit. « OCDE » se réfère à la moyenne arithmétique des proportions pour les pays compris dans le graphique. Les codes des Länder sont précisés dans le glossaire.

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain - Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris; et Prenzel, M. et autres (2005), *PISA 2003 : « Ergebnisse des Zweiten Ländervergleichs Zusammenfassung »*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280530372366>

Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur stagne et est désormais relativement faible

Une part relativement élevée de la population âgée de 25 à 64 ans est au minimum diplômée du deuxième cycle du secondaire (83 % en 2005, OCDE, 2007c, tableau A1.2a). Toutefois, et à l'inverse de la plupart des autres pays de l'OCDE, cette proportion n'a pas eu tendance à augmenter dans les classes d'âge successives (graphique 4.5); la seule hausse observée s'est produite entre les groupes d'âge des 45-54 ans et des 55-64 ans. Alors que le

taux de diplômés du deuxième cycle du secondaire des 45-54 ans se classe au quatrième rang des pays de l'OCDE, celui des 25-34 ans n'est que 13e (*ibid.*). Le taux de diplômés du deuxième cycle du secondaire chez les jeunes laisse une minorité importante (17 %) de personnes sans le niveau d'instruction minimum qui est généralement nécessaire pour éviter des difficultés importantes sur le marché du travail : le taux d'emploi des personnes non diplômées du deuxième cycle du secondaire n'était que de 52 % en 2005, contre 71 % pour les diplômés du deuxième cycle du secondaire ou de l'enseignement post-secondaire ne relevant pas du supérieur¹², et 83 % pour les diplômés du supérieur (*ibid.*, tableaux A8.3a); en 2005, le taux de chômage des personnes non diplômées du deuxième cycle du secondaire était presque deux fois plus élevé que celui des diplômés du deuxième cycle du secondaire ou de l'enseignement post-secondaire non supérieur, et quatre fois plus élevé que celui des diplômés du supérieur (*ibid.*, tableaux A8.4a).

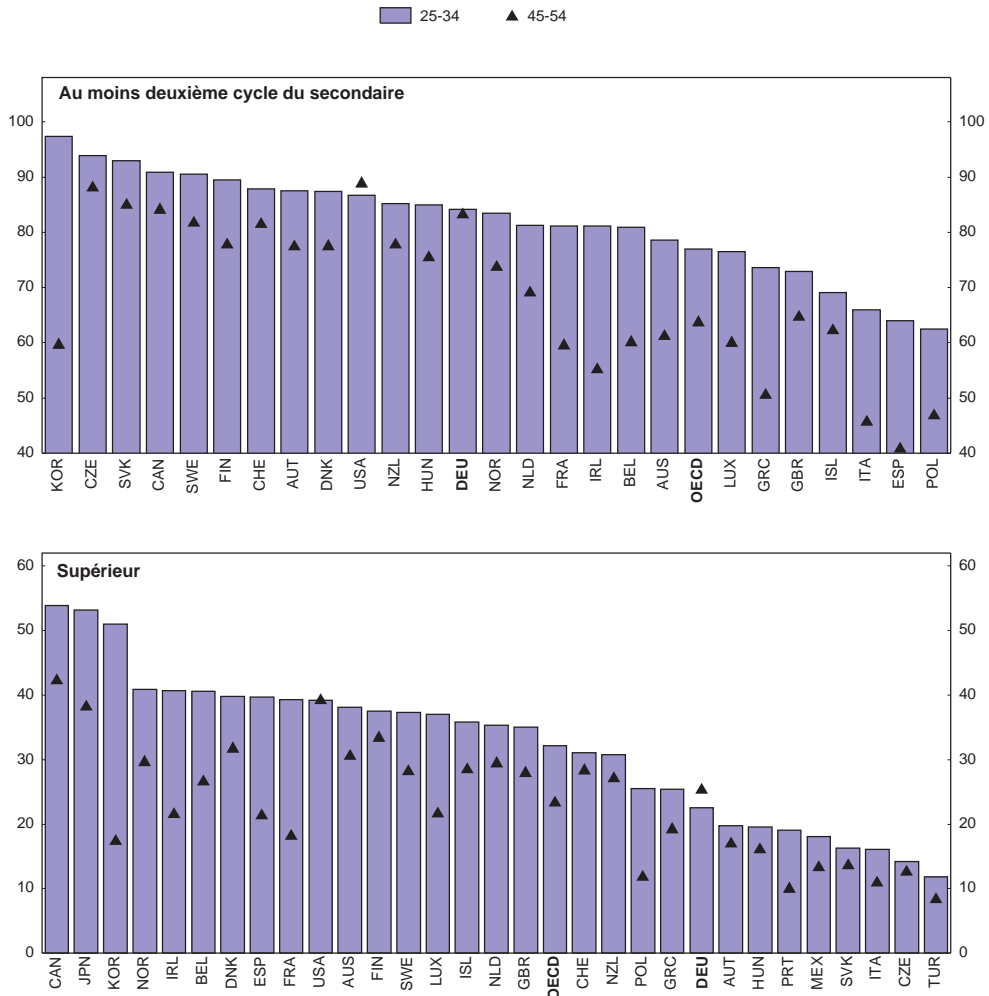

Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur a également tendance à stagner d'un groupe d'âge à l'autre en Allemagne, contrairement aux fortes progressions qui se sont produites dans la plupart des autres pays (graphique 4.5). S'il est supérieur à la moyenne de l'OCDE pour les groupes d'âge plus âgés, il est inférieur pour les cohortes plus jeunes; chez les 25-64 ans, le taux de diplômés est de 25 % (*ibid.*, tableau A1.3a), ce qui s'approche de la moyenne de l'OCDE. Les taux de diplômés du supérieur ont quelque peu progressé ces dernières années, du fait d'une augmentation des taux de diplômés du supérieur du type A¹³, qui compense partiellement un recul des taux de diplômés du supérieur de type B¹⁴, mais ils restent faibles par rapport aux autres pays (graphique 4.6). Plus particulièrement, les taux de diplômés du supérieur de type A sont nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE, tandis que ceux du type B tournent autour de la moyenne. Bien que la progression des taux de diplômés du supérieur permette une amélioration future des résultats du secteur, la hausse des taux de diplômés dans la plupart des autres pays a été encore plus prononcée, ce qui laisse à penser que le niveau de réussite dans l'enseignement supérieur en Allemagne va perdre encore du terrain par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE¹⁵.

Le nombre de titulaires d'un diplôme scientifique¹⁶ de l'enseignement supérieur (A et B) pour 100 000 actifs occupés de 25 à 34 ans est inférieur à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2007c, graphique A3.4). Cela reflète la faiblesse relative du taux de diplômés du supérieur plutôt qu'une désaffection des étudiants pour ces disciplines; la part des diplômés en sciences dans l'ensemble des diplômés arrive en réalité au deuxième rang de l'OCDE derrière la Corée (base de données de *Regards sur l'éducation*, graphique 3.7). Un rapport commandé par le ministère fédéral de l'économie indique que l'insuffisance de l'offre de diplômés dans ces disciplines pourrait freiner les possibilités d'expansion dans des secteurs à forte intensité de R-D, notamment l'industrie automobile, les fabricants de biens d'équipement et le secteur de l'électronique.

Les revenus (non corrigés en fonction de la durée des programmes d'études) des diplômés de l'enseignement supérieur ont beaucoup augmenté ces dernières années par rapport à ceux des diplômés du deuxième cycle du secondaire, passant de 133 % en 1997 à 156 % en 2005, ce qui laisse apparaître que l'offre n'a pas suivi la demande de ces diplômés. Cette situation tranche avec l'évolution de la plupart des autres pays de l'OCDE, où la progression des diplômés du supérieur s'est accompagnée d'une relative stabilité de l'avantage salarial dont ils jouissent. La hausse des revenus relatifs observée en Allemagne est entièrement attribuable à une augmentation importante des revenus des diplômés du supérieur de type B, qui sont passés de 102 % des revenus des diplômés du deuxième cycle du secondaire en 1997 à 115 % en 2000 et à 132 % en 2005, tandis que les revenus des

Graphique 4.5. Niveau d'études par groupe d'âge, en 2005

En pourcentage de la population du groupe d'âge

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280542624141>

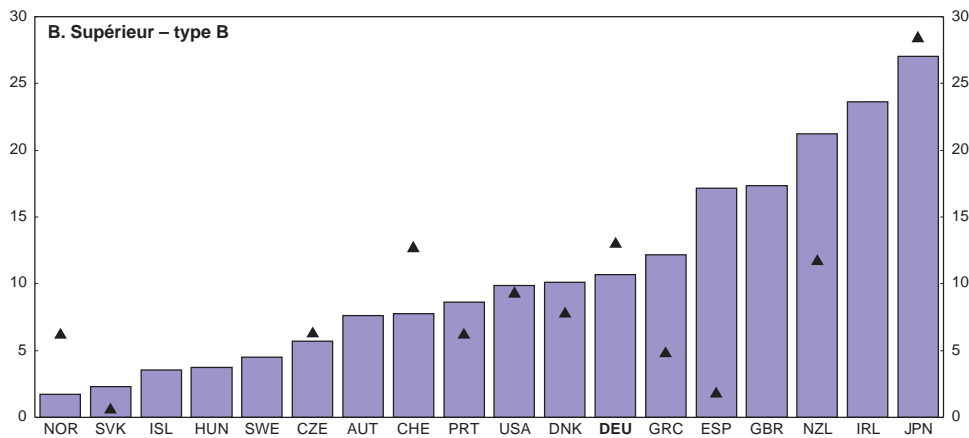
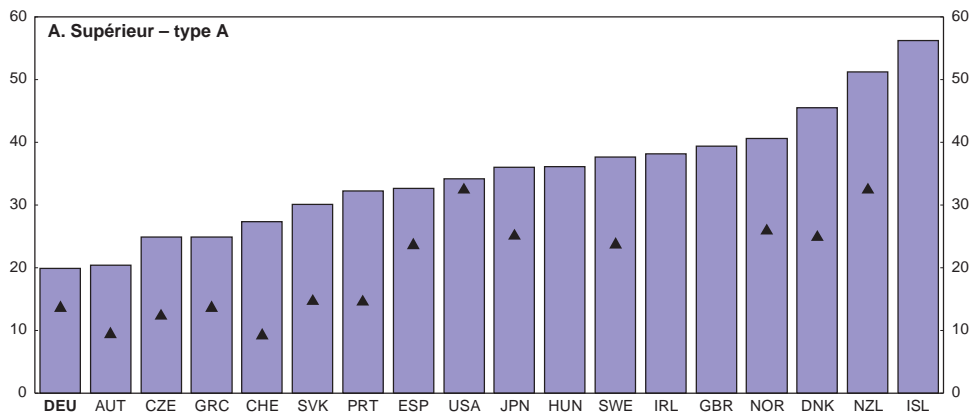
diplômés du supérieur de type A sont restés stables à un peu plus de 160 % de ceux des diplômés du deuxième cycle du secondaire. Le fait que les taux de diplômés du supérieur de type B aient reculé au cours de la même période (voir plus haut) révèle un manque de réactivité du système éducatif face à l'évolution des conditions du marché du travail.

En Allemagne, la situation socio-économique des parents a une incidence profonde sur le fait que les enfants poursuivent ou non des études supérieures (BMBF, 2004). La probabilité qu'un étudiant ait un père ouvrier est faible en termes de comparaison internationale (OCDE, 2007c, graphique A7.1.) alors que celle que le père ait fait des études supérieures est élevée (*ibid.*, graphique A7.2b). Les écarts de performances observés lors de l'enquête PISA semblent se perpétuer dans l'enseignement supérieur (*ibid.*, pp. 124-125 pour cette observation et le reste du paragraphe). Il apparaît donc important d'obtenir une répartition équitable des résultats de l'enseignement et des possibilités d'apprendre à l'école afin d'amener plus de jeunes de milieux défavorisés à poursuivre des études supérieures.

Graphique 4.6. **Taux de diplômés de l'enseignement supérieur**


En pourcentage

■ 2005 ▲ 1995



Note : Les programmes de type A de l'enseignement supérieur visent à offrir des qualifications suffisantes pour être admis à suivre des programmes de recherche de pointe ou à exercer une profession exigeant de hautes compétences. Les programmes de type B sont destinés à acquérir des compétences pratiques, techniques ou spécialisées. Toutes les données ne sont pas disponibles pour l'ensemble des pays pour les années les plus anciennes.

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation : Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280546005532>

Des réformes pour améliorer les résultats

Augmenter les effectifs dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et améliorer la qualité de ces services

Les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), qui couvrent à la fois la garde des nourrissons et des jeunes enfants et l'éducation préscolaire (jardins d'enfants) constituent la base sur laquelle s'appuie la formation tout au long de la vie. Les compétences acquises à ce moment-là ont une incidence sur les étapes ultérieures de l'apprentissage : les compétences engendrent les compétences (Carneiro et Heckman, 2003). Certains faits indiquent que des programmes de qualité menés dans des centres permettent d'améliorer les résultats éducatifs et le comportement des jeunes enfants, en particulier les enfants issus de milieux défavorisés et ceux dont les parents sont peu instruits (Brooks-Gunn, 2003). En développant des compétences importantes pour la réussite scolaire et le marché

de l'emploi, des services de qualité pour l'accueil et l'éducation des jeunes enfants peuvent contribuer plus efficacement que des interventions ultérieures à accroître la proportion des diplômés de l'enseignement supérieur (Caneiro et Heckman, 2003). Des actions très précoces, renforcées par un accompagnement des parents, peuvent être particulièrement efficaces pour réduire l'incidence du milieu socio-économique sur les résultats scolaires (encadré 4.1). Malheureusement, il ressort d'études comparatives à l'échelle internationale que les services préscolaires en Allemagne semblent moins bien parvenir à atténuer cet effet que dans la plupart des autres pays (Wössmann, 2007)¹⁷. La langue constitue un obstacle à l'apprentissage pour certains enfants, notamment ceux issus de l'immigration, lorsqu'ils entrent à l'école primaire – on estime en effet que 5 à 6 % des enfants qui ont l'âge de commencer l'école primaire n'y sont pas prêts (Aktionsrat Bildung, 2007). Ces lacunes en langue pèsent lourdement sur les résultats des élèves issus de l'immigration (comme le montrent les études PISA successives, par exemple) et contribuent à une scolarisation retardée et au redoublement de ces élèves, autant de facteurs qui vont de pair avec des résultats scolaires plus faibles (Ammermueller, 2007).

Les autorités allemandes se sont lancées dans une série de réformes visant à améliorer la qualité des services d'EAJE, en particulier pour les enfants issus de milieux défavorisés ou de l'immigration. Suivant l'exemple de la Bavière et de la Sarre, qui avaient instauré des programmes éducatifs globaux dans les années 70 et 80 pour les enfants de 0 à 6 ans, d'autres *Länder* prennent désormais des initiatives analogues. Les *Länder* sont convenus en 2004 d'un cadre pour guider cette évolution (« *Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen* » et « *Stärkung und Weiterentwicklung des Gesamtzusammenhangs von Bildung, Erziehung und Betreuung* »). Il faut en priorité s'assurer qu'il existe des liens très étroits entre les programmes éducatifs de la dernière année d'éducation préscolaire et la première année d'école primaire (obligatoire à partir de 6 ans)¹⁸. Pour ne pas que la langue soit un obstacle à l'apprentissage, les enfants passent des tests obligatoires de compétence en langue un à deux ans avant l'entrée à l'école, qu'ils soient ou non inscrits au jardin d'enfants, et suivent une formation obligatoire intensive en allemand pendant 6 mois à un an si leur niveau est insuffisant. Certains *Länder* accordent aux jardins d'enfants des fonds supplémentaires en rapport avec les enfants issus de l'immigration, compte tenu des coûts additionnels nécessaires pour préparer ces enfants à l'école primaire; en Bavière par exemple, une majoration de 30 % est accordée pour les enfants issus de l'immigration.

La décentralisation des mécanismes de financement des services d'EAJE en Allemagne alimente les inégalités d'ordre géographique en termes d'offre. Les financements varient largement selon les *Länder* et les communes, ce qui entraîne des problèmes d'accès ou une baisse de la qualité (due à des personnels moins expérimentés encadrant des enfants plus nombreux) dans les quartiers où vivent de nombreuses familles modestes ou issues de l'immigration (OCDE, 2004b); ces inégalités tiennent aux normes différentes de financement des diverses autorités chargées des services d'EAJE, et pas à des différences de moyens budgétaires au niveau local. Néanmoins, ce sont ces zones où la mise en place de services d'EAJE adaptés risque d'être la plus onéreuse (par exemple, coût des cours de langue additionnels ou d'éducateurs supplémentaires pour renforcer l'encadrement individuel), mais aussi où les retombées bénéfiques devraient être les plus importantes (notamment en compensant le manque de développement des aptitudes à la maison). La diversité des procédures de financement et des aides est également source d'incertitude pour les prestataires privés (*freie Träger*), ce qui limite leur capacité de répondre convenablement

Encadré 4.1. Des programmes ciblés pour améliorer le développement des compétences des enfants de milieux défavorisés

De nombreux travaux empiriques ont établi que des aptitudes cognitives et non cognitives fondamentales sont acquises dans les premières années de la vie, bien avant 5 ans (Heckman et Masterov, 2007, p. 34)¹. Les données empiriques indiquent que les enfants de milieux défavorisés reçoivent beaucoup moins de stimulation cognitive et émotionnelle que les autres enfants, ce qui retarde le développement de leurs aptitudes (*ibid.*, 2007, graphiques 8c et 8d). Les résultats de programmes facultatifs menés aux États-Unis (centres préscolaires améliorés mis à disposition des enfants de familles modestes et programmes de visites pour aider les parents à guider leurs enfants) qui compensent en partie le manque de stimulation cognitive et émotionnelle, montrent qu'il est possible d'améliorer les aptitudes de manière permanente par des actions précoces (*ibid.*). Dans la mesure où l'apprentissage et la motivation sont des processus cumulatifs dynamiques, le renforcement précoce des aptitudes cognitives et non cognitives facilite l'acquisition ultérieure de connaissances, d'où les résultats très positifs de ces programmes (*ibid.*, graphique 12 et tableau 7), qui contribuent également à réduire les inégalités sociales. De même, un programme néo-zélandais de visites à domicile (similaire aux programmes américains, mais sans les centres préscolaires améliorés), appelé « *Early Start* » et qui portait sur des enfants de milieux défavorisés, a permis d'obtenir des améliorations notables en termes de santé des enfants, d'inscriptions dans les services d'éducation des jeunes enfants et de comportement des parents et des enfants.

Un projet pilote reprenant certains aspects des programmes américains et néo-zélandais est en cours dans la ville de Monheim en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (« *Monheim für Kinder* », ou « *Mo.Ki* ») (OCDE, 2004b, encadré 8). Ce projet a pour objectif de prévenir et de surmonter les conséquences de la pauvreté sur les enfants, de leur naissance jusqu'à l'âge de 12 ans. Trois domaines d'action sont privilégiés : programmes de prévention pour les enfants (accueil et promotion précoce), renforcement des compétences des parents ainsi que coordination et rapprochement des programmes existants et soutien de projets nouveaux. Les centres d'accueil des enfants ont été choisis comme fer de lance de l'action. Les leçons tirées de cette expérience et de projets internationaux comparables devraient être utilisées pour élaborer des programmes spécifiquement destinés à compenser le manque de développement, à la maison, des aptitudes des jeunes enfants issus de milieux défavorisés. Ces programmes pourraient être très efficaces pour réduire l'incidence profonde du milieu socio-économique d'origine sur les résultats scolaires des élèves en Allemagne.

1. Les aptitudes cognitives concernent le QI et la capacité d'apprentissage. Les aptitudes non cognitives sont les caractéristiques physiques comme la persévérance, la motivation, la préférence temporelle, l'aversion au risque, l'estime de soi, la maîtrise de soi et la préférence pour les loisirs, éléments importants à la fois pour la mise en valeur des aptitudes cognitives et pour la vie plus généralement (Heckman et Masterov, 2007).
2. Les programmes examinés par Heckman et Masterov (2007) sont les suivants : *Perry Preschool Experiment*, *Abecedarian Project* et *Chicago Child-Parent Centre and Expansion Programme*.
3. L'âge moyen des enfants à l'entrée dans l'*Abecedarian Project* aux États-Unis (entre 1972 et 1977) était 4.4 mois. Ce programme paraît avoir eu un effet durable sur le QI, mais il concerne essentiellement les filles (Heckman et Masterov, 2006).

aux nouveaux besoins (*ibid.*). Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral, les *Länder*, les communes et les principales parties prenantes coopèrent pour élaborer des normes de financement communes permettant d'obtenir un traitement plus équitable des enfants issus de milieux défavorisés et/ou de l'immigration.

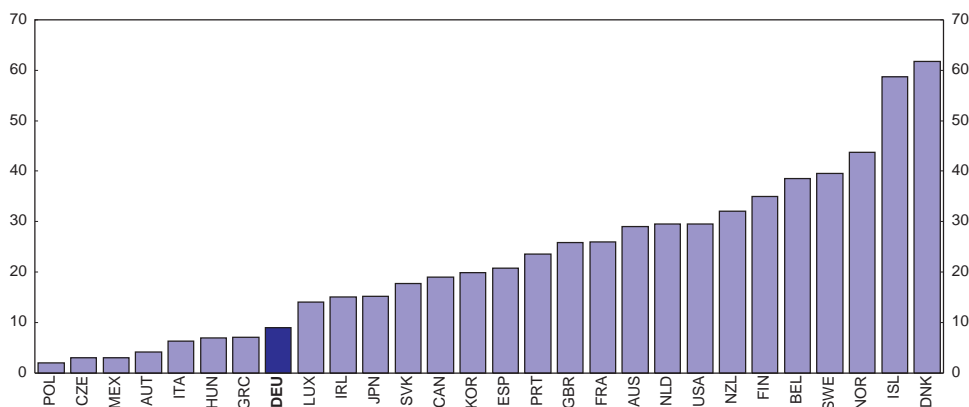
La formation des éducateurs travaillant dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en Allemagne est dispensée pour l'essentiel au niveau post-secondaire non

supérieur dans des écoles techniques spécialisées agréées par l'État (*Fachschulen*)^{19,20}. Ce niveau de formation est inférieur à celui de tous les autres pays de l'Europe de l'Ouest à part l'Autriche, où ces éducateurs sont également formés au niveau post-secondaire non supérieur (*ibid.*). Certains éléments indiquent que « les personnels ayant un niveau de formation plus solide et plus spécialisé dans le domaine de la petite enfance porteront une plus grande attention aux enfants, auront des rapports plus stimulants, chaleureux et interactifs avec eux, notamment dans le domaine du (développement) du langage » (*ibid.*). Autre inconvénient d'une formation dispensée en dehors de l'université : le système d'EAJE reste très largement en dehors du champ de recherche universitaire (*ibid.*). Les autorités devraient envisager de relever la formation des éducateurs d'EAJE au niveau de l'enseignement supérieur, de préférence dans le cadre universitaire, et de dispenser une formation plus spécialisée aux éducateurs de très jeunes enfants (âgés de moins de trois ans) dans les centres d'accueil des enfants (*Kindertageseinrichtungen*). Ces enfants ont besoin de plus d'attention individuelle que les plus âgés, et pour cela, il pourrait être nécessaire de former plus d'éducateurs pour ce groupe d'âge. Il pourrait également être intéressant de renforcer les exigences en matière de formation applicables aux prestataires privés (*Kindertagespflege*), qui sont bien moins rigoureuses que pour les éducateurs des centres d'accueil : la formation des prestataires privés consiste en un cours de formation accélérée de deux jours auquel s'ajoutent encore 60 heures de cours.

Les enfants de moins de trois ans inscrits dans les structures d'accueil formelles (*Kindertageseinrichtungen* et *Kindertagespflege*) sont peu nombreux par rapport aux autres pays (graphique 4.7); les taux d'inscription des enfants issus de l'immigration sont particulièrement bas, aux deux tiers environ du taux d'inscription des enfants autochtones. Jusqu'à l'âge d'un an, il semble que les faibles taux d'inscription d'ensemble reflètent des préférences sociales – la demande de places dans les structures d'accueil pour ce groupe d'âge est très faible. Toutefois, pour les enfants de un à deux ans, le nombre de places (subventionnées) est très insuffisant; cette forte demande s'explique notamment par des coûts de garde très bas pour les parents (hors prestations et avantages fiscaux) par rapport aux autres pays (Immervoll et Barber, 2005, graphique 2.3). Le gouvernement fédéral et les

Graphique 4.7. Proportion des enfants âgés de 0 à 2 ans inscrits dans des structures d'accueil formelles

En pourcentage



Note : Les données portent sur le début des années 2000.

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille.

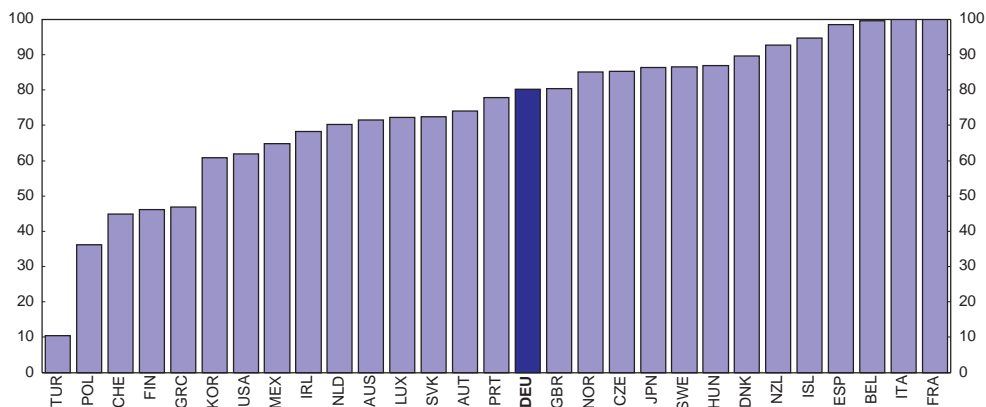
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280570674055>

Länder se sont engagés à accroître le nombre de places dans les structures d'accueil pour les enfants de moins de trois ans à 465 000 d'ici 2013, contre 285 000 actuellement²¹. Le nombre de places disponibles par rapport au groupe d'âge des moins de trois ans atteindra ainsi 35 % environ, c'est-à-dire plus que ce que proposent aujourd'hui la plupart des autres pays. Le gouvernement fédéral contribuera à hauteur de € 4 milliards par an au coût de ce développement, bien que les services d'accueil des enfants relèvent de la responsabilité des Länder en vertu de la constitution fédérale; les aides publiques consacrées à l'accueil des enfants s'élèvent actuellement à € 11 milliards environ. Le gouvernement fédéral et les Länder souhaitent parvenir à un place garantie en structure d'accueil pour tous les enfants de moins de trois ans d'ici 2013, comme c'est déjà le cas pour les enfants de 3 à 6 ans dans les jardins d'enfants, et l'on projette de verser une allocation mensuelle aux parents qui décident de garder eux-mêmes leurs enfants. Des projets pilotes dans ce sens ont montré qu'une offre d'allocation de ce type entraîne un recul des effectifs dans les structures d'accueil. Malheureusement, cette baisse d'inscriptions concerne généralement les enfants de familles modestes, c'est-à-dire précisément les enfants qui peuvent tirer le meilleur profit de structures d'accueil de qualité, notamment en termes de développement des compétences en langue pour les enfants issus de l'immigration.

Le taux d'inscription net des enfants de 3 à 5 ans dans les services d'éducation préscolaire est de 80 % (bien que ce ne soit généralement que pour 4 heures par jour), un pourcentage supérieur à la moyenne de l'OCDE mais nettement inférieur aux taux enregistrés dans de nombreux pays, où tous les enfants ou presque sont inscrits (graphique 4.8). Dans la mesure où l'accès à une place en jardin d'enfants (d'une demi-journée) est garanti pour chaque enfant de ce groupe d'âge, ce taux inférieur à 100 % s'explique par un manque de demande. Malheureusement, les enfants qui ne vont pas au jardin d'enfants risquent davantage d'être issus de milieux socio-économiques défavorisés (*Bundesministerium für Bildung und Forschung, et Kultusminister Konferenz, 2006, p. 150*), alors que ce sont justement eux qui pourraient tirer le plus d'avantages de ces services²². La plus faible fréquentation de la part des enfants de ces milieux ne tient vraisemblablement pas à un problème financier car la gratuité est généralement accordée pour les enfants des

Graphique 4.8. Taux de préscolarisation des enfants âgés de 3 à 5 ans

En pourcentage



Note : Les données portent sur le début des années 2000.

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280571607127>

familles les plus pauvres²³. Compte tenu de la grande influence du milieu socio-économique sur les résultats des élèves en Allemagne, il est essentiel d'augmenter les taux d'inscription des enfants de familles modestes. Des efforts sont déployés pour convaincre les parents peu instruits de l'importance de préscolariser leurs enfants à partir de 3 ans. Ces efforts semblent plus efficaces si ce sont des amis ou des associations qui recommandent l'inscription au jardin d'enfants. Il n'en demeure pas moins important de mieux comprendre pourquoi les taux d'inscription des enfants issus de ces milieux ne sont pas plus élevés et de prendre des mesures pour surmonter ces obstacles. L'insuffisance des taux d'inscription des enfants issus de l'immigration – inférieurs de 7 points de pourcentage à ceux des enfants autochtones de 3 à 6 ans – semble davantage s'expliquer par leur milieu socio-économique d'origine que par leur ascendance étrangère (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 2004)²⁴.

Les pouvoirs publics encouragent également le développement des places sur toute la journée dans les jardins d'enfants, places qui sont relativement rares dans les *Länder* de l'ouest (24 % seulement) alors qu'elles sont la norme dans les *Länder* de l'est. Une évolution dans ce sens devrait permettre aux mères de mieux concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles et donner plus de temps aux enfants pour développer leurs aptitudes au jardin d'enfants. Il est à espérer que les améliorations prévues sur le volet éducatif des programmes des jardins d'enfants seront substantielles pour les activités de l'après-midi parce qu'il semble jusqu'à présent que ces activités, qui n'ont en général que peu ou pas de contenu éducatif, ne soient pas particulièrement bénéfiques aux enfants pour ce qui est d'améliorer leurs perspectives de formation tout au long de la vie²⁵.

Les réformes prévues et proposées pour améliorer la qualité des services d'EAJE et renforcer les effectifs sont incontestablement coûteuses pour les budgets publics, néanmoins, il semble réellement qu'une hausse des dépenses publiques consacrées aux services d'EAJE pourrait être justifiée dans la mesure où ces dépenses sont faibles en Allemagne (0.42 % du PIB en 2001)²⁶ par rapport au niveau d'investissement d'autres pays européens et à l'objectif de 1 % du PIB proposé en 1996 par l'*EC Childcare Network* (Réseau des modes de garde d'enfants de la Communauté européenne) (OCDE, 2004b).

Améliorer la qualité de l'enseignement

La plupart des études actuelles font apparaître que les enseignants jouent un très grand rôle dans les résultats des élèves (Hanushek et Wössmann, 2007; Hanushek et Rivkin, 2006). Certains enseignants parviennent régulièrement mieux que d'autres à améliorer les résultats de leurs élèves. D'après une étude portant sur un seul grand quartier urbain aux États-Unis, Hanushek (1992) montre que sur une année scolaire, un enseignant très performant (au 95^e centile de l'échelle de qualité) permettra à ses élèves de progresser de l'équivalent d'une année et demie d'études alors qu'un enseignant peu performant (5^e centile) ne permettra à ses élèves de progresser que de l'équivalent d'une demi-année d'études. Le niveau de qualité des enseignants a des retombées non seulement importantes, mais aussi cumulatives (Sanders et Rivers, 1996). Une succession de bons enseignants pourrait réduire sensiblement l'écart de résultat moyen entre les élèves de familles modestes et aisées (Hanushek, 2003; OCDE, 2005a). Le relèvement du niveau de qualité des enseignants est peut-être l'objectif le plus susceptible d'améliorer véritablement l'efficacité des établissements scolaires (Hanushek, 2004).

Le problème est que la qualité des enseignants ne semble pas étroitement liée à la plupart des caractéristiques courantes d'un enseignant, telles que son niveau de formation

(Hanushek et Wössmann, 2007). Devant cette difficulté, Hanushek et Wössmann (2007) concluent que les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les institutions et les mesures d'incitation favorisent la qualité de l'enseignement. En particulier, laisser les établissements scolaires décider de la façon dont ils comptent atteindre les objectifs éducatifs fixés et rendre les éducateurs responsables des résultats permet aux chefs d'établissement de définir et de favoriser un enseignement de qualité. Une démarche de ce type sera encore plus efficace si l'on offre aux enseignants une formation de qualité et si la direction des établissements scolaires est renforcée.

Améliorer l'autonomie des établissements scolaires qui doivent rendre compte de leurs résultats

Les données empiriques montrent qu'une plus grande autonomie des établissements scolaires qui sont comptables de leurs performances contribue à améliorer les résultats des élèves²⁷. L'autonomie permet aux établissements scolaires de faire un meilleur usage de leurs propres connaissances pour améliorer le niveau de leurs élèves, mais elle augmente aussi le risque de comportement opportuniste (Wössmann, 2005, pour ce point et pour le reste du paragraphe). L'arbitrage qui en résulte porte essentiellement sur les décisions liées aux salaires des enseignants et aux contenus des programmes. Dans les domaines où un comportement opportuniste est possible, mais pour lesquels les connaissances internes offrent des avantages mineurs (autonomie concernant le budget, influence des enseignants sur le programme couvert en classe, licenciement des enseignants, droit de regard de l'ensemble du corps enseignant d'un établissement sur le contenu des programmes), des examens de fin d'études centralisés font que l'autonomie n'a pas d'effet négatif sur les résultats des élèves.

Les établissements scolaires allemands ont bénéficié jusqu'à présent de peu d'autonomie. Ils s'inscrivent dans un cadre très réglementé : la plupart de leurs règles de fonctionnement sont définies par des autorités supérieures, et les écoles elles-mêmes ont peu d'influence sur les programmes scolaires, le personnel ou les moyens matériels (Halász et autres, 2004). Au vu de l'indice PISA d'autonomie des établissements scolaires établi en 2000, les écoles allemandes étaient moins autonomes (3.9) que la moyenne de l'OCDE (5.0). De nouvelles lois sont entrées en vigueur qui donnent aux établissements scolaires plus d'autonomie et de responsabilités dans les domaines du projet d'établissement, de l'assurance qualité et de l'évaluation. La loi de 1997 sur la réforme du droit de la fonction publique constitue à cet égard un grand pas en avant puisqu'elle introduit des éléments de rémunération au mérite et de nouvelles perspectives de carrière, les promotions n'étant plus fondées sur l'ancienneté mais sur les performances (*ibid.*) ; à l'issue d'une période probatoire, les enseignants obtiennent le statut de fonctionnaire dans les anciens *Länder*. Si les chefs d'établissement recourraient plus largement à des incitations financières en fonction du niveau de l'enseignement, à l'issue d'une évaluation adéquate des performances, ce pourrait être un instrument efficace d'amélioration de la qualité. Certains éléments indiquent que les incitations financières en faveur des enseignants fondées sur les résultats de leurs élèves améliorent effectivement les acquis des élèves (Hanushek et Wössmann, 2007 ; Vegas, 2005 ; Vegas et Umansky, 2005). Il semble que cette méthode ait été très efficace pour améliorer les performances en Israël (Lavy, 2002, 2004) et au Royaume-Uni (Atkinson et autres, 2004).

Responsabiliser davantage les éducateurs

L'Allemagne a récemment fait de très gros progrès en vue d'établir précisément des objectifs de résultats pour les élèves. La *Kultusministerkonferenz* (KMK, conférence permanente des ministres de l'éducation et des affaires culturelles des *Länder*) a défini des normes d'enseignement pour les établissements scolaires allemands en 2004 ainsi que des instruments d'évaluation de la conformité à ces normes en 2006. Ces normes d'enseignement ont déjà été mises en œuvre dans l'ensemble des *Länder*. L'*Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen* (IQB, Institut pour l'amélioration de la qualité du système éducatif) a été créé en 2004 afin de renforcer le contrôle de l'application de ces normes et de les affiner. Pour étudier l'application des normes d'enseignement sur la base d'échantillons aléatoires dans les *Länder*, l'IQB a élaboré des procédures générales de contrôle conformes aux normes techniques et méthodologiques des études comparatives à l'échelle internationale. Dans l'enseignement primaire, les comparaisons entre *Länder* en allemand et en mathématiques seront effectuées tous les cinq ans à partir de 2011, parallèlement au cycle PIRLS/IGLU.²⁸ Dans le premier cycle du secondaire, les comparaisons entre *Länder* porteront sur deux groupes de matières, l'allemand, l'anglais et le français d'une part, et les mathématiques, la biologie et la chimie d'autre part, et elles seront liées au cycle PISA correspondant²⁹. Les comparaisons entre *Länder* s'appuieront à l'avenir sur ces tests et non, comme auparavant, sur les modèles IGLU-E³⁰ ou PISA-E. Le suivi des résultats a pour objectifs principaux de déterminer les performances des systèmes éducatifs, d'analyser les causes possibles de tout résultat insatisfaisant et d'en tirer des réformes appropriées au niveau de la politique de l'éducation et de la gestion du système. Au cours de ce processus, les informations relatives au système éducatif seront étroitement liées à des mesures visant à l'amélioration de l'enseignement et de la qualité et pouvant s'appliquer dans tous les établissements scolaires.

Les tests réalisés sur des échantillons aléatoires d'élèves afin de vérifier la conformité avec les normes d'enseignement nationales décrites plus haut rendent chaque *Land* comptable des résultats de ses élèves. La responsabilisation de chaque établissement scolaire est renforcée par l'utilisation accrue d'examens de fin d'études externes centralisés au niveau de chaque *Land* : tous les *Länder* sauf un (Rhénanie-Palatinat) qui n'avaient pas encore instauré ces types d'examen, les ont (ré)introduits (Brandebourg, 2005; Hambourg, 2005; Berlin, 2006; Basse-Saxe, 2006; Brême, 2007; Hesse, 2007; Rhénanie-du-Nord-Westphalie, 2007) ou projettent de le faire (Schleswig-Holstein, 2008). Ces examens de fin d'études centralisés concernent les certificats qui sanctionnent la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire ainsi que l'*Abitur*, diplôme qui permet d'accéder à l'enseignement supérieur. Cette évolution va dans le bon sens, dans la mesure où des analyses empiriques indiquent qu'une certaine forme de mécanisme externe de responsabilisation, comme des examens externes de fin d'études, permet d'améliorer les résultats des élèves; ces mécanismes ne semblent toutefois pas jouer sur l'incidence du milieu socio-économique d'origine sur les résultats³¹. En outre, des tests comparatifs et d'autres procédures d'évaluation au niveau central sont menés pour divers groupes d'âge afin d'évaluer les niveaux d'instruction des élèves. Ces contrôles ont pour principal objectif d'aider les établissements qui accueillent de nombreux élèves dont les résultats scolaires n'atteignent pas les objectifs d'apprentissage applicables à obtenir de meilleurs résultats à l'avenir.

Face aux résultats médiocres des élèves en difficulté en Allemagne, il importe de rendre les établissements et les enseignants responsables des progrès de tous les élèves, notamment des plus faibles, et de fournir l'aide nécessaire pour améliorer les performances. La prise en charge des élèves en difficulté suppose de leur donner des cours individualisés

pour les amener rapidement au niveau requis – à l'image de ce qui se fait en Finlande³² – plutôt que de négliger ces élèves ou de les reléguer dans des filières moins sélectives. Le redoublement, que l'on s'accorde généralement à reconnaître comme une mauvaise pratique éducative, demeure fréquent parmi les élèves les plus faibles en Allemagne (Prenzel et autres, 2005). Les établissements qui accueillent une proportion relativement forte d'élèves faibles devraient bénéficier de ressources supplémentaires pour pouvoir offrir ce type de services. Des mesures de ce type permettraient également d'améliorer l'égalité des chances dans le domaine de l'éducation, dans la mesure où les élèves plus faibles sont généralement issus de milieux modestes et/ou de l'immigration.

Renforcer la direction des établissements scolaires

La direction des établissements scolaires a une incidence importante, quoiqu'indirecte, sur les acquis des élèves (Leithwood et autres, 2004; Marzano et autres, 2005). Elle influence profondément le climat dans l'école, les conditions d'enseignement et d'apprentissage et le projet d'établissement. Jusqu'au début de cette décennie, le chef d'établissement en Allemagne n'était pas généralement considéré comme l'élément moteur des efforts communs du corps enseignant pour atteindre les objectifs convenus. Le chef d'établissement était souvent un enseignant qui assumait des tâches administratives à temps partiel (Halász et autres, 2004) et il était rarement amené à « diriger des processus tels que le projet d'établissement ou l'auto-évaluation », (Halász et autres, rendant compte de la situation en 2002). Depuis lors le rôle des chefs d'établissement a commencé d'évoluer. De nouvelles lois accordent aux écoles plus d'autonomie et de responsabilités en termes de projet d'établissement, d'assurance qualité et d'évaluation. L'idée que les chefs d'établissement se font de leurs missions et leur rôle effectif ont sensiblement évolué parce qu'ils sont en mesure d'influer sur le profil de leur établissement. Ils rendent aujourd'hui davantage de comptes du fait de la mise en œuvre d'accords fixant des objectifs de résultats conclus entre les établissements et les autorités scolaires et/ou les organismes d'assurance qualité et d'amélioration de la qualité. Cela les a obligés à centrer leur action sur l'amélioration de la qualité. Les chefs d'établissement doivent désormais avoir plus de qualités d'encadrement. Outre les tâches administratives classiques³³, ils doivent également s'occuper de l'amélioration et de l'assurance de la qualité ainsi que de la valorisation des ressources humaines. Ils disposent souvent de divers mécanismes de soutien pour les aider à assumer leurs fonctions. Le ministère de l'éducation et des affaires culturelles compétent (*Kultusministerium*) peut notamment demander que les enseignants consultent des conseillers spéciaux, qui les guident et les soutiennent dans leur travail³⁴.

Améliorer la formation initiale des enseignants³⁵

La formation des enseignants en Allemagne se fait en deux étapes, chacune sanctionnée par un examen réglementé par les autorités du *Land*. La première phase (3 à 4 ans) se passe à l'université et la seconde (un an et demi à deux ans) suit le modèle de formation en alternance; elle est organisée en partie dans les établissements scolaires sous forme de formation sur poste et en partie dans des écoles de formation non universitaires (les « *Seminars* »). Au cours de la seconde étape, les stagiaires travaillent sous la supervision d'un enseignant mentor. Si cette méthode de formation initiale en alternance constitue un atout déterminant pour aider les nouveaux enseignants à acquérir de l'expérience, il est peut-être possible de faire mieux. La formation initiale des enseignants pourrait être améliorée en reliant plus étroitement les deux phases et en les rapprochant également du système de perfectionnement

professionnel continu des enseignants. À cet égard, il est regrettable que les organismes chargés de la formation initiale des enseignants, de l'initiation pratique et de la formation continue fonctionnent séparément les uns des autres, malgré les efforts de plusieurs *Länder* pour les faire coopérer. Il faudra également soigner la mise en œuvre du processus de Bologne concernant les diplômes de licence et master afin que le système de formation initiale en alternance des enseignants, qui représente l'un des principaux avantages du modèle allemand, ne soit pas dévalorisé.

En dépit de l'importance accordée au renforcement des compétences pratiques, la formation des enseignants en Allemagne est insuffisante en termes de développement des compétences méthodologiques et pédagogiques générales. Selon Halász et autres (2004), les enseignants allemands ne sont pas suffisamment préparés à développer les capacités d'apprentissage des élèves, à dispenser un enseignement individualisé, à renforcer « l'apprentissage autorégulé » ou à organiser l'apprentissage en groupe. Le fait est que les élèves allemands se disent, dans l'étude PISA, peu satisfaits du soutien qu'ils reçoivent de la part de leurs enseignants. En ce qui concerne le renforcement de la responsabilité des enseignants au regard des résultats de leurs élèves (voir plus bas), il est crucial que la formation initiale des enseignants comme leur formation continue soient adaptées pour corriger ces faiblesses.

Réduire la stratification du système scolaire

Le système éducatif allemand est extrêmement stratifié : les élèves sont orientés dans trois filières différentes, la première orientation se fait jeune, à l'âge de dix ans, c'est-à-dire plus tôt que partout ailleurs dans l'OCDE à l'exception de l'Autriche, où la première sélection a également lieu à dix ans³⁶, et les différents parcours sont généralement proposés dans différents types d'établissement, sauf dans les nouveaux *Länder* et en Rhénanie-Palatinat, où les filières de niveau inférieur et intermédiaire sont proposées dans un seul type d'établissement (des dispositions analogues s'appliqueront aussi à Hambourg et dans le Schleswig-Holstein à partir de 2008) – l'annexe 4.A1 décrit la structure de base du système éducatif. Environ 32 % des élèves suivent la filière du secondaire classique (*Gymnasium*) destinée aux élèves les plus doués et 26 % d'élèves moyennement doués sont admis dans la filière de la *Realschule*, 22 % comptant parmi les moins doués étant pour leur part inscrits dans la filière de la *Hauptschule*, bien que ces proportions varient très largement d'un *Land* à l'autre. En outre, 8 % d'élèves vont à l'école intégrée (*Integrierte Gesamtschule*), dont l'enseignement aboutit à un certificat d'accès illimité à l'enseignement supérieur (*Allgemeine Hochschulreife*, comme pour le *Gymnasium*), un certificat de fin de *Realschule* (*Mittlerer*) ou un certificat de fin de *Schulabschluss* ou un certificat de fin de *Hauptschule*, 7 % d'élèves fréquentent un établissement à double filière (*Schularten mit mehreren Bildungsgängen*) offrant à la fois les filières *Hauptschule* et *Realschule*, et les autres élèves suivent essentiellement les cours d'établissements spéciaux réservés aux élèves à besoins particuliers.

En Allemagne, la première décision de sélection ne prédétermine pas le parcours ultérieur de l'élève, qui peut ensuite changer de filière. Selon les données rassemblées par les autorités, environ 10 % des élèves de la 9^e classe durant l'année scolaire 2004/05 étaient dans une filière différente de celle qu'ils fréquentaient dans la 5^e classe en 2000/01 (*Bundesministerium für Bildung und Forschung* et *Kultusminister Konferenz*, 2006). Néanmoins le passage se fait surtout vers une filière inférieure : environ 60 % des changements de filière entre la 5^e et la 9^e classe représentaient un mouvement vers une filière inférieure; 20 % correspondaient à un accès à une filière supérieure (les autres changements ne pouvant

être classés ni dans l'une ni dans l'autre des deux catégories) (*ibid.*). De plus, ne pas être dans la filière du *Gymnasium* n'empêche pas de pouvoir accéder à l'enseignement supérieur. En 2006, sur les 415 267 élèves ayant obtenu un certificat d'entrée dans l'enseignement supérieur, 258 272 étaient des diplômés issus de la filière classique et 156 993 des diplômés de la filière professionnelle. Depuis le milieu des années 90, la proportion des élèves obtenant un certificat d'entrée dans l'enseignement supérieur par la filière professionnelle est en augmentation dans presque tous les *Länder* (cette proportion est au total de 14 %, mais elle est plus forte dans certains *Länder*, en particulier le Bade-Wurtemberg où environ un tiers des élèves obtiennent le certificat d'entrée dans l'enseignement supérieur dans le cadre d'un *berufliches Gymnasium*). Les voies non traditionnelles pour obtenir ce certificat se sont également développées. Ces dernières années, le lien s'est sensiblement distendu entre le type de diplôme de fin d'études et le type d'établissement scolaire (*Bildung in Deutschland*, p. 76).

L'orientation dans les différentes filières se fonde sur une évaluation par les enseignants des aptitudes de leurs élèves, bien que les parents puissent souvent passer outre ces recommandations. Cette sélection vise à diriger les élèves ayant les meilleurs résultats vers le *Gymnasium* et les autres vers la *Hauptschule*, ce qui se produit le plus souvent. Néanmoins, le milieu socioéconomique dont les enfants sont issus pèse lourdement sur leur admission ou non dans la filière du *Gymnasium*, même lorsque le niveau scolaire est pris en compte. Prenzel et autres (2005) constatent qu'en tenant compte des résultats obtenus en compréhension de l'écrit et en mathématiques dans l'enquête PISA, un enfant se situant dans le quartile supérieur en termes de milieu socio-économique a, en moyenne, 4 fois plus de chances de suivre la filière du *Gymnasium* qu'un enfant issu de l'avant-dernier quartile. Si l'on ne tient pas compte des résultats aux tests du PISA, ce rapport est de 6.9 (tableau 4.1). Ces chiffres donnent à penser que le processus d'orientation des élèves en fonction des recommandations des enseignants ne fonctionne pas très bien. Spinath (2005) observe que les compétences d'évaluation des enseignants allemands concernant les élèves du primaire (classes 1 à 4) sont très médiocres. En outre, il se peut que les familles aisées ignorent plus souvent les recommandations des enseignants pour inscrire leurs enfants dans une filière plus exigeante, en particulier le *Gymnasium*. Le fait que les élèves soient orientés dans une large mesure sur la base de leur milieu socio-économique d'origine, indépendamment de leurs résultats, laisse supposer que la répartition précoce des élèves selon leur niveau conduit à reproduire les inégalités sociales et, par conséquent, à une faible mobilité sociale d'une génération à l'autre.

À partir d'une analyse de régression multiniveaux des résultats aux tests de science de l'enquête PISA 2006, on constate que le système de répartition précoce des élèves par niveau accentue l'incidence du milieu socio-économique sur les résultats des élèves mais n'a pas d'effet sur les scores moyens (OCDE, 2007a, encadré 4.2)³⁷. Meier et Schütz (2007), passant en revue des études empiriques, en arrivent aux mêmes conclusions, à savoir que les systèmes de répartition précoce par niveau réduisent l'égalité des chances dans le domaine de l'éducation mais n'ont pas de retombées probantes sur les résultats moyens³⁸. Il ne semble donc pas qu'une limitation du système de sélection impliquerait un choix entre efficacité et équité. Parallèlement, ce résultat laisse supposer que les gains d'efficacité liés à la plus grande homogénéité des classes avec un système précoce de répartition par niveau seraient contrebalancés par les conséquences préjudiciables que la séparation des élèves bons et moins bons aurait sur ces derniers³⁹.

Tableau 4.1. **Probabilité qu'un enfant suive la filière du *Gymnasium* selon son milieu socio-économique, par Land**Indice SESC¹

	Quartile 75-100 %		Quartile 50-75 %		Quartile 25-50 %		Quartile 0-25 %	
	Modèle I	Modèle II	Modèle I	Modèle II	Modèle I	Modèle II	Modèle I	Modèle II
Bavière	7.77	6.65	2.35	2.06	1	1	0.51	0.93
Saxe-Anhalt	10.44	6.16	2.76	2.30	1	1	0.39	0.68
Rhénanie-Palatinat	8.28	4.60	2.68	2.03	1	1	0.37	0.61
Bade-Wurtemberg	8.41	4.40	2.57	1.94	1	1	0.35	0.65
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	8.07	4.35	2.57	2.04	1	1	0.28	0.61
Hambourg	7.53	3.55	1.89	1.63	1	1	0.30	0.53
Sarre	6.71	3.48	2.28	1.51	1	1	0.35	0.57
Mecklembourg-Poméranie occidentale	7.96	3.47	2.24	1.58	1	1	0.31	0.50
Thuringe	5.13	3.23	2.34	2.53	1	1	0.36	0.56
Schleswig-Holstein	6.24	2.88	1.85	1.25	1	1	0.23	0.45
Brême	9.06	2.83	2.32	1.39	1	1	0.55	1.05
Saxe	4.49	2.79	2.19	1.72	1	1	0.36	0.69
Hesse	5.70	2.71	2.38	1.55	1	1	0.50	0.81
Berlin	4.45	2.67	1.77	1.57	1	1	0.34	0.79
Basse-Saxe	6.45	2.63	2.24	1.52	1	1	0.40	0.73
Brandebourg	3.71	2.38	1.72	1.70	1	1	0.44	0.84
Allemagne	6.87	4.01	2.30	1.79	1	1	0.37	0.68

1. L'indice SESC est l'indice PISA de statut économique, social et culturel. La façon dont il est déterminé est décrite dans la note 4 du corps du texte.

Modèle I = sans tenir compte des scores aux tests PISA en compréhension de l'écrit et en mathématiques.

Modèle II = en tenant compte des scores aux tests PISA en compréhension de l'écrit et en mathématiques.

Source : Prenzel et autres (2005), *PISA 2003, Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?*, Waxmann, Münster.

Certains éléments portent également à croire que l'inégalité des résultats tend à s'accroître entre l'école primaire et le secondaire dans les systèmes de répartition des élèves par niveau, ce qui est particulièrement vrai en Allemagne (Hanushek et Wössmann, 2005). Wössmann (2007) constate que le poids du système de répartition par niveau est en corrélation positive avec l'inégalité des chances au regard de l'enseignement dans les *Länder*, que cet effet soit mesuré en fonction du nombre de filières ou du nombre d'élèves qui suivent la filière la moins prestigieuse dans chaque *Land* (reflet de l'exclusion des élèves les moins performants de la filière classique), alors qu'un système de répartition tardif est en corrélation négative avec l'inégalité des chances⁴⁰. En outre, on dispose de données indiquant qu'un système de sélection précoce aggrave l'impact du milieu socio-économique de l'élève sur son devenir professionnel, notamment en pesant sur ses chances d'obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur (Brunello et Checchi, 2006⁴¹; Meghir et Palme, 2005⁴²).

En Allemagne, la proportion d'élèves qui espèrent poursuivre des études universitaires compte tenu de leurs résultats en mathématiques aux tests du PISA dépend davantage de leur milieu socio-économique que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007c, tableau A4.4); voir OCDE (2006) pour plus d'informations sur ces estimations et les autres estimations examinées ici⁴³. Ces chiffres pourraient indiquer que les enfants de milieux modestes ont déjà été placés dans des filières qui leur permettent moins d'espérer faire des études supérieures, malgré le bénéfice qu'ils pourraient en tirer. Les élèves dits « de la seconde génération » sont globalement beaucoup moins susceptibles d'espérer poursuivre des études universitaires, ce qui n'est toutefois pas vrai pour certains groupes ethniques. Pourtant, si l'on tient compte du milieu socio-économique et des résultats obtenus en mathématiques,

les enfants issus de l'immigration ont beaucoup plus tendance à espérer faire des études supérieures que les enfants autochtones. Ce résultat met en évidence la forte motivation et l'attitude positive des enfants issus de l'immigration face à l'enseignement.

Au vu des conclusions des études empiriques menées sur les conséquences des systèmes de répartition précoce des élèves par niveau, les autorités des *Länder* pourraient réduire la perpétuation des inégalités d'une génération à l'autre en limitant le mécanisme de répartition précoce dans leurs systèmes éducatifs⁴⁴. Des suggestions dans ce sens sont commentées dans la suite de cette section.

Retarder la première décision d'orientation

La décision d'orienter les enfants en fonction de leur niveau à un jeune âge augmente le risque de mal juger de leurs capacités réelles et donc de les placer dans une filière qui n'est pas bonne. En effet, les capacités ne se révèlent que progressivement et le niveau de maturité varie largement d'un jeune enfant à l'autre (Meier et Schütz, 2007); d'ailleurs, les enfants plus jeunes d'une classe sont plus fréquemment réorientés dans une filière plus sélective après une première orientation (Puhani et Weber, 2007). Répartir les élèves à un jeune âge selon leur niveau accentue l'influence du milieu d'origine sur la décision; ainsi, Bauer et Riphahn (2006), à partir de données relatives aux 26 cantons suisses, constatent qu'une orientation précoce augmente très largement la probabilité que les enfants de parents très instruits soient placés dans la filière d'enseignement classique. Les jeunes enfants dépendent davantage de leurs parents et de leurs ressources que les enfants plus âgés (OCDE, 2005c). Il est intéressant d'observer que, si l'on tient compte des scores aux tests PISA en compréhension de l'écrit et en mathématiques, un enfant se situant dans le quartile supérieur en termes de milieu socio-économique n'a que 2.4 et 2.7 fois plus de chances de suivre la filière du *Gymnasium* qu'un enfant issu du second quartile, respectivement, dans le Brandebourg et à Berlin, c'est-à-dire les deux *Länder* dans lesquels la première décision d'orientation n'intervient pas avant l'âge de 12 ans, contre une moyenne nationale de 4 (voir tableau 4.1). D'autres *Länder* souhaitant réduire la persistance des inégalités socio-économiques devraient également envisager de relever l'âge de la première orientation. Au moins pour les quatre *Länder* qui ont mis en place une période d'orientation de deux ans avant la décision finale, cela ne représenterait pas un changement d'organisation majeur – les programmes scolaires de cette période de deux ans sont déjà communs. Il serait également souhaitable de rendre les différentes filières plus perméables, de sorte que les choix qui ne reflètent pas les capacités scolaires développées plus tard puissent être plus facilement corrigés. Comme on l'a indiqué plus haut, la plupart des changements d'orientation se font actuellement d'une filière plus sélective vers une filière moins sélective.

Réunir les filières *Hauptschule* et *Realschule* dans un seul type d'établissement

Comme on l'a vu, certains *Länder* (les nouveaux *Länder* de l'est et la Rhénanie-Palatinat) ont adopté des systèmes à deux types d'établissement ou sont en passe de le faire (Hambourg et Schleswig-Holstein). Dans ces systèmes, les filières *Hauptschule* et *Realschule* sont proposées dans un seul type d'établissement, l'autre type d'établissement étant le *Gymnasium* (établissement d'enseignement secondaire classique). Ce dispositif permet de réduire les discriminations socio-économiques entre les établissements et évite que des élèves très faibles ne soient regroupés dans un même type d'établissement (*Hauptschule*) avec peu d'espoir de réussite. Ces systèmes ont ainsi tendance à réduire l'incidence du milieu

d'origine sur les résultats des élèves. Il serait souhaitable que les autres *Länder* qui veulent obtenir des résultats similaires envisagent une réforme dans ce sens, en particulier lorsque la filière *Hauptschule* compte peu d'effectifs (moins de 25 %, par exemple) et n'est plus que le dernier vestige de performances médiocres et d'attentes peu élevées. D'autres pays qui ont des systèmes de sélection précoce des élèves (Luxembourg, République slovaque) encouragent des réformes analogues.

Rendre l'enseignement supérieur plus attrayant et plus réactif face aux exigences du marché du travail

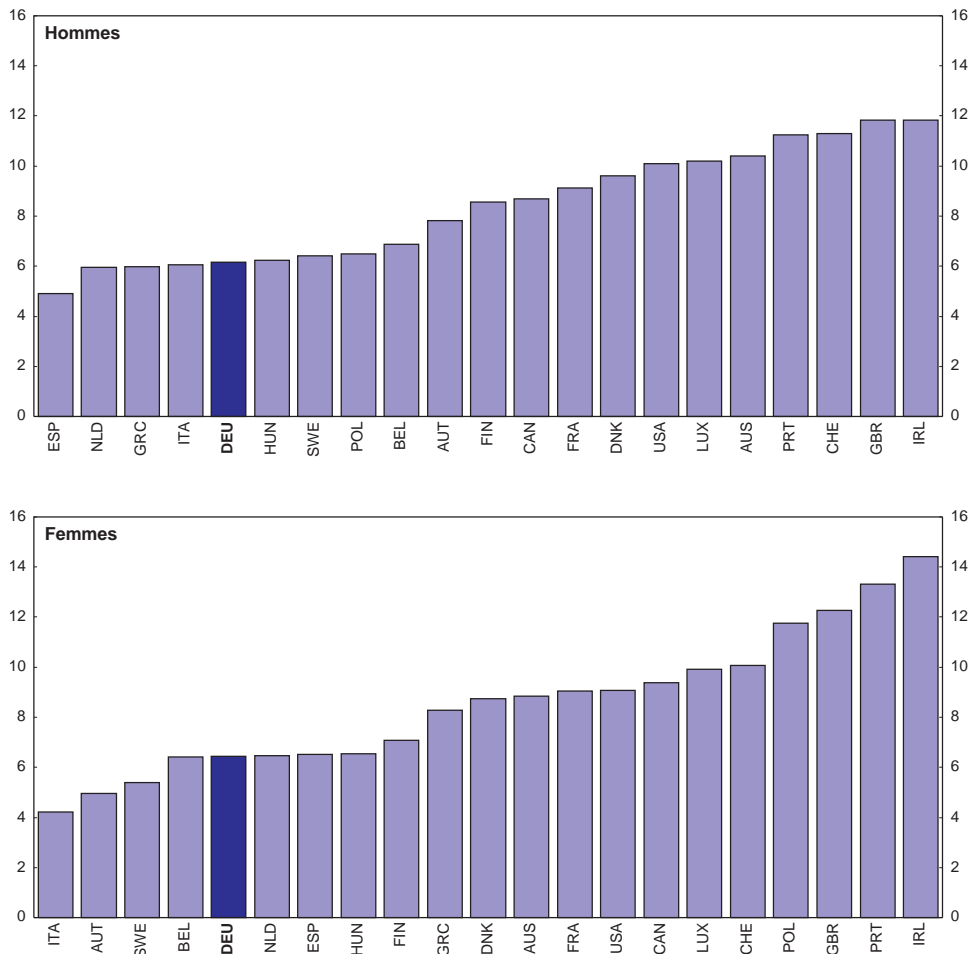
Certains éléments du secteur de l'enseignement supérieur, du côté de la demande comme du côté de l'offre, contribuent à expliquer la faiblesse relative des taux de nouveaux diplômés du supérieur en Allemagne⁴⁵. À partir d'une analyse de régression sur données de panel pour les pays de l'OCDE, Oliveira Martins et autres (2007) relèvent que les taux de nouveaux diplômés du supérieur en pourcentage de la population des 20-29 ans sont en corrélation positive avec les taux de rendement interne de l'investissement dans les études supérieures (facteur relevant de la demande) et avec la flexibilité/transparence des établissements d'enseignement supérieur (facteur résumé dans l'indicateur synthétique de l'offre d'enseignement supérieur, dont le champ d'application est décrit à l'annexe 4.A2)⁴⁶, mais ils sont en corrélation négative avec les contraintes financières (un autre facteur attaché à la demande). L'Allemagne se singularise par des taux de rendement interne peu élevés (graphique 4.9) et par un manque de flexibilité du côté de l'offre, comme le montre l'indicateur synthétique de l'offre d'enseignement supérieur (graphique 4.10); les contraintes de liquidité y sont relativement faibles. La faiblesse des taux de rendement interne de l'investissement dans l'enseignement supérieur en Allemagne observés dans cette étude est essentiellement due à des avantages salariaux bruts peu élevés par année d'études supérieures, à un régime d'impôt sur le revenu relativement progressif (*ibid.*, encadré 2, graphique A pour les avantages salariaux bruts et nets par année d'études supérieures), à des programmes d'études longs, et à des taux de remplacement bruts élevés en cas de chômage (rendant ainsi moins intéressante la faible probabilité que les diplômés du supérieur ont d'être au chômage) (Oliveira Martins et autres, encadré 2, graphique B). Les universités allemandes n'ont guère de flexibilité et d'autonomie en ce qui concerne leurs intrants ou leurs produits, ce qui fait reculer l'indicateur synthétique de l'offre d'enseignement supérieur; ces effets sont toutefois partiellement atténués par des exigences de transparence plus rigoureuses qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 4.10). Le manque de flexibilité au niveau des intrants traduit le manque de marge de manœuvre des universités pour sélectionner leurs étudiants; leur autonomie en termes de budget et de politique du personnel se situe dans la moyenne de l'OCDE. Le manque de flexibilité au niveau des produits s'explique par les dispositions relatives au *numerus clausus*⁴⁷, l'offre limitée de programmes courts (d'une durée maximum de trois ans), la faible mobilité régionale des étudiants et le manque d'autonomie des établissements pour ce qui est du contenu des programmes. Le degré de responsabilisation se situe dans la moyenne en termes de règles de financement, mais il est légèrement au-dessus de la moyenne pour l'évaluation des résultats.

Renforcer la demande dans l'enseignement supérieur

À partir des informations disponibles sur les taux de rendement interne de l'investissement dans l'enseignement supérieur et sur les revenus relatifs (voir plus haut), on peut en déduire que ce sont les taux de rendement interne par année d'études supérieures de


Graphique 4.9. Estimations des taux de rendement interne de l'investissement dans l'enseignement supérieur

En pourcentage



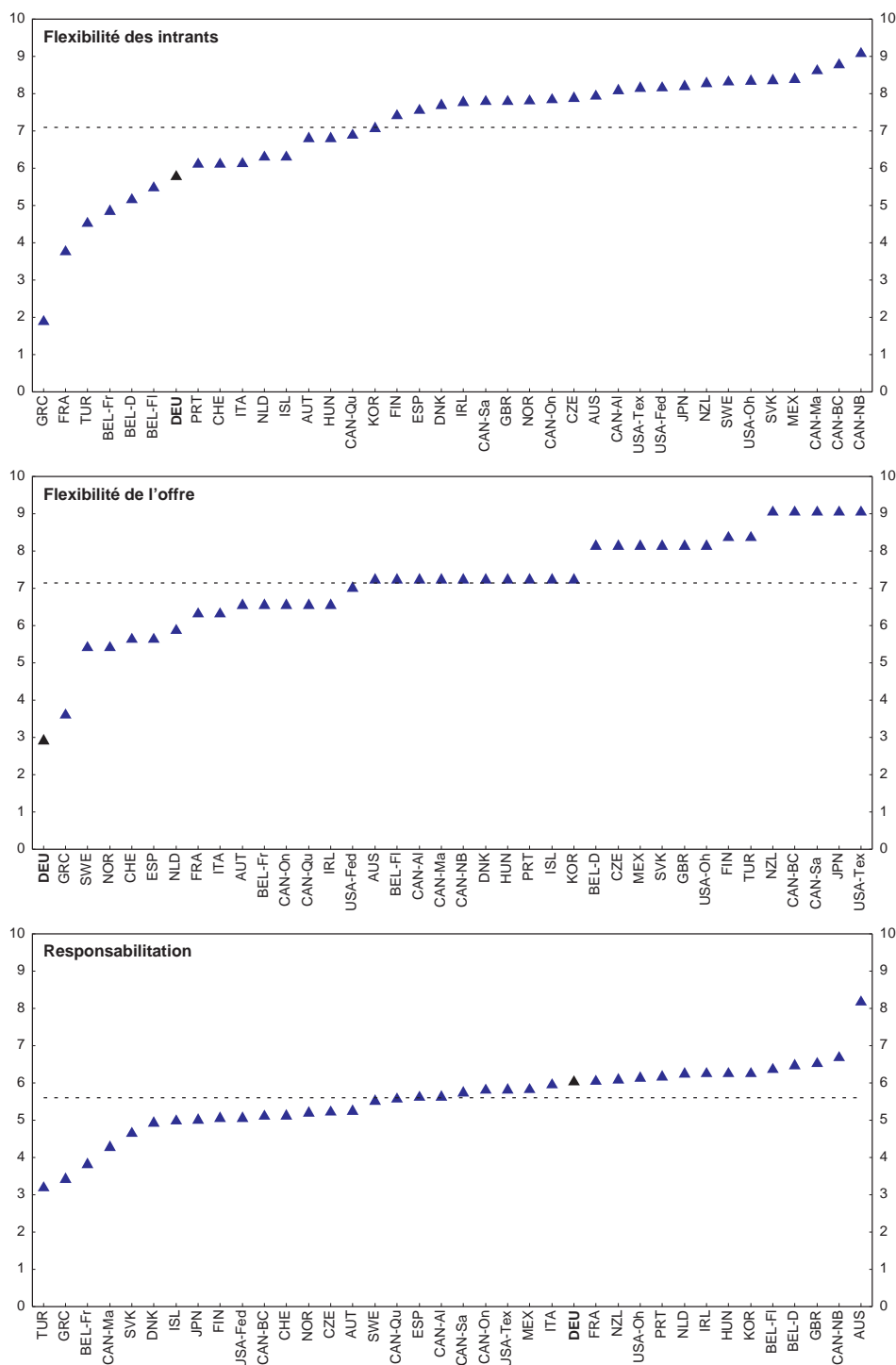
Note : On suppose une hausse de productivité du travail uniforme pour tous les pays de 1.75 % par an. Les données correspondent à 2001, sauf pour la Pologne et la Suisse (2000) et la Hongrie (1997).

Source : Oliveira Martins et autres (2007), « Les déterminants de la politique d'investissement dans l'enseignement supérieur », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 576, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280583601533>

type A qui sont faibles par rapport aux autres pays : la différence de revenu entre les diplômés du supérieur de type B et les diplômés du deuxième cycle du secondaire est plutôt élevée en Allemagne, alors que la durée des cursus est analogue à celle d'autres pays (par définition, les programmes du supérieur de type B durent moins de trois ans). Cela concorderait avec le niveau peu élevé du taux de diplômés du supérieur de type A par rapport aux autres pays, alors que celui du type B correspond à la moyenne de l'OCDE (voir le graphique 4.6). Cela cadre également avec le fait que de nombreux étudiants qui pourraient suivre des programmes de type A choisissent d'autres voies : au bout de cinq ans, seuls 75 % des étudiants admissibles s'inscrivent dans des programmes de type A, cette proportion étant particulièrement faible (50 %) pour les étudiants ayant obtenu un certificat d'accès limité à l'enseignement supérieur (*Fachhochschulreife*)⁴⁸. Nombre d'entre eux sont indéniablement attirés par les taux de rendement relativement favorables des programmes du supérieur de type B. Un autre facteur qui peut expliquer le choix de certains de ces élèves de ne pas

Graphique 4.10. **Indicateur de l'offre d'enseignement supérieur, par catégorie, 2005-06**
Flexibilité ou responsabilisation notée de 0 à 10 (pointillés = moyenne)



Note : La valeur notée pour la responsabilisation aux États-Unis au niveau fédéral est donnée à titre indicatif dans la mesure où les financements fédéraux ne représentent qu'une petite part de l'ensemble des financements des établissements d'enseignement supérieur américains. Les codes des régions/États de la Belgique, du Canada et des États-Unis sont indiqués dans le glossaire.

Source : Oliveira Martins et autres (2007), « Les déterminants de la politique d'investissement dans l'enseignement supérieur », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 576, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280633215665>

s'inscrire dans une école supérieure spécialisée (*Fachhochschule*) est qu'ils ont des perspectives professionnelles tellement intéressantes dans le système de formation en alternance qu'ils ne jugent pas utile de suivre des études supérieures, du moins dans les cinq années qui suivent l'obtention de leur *Fachhochschulreife* : les entreprises recherchent les diplômés de ce type et leur offrent la possibilité d'évoluer pour occuper des postes d'encadrement sans qu'ils aient besoin d'avoir une formation supérieure⁴⁹.

Le passage au système à deux niveaux de Bologne (licence/master), qui représente désormais 40 % environ des programmes universitaires et devrait couvrir la quasi-totalité d'entre eux d'ici 2010, devrait contribuer à rehausser le taux de rendement interne de l'investissement dans les études supérieures en réduisant la durée des programmes, en les recentrant sur les qualifications professionnelles (avec des bases scientifiques et des compétences méthodologiques) et en diminuant les taux d'abandon (en permettant aux étudiants d'interrompre ou de terminer leurs études après la licence sans qu'ils soient comptabilisés dans les taux d'abandon). Les partenaires sociaux influencent le contenu des nouveaux programmes, dans le cadre de leur homologation, en les adaptant davantage aux attentes du marché du travail⁵⁰, ce qui rend les diplômés plus intéressants pour les employeurs. La durée plus courte des programmes d'études renforce encore la valeur des diplômés, puisqu'ils peuvent commencer à acquérir une expérience et à s'adapter à la culture d'entreprise plus tôt, à un âge où cette intégration peut être plus efficace.

L'incidence de la mise en œuvre du processus de Bologne sur les taux de rendement des diplômes décernés dans les *Fachhochschulen* (écoles supérieures spécialisées) devrait être moins prononcée que pour les diplômes universitaires, dans la mesure où les programmes des *Fachhochschulen* étaient déjà des cursus relativement courts et à vocation professionnelle. Ils ont toutefois été renforcés pour les mettre en conformité avec la structure licence/master, ce qui semble répondre aux attentes des employeurs, qui souhaitent des diplômés ayant fait des études à vocation professionnelle de plus haut niveau mais qui soient relativement jeunes. En correspondant davantage aux demandes des employeurs, le taux de rendement interne des diplômes décernés dans les *Fachhochschulen* devrait également s'accroître, et donc entraîner une demande plus forte pour ces formations, notamment parmi les diplômés du secondaire titulaires d'un *Fachhochschulreife*. En revanche, le fait que les réformes liées au processus de Bologne conduisent à des programmes universitaires généraux plus courts et professionnalisés pourrait amoindrir les avantages relatifs des *Fachhochschulen*⁵¹.

Comme on l'a noté plus haut, les autres facteurs pesant sur le taux de rendement interne de l'investissement dans l'enseignement supérieur en Allemagne concernent la progressivité relativement forte de l'impôt sur le revenu et le niveau élevé des indemnités de chômage. Les politiques dans ces domaines tiennent à bien d'autres éléments qu'à l'incitation à suivre une formation supérieure, mais il semble toutefois, puisqu'elles interviennent aussi à ce niveau, que les responsables de leur élaboration devraient également tenir compte de cet aspect. La réforme Hartz, qui a permis de réduire la générosité des indemnités de chômage ces dernières années, avait pour objectif principal, à juste titre, de diminuer le chômage de longue durée et l'inactivité, mais elle a également renforcé les incitations à poursuivre des études supérieures dans la mesure où les diplômés du supérieur risquent moins d'être au chômage que les autres. Ce facteur n'a pas été pris en compte dans les estimations des taux de rendement interne de l'investissement dans l'enseignement supérieur présentés plus haut car elles portent sur l'année 2001, c'est-à-dire avant que la réforme Hartz n'ait été appliquée. Les décisions futures concernant le degré adéquat de

progressivité de l'impôt sur le revenu devraient tenir compte, entre autres effets, de l'incidence de ce facteur sur la motivation à acquérir une formation supérieure.

Améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande dans l'enseignement supérieur

Certains *Länder* ont entrepris d'accroître la flexibilité au niveau des intrants en accordant aux universités le droit de choisir leurs étudiants; cette mesure devrait également contribuer à réduire les taux d'abandon et donc à augmenter les taux de rendement interne attendus de l'investissement dans les études supérieures. Autre mesure donnant lieu à plus de flexibilité du côté des intrants : les universités de certains *Länder* ont récemment été autorisées à fixer les droits de scolarité⁵². Les dispositions constitutionnelles applicables stipulent que ces droits de scolarité ne doivent pas entraîner l'exclusion des étudiants n'ayant pas les moyens d'acquitter ces droits. Cette exigence s'est traduite par un niveau peu élevé de droits de scolarité pour les étudiants à temps plein (€ 300 à 500 par semestre) et par un système de prêts étudiants. Les *Länder* qui n'ont pas encore amélioré la flexibilité de leurs universités au niveau des intrants devraient l'envisager.

La flexibilité au niveau de l'offre progresse grâce à l'instauration de programmes plus courts au titre du processus de Bologne, ainsi qu'on l'a évoqué plus haut, et grâce à un assouplissement des restrictions liées au *numerus clausus*. Pour aider les *Länder* à réduire ces restrictions, le gouvernement fédéral a conclu un accord avec eux, le *Hochschulpakt 2020* (Pacte 2020 pour l'enseignement supérieur), en vue d'augmenter le nombre de places à l'université⁵³. L'objectif est d'accroître les taux d'admission à l'université pour atteindre 40 % d'un groupe d'âge (contre 30 % environ aujourd'hui). L'accent sera notamment mis sur les inscriptions des nouveaux étudiants dans les *Fachhochschulen* (écoles supérieures spécialisées), d'où sortent un grand nombre des ingénieurs du pays.

La création d'un nombre suffisant de places à l'université en Allemagne pourrait pâtir du fait que ces places sont essentiellement financées par les *Länder* dans lesquels elles se situent, sans qu'il existe un mécanisme de compensation pour les étudiants qui suivent des études en dehors de leur *Land* d'origine. Dans ces circonstances, les *Länder* ont tout intérêt à limiter le nombre des places à l'université (notamment pour les étudiants venant d'autres *Länder*). Les autorités de la Rhénanie-Palatinat ont récemment proposé à la *Kultusministerkonferenz* une formule permettant de compenser en partie ces coûts. Toutefois, cette solution ne règle pas le problème des « bénéficiaires indus » : les *Länder* qui perçoivent les impôts sur les revenus des diplômés ne sont pas forcément ceux qui ont préalablement financé leur formation supérieure. Les *Länder* qui enregistrent une immigration nette de travailleurs hautement qualifiés, notamment la Bavière, bénéficient largement du mécanisme actuel et continueraient d'en tirer parti si la proposition de la Rhénanie-Palatinat était mise en œuvre, bien que cet avantage diminue avec la péréquation fiscale; en tant que contributeur net du système de péréquation fiscale, la Bavière ne garde que 40 % environ des recettes fiscales supplémentaires. Il serait préférable, pour résoudre ces problèmes de « bénéficiaires indus », d'autoriser les universités à établir, selon le principe de récupération des coûts, des droits de scolarité théoriques qui seraient prélevés sur les recettes fiscales du *Land* où l'étudiant travaille après l'obtention de son diplôme.

S'agissant de la responsabilisation, les *Länder* ont entrepris de réformer le financement des universités – qu'ils assurent pour l'essentiel – de manière à encourager l'amélioration des performances. Ils adoptent actuellement des dispositifs reposant sur des dotations globales, avec des financements de plus en plus attribués en fonction des résultats – y compris au sein des universités – et des structures de rémunération au mérite pour les enseignants

Encadré 4.2. **Recommandations en vue d'améliorer les résultats de l'enseignement**

Accroître les effectifs dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) et améliorer la qualité de ces services, grâce aux mesures suivantes :

- Lancer des programmes pilotes destinés à compenser, chez les très jeunes enfants issus de milieux modestes, les lacunes de l'environnement familial qui freinent le développement de leurs capacités.
- Élaborer des normes de financement communes dans l'ensemble des collectivités locales permettant d'obtenir un traitement plus équitable des enfants issus de milieux défavorisés.
- Relever la formation des éducateurs des services d'EAJE au niveau de l'enseignement supérieur, de préférence universitaire, et dispenser une formation plus spécialisée aux éducateurs de très jeunes enfants (âgés de moins de trois ans).
- Revoir le versement d'une allocation mensuelle aux parents qui élèvent leurs enfants eux-mêmes plutôt que de les inscrire dans une structure d'accueil, ainsi qu'il est envisagé actuellement.
- Définir des stratégies visant à accroître le nombre d'enfants issus de milieux socio-économiques modestes dans les jardins d'enfants à partir de l'âge de trois ans.
- Améliorer la qualité des programmes des jardins d'enfants ouverts toute la journée.

Améliorer le niveau de qualité des enseignants via les mesures suivantes :

- Rendre les établissements et les enseignants responsables des progrès de tous les élèves et mettre en place les structures nécessaires à cet égard.
- Recourir plus largement aux incitations financières pour récompenser la qualité de l'enseignement dans des établissements comptables de leurs performances sur la base d'une évaluation adéquate des résultats obtenus.
- Faire en sorte que les chefs d'établissement puissent jouer plus efficacement leur rôle d'impulsion.
- Axer davantage la formation des enseignants sur les aptitudes méthodologiques et sur les compétences pédagogiques générales.

Réduire la stratification du système scolaire via les mesures suivantes :

- Retarder la première orientation après l'âge de 10 ans, âge auquel intervient actuellement cette décision dans la plupart des *Länder*.
- Regrouper les filières *Hauptschule* et *Realschule* dans un même type d'établissement.
- Faire en sorte que les filières éducatives soient plus perméables dans la pratique.

Rendre l'enseignement supérieur plus attrayant et plus réactif face aux attentes du marché du travail :

- Doter les universités d'une plus grande flexibilité au niveau des intrants, notamment en leur permettant de percevoir des droits de scolarité (et d'instaurer un système de prêts remboursables en fonction des revenus ultérieurs des diplômés, afin de ne pas exclure des étudiants pour des raisons financières) lorsque cela n'est pas déjà le cas.
- Régler le problème des *Länder* qui bénéficient indûment du financement des études universitaires, par l'instauration, sur le principe de la récupération des coûts, de droits de scolarité théoriques prélevés sur les recettes fiscales du *Land* où l'étudiant travaille après l'obtention de son diplôme.

universitaires. L'autonomie des universités est ainsi renforcée. Néanmoins, la part des fonds attribués sur appel d'offres reste faible dans certains *Länder*. À travers l'Exzellenzinitiative (Initiative pour l'excellence), le gouvernement fédéral accorde des financements supplémentaires aux universités qui se distinguent par le haut niveau de qualité de leur recherche⁵⁵.

Améliorer l'accès à l'université des milieux socio-économiques défavorisés

Le gouvernement fédéral et les *Länder* financent divers programmes visant à améliorer des milieux modestes aux études universitaires. Ainsi, en vertu de la loi fédérale sur l'enseignement et la formation (BAföG), les étudiants peuvent obtenir un financement en fonction des revenus de leurs parents, financement qui est également disponible pour d'autres formes d'enseignement professionnel et de formation professionnelle scolaire. Ce financement prend la forme d'une aide en cas de formation scolaire et il est accordé pour moitié *via* une aide et pour moitié *via* un prêt (le montant maximum de ce prêt étant de € 10 000) pour l'enseignement supérieur. Après la réforme de 2001 de la loi BAföG en 2001, la proportion des étudiants bénéficiaires de ce dispositif a atteint 25 % (contre 21 % en 2000). Le montant moyen du financement a été relevé à € 375 (€ 326 en 2000)⁵⁶. Avec la modification récente de la loi, le montant du financement individuel augmentera nettement à partir de l'automne 2008, de même que le nombre d'étudiants bénéficiaires (la proportion d'étudiants bénéficiaires d'un financement au titre de la BAföG *Änderungsgesetz* devrait être en hausse et s'établir à 28 % à la fin de 2009). On notera en outre qu'un établissement fédéral, la « KfW-Förderbank » propose des prêts étudiants, qui ne sont pas soumis à condition de ressources (*Studienkredit*) et constituent une solution supplémentaire pour le financement des études dans un cadre autre que celui des prestations sociales. Dans certains *Länder*, les étudiants qui se trouvent dans une situation sociale particulièrement difficile sont aidés par les associations étudiantes (*Studentenwerke*) et par les universités elles-mêmes, *via* des prêts de montant variable. En outre, des fondations – au niveau fédéral et local (dans ce dernier cas elles sont généralement de plus faible taille et ont un caractère privé) – aident les étudiants les plus doués, le but étant d'attribuer des bourses au 1 % d'étudiants les plus talentueux (*Begabtenförderungswerke*). Toutes ces mesures sont utiles, mais la démarche la plus efficace pour améliorer l'accès des élèves de niveaux modestes à l'université consiste à réduire le poids du milieu socio-économique d'origine sur les résultats scolaires en amont. Les autorités allemandes font de très gros efforts dans ce sens, mais beaucoup peut encore être fait pour consolider les réformes, comme on l'a vu dans ce chapitre.

Notes

1. La formation permanente a été examinée dans OCDE (2005a). Une étude de l'OCDE consacrée à l'éducation professionnelle est actuellement en cours; ses résultats seront probablement publiés en 2009.
2. Les comparaisons dans le temps pour une discipline exigent au préalable un test complet. Tel est le cas lorsque cette discipline fait tout spécialement l'objet d'une enquête PISA. Des tests complets ont été réalisés pour la lecture, les mathématiques et les sciences en 2000, 2003 et 2006 respectivement. En conséquence, on peut faire des comparaisons dans le temps pour la lecture depuis 2008 et pour les mathématiques depuis 2006; ce sera également possible pour les sciences à partir de 2009, année pour laquelle est prévue la prochaine enquête PISA. Pour ces comparaisons, on utilise un échantillon représentatif de questions couvrant tous les domaines examinés dans les tests complets lorsque la discipline en cause n'est pas spécialement visée.
3. Les coefficients de corrélation entre les résultats moyens et le ratio des scores du 75^e au 25^e centile en sciences, compréhension de l'écrit et mathématiques sont, respectivement, de -0.52, -0.73 et -0.64.

4. L'indice de statut économique, social et culturel (SESC) est dérivé de plusieurs variables : l'indice socio-économique international de statut professionnel le plus élevé entre les deux parents, le niveau de formation le plus élevé entre les parents converti en années d'études, et le nombre de livres que les élèves ont chez eux ainsi que l'accès qu'ils ont à différentes ressources éducatives et culturelles à la maison. Les scores des élèves à cet indice sont les scores des facteurs dérivés de l'analyse en composantes principales, qui ont été normalisées de manière à avoir une moyenne OCDE égale à zéro et un écart type égal à un. Voir OCDE (2004a, p. 331) pour de plus amples détails.
5. Ces résultats sont fondés sur une régression simple (c'est-à-dire à une variable explicative).
6. Les élèves autochtones sont ceux nés dans le pays soumis à l'évaluation et dont l'un des parents au moins y est né également.
7. Le coefficient de corrélation entre le ratio des scores du 50^e au 25^e centile, qui détermine le retard des élèves en difficulté par rapport aux élèves moyens, et les scores moyens est de -0.58 dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Pour le ratio des scores du 75^e au 50^e centile, qui détermine dans quelle mesure les élèves plus performants obtiennent de meilleurs résultats que les élèves moyens, le rapport négatif avec les scores moyens est moins marqué : le coefficient de corrélation est de -0.36 . Les coefficients de corrélation correspondants pour les *Länder* sont, respectivement, de -0.76 et -0.69 , ce qui montre que ce rapport est encore plus prononcé à l'intérieur de l'Allemagne que dans l'ensemble des pays de l'OCDE.
8. Le coefficient de corrélation entre les scores moyens des *Länder* aux tests du PISA en mathématiques et la pente du gradient socio-économique est de -0.49 . Au contraire, il n'y a quasiment pas de lien dans les pays de l'OCDE (exception faite du Mexique, qui est atypique) entre les scores moyens obtenus en mathématiques et la pente du gradient socio-économique (le coefficient de corrélation est de 0.14).
9. Ces *Länder* sont : la Bavière (moyenne, 533; pente du gradient socio-économique, 38), la Saxe (523; 39), le Bade-Wurtemberg (512; 45) et la Thuringe (510 ; 40).
10. Les trois *Länder* qui enregistrent des scores au PISA inférieurs à la moyenne de l'OCDE et dont la pente du gradient socio-économique est inférieure en moyenne sont le Brandebourg (moyenne, 492; pente du gradient socio-économique, 38), Hambourg (481; 41) et la Sarre (498 ; 40).
11. Le coefficient de corrélation entre les scores PISA moyens des *Länder* en mathématiques et la proportion des élèves issus de l'immigration est de -0.43 .
12. Les qualifications post-secondaires non supérieures sont les qualifications de niveau du deuxième cycle du secondaire acquises par les personnes qui ont déjà des qualifications de niveau du deuxième cycle du secondaire. En Allemagne, par exemple, on classerait dans cette catégorie les qualifications acquises en alternance par les titulaires d'un certificat illimité d'accès à l'université (*Abitur*).
13. Les cursus du supérieur de type A débouchent sur des diplômes universitaires correspondant à une licence ou à un master dans le système de Bologne. Ces diplômes sont classés dans la Classification internationale type de l'éducation (CITE) comme des diplômes du niveau 5A de la CITE. Ces programmes durent au moins trois ans (pour une licence ou équivalent).
14. Les cursus du supérieur de type B sont classés au même niveau de compétences que ceux du type A, mais ont une orientation plus professionnelle et débouchent en général directement sur le marché du travail. Ces programmes sont généralement plus courts que ceux du type A – deux ou trois ans en principe – et n'ont généralement pas pour vocation de mener à des diplômes de niveau universitaire. Ces cursus sont classés au niveau 5B de la CITE.
15. Il faut néanmoins garder à l'esprit, lorsqu'on étudie les conséquences de la faiblesse des taux de diplômés du supérieur, que la formation à certains métiers, notamment enseignant de jardin d'enfants, se situe au niveau du deuxième cycle du secondaire (CITE 3) et pas au niveau supérieur de type B (CITE 5 B); contrairement à ce que l'on croit généralement en Allemagne, la formation des infirmières est néanmoins classée dans l'enseignement supérieur de type B, comme dans les autres pays.
16. Les disciplines scientifiques comprennent les sciences du vivant, les sciences physiques, les mathématiques et les statistiques, l'informatique, l'ingénierie et les techniques apparentées, les industries de transformation et de traitement, l'architecture et le bâtiment.
17. Dans l'étude de Wössmann (2007), les niveaux d'instruction sont mesurés à partir des résultats des élèves en mathématiques dans l'étude PISA 2003, et les effectifs dans les services d'éducation préscolaire renvoient aux taux de préscolarisation des enfants de 3 à 5 ans.

18. Pour améliorer la coopération et la conception des programmes éducatifs, on peut par exemple organiser des conférences conjointes liées à l'entrée des enfants à l'école, des soirées thématiques avec les parents, des programmes d'enseignement réciproque avec des éducateurs extérieurs, et des programmes d'apprentissage intensif précoce des langues en utilisant des méthodes adaptées aux enfants.
19. La seule exception concerne le Bade-Wurtemberg, où les éducateurs des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, les enseignants du primaire, une partie des enseignants du premier cycle du secondaire et les enseignants spécialisés reçoivent une formation supérieure non universitaire (c'est-à-dire de type B) (*Pädagogische Hochschulen*) (Halász et autres, 2004).
20. Les éducateurs d'enfants de moins de trois ans dans des centres d'accueil (*Kindertageseinrichtungen*) et des enfants de 3 à 6 ans dans les jardins d'enfants reçoivent à peu près la même formation.
21. Cet engagement est stipulé dans la loi de 2005 sur le développement des structures d'accueil des enfants (*Tagesbetreuungsbaugesetz*).
22. Environ 80 % des enfants de 3 à 6 ans dont les parents sont mariés et ont un revenu mensuel d'au moins € 3 800 étaient préscolarisés en 1999. Dans la fourchette de revenus familiaux de € 500 à € 900 par mois, 64 % seulement des enfants étaient préscolarisés (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 2004).
23. Les parents ayant un revenu modeste ne paient pas de droit de scolarité au jardin d'enfants. Dans le cas de Berlin, la moitié des parents sont exempts de droits.
24. Les taux de préscolarisation des enfants ne dépendent guère de l'origine nationale lorsque l'on tient compte du milieu socio-économique (*Bundesministerium für Bildung und Forschung, und Kultusminister Konferenz*, 2006). Cette étude montre également que les taux d'inscription globaux des enfants issus de l'immigration se sont rapprochés de ceux des enfants autochtones entre 1991 et 2004.
25. Selon Landvoigt et autres (2007), les enfants qui ne vont pas au jardin d'enfants et ceux qui y sont inscrits pour toute la journée sont moins nombreux à suivre ensuite le parcours de l'enseignement secondaire général (*Gymnasium*). L'inscription sur toute la journée constitue un désavantage, même lorsque l'on tient compte du milieu socio-économique d'origine. Les auteurs émettent l'hypothèse que cela ne compense pas assez l'absence de stimulation éducative à la maison.
26. En prenant en compte les contributions des parents et des prestataires, le financement des services d'EAJE en Allemagne atteignait 0.57 % du PIB en 2001.
27. Wössmann (2005) constate que l'autonomie des écoles entraîne généralement de meilleurs résultats scolaires dans un système où les examens de fin d'études sont centralisés et dans lequel les établissements scolaires sont tenus responsables des résultats des élèves, mais elle a l'effet inverse en l'absence d'examens externes de fin d'études.
28. *Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU)* est la dénomination allemande de la *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)* c'est-à-dire le Programme de recherche en compréhension de l'écrit.
29. Le premier groupe de matières sera ainsi étudié pour la première fois en 2009 et le second en 2012.
30. E correspond à l'extension de l'étude du niveau national à celui des *Länder*.
31. Wössmann (2005) observe que les examens de fin d'études externes centralisés améliorent les résultats des élèves tels que mesurés par trois tests internationaux récents : la troisième étude internationale sur les mathématiques et les sciences de 1996 (*Third International Mathematics and Science Study - TIMSS*), l'étude TIMSS de suivi de 1999 (*TIMSS-Repeat*) et l'étude 2000 du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) en compréhension de l'écrit, mathématiques et sciences. Cet effet tend à s'accroître avec le niveau de l'élève, bien qu'il ne diffère pas sensiblement pour la plupart des statistiques relatives au milieu familial. Les retombées des examens de fin d'études centralisés s'accroissent au fil des études secondaires, et des examens normalisés réguliers ont des effets bénéfiques additionnels. De même, en se fondant sur les données de l'enquête PISA 2003, Wössmann (2007) constate que des examens de fins d'études centralisés sont associés à de meilleurs résultats des élèves mais ne sont pas liés à l'équité des résultats. Cette observation est valable tant pour les 16 *Länder* de l'Allemagne que pour l'échantillon plus étendu qui comprend aussi les pays de l'OCDE. Jürges, Schneider et Büchel (2005) et Bishop (1997) font également valoir que les normes d'enseignement et les examens externes aident à améliorer les résultats des élèves. Cependant, une analyse de régression multiple des résultats de l'enquête PISA 2006 en sciences n'a pas permis de déterminer un lien tangible entre les examens externes normalisés et les scores moyens en culture scientifique (OCDE, 2007a).

32. Les processus et des structures mis en place au sein des établissements scolaires finlandais permettent de déceler les premières difficultés et des actions sont entreprises en conséquence pour améliorer les résultats de l'élève. Des enseignants spécialisés prennent en charge de petits groupes d'élèves en difficulté de manière à les ramener rapidement au niveau requis dans les classes ordinaires. Environ 30 % des élèves participent à ces classes à un moment donné.
33. Ces tâches comprennent : l'affectation des enseignants, la préparation des emplois du temps, les plans de supervision et de remplacement ainsi que la gestion administrative de l'école, notamment l'achat d'équipements pédagogiques. Le chef d'établissement doit s'informer des activités proposées en classe en visitant les salles de classe, en examinant les travaux écrits des élèves. Il participe aux réunions de parents et d'élèves et veille au respect des règlements relatifs à l'instruction obligatoire, à la santé et à la prévention des accidents.
34. D'autres formes de soutien peuvent être mises en place : l'adjoint au chef d'établissement peut être chargé des tâches courantes et/ou certaines tâches fonctionnelles et administratives peuvent être assignées à des enseignants. En outre, certains *Länder* ont commencé à créer des postes de directeur administratif dans les écoles.
35. Voir Halasz et autres (2004).
36. La première orientation n'intervient qu'à 12 ans à Berlin et dans le Brandebourg. En vertu d'un accord conclu dans le cadre de la *Kultusministerkonferenz (KMK)*, les autres *Länder* ont mis en place une « période d'orientation » aux classes 5 et 6 (les deux premières années du secondaire, qui suivent la première décision d'orientation) pendant laquelle les élèves peuvent encore décider quelle filière ils vont suivre. Pendant cette période, les programmes scolaires sont structurés de manière à permettre aux élèves ayant le niveau de bifurquer vers une autre filière.
37. Dans l'analyse, les variables relatives à la sélection précoce des élèves étaient les suivantes : système d'orientation précoce (chaque année supplémentaire entre l'âge de la première sélection et l'âge de 15 ans) et, au niveau du système, le nombre de types d'établissement ou de programmes éducatifs distincts disponibles pour les élèves de 15 ans. Les facteurs contextuels démographiques et socio-économiques suivants ont été pris en compte dans l'analyse au niveau des élèves : l'indice PISA de statut économique, social et culturel des élèves, le sexe, leur pays de naissance et celui de leurs parents et la langue parlée en famille; et au niveau des établissements : le niveau socio-économique des élèves, l'emplacement géographique de l'établissement et sa taille; et enfin, au niveau du pays : la moyenne nationale du statut économique, social et culturel.
38. Cependant, Waldinger (2006) constate, à partir des scores obtenus dans l'enquête PISA 2003, que les systèmes de sélection précoce des élèves selon leur niveau n'ont pas d'incidence significative sur l'égalité des chances dans le domaine éducatif. Si l'origine socio-économique a un impact nettement plus marqué sur les résultats du PISA 2003 dans les pays qui pratiquent une répartition précoce, il observe que cette inégalité des chances était déjà présente avant la répartition. Cette étude a toutefois l'inconvénient de se fonder sur un échantillon de pays relativement limité (Meier et Schütz, 2007).
39. L'enseignement suppose une production collective, fruit des aptitudes de l'ensemble des élèves de la classe. Les élèves les plus doués sont capables d'aider leurs camarades à apprendre et peuvent également encourager les autres et eux-mêmes à faire plus d'efforts. En outre, les attentes seront probablement plus élevées dans une classe qui comprend plus de bons élèves. En revanche, les élèves plus faibles sont plus susceptibles de perturber le processus d'apprentissage. Dans un système éducatif où les élèves sont répartis selon leur niveau, ces effets de groupe seraient généralement bénéfiques pour les bons élèves, qui sont séparés des plus faibles, et négatifs pour les élèves moins doués. Le fait que l'incidence globale du système de répartition précoce des élèves selon leur niveau soit négligeable sur les résultats scolaires, malgré les gains d'efficacité liés à des classes plus homogènes, semble indiquer que les effets de groupe négatifs sur les élèves plus faibles l'emportent sur les effets bénéfiques qu'en tirent les élèves ayant plus de facilités.
40. Wössmann (2007) n'observe pas de différence réelle en matière d'équité des résultats scolaires entre les quatre *Länder* qui ont mis en place une « période d'orientation » et ceux qui répartissent les élèves par niveau à l'âge de dix ans. Il n'observe pas non plus d'écart d'efficacité significatif entre les résultats des élèves de ces deux groupes de *Länder*.
41. Brunello et Checchi (2006) constatent que les systèmes de répartition précoce accentuent l'incidence du milieu socio-économique sur le niveau de formation et sur les revenus des jeunes de 20-24 ans, mais atténuent l'impact de ce facteur sur les compétences de base des adultes et sur l'accès à la formation. Ces conclusions semblent indiquer que l'effet renforcé du milieu socio-économique sur les résultats dans les systèmes de répartition précoce l'emporte sur les conséquences bénéfiques que ces systèmes ont sur les compétences de base des adultes et l'accès à la formation.

Les auteurs confirment les résultats d'autres études empiriques selon lesquelles les systèmes de répartition précoce accroissent l'impact du milieu socio-économique sur les scores du PISA en compréhension de l'écrit, indiquant que ces systèmes atténuent l'incidence du milieu d'origine sur les compétences de base entre 15 et 20-24 ans.

42. Dans une étude de la réforme du système éducatif suédois qui a été mise en œuvre dans les années 50 et qui a entraîné la suppression de la répartition précoce par niveau, le prolongement de la scolarité obligatoire et la mise en place d'un programme scolaire national, Meghir et Palme (2005) constatent que cette réforme a permis d'élever le niveau d'instruction des enfants de père non qualifié, l'effet étant particulièrement marqué pour les élèves les plus doués. Les revenus des enfants de père non qualifié ont sensiblement augmenté. Toutefois, ceux des enfants de père qualifié ont décliné, ce qui fait apparaître que la qualité de l'instruction de ce groupe, qui suivait auparavant la filière d'enseignement classique, s'est détériorée et/ou que ces élèves ont été soumis à la concurrence des enfants de père non qualifié sur le marché du travail.
43. Ce paragraphe s'appuie sur OCDE (2007c), indicateur A4. Il est à noter qu'un rapport des chances supérieur à un dans les tableaux A4.4 et A4.5 (OCDE, 2007c) signifie que les élèves issus, respectivement, d'un milieu aisé ou de l'immigration sont plus susceptibles d'espérer obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur que les élèves issus d'un milieu modeste et/ou les élèves autochtones.
44. « Ainsi, dans les systèmes de répartition des élèves par niveau, le niveau d'instruction des parents et leur niveau de revenu se reflètent dans une certaine mesure dans les résultats de leurs enfants », Meier et Schütz (2007), d'après : Dustmann, 2004; Bauer et Riphahn, 2006; et Pekkarinen et autres, 2006.
45. Les diplômés ne sont comptabilisés que lors de l'obtention de leur premier diplôme. Ils ne sont plus pris en compte s'ils obtiennent d'autres diplômes. Cela permet d'améliorer la comparabilité entre les pays où, les programmes d'études étant longs, les étudiants ne peuvent obtenir qu'un nombre restreint de diplômes, et les pays où les cursus sont modulaires et plus courts et les diplômes que peut obtenir un étudiant plus nombreux. On mesure donc la proportion des diplômés parmi les 20-29 ans plutôt que le taux de diplômés pour ce groupe d'âge.
46. L'indicateur composite couvre trois grandes catégories de caractéristiques liées aux établissements :
 - La flexibilité au niveau des intrants, qui comprend les critères définis pour la sélection des étudiants, le pouvoir de décision des établissements concernant les sources et la structure des financements et la politique du personnel ;
 - La flexibilité au niveau des produits, qui inclut la possibilité de décider du contenu des programmes, la diversité des produits (cursus court, à temps partiel, à distance), les restrictions régionales à l'accès aux établissements d'enseignement supérieur (dont rend compte le degré de mobilité régionale des étudiants) et l'existence d'un *numerus clausus* ;
 - La transparence, qui couvre les éléments en rapport avec l'évaluation et la mise à disposition du public des rapports d'évaluation, ainsi que le financement (en fonction des produits, droits acquis, en fonction des intrants et types de bailleurs de fonds privés). Oliveira Martins et autres (2007).
47. Le *numerus clausus* limite le nombre d'admissions dans certains programmes d'études à un niveau inférieur au nombre de candidats. Les seuls *numerus clausus* imposés à l'échelle nationale concernent les études de médecine et de psychologie.
48. La *Fachhochschulreife* donne accès à une université de sciences appliquées (*Fachhochschule*), type d'établissement d'enseignement supérieur créé dans les années 70 qui assure un enseignement et une recherche appliqués, en particulier pour les métiers de l'ingénieur, la gestion d'entreprise, l'administration, les services sociaux et le design.
49. Selon le *Rapport 2007 sur la formation professionnelle*, 10,3 % des titulaires d'un certificat d'accès à l'enseignement supérieur ont débuté un programme de formation professionnelle en alternance en 2005.
50. Le système d'assurance qualité en Allemagne a été étendu avec la mise en œuvre du processus de Bologne et a fait l'objet d'une évaluation positive dans le Bilan 2007 du processus de Bologne, qui étudie l'avancement des pays européens dans la mise en œuvre du système.
51. Un autre facteur pourrait augmenter le taux de rendement de l'investissement dans les programmes universitaires généraux par rapport aux programmes des *Fachhochschulen* : la réduction de la durée des programmes du *Gymnasium* de neuf à huit ans, qui donne aux diplômés une année supplémentaire pour amortir leur investissement dans leur formation – actuellement, il faut normalement une année scolaire de moins pour obtenir un *Fachhochschulreife* que pour un *Allgemeine*

Hochschulreife. Les premiers élèves inscrits au programme de *Gymnasium* abrégé termineront leurs études secondaires en 2010.

52. Aucun des nouveaux *Länder* n'a autorisé ses établissements à imposer des droits de scolarité aux étudiants à temps plein. Cette démarche a pour but d'attirer des étudiants et traduit la volonté de maintenir les effectifs au cours des prochaines années malgré une évolution démographique très défavorable.
53. Le gouvernement fédéral et les *Länder* se partagent les coûts correspondants – le coût pour le gouvernement fédéral s'élève à € 565 millions jusqu'en 2010.
54. En vertu de ce dispositif, Berlin recevrait la plus forte compensation tandis que le Brandebourg devrait verser le montant le plus élevé.
55. L'*Exzellenzinitiative* vise à renforcer durablement les sciences et la recherche en Allemagne, à améliorer leur compétitivité internationale et à faire mieux connaître les universitaires et les chercheurs les plus performants. Deux des trois universités récompensées jusqu'à présent se situent à Munich. Il semblerait que des financements supérieurs et des recrutements d'universitaires de plus haut niveau que dans le reste du pays aient contribué à ce succès. En outre, les personnels les plus performants ont eu plus d'influence sur les décisions stratégiques des universités de Bavière que dans d'autres régions d'Allemagne.
56. Le niveau d'endettement maximum résultant de ce financement a été limité à € 10 000 par personne.

Bibliographie

- Aktionsrat Bildung (2007), *Bildungsgerechtigkeit. Jahresgutachten 2007*, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (éd.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Allington, R.L. et P.H. Johnston (2000), *What Do We Know About Effective Fourth Grade Teachers and Their Classrooms?*, CELA Research Report 13010, National Center on English Learning and Achievement, Albany, New York, NJ.
- Ammermueller, A. (2007), « Poor Background or Low Returns? Why Immigrant Students in Germany Perform so Poorly in the Programme for International Student Assessment », *Éducation Economics*, vol. 15, n° 2, pp. 215-230.
- Atkinson, A., et autres (2004), « Evaluating the Impact of Performance-related Pay for Teachers in England », *CMPO Working Paper 04/113*, Université de Bristol, décembre.
- Barber, M. et M. Mourshed (2007), *How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top*, McKinsey and Company.
- Bauer, P. et R.T. Riphahn (2006), « Timing of School Tracking as a Determinant of Intergenerational Transmission of Education », *Economics Letters* 91, pp. 90-97.
- Bishop, J.H. (1997), « The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievement », *American Economic Review* 87(2), pp. 260-264.
- Brooks-Gunn, J. (2003), « Do You Believe in Magic? What We Can Expect from Early Childhood Intervention Programs », *Social Policy Report*, XVII (1), pp. 3-7.
- Brunello, G. et D. Checchi (2006), « Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence », *IZA Discussion Paper n° 2348*, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2004), *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003*, 17, Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationen-System, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, und Kultusminister Konferenz (2006), *Bildung in Deutschland*.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et des jeunes) (2004), *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004, Background Report Germany*.
- Carneiro, P. et J. Heckman (2003), « Human Capital Policy », *Working Paper 9495*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Clotfelter, C., H. Ladd et J. Vigdor (2006), « Teacher-Student Matching and the Assessment of Teacher Effectiveness », *Working Paper n° 11936*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Clotfelter, C., H. Ladd et J. Vigdor (2007), « How and Why Do Teacher Credentials Matter for Student Achievement », *Working Paper n° 12828*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Cunha, F., et autres (2006), « Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation », dans E.A. Hanushek et F. Welch (éd.), *Handbook of the Economics of Education*, North-Holland, Amsterdam.
- Dahl, R.E. (2004), « Adolescent Brain Development: A Period of Vulnerabilities and Opportunities », dans R.E. Dahl et L.P. Spear (éd.), *Annals of the New York Academy of Sciences*, New York Academy of Sciences, New York, NJ.
- Dustmann, C. (2004), « Parental Background, Secondary School Track Choice, and Wages », *Oxford Economic Papers* 56, pp. 209-230.
- Halasz, G. et autres (2004), *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Country Note : Germany*, OCDE, Paris.
- Hanushek, E. (2002), « Publicly Provided Education », dans A. Auerbach et M. Feldstein (éd.), *Handbook of Public Economics*, vol. 4, Elsevier, Amsterdam.
- Hanushek, E. (2003), « The Failure of Input-Based Schooling Policies », *The Economic Journal*, vol. 113, pp. 64-98.
- Hanushek, E.A. et L. Wössmann (2005), « Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences in Differences Evidence across Countries », *Working Paper n° 11124*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hanushek, E.A. et L. Wössmann (2007), « The Role of School Improvement in Economic Development », *CESifo Working Paper n° 1911*, février.
- Heckman, J.J. et D.V. Masterov (2007), « The Productivity Argument for Investing in Young Children », *Working Paper n° 13016*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Immervoll, H. et D. Barber (2005), « Les parents peuvent-ils se permettre de travailler? Coût de la garde des enfants, impôts et prestations, et incitations au travail », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 31, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/58/23/35862266.pdf.
- Jurges, H., K. Schneider et F. Büchel (2005), « The Effect of Central Exit Examinations on Student Achievement: Quasi-Experimental Evidence from TIMSS Germany », *Journal of the European Economic Association* 3(5), pp. 1131-1155.
- Landvoigt, T., G. Muehler et F. Pfeiffer (2007), « Duration and Intensity of Kindergarten Attendance and Secondary School Track Choice », *ZEW Discussion Paper n° 07-051*, juillet.
- Lavy, V. (2002), « Évaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement », *Journal of Political Economy* 110, n° 6, pp. 1286-1317, décembre.
- Lavy, V. (2004), « Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics », *NBER Working Paper* 10622.
- Leithwood, K., et autres (2004), *How Leadership Influences Student Learning*, Wallace Foundation, New York, NJ.
- Oliveira Martins, J., et autres (2007), « Les déterminants de la politique d'investissement dans l'enseignement supérieur », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 576, OCDE, Paris, [www.oecd.org/olis/2007/doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2007\)36](http://www.oecd.org/olis/2007/doc.nsf/linkto/eco-wkp(2007)36).
- Marzano, R., T. Waters et B. McNulty (2005), *School Leadership That Works*, Association for Supervision and Curriculum Development, Alexandria, VA.
- Meghir, C. et M. Palme (2005), « Educational Reform, Ability and Family Background », *American Economic Review* 95, pp. 414-424.
- Meier, V. et G. Schutz (2007), « The Economics of Tracking and Non-Tracking », *Ifo Working Paper n° 50*, Munich.
- OCDE (2004a), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *OECD Country Note : Early Childhood Education and Care Policy in The Federal Republic of Germany*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Promouvoir la formation des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Le rôle crucial des enseignants*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.

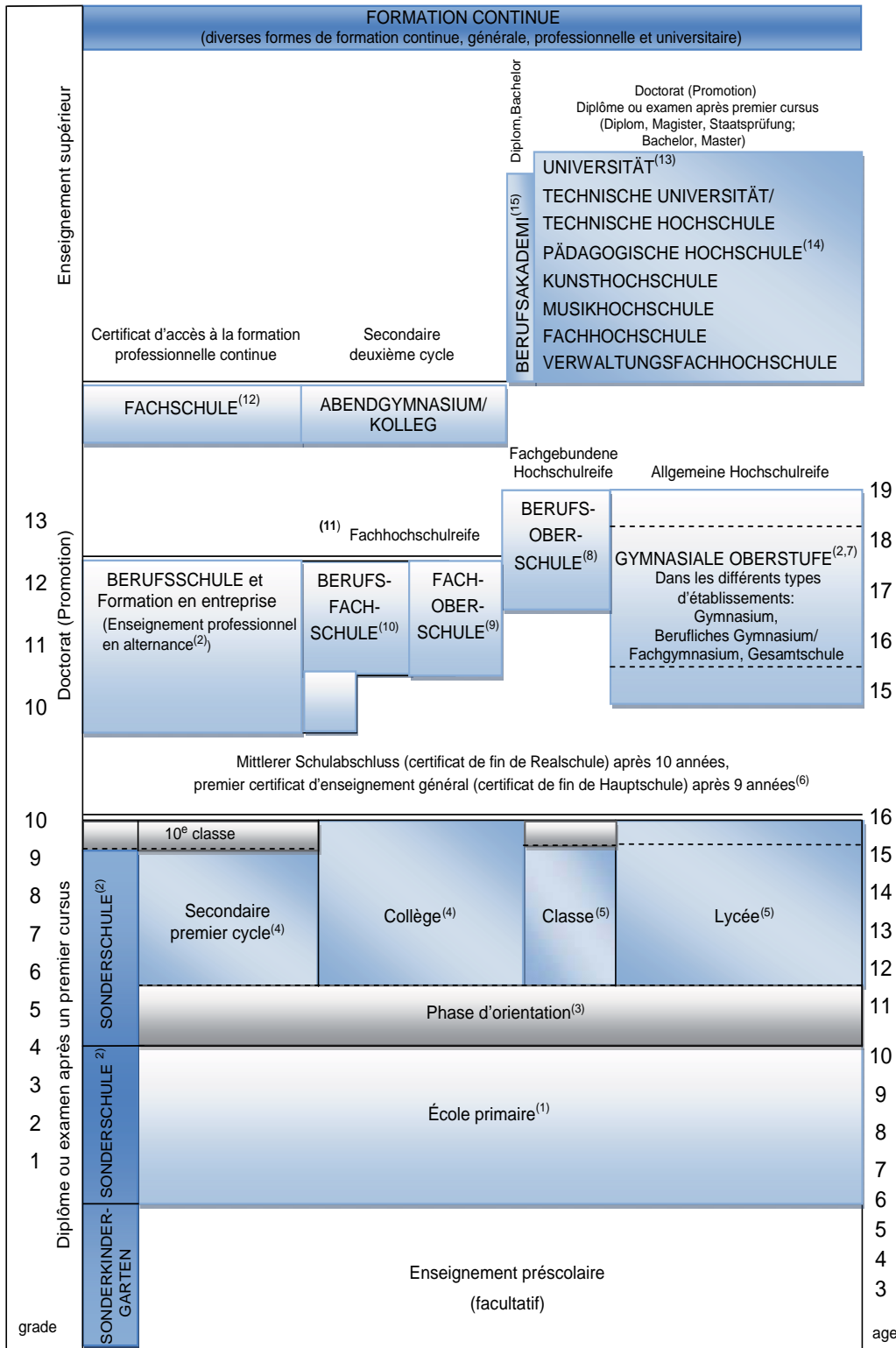
- OCDE (2006), *Where Immigrant Students Succeed – A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *PISA 2006 : Les compétences en science, un atout pour réussir*, vol. 1 : Analyse des résultats, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *PISA 2006*, vol. 2 : Données, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Pekkarinen, T., R. Uusitalo et S. Pekkala (2006), « Education Policy and Intergenerational Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform », *IZA Discussion Paper n° 2204*, Bonn.
- Puhani, P.A. et A.M. Weber (2007), *How Persistent is the Age of School Entry Effect in a System of Flexible Tracking?* Université de Hannover, mimeo.
- Prenzel, M., et autres (Hrsg.) (2005), *PISA 2003: Ergebnisse des zweiten Ländervergleichs Zusammenfassung*, PISA-Konsortium Deutschland.
- Rutter, M. (2006), *Genes and Behaviour: Nature-Nurture Interplay Explained*, Blackwell Publishers, Oxford, RU.
- Rutter, M., T.E. Moffitt et A. Caspi (2006), « Gene-environment Interplay and Psychology: Multiple Varieties But Real Effects », *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 47 (3/4), pp. 226-261.
- Sanders, W. et J. Rivers (1996), « Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement », Research Progress Report, University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center, Knoxville, TN.
- Schuerger, J.M. et A.C. Witt (1989), « The Temporal Stability of Individually Tested Intelligence », *Journal of Clinical Psychology*, 45, pp. 294-302.
- Vegas, E. (ed.) (2005), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Vegas, E. et L. Umansky (2005), *Improving Teaching and Learning through Effective Incentives: What Can we Learn from Education Reforms in Latin America?*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Waldinger, F. (2006), « Does Tracking Affect the Importance of Family Background on Students Test Scores? », London School of Economics, London, mimeo.
- Walsh, K. et C.O. Tracy (2004), *Increasing the Odds: How Good Policies Can Yield Better Teachers*, National Council on Teacher Quality, Washington, DC.
- Willms, J.D. et L. Paterson (1995), « A Multilevel Model for Community Segregation », *Journal of Mathematical Sociology*, 20, pp. 23-40.
- Wossmann, L. (2005), « The Effect Heterogeneity of Central Examinations: Evidence from TIMMS, TIMMS-Repeat and PISA », *Éducation Economics*, vol. 13, n° 2, pp. 143-169, juin.
- Wossmann, L. (2007), « Fundamental Determinants of School Efficiency and Equity: German States as a Microcosm for OECD countries », *IZA DP n° 2880*, juin.

ANNEXE 4.A1

*Structure du système éducatif
de la République fédérale d'Allemagne*

Structure du système éducatif de la République fédérale d'Allemagne

Novembre 2007



Source : Secrétariat de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des Länder de la République fédérale.

Notes du graphique

Ce graphique illustre la structure de base du système éducatif. La répartition de la population scolaire au niveau de la classe 8 en 2005 était la suivante en moyenne nationale : *Hauptschule* 22.5 %, *Realschule* 25.8 %, *Gymnasium* 30.9 %, *integrierte Gesamtschule* 8.5 %, types d'établissements à plusieurs filières 6.3 %, établissements spécialisés 5.3 %.

La possibilité de transfert de l'élève entre les différents types d'établissements scolaires et la reconnaissance des diplômes de fin de scolarité sont fondamentalement garanties si les conditions préalables convenues entre les *Länder* sont remplies. La durée de l'enseignement obligatoire à temps plein (enseignement général obligatoire) est de 9 ans (10 ans dans quatre des *Länder*) et la durée ultérieure de l'enseignement obligatoire à temps partiel (scolarité professionnelle obligatoire) est de 3 ans.

1. Dans certains *Länder*, il existe des modalités particulières de passage de l'enseignement préscolaire à l'enseignement primaire (*Vorklassen, Schulkindergärten*). À Berlin et dans le Brandebourg, l'enseignement primaire comporte six classes.
2. Les élèves handicapés suivent certaines formes d'enseignement général et d'enseignement professionnel (en étant partiellement intégrés avec les élèves non handicapés) en fonction de leur handicap. La dénomination de l'établissement varie selon la législation de chaque *Land*.
3. Quel que soit le type d'établissement, les classes 5 et 6 constituent une étape particulière pour la progression, la supervision et l'orientation de l'élève pour son parcours éducatif futur (*Orientierungsstufe* ou *Förderstufe*).
4. Les filières de la *Hauptschule* et de la *Realschule* sont souvent offertes dans des établissements à plusieurs filières, dont la dénomination diffère d'un *Land* à l'autre. Il s'agit de la *Mittelschule* (Saxe), de la *Regelschule* (Thuringe), de la *Erweiterte Realschule* (Sarre), de la *Sekundarschule* (Brême, Saxe-Anhalt), de la *Integrierte Haupt- und Realschule* (Hambourg), de la *Verbundene oder Zusammengefasste Haupt- und Realschule* (Berlin, Hesse, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Basse-Saxe), de la *Regionale Schule* (Mecklembourg-Poméranie occidentale, Rhénanie-Palatinat), de la *Oberschule* (Brandebourg), de la *Regionalschule* (Schleswig-Holstein) et de la *Gemeinschaftsschule* (Schleswig-Holstein) et des écoles uniques polyvalentes (*Gesamtschulen*).
5. La filière du *Gymnasium* est également offerte à l'école unique polyvalente (*Gesamtschule*). Dans les écoles uniques polyvalentes, les trois filières (*Hauptschule, Realschule* et *Gymnasium*) sont regroupées dans le cadre d'une même structure éducative et organisationnelle intégrée. C'est la législation du *Land* qui détermine la mise en place de la *Gesamtschule*.
6. Les diplômes d'enseignement général qui peuvent être obtenus à l'issue des classes 9 et 10 comportent une désignation particulière dans certains *Länder*. Ces diplômes peuvent être également obtenus par le biais des cours du soir et dans le cadre des établissements d'enseignement professionnel.
7. Pour pouvoir accéder à la *Gymnasiale Oberstufe*, il faut un diplôme officiel d'entrée qui peut être obtenu après la classe 9 ou 10. A l'heure actuelle, dans la majorité des *Länder*, la *Allgemeine Hochschulreife* peut être obtenue après 13 années successives de scolarité (9 au *Gymnasium*). Dans presque tous les *Länder*, le passage progressif à 8 années au *Gymnasium* est actuellement en cours, la *Allgemeine Hochschulreife* pouvant alors être obtenue après 12 années de scolarité.
8. La *Berufsoberschule* n'existe pour le moment que dans quelques *Länder* et offre aux élèves titulaires du *Mittlerer Schulabschluss*, qui ont achevé une formation professionnelle ou ont acquis 5 années d'expérience professionnelle, la possibilité d'obtenir la *Fachgebundene Hochschulreife*. Les élèves peuvent obtenir la *Allgemeine Hochschulreife* en démontrant qu'ils maîtrisent une deuxième langue étrangère.
9. La *Fachoberschule* est un type d'établissement qui dispense un enseignement d'une durée de deux ans (classes 11 et 12) et où peuvent entrer les élèves qui ont obtenu le *Mittlerer Schulabschluss*. Les élèves qui ont obtenu le *Mittlerer Schulabschluss* et suivi une formation professionnelle initiale peuvent également entrer à la *Fachoberschule* directement au niveau de la classe 12.
10. Les *Berufsfachschulen* sont des établissements d'enseignement professionnel à temps plein différents du point de vue des conditions d'entrée, de la durée des études et du diplôme de fin d'études. Une formation professionnelle de base peut être obtenue en un ou deux ans dans les *Berufsfachschulen* et un diplôme professionnel est décerné à la fin de deux ou trois années d'études. Sous certaines conditions, la *Fachhochschulreife* peut être obtenue moyennant un cours d'une durée de deux années au minimum.
11. Les élèves peuvent suivre des cours de perfectionnement pour obtenir une qualification équivalente au certificat de fin d'études de la *Hauptschule* et de la *Realschule*.
12. Les *Fachschulen* assurent une formation professionnelle continue (d'une durée de 1 à 3 ans) et exigent en principe l'achèvement de la formation professionnelle correspondante pour un métier reconnu et l'exercice ultérieur d'un emploi. En outre, la *Fachhochschulreife* peut être obtenue sous certaines conditions.
13. Y compris les établissements d'enseignement supérieur spécialisés dans certaines disciplines au niveau universitaire (par exemple, théologie, philosophie, médecine, sciences administratives, sport).
14. Les *Pädagogische Hochschulen* (seulement dans le Bade-Wurtemberg) forment les maîtres des différents types d'établissements scolaires. Elles offrent également dans certains cas des cours de formation à des professions éducatives et pédagogiques qui ne relèvent pas du secteur scolaire.
15. La *Berufsakademie* est un établissement de l'enseignement supérieur qui offre dans certains *Länder* une formation classique dans le cadre d'une *Studienakademie*, combinée avec une formation professionnelle pratique en alternance.

Glossaire

Abendgymnasium

Établissement du *Zweiter Bildungsweg* où les adultes peuvent suivre des cours du soir en vue d'obtenir le diplôme général d'entrée dans l'enseignement supérieur.

Allgemeine Hochschulreife

Diplôme général d'entrée dans l'enseignement supérieur. Il permet à son titulaire d'accéder à toutes les disciplines enseignées dans tous les établissements du supérieur et est généralement obtenu au niveau du deuxième cycle du *Gymnasium* (*Gymnasiale Oberstufe*) en réussissant à l'*Abitur*. La *Allgemeine Hochschulreife* comporte à la fois des examens et une évaluation continue des performances de l'élève durant les deux dernières années du deuxième cycle du *Gymnasium* (*Qualifikationsphase*).

Bachelor

Le *Bachelor* est le premier grade universitaire qui permet d'obtenir les qualifications de base pour l'exercice d'une profession. Il est décerné après une certaine durée d'études (*Regelstudienzeit*) d'au moins trois ans et de quatre ans au plus dans une université ou un établissement équivalent d'enseignement supérieur, dans une école supérieure d'arts et de musique, dans une *Fachhochschule* et auprès d'une *Berufsakademie*. De même que le *Master*, le diplôme de *Bachelor* fait partie intégrante du nouveau système à deux cycles qui a été récemment mis en place et qui coexiste avec le système traditionnel de diplômes de l'enseignement supérieur (*Diplom, Magister, Staatsprüfung*).

Berufliches Gymnasium

Il s'agit d'un type d'établissement du deuxième cycle du secondaire qui offre trois années d'enseignement portant à la fois sur les disciplines générales enseignées au niveau du deuxième cycle du *Gymnasium* (*Gymnasiale Oberstufe*) et des disciplines à orientation professionnelle, notamment commerciales et technologiques, mais qui conduit également au diplôme général d'entrée dans l'enseignement supérieur.

Berufsschule

Il s'agit d'une école professionnelle du niveau du deuxième cycle du secondaire qui dispense généralement un enseignement à temps partiel pour les matières générales et professionnelles à des élèves qui suivent un enseignement et une formation professionnels en alternance.

Diplom

Le *Diplom* est un certificat de qualification professionnelle au niveau de l'enseignement supérieur. Il peut être obtenu à l'université et dans un établissement équivalent d'enseignement supérieur (en particulier pour les sciences économiques ou sociales, les sciences de la nature et les sciences de l'ingénieur), dans une *Fachhochschule* (pour toutes les disciplines, le *Diplom* comportant alors la mention *Fachhochschule* ou FH). Le *Diplom* peut être également obtenu sous la forme d'une qualification de l'enseignement supérieur à une profession dans le cadre d'une *Berufsakademie* (avec la mention *Berufsakademie* ou BA).

Fachgebundene Hochschulreife

Ce diplôme permet à son titulaire d'étudier certaines disciplines dans un établissement d'enseignement supérieur. Il peut être obtenu par le biais de certains cours d'enseignement professionnel au niveau du deuxième cycle du secondaire.

Fachhochschule

Il s'agit d'une université de sciences appliquées. Ce type d'établissement d'enseignement supérieur, créé dans les années 70, se consacre à l'enseignement et à la recherche axés sur les applications, en particulier dans les sciences de l'ingénieur, la gestion de l'entreprise, l'administration, les services sociaux et le design.

Fachhochschulreife

Diplôme ouvrant à son titulaire l'accès à une *Fachhochschule*. Il peut être généralement obtenu après 12 années de scolarité dans le cadre d'une *Fachoberschule* ou, sous certaines conditions, d'autres établissements d'enseignement professionnel.

Grundschule

École obligatoire pour tous les enfants à partir de six ans. Elle comporte quatre classes, sauf à Berlin et dans le Brandebourg (six classes).

Gymnasiale Oberstufe

Deuxième cycle du *Gymnasium*, qui peut également exister dans d'autres types d'établissements tels que la *Gesamtschule*. Il couvre les classes 11 à 13 (ou 10 à 12, ou 11 et 12, en fonction du *Land*). Cet enseignement classique s'achève par l'*Abitur*, qui permet d'accéder à l'enseignement supérieur général (*Allgemeine Hochschulreife*).

Gymnasium

Type d'établissement du premier cycle et du deuxième cycle du secondaire (classes 5 à 13 ou 5 à 12) dispensant un enseignement général approfondi en vue de l'entrée dans l'enseignement supérieur général. À l'heure actuelle, dans presque tous les *Länder*, la durée des études au *Gymnasium* passe de neuf à huit ans, la *Allgemeine Hochschulreife* étant obtenue à l'issue de la classe 12.

Hauptschule

Type d'établissement du premier cycle du secondaire dispensant un enseignement général de base. La scolarité obligatoire, sauf si l'élève fréquente un type différent d'établissement secondaire, comprend généralement les classes 5 à 9.

Kindergarten

Établissement d'enseignement préscolaire destiné aux enfants de trois à six ans, qui relève des services d'aide à l'enfance et à la jeunesse et qui peut être public ou privé (il ne fait pas partie du système scolaire).

Kolleg

Établissement du *Zweiter Bildungsweg*, où les adultes suivent un enseignement à plein-temps pour obtenir le diplôme d'entrée dans l'enseignement supérieur général.

Kunsthochschule/Musikhochschule

Les écoles supérieures des beaux-arts et les écoles supérieures de musique enseignent tout l'éventail des disciplines artistiques ou seulement certaines d'entre elles et, parfois, les disciplines théoriques correspondantes.

Magister

Diplôme de l'enseignement supérieur décerné par les universités et les établissements équivalents d'enseignement supérieur ou les écoles supérieures des beaux-arts et de musique, en particulier dans les disciplines artistiques, dans le cadre de l'examen de

Magister ; ces études portent sur deux disciplines majeures ou une combinaison d'une majeure et de deux mineures.

Master

Le *Master*, diplôme de deuxième degré de l'enseignement supérieur, est décerné à l'issue d'études professionnelles approfondies. Pour accéder au *Master*, il faut un diplôme de qualification professionnelle du premier cycle de l'enseignement supérieur. Le *Master* peut être obtenu à l'issue d'études qui durent normalement un à deux ans dans le cadre d'une université ou d'un établissement équivalent d'enseignement supérieur, d'une école supérieure des beaux-arts et de musique et d'une *Fachhochschule*. De même que le *Bachelor*, le *Master* se rattache au système à deux cycles récemment introduit, qui coexiste avec le système traditionnel (*Diplom, Magister, Staatsprüfung*).

Mittlerer Schulabschluss

Certificat de fin d'études d'enseignement général obtenu à l'issue de la classe 10 dans le cadre d'une *Realschule* ou, sous certaines conditions, d'un autre type d'établissement du deuxième cycle du secondaire. Il peut être également obtenu ultérieurement dans le cadre d'une formation professionnelle du deuxième cycle du secondaire. Dans certains *Länder*, ce certificat est dénommé *Realschulabschluss*.

Promotion

Obtention d'un doctorat après achèvement d'une thèse et examen oral ou soutenance de la thèse. En général, le doctorat n'est ouvert qu'au titulaire d'un *Magister, Diplom* ou *Staatsprüfung*, et également d'un *Master*, et le titre de docteur établit l'aptitude à réaliser des recherches universitaires approfondies.

Realschule

Type d'établissement du premier cycle du secondaire, qui couvre généralement les classes 5 à 10. Il dispense aux élèves un enseignement général plus large et leur offre la possibilité d'entreprendre un deuxième cycle du secondaire conduisant à une qualification professionnelle ou à un diplôme professionnel ou au diplôme d'entrée dans l'enseignement supérieur.

Sonderkindergarten

Établissement d'enseignement préscolaire destiné aux enfants handicapés; la dénomination *Förderkindergarten* est également utilisée.

Sonderschule

École spécialisée, destinée aux élèves qui, du fait d'un handicap, ne peuvent pas suivre l'enseignement normal. Ce type d'établissement est également dénommé *Förderschule, Schule für Behinderte* ou *Förderzentrum*.

Staatsprüfung

Examen d'État marquant la fin des études dans certaines disciplines (par exemple, médecine, enseignement, droit). Ce terme désigne également l'examen que passent les étudiants en droit et les étudiants qui se destinent à la profession d'enseignant à la fin de leurs études préparatoires (second examen d'État). Les jurys d'examen sont composés non seulement de professeurs des établissements d'enseignement supérieur, mais aussi de représentants des services des *Länder* chargés des examens d'État.

Technische Hochschule/Technische Universität

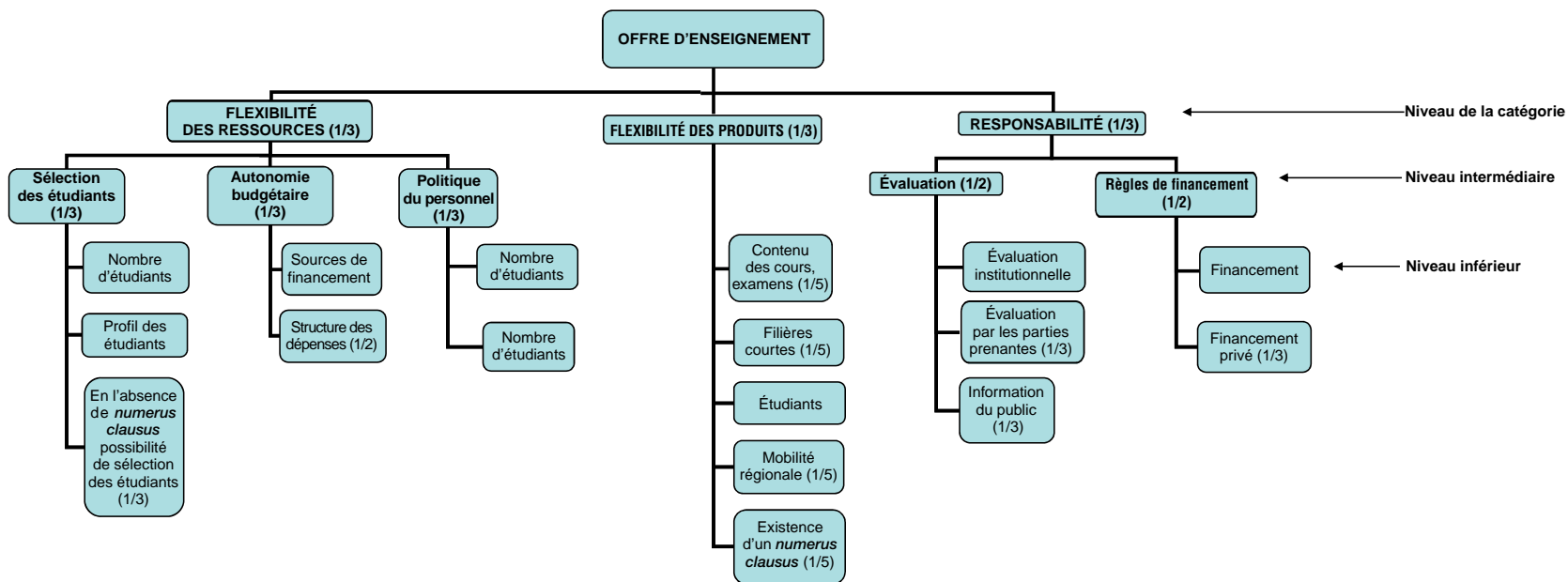
Établissement d'enseignement supérieur d'un statut analogue à celui de l'université, qui se consacre traditionnellement aux sciences de la nature et aux sciences de l'ingénieur.

Verwaltungsfachhochschule

Fachhochschule établie par l'État fédéral ou un *Land*, qui forme les fonctionnaires dans un domaine spécifique de l'administration publique en vue d'une carrière dans la fonction publique supérieure.

ANNEXE 4.A2

*Structure de l'indicateur d'offre
dans l'enseignement supérieur*



Note : Les pondérations de chaque sous-indicateur sont indiquées entre parenthèses.

Source : Oliveira Martins, J. R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et C. Saada (2007), « The Policy Determinants of Tertiary Education », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 576, OCDE, Paris.

Chapitre 5

Récolter les fruits de l'intensification de la concurrence dans les industries de réseau

L'intensification de la concurrence présente dans les secteurs énergétique et ferroviaire un fort potentiel de croissance accrue de la productivité et du bien-être des consommateurs. Le principal défi que doit relever l'Allemagne dans un proche avenir est d'abaisser les barrières à l'entrée, notamment en mettant en place des formes plus marquées de séparation verticale entre les services d'accès aux réseaux et les services potentiellement concurrentiels. Il sera en particulier crucial de préparer la privatisation envisagée par l'État des participations qu'il détient dans Deutsche Bahn AG, opérateur historique du secteur ferroviaire. Dans le secteur de l'énergie, la concentration du marché de gros est un autre point essentiel que l'Allemagne devra traiter, notamment en favorisant l'intégration du marché avec les pays voisins et l'entrée de nouveaux acteurs. Dans le rail, il sera essentiel d'opter pour le recours plus systématique à des appels d'offres pour les services de transport non rentables.

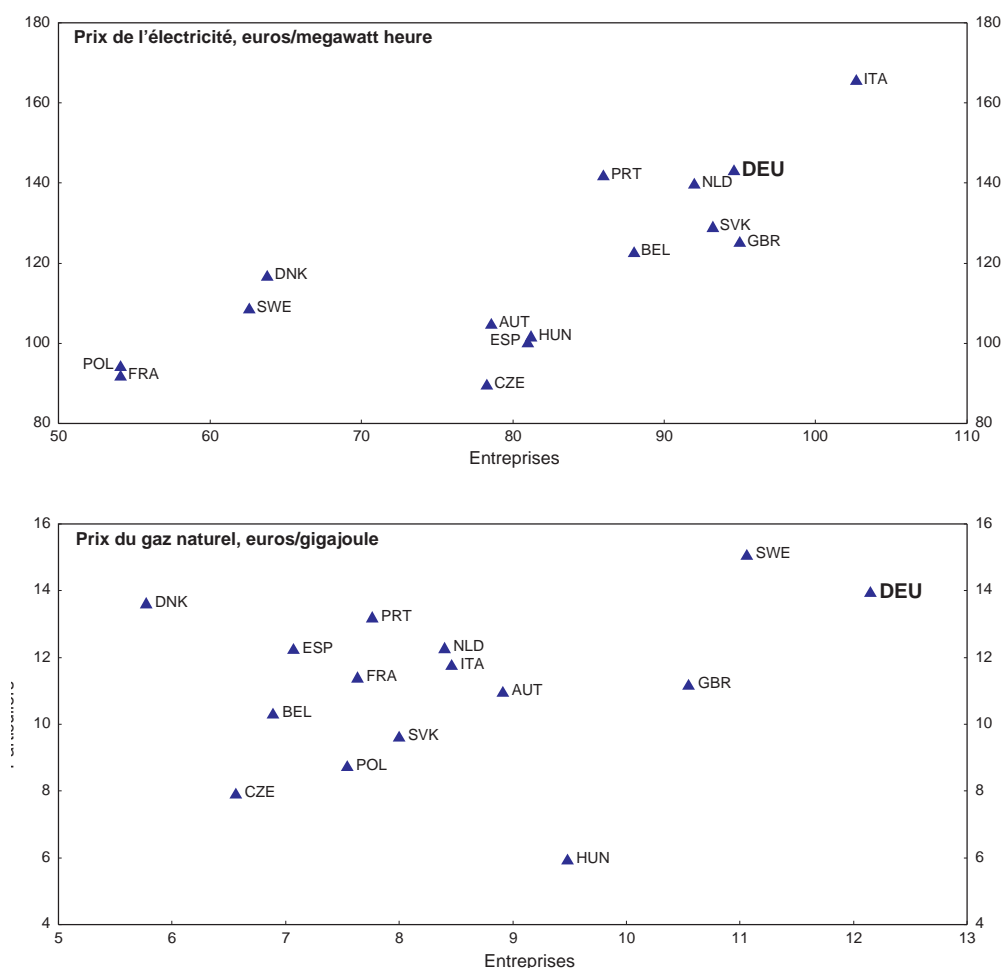
La marge de stimulation de la croissance de la productivité susceptible de découler d'une concurrence plus efficace dans les secteurs énergétique et ferroviaire est importante. Une telle stimulation pourrait avoir des répercussions favorables tant directes qu'indirectes sur la croissance de la productivité globale et potentielle, car ces secteurs produisent pour le reste de l'économie des intrants intermédiaires essentiels. Tout aussi importante est la marge d'amélioration du bien-être du consommateur grâce à aux effets potentiellement bénéfiques d'une concurrence accrue au niveau des prix et de la qualité.

Dans ces secteurs, la prestation concurrentielle de services dépend de l'existence d'un accès libre et équitable aux réseaux, qui supportent des coûts d'investissement irrécupérables élevés et présentent donc des caractéristiques de monopole naturel. Dans le secteur ferroviaire, cela vaut aussi pour d'autres équipements essentiels tels que les gares et, dans une certaine mesure, pour le matériel roulant (trains) et la distribution. Par conséquent, la politique de la concurrence est confrontée dans ces secteurs à des défis du même ordre, et toute expérience accumulée dans l'un peut être porteuse d'enseignements utiles pour les autres. Les autorités pourraient en particulier, dans leurs réflexions sur la privatisation envisagée de l'opérateur ferroviaire public historique, avoir intérêt à garder à l'esprit les difficultés qu'elles rencontrent actuellement dans le secteur de l'énergie pour tenter de créer les conditions d'une concurrence opérationnelle.

Il faudrait s'attaquer aux causes profondes de la faiblesse de la concurrence, qui prévaut dans le secteur de l'énergie

Une concurrence faible est génératrice de prix élevés

Les ménages et les industriels allemands sont confrontés à des prix du gaz et de l'électricité qui sont parmi les plus élevés d'Europe (graphique 5.1) et découlent essentiellement d'une concurrence effective insuffisante. À la différence d'autres pays européens, l'Allemagne n'a pas encore de marché liquide pour les échanges de gaz. Si la libéralisation a commencé assez tôt puisque les consommateurs ont eu le droit de choisir leur fournisseur¹ dès 1998, on n'a guère prêté attention initialement aux avantages que présente une séparation nette entre les services potentiellement concurrentiels et la fourniture de l'accès aux réseaux, ou encore à la nécessité d'interventions réglementaires vigoureuses permettant de garantir à tous les concurrents un accès libre et équitable aux réseaux. La concentration était déjà forte avant la libéralisation, mais les autorités ont permis qu'elle se renforce encore par la suite (OCDE, 2006). En particulier, l'expérience d'autorégulation – mécanisme par lequel les acteurs du marché négocient l'accès aux réseaux entre eux, avec une tutelle réglementaire allégée – n'a pas été encourageante. Le cadre concurrentiel s'améliore grâce à l'entrée en vigueur en juillet 2005 de la loi révisée sur l'énergie et à la création en 2004 d'un organe de régulation sectorielle, la BNA (*Bundesnetzagentur*), mais les effets attendus tardent parfois à se manifester, et il est difficile de revenir sur certaines des

Graphique 5.1. **Prix de détail de l'énergie**

Note : Tous les prix sont hors taxes et se réfèrent au 1^{er} janvier 2007.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280653674070>

décisions prises avant le processus de libéralisation. Pour améliorer la concurrence, il faudra traiter en particulier les points suivants :

- **Concentration.** La concentration du marché de gros étant très forte dans le secteur du gaz comme dans celui de l'électricité, il faudra pour y remédier favoriser à la fois l'entrée de nouveaux acteurs et la concurrence étrangère.
- **Intégration verticale.** Les entreprises en position dominante sont simultanément propriétaires et opératrices de la plus grande part du réseau de transport, ce qui ne les incite ni à donner à leurs concurrents un accès équitable à ce réseau, ni à investir dans des installations permettant l'entrée sur le marché d'un nombre plus grand d'acteurs indépendants. Pour régler ce problème, l'Union européenne exige de ses États membres, s'agissant des marchés de l'énergie, qu'ils séparent ou dégroupent l'accès au réseau et les services potentiellement concurrentiels, mais elle laisse une très grande latitude quant au degré de séparation. L'Allemagne a choisi de respecter les exigences européennes de dégroupage sur un mode peu contraignant. Sa législation exige néanmoins des entreprises qu'elles assurent un accès non discriminatoire des tiers au réseau. En cas de discrimination,

une action est ouverte devant la BNA, qui peut enjoindre l'opérateur du réseau de mettre fin à ses pratiques discriminatoires. Soit dit en passant, la mise en œuvre s'avère difficile, prend du temps et nécessitera encore un gros effort réglementaire.

- **Segmentation des marchés.** Les différents segments des marchés du gaz et de l'électricité suivent le plus souvent les contours des actifs de réseau, ce qui renforce la position des opérateurs historiques et rend l'accès au marché probablement plus tributaire de mesures réglementaires qui prennent du temps. Dans le gaz, la multiplicité des segments transforme l'entrée sur le marché, pour les nouveaux arrivants, en une opération coûteuse et lourde sur le plan administratif.
- **Transparence.** La disponibilité des infrastructures qui appartiennent aux entreprises verticalement intégrées manquant de transparence, l'asymétrie informationnelle qui en découle entre les opérateurs historiques verticalement intégrés et les entreprises indépendantes fait qu'il est plus difficile pour les entrants potentiels d'évaluer correctement tous les risques de l'entrée sur le marché et de mettre en cause les entreprises établies lorsqu'ils estiment s'être vu opposer un refus déloyal d'accès au réseau.
- **Régulation sectorielle effective.** La BNA – autorité indépendante de régulation – a été créée en 2005, mais l'héritage de l'autorégulation et de l'accès négocié aux réseaux qui prévalaient auparavant perdure. L'ancrage d'une tutelle indépendante reste un défi et pâtit des vides juridiques qui subsistent.

Les taux très bas de changement de fournisseur – 1.25 % dans le secteur du gaz (7 % si l'on tient compte des cas de choix d'un contrat plus favorable avec le même fournisseur) et 8 % environ dans celui de l'électricité, en termes de consommation finale totale (*Bundesnetzagentur*, 2007), soit des chiffres très inférieurs à ceux d'autres pays européens (voir CE, 2005) – sont également symptomatiques de la faiblesse de la concurrence. Le processus s'est toutefois accéléré récemment grâce à l'annonce de hausses des prix et à l'action menée par l'autorité de régulation pour faciliter les procédures de changement de fournisseur dans les deux secteurs, ce à quoi il faut ajouter les efforts déployés par le gouvernement pour améliorer le cadre réglementaire.

Malgré les efforts de la puissance publique, les progrès restent lents et les prix élevés. Les récentes augmentations tarifaires et l'annonce par les industriels concernés de hausses futures ont suscité de vives controverses dans le pays et incité le gouvernement à étudier les modalités d'un renforcement des prérogatives de l'Office fédéral des ententes (*BkartA*), dans le but d'agir contre les abus de position dominante sur le marché de l'énergie et d'obtenir des résultats visibles à brève échéance. En particulier, en vertu de la loi modifiée contre les restrictions de la concurrence (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*), l'existence de tarifs ou de conditions moins favorables que ceux de la concurrence ou d'entreprises implantées sur des marchés comparables sera désormais un élément suffisant à justifier l'action de l'Office fédéral des ententes contre tout abus de position dominante. Un écart indu entre les prix et les coûts sera un autre élément de preuve. La charge de la preuve sera transférée aux industriels. Cette loi est valable jusqu'en 2012, car elle est considérée comme une mesure de court terme censée apporter un soulagement immédiat au consommateur en attendant que les mesures de renforcement de la concurrence fassent leur effet.

Si l'objectif de cette loi est de réduire le pouvoir de fixation des prix des gros opérateurs historiques, il existe un risque que ce texte porte plus fondamentalement préjudice à la concurrence et sape son potentiel de diminution des prix. En effet, en exigeant concrètement des fournisseurs d'énergie qu'ils s'alignent sur les tarifs de la concurrence, la loi pourrait

pérenniser des comportements collusoires, car les concurrents pourraient être contraints de s'aligner sur toute baisse des prix d'un opérateur historique. Cela augmente le risque, pour les nouveaux entrants et les opérateurs historiques, qui s'attache aux possibilités de gains de part de marché au moyen d'une baisse tarifaire (voir aussi *Monopolkommission*, 2007a). La loi permettra une plus large diffusion, dans l'ensemble du secteur, des prix plus bas pratiqués par les entreprises qui seront parvenues à entrer sur le marché, mais elle diminuera également les chances d'entrée réussie sur le marché.² L'expiration de cette loi dans quelques années seulement ouvre la possibilité de remédier au problème fondamental des marchés allemands de l'énergie au lieu de traiter uniquement les symptômes, à savoir un niveau de prix élevé. Nous examinerons ci-après les solutions dont disposent les autorités pour stimuler la concurrence.

Les autorités devraient agir pour réduire la concentration du marché de gros

La forte concentration de la production d'électricité (encadré 5.1) engendre chez les opérateurs historiques un risque d'opportunisme – de collusion tacite, par exemple – qui peut entraver l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. Sur le marché de l'électricité, les indépendants rencontrent des difficultés pour procéder à des échanges bilatéraux dans des segments couverts par les réseaux de différents opérateurs historiques verticalement intégrés. Peut-être est-ce le signe d'une véritable répartition géographique du marché organisée par ces derniers (*Monopolkommission*, 2007b). Plusieurs études avancent des éléments tendant à démontrer que les entreprises dominant le marché de l'électricité ont exercé leur pouvoir de marché en fixant leurs prix à un niveau très supérieur aux coûts, y compris en pratiquant la rétention de capacité (Müsgens, 2006; Lang et Schwarz, 2007; Hirschhausen et autres, 2007a; London Economics, 2007). L'Office fédéral des ententes enquête en ce moment sur des faits de collusion entre opérateurs jouissant d'une position dominante dans le secteur de l'électricité. S'il n'est pas certain que l'on puisse prouver de tels agissements, le sentiment qu'il y a collusion tacite peut faire obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché (les entreprises indépendantes indiquent qu'il leur est difficile de jauger la rentabilité des investissements qu'elles envisagent (CE, 2006)).

Pour traiter la question de la forte concentration, une mesure pourrait consister à élargir le marché pertinent et à renforcer la concurrence venue de l'étranger en accroissant la capacité d'interconnexion transfrontière et en gérant mieux la capacité existante. Dans le secteur de l'électricité, les interconnexions transfrontières sont détenues et exploitées par les quatre grandes entreprises de production d'électricité, et la capacité associée souffre fréquemment de congestion. La capacité aux frontières congestionnées est mise aux enchères et, en vertu des règles communautaires, les recettes correspondantes peuvent servir à investir dans les capacités d'interconnexion, mais aussi dans d'autres parties du réseau ou dans des baisses tarifaires. Les opérateurs des réseaux allemands qui gèrent cette capacité d'interconnexion n'ont utilisé à son profit que € 20 à € 30 millions sur les € 400 à € 500 millions de recettes qu'ils ont tirées de la mise aux enchères de capacités entre 2001 et 2005 (CE, 2007). Pour accélérer l'intégration du marché avec celui des pays voisins, les autorités devraient exiger des entreprises qu'elles utilisent ce type de recettes exclusivement pour investir dans la capacité d'interconnexion aussi longtemps que se poseront des problèmes de congestion (AIE, 2007). Même lorsqu'existent des goulots d'étranglement physiques, les entreprises verticalement intégrées qui dominent le marché sont fort peu incitées à investir dans l'extension des réseaux. Peut-être faudrait-il envisager de donner à l'autorité de régulation le pouvoir d'ordonner, le cas échéant, des

Encadré 5.1. Concentration des marchés et intégration verticale dans les secteurs du gaz et de l'électricité

Déjà forte avant le mouvement de libéralisation, la concentration s'est encore accrue lorsque les fusions d'entreprises à tous les stades de la chaîne de production ont été autorisées. Pour chaque fusion, l'Office fédéral des ententes a évalué l'impact sur la concurrence. L'autorisation n'a été accordée qu'en l'absence d'indices d'impact négatif sur les différents marchés. Sur le marché de l'électricité, les quatre premiers producteurs, leurs filiales commerciales apparentées et leurs autres entreprises affiliées contrôlent aujourd'hui quelque 90 % de la capacité totale de production électrique (CE, 2006). Sur le marché du gaz, quelques grandes entreprises gèrent l'ensemble des importations gazières, tout en contrôlant la production nationale. Depuis qu'un décret ministériel est venu, en 2002, autoriser la fusion de Ruhrgas et d'EON (passant outre une décision de l'Office fédéral des ententes), E.ON-Ruhrgas contrôle 60 % du marché de gros. Les secteurs du gaz et de l'électricité sont en outre étroitement imbriqués, puisque deux des quatre grandes entreprises d'électricité sont des grossistes en gaz de premier plan.

La majeure partie du réseau de transport est détenue et exploitée par les grandes entreprises verticalement intégrées qui, par ailleurs, détiennent des participations significatives au niveau du détail et contrôlent d'autres installations essentielles. Dans le secteur de l'électricité, le pays est divisé en quatre grandes zones commerciales – auxquelles s'ajoutent deux zones plus petites – que couvre un réseau de transport détenu et exploité par l'une de ces quatre grandes entreprises. Ces dernières, entrées au capital de compagnies municipales d'électricité, contrôlent aussi près de 50 % du marché de détail. Les principaux acteurs du secteur du gaz possèdent 80 % de la capacité de stockage et une grande partie du système de transport, ainsi que plusieurs entreprises régionales de transport. La plupart des opérateurs historiques ont pris des participations dans des compagnies locales qui, de surcroît, sont en général liées à des grossistes en gaz par des contrats d'approvisionnement de longue durée dont les prix sont déterminés en amont. À elle seule, E.ON-Ruhrgas contrôle 30 % du marché de détail.

investissements capacitaires, au moins tant que le marché demeurera aussi concentré qu'il l'est aujourd'hui (*Monopolkommission, 2007b*). Le gouvernement et l'organisme de régulation devraient continuer de coopérer avec les entreprises pour mieux gérer la capacité existante conformément aux réglementations en vigueur, et aussi pour planifier, financer et coordonner les investissements en nouvelles capacités.

De la même manière, on pourrait probablement intensifier la concurrence et les entrées sur le marché du gaz en menant de front deux actions, à savoir une extension de la capacité d'interconnexion transfrontière et une application plus rigoureuse des règles de gestion et de mise à disposition de la capacité, car les nouveaux entrants sur le marché éprouvent des difficultés à obtenir soit une capacité de transport sur les principaux gazoducs, soit une capacité d'entrée sur le marché allemand. Les capacités d'interconnexion du réseau gazier sont presque intégralement réservées pour les prochaines années. En l'absence de contraintes physiques de capacité, c'est une congestion de nature contractuelle que subit le réseau intérieur. Quatre des cinq grands opérateurs de réseaux de transport, qui exploitent quelque 70 % de la capacité totale, signalent des problèmes de congestion contractuelle, et la capacité réservée est aux trois quarts assujettie à des contrats de plus d'un an. À l'opposé, la capacité physique semble bien moins contrainte (*Bundesnetzagentur, 2007*). Alors que la congestion

contractuelle entraîne l'obligation légale, pour les opérateurs de réseaux de transport, de mettre aux enchères la capacité restante, un seul grand opérateur s'y est soumis en 2006, ce qui marque un recul par rapport à l'année précédente. Il ne semble pas que les mesures visant à prévenir la rétention de capacité (comme les *dispositions de type « utilisé ou perdu »*, qui imposent le transfert au marché secondaire de la capacité réservée qui n'a pas été entièrement utilisée) aient été appliquées, et les échanges de capacité sur le marché secondaire demeurent quantité négligeable (*Bundesnetzagentur*, 2007). L'autorité de régulation s'efforce d'améliorer les affectations et la gestion de capacité. Pour renforcer la concurrence à l'avenir, elle devra veiller de près au respect des obligations de mise à disposition et de mise aux enchères des capacités.

Faciliter l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché pourrait par ailleurs contribuer à atténuer le problème de la forte concentration. Sur le marché du gaz, on pourrait pour cela accélérer la procédure d'autorisation d'exploitation des terminaux GNL (gaz naturel liquéfié) – qui ne jouent aujourd'hui aucun rôle – pour les importations gazières en Allemagne, et garantir un accès équitable et une connexion rapide au réseau de transport, en particulier lorsque la capacité nouvelle est affectée à de nouveaux acteurs du marché. Pour l'électricité, le gouvernement a pris en juin un décret précisant comment mettre en œuvre l'exigence légale d'un accès juste et rapide au réseau, ainsi que la connexion à celui-ci des nouvelles centrales électriques jouissant d'un accès privilégié³. Ce nouveau décret est salubre, car différents cas avaient été rapportés dans lesquels les nouveaux arrivants s'étaient vu refuser l'accès au réseau, et les droits capacitaires existants des centrales anciennes semblaient avoir été prioritaires par rapport aux demandes des nouvelles centrales (droits acquis). Toutefois, pour lutter contre la concentration excessive du marché, les autorités pourraient, à l'avenir, envisager d'aller plus loin en n'octroyant une connexion privilégiée au réseau qu'aux nouveaux entrants.

Les grossistes ne s'échangeant sur le marché boursier existant que des quantités négligeables de gaz, les programmes de mise à disposition peuvent utilement renforcer la liquidité du marché et créer d'autres possibilités d'entrée sur ce dernier. L'expérience de l'Allemagne montre cependant que la qualité conceptuelle de ces programmes est essentielle. La fusion controversée d'E.ON et de Ruhrgas s'accompagnait jusqu'à 2008 de l'obligation, pour l'entité résultante, de mettre à disposition certaines quantités de gaz au cours de six enchères annuelles. Or les premières enchères se sont soldées par un échec, car les enchérisseurs n'étaient pas en mesure d'obtenir une capacité de transport sur le réseau E.ON-Ruhrgas. Après une intervention de l'organisme de régulation, les enchères de 2006 ont été assorties d'une capacité de transport, et la demande a été nettement supérieure à celle des années précédentes. Puisque cela contribuerait à accroître la liquidité du marché, les autorités devraient envisager d'imposer aux entreprises qui dominent le marché de mettre de nouvelles quantités de gaz à disposition tout en fournissant la capacité de transport utile. Certes, ces interventions limiteraient très probablement les droits de propriété, mais il ne semble pas exclu qu'elles soient conformes à la constitution allemande (voir Borgel, 2007, sur la question des restrictions aux droits de propriété pour une concurrence efficace).

Il faudrait séparer davantage l'exploitation des réseaux et les services concurrentiels

En raison de leurs caractéristiques de monopole naturel, les réseaux de transport peuvent être détenus et exploités par des entreprises qui opèrent également dans la partie concurrentielle du secteur. Cela se vérifie en Allemagne, et peut entraîner le verrouillage du marché. Les opérateurs de réseaux de transport qui appartiennent à une entreprise intégrée verticalement ont intérêt à rendre l'accès aux réseaux onéreux et difficile pour les

concurrents de leurs affiliés, et les occasions de le faire ne manquent pas, par exemple en pratiquant de la rétention d'information ou de capacité, ou encore en se livrant à des péréquations tarifaires. On pourrait lutter contre cette tendance par une réglementation énergique, mais l'exploitation des réseaux et les investissements sont si complexes qu'un interventionnisme de nature réglementaire ne parviendrait pas à priver les propriétaires et exploitants de réseaux des pouvoirs discrétionnaires dont ils disposent, sans compter qu'un carcan trop étroit pourrait même mettre en danger la sûreté du réseau électrique. La séparation patrimoniale, c'est-à-dire la création d'un propriétaire et exploitant de réseau distinct de l'opérateur historique et sans liens avec lui, est en principe la manière la plus radicale de traiter ce problème et il ne faut pas exclure cette solution. Cette option facilite aussi grandement la tâche des autorités de régulation, car elle supprime la tentation, pour les opérateurs, d'agir de manière discriminatoire à l'égard des entreprises indépendantes désireuses d'accéder à leurs réseaux compte tenu des conséquences négatives en termes de bénéfices pour les autres fournisseurs. Si l'on en croit l'expérience des pays qui ont procédé ainsi, à l'instar du Royaume-Uni et des pays scandinaves, la séparation patrimoniale totale peut être d'une grande efficacité pour instaurer des marchés réellement concurrentiels sur lesquels les prix sont bas et l'approvisionnement sûr⁴.

L'Allemagne a respecté les exigences communautaires de séparation en optant pour la forme la plus faible de séparation entre la fourniture de l'accès aux réseaux et les services potentiellement concurrentiels, et elle progresse lentement. L'Union européenne impose aux opérateurs de réseaux la séparation juridique, opérationnelle et informationnelle en termes d'échange de données commercialement sensibles (c'est la séparation informationnelle au moyen de « pare-feux »), mais une seule et même société holding peut continuer de coiffer l'ensemble. Aujourd'hui, la séparation juridique ou comptable est largement effective, même si les progrès ont été particulièrement lents dans le secteur gazier; mais il n'en va pas de même pour la séparation opérationnelle et informationnelle. Plusieurs des opérateurs de systèmes de transport qui ont été dégroupés sont dotés d'équipes propres très réduites, et les fonctions stratégiques, ainsi qu'une grande partie des prestations d'exploitation, restent assurées par la holding. Plus de 70 % des entreprises déclarent partager ainsi du personnel (*Bundesnetzagentur*, 2007). C'est pourquoi on peut se demander si la séparation opérationnelle et informationnelle a vraiment eu lieu. La loi interdit aux membres de l'équipe dirigeante des opérateurs de réseaux d'occuper un poste dans d'autres secteurs de la société holding, mais le partage de personnel non dirigeant est autorisé. La holding dispose ainsi de nombreuses possibilités d'influencer l'opérateur et d'en obtenir des informations indisponibles pour autrui. Les autorités devraient réexaminer la question de savoir s'il faut autoriser le partage de personnel, et faire respecter rapidement et vigoureusement les obligations de séparation existantes. En attendant, 10 % des opérateurs de réseaux ayant plus de 100 000 clients n'ont pas encore appliqué les prescriptions relatives à la séparation managériale. Globalement, seuls quelques opérateurs sont aujourd'hui géographiquement séparés des entreprises apparentées, ou s'efforcent de développer leur propre marque commerciale, par exemple sous un nom de domaine Internet différent. En outre, les deux tiers des entreprises juridiquement dégroupées continuent de partager des systèmes électroniques intégrés d'information contenant des données tant sur le réseau que sur la distribution (*Bundesnetzagentur*, 2007).

L'évolution observée en Allemagne semble indiquer que la mise en œuvre de la séparation opérationnelle et informationnelle des entreprises appartenant à une même société holding représente à tout le moins un défi pour l'autorité de régulation, et que la puissance publique

devrait envisager la possibilité d'opter pour une forme plus affirmée de séparation afin d'améliorer plus rapidement le cadre concurrentiel et de faciliter la supervision réglementaire. La séparation patrimoniale est certainement la solution à privilégier parmi celles qui ont été mises en œuvre. Il est vrai qu'elle pourrait soulever en Allemagne quelques questions juridiques épineuses, car les entreprises du secteur de l'énergie sont privées, ce qui incline le gouvernement à considérer qu'une obligation de vente de leurs actifs de réseau reviendrait à une expropriation.⁵ Mais, d'un point de vue économique, tout dégroupage réussi réduit la valeur du réseau au prix qu'il est possible d'en obtenir lors de sa vente sur le marché à une entreprise indépendante, alors que cette valeur est plus élevée pour l'entreprise verticalement intégrée, aussi longtemps qu'elle peut se prévaloir de sa qualité de propriétaire d'actifs de réseau pour agir de manière discriminatoire à l'égard de la concurrence. Sous cet angle, toute séparation réussie mène à une sorte d'expropriation – celle, en l'occurrence, de la rente existante. S'agissant de la forme de séparation moins stricte qui est aujourd'hui à l'œuvre en Allemagne, on peut douter de la possibilité d'instaurer des pare-feux entre des entreprises qui, puisqu'elles appartiennent à la même société holding, entretiennent des liens étroits et ont un intérêt économique commun à maximiser leurs bénéfices cumulés. Il faut sans doute se féliciter des efforts en cours pour optimiser les formules les moins rigoureuses de séparation, mais on n'a encore aucun exemple démontrant que cette solution ait le même impact que la séparation patrimoniale totale. L'Allemagne devrait soigneusement comparer les difficultés pratiques que posent la séparation d'entreprises verticalement intégrées sans séparation patrimoniale et l'incertitude corrélative quant à son impact final sur le marché, d'une part, et, d'autre part les difficultés juridiques de la séparation patrimoniale totale qui, réalisée efficacement, aurait des effets bénéfiques considérables du point de vue économique.

Dans le secteur du gaz, le verrouillage vertical qui empêche le développement d'un marché liquide est aussi dû à l'existence de contrats de longue durée qui, toutefois, ont récemment été annulés par l'Office fédéral des ententes. Ces contrats liaient des clients à un fournisseur unique pour de longues périodes (allant parfois jusqu'à 20 ans). L'Office a annulé les contrats à long terme d'une durée supérieure à 2 ans si le consommateur est contraint de couvrir 80 % ou plus de sa demande en s'approvisionnant auprès d'un seul fournisseur. Les contrats d'une durée de plus de 4 ans imposant aux consommateurs de couvrir 50 % ou plus de sa demande en s'approvisionnant auprès d'un seul fournisseur ont également été annulés. De plus, le modèle d'accès au réseau s'est concrétisé par un accord détaillant les obligations de coopération des opérateurs de réseaux de gaz. Une décision de la BNA a établi clairement que les dispositions de l'accord de coopération relatives à l'option de réservation unique étaient nulles. L'accès au réseau doit donc être accordé selon le modèle du « double contrat » (un contrat à l'entrée et à la sortie pour le transport de gaz sur un marché). Cette décision a levé les incertitudes qui subsistaient quant à l'accès au réseau. Les opérateurs de réseaux ont dû modifier leurs contrats en conséquence en octobre 2007 au plus tard. Depuis l'année gazière 2007/08, la seule modalité valide d'accès au réseau et le modèle du double contrat.

La segmentation du marché devrait être plus neutre

Les segments des marchés de l'électricité et du gaz suivent en général les contours de la répartition capitaliste des réseaux⁶. Les propriétaires de réseaux faisant généralement partie de grandes entreprises verticalement intégrées, cela crée des possibilités supplémentaires d'agissements discriminatoires à l'égard de la concurrence. Lorsqu'ils

assurent les services d'ajustement nécessaires à la mise en adéquation de l'offre et de la demande dans chaque segment de marché⁷, ou zone d'ajustement, les opérateurs de réseaux appartenant à des entreprises verticalement intégrées peuvent favoriser l'approvisionnement de leurs affiliés. Ils peuvent en outre désavantager les opérateurs indépendants en fixant des tarifs exagérément élevés. Les tarifs des services d'ajustement constituent pour leurs filiales, concrètement, des prix de transfert sans impact réel sur les bénéficiaires du groupe, mais ils représentent un coût pour les entreprises indépendantes. En Allemagne, les prix de l'énergie d'ajustement sont en général plus élevés que dans les autres pays européens, et les écarts entre les prix de vente et d'achat sont importants, signe que le fonctionnement du marché n'est pas efficient. Dans un marché qui l'est, les prix d'achat et de vente convergent vers le prix au comptant (pour plus de détails, voir AIE, 2007).

Le problème est particulièrement pressant sur le marché du gaz en raison de la fragmentation de ce dernier en 8 segments – alors que le marché britannique, par exemple, qui est pourtant d'une taille similaire, ne compte qu'un segment. La fragmentation est coûteuse et administrativement lourde pour les usagers des réseaux, car le risque de non-ajustement et de pénalités onéreuses⁸ au profit de l'opérateur du système de transport est plus élevé sur les segments plus petits, dont les portefeuilles sont moins grands. Les pénalités contractuelles encourues en Allemagne sont souvent nettement plus lourdes que dans les autres pays européens; il est tout à fait possible que cela soit dû à un manque d'indépendance des opérateurs (CE, 2007).

Par ailleurs, compte tenu du modèle d'accès au marché actuellement en vigueur sous l'impulsion des industriels concernés (modèle entrée-sortie), les négociants qui acheminent du gaz sur plusieurs segments du marché doivent négocier en parallèle avec chaque propriétaire de réseau la réservation de capacité à tous les points d'interconnexion de segments. Ce processus n'est pas seulement contraignant : il exige également un mécanisme d'affectation des capacités qui fonctionne correctement et on peut se demander si tel est bien le cas en Allemagne. Comme on l'a vu plus haut, la congestion de nature contractuelle est fréquente – même lorsque la capacité physique est disponible – et les mécanismes de mise à disposition de la capacité inutilisée paraissent inopérants dans de nombreux cas. Il semblerait aussi que les opérateurs de systèmes de transport fassent bénéficier leurs affiliés de droits acquis en matière de capacité, et signent souvent avec eux des contrats de manière non transparente (CE, 2007). De plus, les négociants désireux de faire transiter du gaz par plusieurs segments de marché seraient confrontés à toute une série de frais d'accès aux réseaux (Monopolkommission, 2007b). L'entrée sur le marché est assortie de lourdes formalités et elle est coûteuse; elle est parfois tout bonnement impossible dans des conditions de rentabilité.

Une fusion des segments de marché faciliterait considérablement l'entrée d'entreprises indépendantes et, partant, améliorerait les conditions cadres de la concurrence. Le modèle d'accès au marché et le nombre de segments de marché désormais opérationnels sont le résultat d'accords de coopération volontaires négociés sous l'égide de l'autorité de régulation selon un processus qui s'est avéré laborieux. Initialement, l'accord comprenait un modèle d'accès dont l'autorité a plus tard constaté l'incompatibilité avec les exigences légales d'un accès libre et équitable aux réseaux. L'autorité de régulation examine actuellement la question de savoir si une intégration plus poussée des segments du marché serait conforme au critère légal de faisabilité technique. Si l'on aboutit à la conclusion que l'intégration des segments de marché est souhaitable, l'autorité de régulation devrait peut-être

l'imposer, au lieu de s'appuyer uniquement sur des accords volontaires, afin de s'assurer que les consommateurs puissent rapidement bénéficier de l'accroissement de la concurrence.

Que ce soit dans le secteur de l'électricité ou dans celui du gaz, l'intégration transversale des segments de marché par rapport aux réseaux des différents propriétaires pourrait également contribuer à l'indépendance de l'exploitation des systèmes de transport et des opérations d'ajustement et, partant, à une plus grande confiance des clients des réseaux dans l'équité du fonctionnement du marché. Cette intégration susciterait l'apparition d'exploitants indépendants, car les différents propriétaires de réseaux seraient contraints d'exploiter ensemble les segments de marché. On pourrait de cette manière résoudre bon nombre des problèmes qui entravent l'instauration de marchés concurrentiels en Allemagne. Toutefois, tant que la production d'électricité demeurera aussi concentrée qu'elle l'est aujourd'hui, il est peu probable qu'un marché concurrentiel de l'énergie d'ajustement se développe. Peut-être l'Allemagne devrait-elle envisager un contrôle des prix du marché de l'ajustement en attendant que des mesures résolues – telles que des possibilités accrues, pour de nouveaux acteurs, d'entrée sur le marché, et une expansion de la capacité d'interconnexion transfrontière – atténuent la concentration de la production d'électricité.

Une concurrence efficace n'exige pas seulement l'accès des tiers aux gazoducs ; il faudra aussi, pour que la concurrence fonctionne au niveau du négoce gazier, garantir un accès libre et équitable aux capacités de stockage. Compte tenu des difficultés que présente pour tout réseau l'établissement de prévisions de la demande, le stockage du gaz est une source essentielle de flexibilité pour les chargeurs. En Allemagne, le contrôle de la capacité existante de stockage est très concentré (encadré 5.1) et l'accès à cette dernière est très difficile pour les entreprises indépendantes (*Bundesnetzagentur*, 2007). Elle est réservée à 80 % pour plus de 5 ans, parfois même pour 15 ans (CE, 2007)⁹. Les autorités devraient envisager de rendre obligatoire la vente aux enchères annuelle de la capacité de stockage à tous les acteurs du marché, au lieu d'autoriser les entreprises à en bloquer la plus grande part dans le cadre de contrats à long terme (AIE, 2007).

La transparence doit être renforcée

Il est par ailleurs nécessaire de renforcer la transparence tant dans le secteur de l'électricité que dans celui du gaz. Sur des marchés pleinement concurrentiels, les opérateurs indépendants de réseaux ont intérêt à faire connaître leurs services et fournir des informations sur la capacité disponible, sur les conditions et tarifs de l'accès au réseau et sur d'autres éléments cruciaux pour l'efficacité décisionnelle des acteurs du marché. En Allemagne, les opérateurs de réseaux qui sont verticalement intégrés ont au contraire intérêt à pratiquer la rétention d'informations, mais sont tout de même tenus, légalement, d'en communiquer certaines. Néanmoins, certaines sociétés ne respectent pas intégralement cette obligation, et cachent notamment des éléments concernant la disponibilité de la capacité de transport et de stockage, ou encore les conditions et tarifs de l'accès à leur réseau (*Bundesnetzagentur*, 2007).

L'EEX (*European Energy Exchange*) de Leipzig a récemment commencé à publier des données en temps réel sur la capacité installée et disponible, ainsi que des données *ex post* sur la production nette, mais la divulgation d'informations par les entreprises est un acte volontaire, et les données aujourd'hui fournies ne peuvent être considérées comme exhaustives ou fiables. Dans un tel environnement, il serait même possible, pour les producteurs, d'utiliser la communication de certaines données à des fins de manipulation (AIE, 2007).

Le respect des obligations légales d'information sur la capacité physique et contractuelle du marché gazier s'est amélioré en 2006, mais il reste imparfait et, souvent, difficile à constater (*Bundesnetzagentur*, 2007). À l'opposé, en France, des données sur la capacité et les flux globaux sont disponibles quotidiennement sur un site Internet public, et au Royaume-Uni la capacité et les commandes de transport sont communiquées à l'avance. BEB, le seul réseau en Allemagne non détenu par un actionnaire majoritaire, publie lui aussi des informations de ce type sur ses flux. Dotés d'éléments fiables, les acteurs du marché seraient davantage en mesure de déterminer par eux-mêmes s'ils ont ou non été victimes d'un refus inéquitable d'accès au réseau. L'Allemagne devrait veiller à ce que les normes minimales de transparence en vigueur couvrent tous les renseignements utiles et, tout en assurant leur respect, confier à un tiers indépendant la vérification des données fournies (pour plus de détails, voir AIE, 2007).

Il faudra parvenir à une véritable indépendance de la régulation du secteur

Jusqu'à la création de la BNA en 2004, la détermination des conditions d'accès aux réseaux était largement le fruit de l'autorégulation négociée. Ce modèle n'a pas instauré un accès des tiers libre et équitable. Le modèle négocié d'accès aux réseaux qui est en place depuis la première directive communautaire sur le marché du gaz semble avoir bloqué les entrées sur le marché, et les tarifs de l'accès aux réseaux tant électriques que gaziers sont très supérieurs à la moyenne européenne (OCDE, 2006; CE, 2005).

L'autorité de régulation a achevé son premier cycle de réglementation des tarifs applicables à l'accès aux réseaux, qui a entraîné des baisses de prix sensibles (*Bundesnetzagentur*, 2007). Mais ce processus a souffert de retards fréquents, liés dans certains cas au fait que des entreprises n'avaient pas fourni d'informations constructives. Limitée par son effectif, l'autorité de régulation n'a pu étudier tous les paramètres de coût, et a centré son travail sur certains d'entre eux (*Monopolkommission*, 2007b).

On peut attendre du passage à une régulation incitative du marché du gaz et de l'électricité – qui est prévu pour 2009 et permettra de se référer aux coûts de l'entreprise la plus efficiente du secteur, et non pas aux coûts réels de chaque entreprise comme c'est le cas aujourd'hui – la poursuite de la baisse des tarifs d'accès, sans que l'incitation à la réduction des coûts disparaisse pour autant chez les opérateurs. Il sera toutefois important de vérifier que les coûts de référence acceptés ne sont pas trop élevés et qu'ils reflètent vraiment ceux du prestataire le plus efficient (pour plus de détails, voir OCDE, 2006). D'un autre côté, la régulation incitative, notamment pour l'investissement dans les réseaux, doit aussi prendre en compte la qualité. Pour que cette régulation voie le jour le plus vite possible, il faudra parachever promptement le second cycle de l'examen des tarifs de l'accès aux réseaux en fonction des coûts – mais en y mettant tout le soin nécessaire, car son résultat servira de référence pour la régulation incitative qui s'ensuivra.

Dans certains cas, des dérogations légales retardent l'entrée en vigueur de la régulation. Dans le secteur gazier, d'importants gazoducs grande distance, cruciaux pour l'entrée sur le marché allemand, ne sont pas soumis à la régulation *ex ante* des prix, car leurs propriétaires ont invoqué une dérogation qui les en exemptent s'ils sont en mesure de démontrer que la concurrence entre les prestataires du réseau est effective. L'autorité de régulation allemande est toutefois tenue d'examiner cette argumentation, ce qui repousse d'autant la mise en place d'un cadre concurrentiel opérationnel, dans la mesure où des tarifs non réglementés ont toutes les chances d'être trop élevés et discriminatoires. L'Allemagne

devrait réexaminer ses dispositions dérogatoires afin de permettre l'émergence plus rapide d'une concurrence effective.

Si les grands opérateurs de réseau (le réseau doit avoir plus de 100 000 clients raccordés ou traverser plus d'un *Land*) sont régulés par la BNA, les autorités de régulation des *Länder* gèrent les opérateurs de moindre taille dont les réseaux se confinent aux frontières du *Land*. Il faudrait peut-être revoir cette fragmentation du cadre réglementaire. Une disparité des pratiques de régulation est déjà apparue d'une autorité à l'autre (voir des exemples dans *Monopolkommission*, 2007b). Certains *Länder* ont transféré leurs prérogatives à la BNA et un comité (*Länderaususschuss*) est chargé d'harmoniser la régulation, mais cela ne suffit peut-être pas. Il faudrait une coordination et des consultations plus étroites entre les autorités de régulation afin que les mêmes règles s'appliquent à tous.

La concurrence a eu des répercussions positives dans le secteur ferroviaire, mais elle pourrait être encore renforcée

Là où on l'a autorisée, la concurrence a fait baisser les prix et amélioré la qualité

Les difficultés que présente l'instauration d'un marché concurrentiel dans le secteur de l'énergie en présence de grandes entreprises verticalement intégrées, détenues par des intérêts privés et jouissant d'une position dominante, sont porteuses d'enseignements fort utiles pour le secteur ferroviaire. L'Allemagne envisage actuellement de privatiser la Deutsche Bahn AG (DB AG), son opérateur ferroviaire public historique, et la réponse apportée à la question de savoir si DB AG devra ou non continuer de posséder et d'exploiter le réseau ferré une fois la privatisation effectuée pourrait s'avérer cruciale du point de vue des possibilités d'intensification de la concurrence dans ce secteur. À cet égard, il ne faudra pas oublier les difficultés que l'on rencontre, dès lors qu'une entreprise a été privatisée sans perdre ses actifs de réseau, pour séparer suffisamment les prestations d'accès au réseau et les services potentiellement concurrentiels.

Malgré certaines avancées, la libéralisation du secteur ferroviaire n'a pas atteint tous les objectifs qui lui avaient été assignés; il reste donc beaucoup à faire pour élargir le champ de la concurrence. Lorsque l'Allemagne a ouvert le réseau ferroviaire à la concurrence en 1994 et transformé la Deutsche Bahn et la Reichsbahn en une société privée appelée DB AG, elle cherchait entre autres par cette réforme à soulager les finances publiques et réorienter une partie du transport vers le rail. La concurrence était vue comme un moyen au service de ces objectifs. Pourtant, à ce jour, DB AG conserve sa position dominante sur le marché. Les concurrents ont certes pu accroître nettement leur part du marché du transport de marchandises ces dernières années, mais celle-ci reste largement inférieure à 10 % du transport de voyageurs (voir le tableau 5.1), et la concurrence est presque inexistante dans les services de transport de voyageurs à grande distance.

L'objectif consistant à transférer au rail une part plus importante des activités de transport n'a pas été atteint pour les voyageurs, en particulier pour les longues distances, même si la concurrence semble bien avoir eu, dans le secteur du fret, une incidence certes faible, mais positive et de plus en plus sensible. Le volume des services de fret ferroviaire et leur part du fret global tous modes de transport confondus, c'est-à-dire la répartition modale, ont connu une évolution favorable sous l'effet de l'entrée sur le marché, depuis le début de ce siècle, de nouveaux concurrents (graphique 5.2). Dans le transport de voyageurs, la place du rail dans la répartition modale a globalement stagné depuis le lancement de la réforme ferroviaire. Il convient de noter que la progression des performances des services de

Tableau 5.1. **Parts du marché du transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises**

Kilomètres-voyageur et tonnes kilométriques respectivement

	Transport de voyageurs		Transport de marchandises	
	DB AG	Concurrence	DB AG	Concurrence
2001	96.8	3.2	97.1	2.9
2002	96.1	3.9	95.2	4.8
2003	95.7	4.3	93.1	6.9
2004	94.4	5.6	90.4	9.6
2005	94.3	5.7	85.9	14.1
2006	93.3	6.7	83.6	16.4

Source : Deutsche Bahn AG Wettbewerbsbericht, plusieurs numéros.

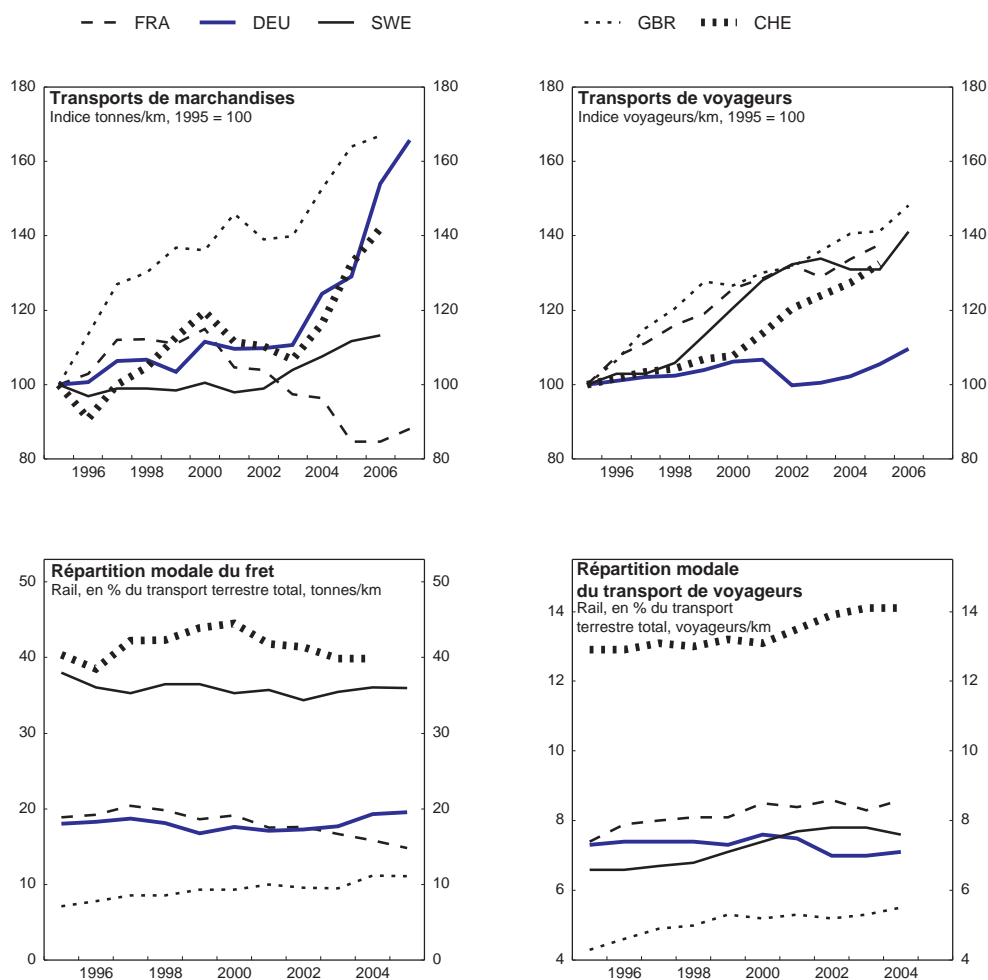
transport par rail a été meilleure, tant en volume qu'en part de marché, en Suède et au Royaume-Uni, où la concurrence est la plus vive et la séparation entre l'opérateur du réseau et les prestataires de services de transport plus nette. On notera que les services de transport de voyageurs en particulier se sont aussi davantage développés dans certains pays comme la France ou la Suisse, où la concurrence sur ce segment de marché est faible, voire absente; il semblerait donc que la concurrence ne soit pas un préalable indispensable à la stimulation du secteur ferroviaire – mais l'Allemagne a posé le principe du recours à la concurrence pour réaliser les objectifs de sa politique des transports en ouvrant le rail aux prestataires indépendants de services de transport. Ces dernières années, les nouveaux acteurs du marché ont contribué à améliorer la performance des services de transport ferroviaire dans le secteur allemand du fret et du transport de voyageurs à courte distance; il semble légitime d'espérer que le secteur du transport de voyageurs à longue distance connaîtra la même évolution si l'on adopte une démarche plus homogène pour stimuler la concurrence.

D'autres signes montrent que la concurrence a eu en Allemagne, là elle a pu s'exprimer, des répercussions favorables. La diminution des coûts supportés par les communes et les *Länder* grâce au lancement d'appels d'offres de services ferroviaires voyageurs assortis de subventions, par opposition à la conclusion directe de contrats, oscillerait entre 20 et 40 % (Holzhey et Tegner, 2004), et serait même très supérieure dans certains cas. Alors qu'elle versait € 8.50 par train-kilomètre sur la ligne Munich-Passau au titre d'un contrat conclu directement avec DB AG, la Bavière a récemment soumis cette liaison à une procédure d'appels d'offres, et DB AG a, cette fois-ci, proposé un prix de € 0.75 par train-kilomètre pour le trafic voyageurs régional, tout en s'engageant à exploiter la ligne avec des trains plus modernes¹⁰. Il est certes peu probable que cette offre couvre les coûts, et le recours d'un opérateur historique à la péréquation tarifaire sur un marché incomplètement concurrentiel dépendant de l'aide de l'État pose des problèmes intrinsèques, mais cet exemple témoigne néanmoins du potentiel de baisse des prix et d'amélioration de la qualité du service que recèle la concurrence sur ce marché. De manière plus générale, la qualité du transport semble avoir progressé sur les lignes soumises à appels d'offres (Brenck et Peter, 2007), et le nombre de voyageurs a nettement augmenté (Leister, 2004).

Les décisions politiques concernant la séparation verticale auront une importance cruciale pour l'essor de la concurrence dans le secteur ferroviaire


Dans ce contexte, il semble important que les autorités veillent à ce que la privatisation de DB AG soit conçue de manière que la concurrence puisse s'exprimer pleinement. Le dernier

Graphique 5.2. L'activité ferroviaire de quelques pays



Note : Estimations 2007. Le transport terrestre englobe le rail, la route, les voies navigables intérieures et pipelines pour les marchandises; il englobe les véhicules particuliers, les bus et les autocars, ainsi que les tramways et métros, pour les voyageurs.

Source : Commission européenne, *Energy and Transport in Figures 2006*; OECD International Transport Forum, *Short-term Trends Survey*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280737307053>

projet de loi examiné par le gouvernement stipulait que l'État demeurerait propriétaire des voies ferrées, et que les filiales de DB AG chargées de l'infrastructure continueraient l'exploitation du réseau et des gares. La récente décision de l'un des partis gouvernementaux – soutenir la privatisation sous la réserve expresse que les participations de l'État soient en partie vendues sous forme d'actions privilégiées sans droit de vote (*Volksaktie*) – a conduit les autorités à revoir les modalités de l'opération.

L'Allemagne respecte toutes ses obligations de séparation, mais elle a opté pour une formule peu rigoureuse. Actuellement, l'opérateur du réseau est séparé des autres entités de la société holding DB AG sur le plan juridique, comptable et organisationnel. Mais la séparation opérationnelle et managériale est limitée, car les dirigeants de la holding peuvent être et sont membres à la fois du directoire de DB Netz (réseau) ou de celui de ses filiales de transport (pour plus de détails, voir Stear Davies Gleave, 2006). En outre, DB Netz compte plusieurs collaborateurs clés qu'elle partage avec d'autres secteurs de la société holding. Un tribunal a

récemment confirmé une décision de l'autorité de régulation chargée de dégroupier le secteur ferroviaire, l'*Eisenbahnbundesamt*, qui avait interdit à DB Netz d'acheter à sa holding des prestations juridiques concernant des dossiers essentiels pour la fourniture de l'accès au réseau. La filiale réseau n'est pas autorisée à divulguer des données sur ses tarifs ou ses comptes sans approbation de la société holding, ce qui limite son indépendance opérationnelle.

Les conflits survenant entre l'opérateur historique et ses concurrents à propos des conditions et tarifs d'accès au réseau et à d'autres installations essentielles sont multiformes. Très récemment, un tribunal a jugé que DB AG ne pouvait pas facturer à ses concurrents des tarifs d'accès aux voies 10 % plus élevés que ceux appliqués à ses propres entreprises affiliées. La BNA, autorité de régulation chargée d'assurer l'équité de l'accès au réseau, enquête actuellement sur une affaire dans laquelle DB AG avait supprimé les garde-barrières d'une ligne dont un concurrent était le seul exploitant. La BNA enquête également sur le caractère éventuellement discriminatoire des frais de gare facturés par DB AG. Des concurrents se sont plaints de limitations d'accès aux installations, de tarifs de traction excessifs, de l'absence de transparence dans les normes de calcul des frais d'accès aux voies et d'informations insuffisantes sur le montant de ces frais et l'état des voies ferrées¹¹. Ces conflits pourraient fort bien dissuader davantage les prestataires de services potentiels. Tant que DB AG reste à capitaux publics, il est possible de mettre en œuvre une séparation plus rigoureuse sans porter atteinte aux droits de propriété privée.

Par ailleurs, maintenir la propriété publique intégrale des voies ferrées aiderait l'État à dénouer les situations de conflit entre ses différents rôles : actionnaire de DB AG, bailleur de fonds publics pour subventionner les investissements ferroviaires, régulateur et acheteur de services de transport. Si l'État restait totalement propriétaire des voies ferrées, y compris leur exploitation et leur maintenance, il serait plus facile de concilier sécurité, large éventail de services et efficacité-coût *via* notamment une privatisation à 100 % des services de transport.¹² Or, tant que l'État reste actionnaire des filiales de services de transport de DB AG et, donc, intéressé à leurs résultats, cela génère de nombreux conflits avec ses missions régaliennes dans le secteur ferroviaire.

Il faut renforcer l'efficacité de la surveillance réglementaire

Le schéma de privatisation récemment envisagé ne change rien aux incitations à la discrimination et aux possibilités de discrimination dont bénéficie DB AG à l'encontre de ses concurrents. Il faudrait dès lors renforcer considérablement l'autorité de régulation en termes d'effectif et de compétences pour qu'elle puisse s'acquitter efficacement de ses missions.

Quel que soit le schéma de privatisation retenu, il subsiste des faiblesses institutionnelles qui doivent être traitées pour accroître l'efficacité de la régulation du secteur. Tout d'abord, il serait souhaitable d'intégrer la régulation de la concurrence. Aujourd'hui, l'Office fédéral des chemins de fer supervise l'application du régime de séparation ainsi que les fermetures de lignes et les déclassements en voie lente, mesures qui peuvent constituer une forme de discrimination non tarifaire à l'encontre des concurrents. La BNA surveille ensuite les dispositions concernant l'accès au réseau. Le risque est que la répartition des tâches entre plusieurs organes de régulation ayant en dernier ressort le même objectif, à savoir garantir un accès équitable au réseau et un cadre concurrentiel solide pour les services de transport, nuise à l'efficacité de la régulation. La BNA devrait donc assumer la responsabilité de l'ensemble.

Voici les autres domaines dans lesquels les compétences de la BNA devraient être renforcées (*Monopolkommission, 2007c*) :

- Pour éviter que DB AG ne transfère certaines tâches concernant l'accès aux infrastructures à des filiales non concernées par ces dernières, ce qui pourrait battre en brèche les pouvoirs d'intervention du régulateur face à des comportements discriminatoires, il faudra élargir ces pouvoirs à tous les secteurs de l'entreprise qui sont affiliés à des opérateurs d'infrastructures, et ne pas se limiter aux seules filiales infrastructurelles.
- Afin de résoudre efficacement les conflits pour l'utilisation des voies, l'autorité de régulation devra pouvoir accéder à tous les paramètres de planification, y compris les données infrastructurelles et les programmes électroniques de planification des parcours.
- L'autorité de régulation aura également besoin de voir son pouvoir de sanction renforcé pour les cas où l'exploitant du réseau ne respecterait pas ses obligations légales de communication de données.
- Actuellement, l'autorité de régulation ne dispose pas de possibilités suffisantes d'action à l'encontre des prestataires de services de transport qui font preuve de discriminations en matière d'énergie de traction; il faut remédier à cette carence juridique, car l'énergie de traction fait partie des installations essentielles et peut atteindre 20 % du coût total du transport ferroviaire.

Les conditions cadres applicables aux appels d'offres de services devraient être renforcées

Il conviendrait dorénavant de renforcer le cadre concurrentiel du trafic banlieue. Ce dernier n'étant en général pas rentable à des tarifs socialement acceptables, la concurrence repose largement, dans ce segment de marché, sur le lancement d'appels d'offres publics concernant des services de monopole assortis de subventions pour des volumes et des prix imposés. La proportion des services soumis à appels d'offres était toutefois inférieure à 20 % en 2004 (Tegner, 2004) et n'a depuis augmenté qu'à petits pas. Au vu des économies considérables que les *Länder* ayant eu recours aux appels d'offres ont réalisées, il faudrait aller davantage dans ce sens.

Ce contexte peut justifier d'instaurer une telle obligation d'adjudication pour tout marché de services de transport assorti de subventions publiques. Au cours de la période 2002-04, la plupart des *Länder* ont conclu directement avec DB AG des contrats de grande ampleur et de long terme, pour parfois 10 ou 12 années, et portant principalement sur les lignes les plus rentables, tandis que les procédures d'appels d'offres concernaient au premier chef les services les moins lucratifs. À la suite d'une procédure d'infraction lancée par la Commission européenne, pour laquelle les pratiques contractuelles de certains *Länder* étaient contraires aux traités de l'UE, les ministres des Transports des *Länder* se sont engagés en 2006 à appliquer des modalités non discriminatoires d'attribution des marchés, sans pour autant, selon l'accord conclu, devoir s'aligner sur les textes communautaires régissant les appels d'offres.

La passation de marchés de gré à gré avec l'opérateur historique peut découler en partie de carences du cadre réglementaire, mais on peut y remédier. Tout d'abord, les *Länder* achètent les services liés au trafic banlieue à l'aide des « fonds de régionalisation » qu'ils reçoivent des autorités fédérales. L'octroi de ces fonds n'est accompagné d'aucune incitation intrinsèque à économiser les ressources. Bien au contraire, les *Länder* craignent probablement de voir ces subventions baisser s'ils ne les utilisent pas intégralement. Avec

Encadré 5.2. **Recommandations concernant le renforcement de la concurrence dans les industries de réseau**

Énergie

- Veiller à contrer les abus de position dominante, mais vérifier avec soin que les dispositions spéciales envisagées pour le secteur de l'énergie, à savoir le projet de modification de la *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, instaurent un juste équilibre entre une baisse rapide des prix et une structure de marché moins concurrentielle.
- Renforcer l'intégration du marché avec les pays voisins, en particulier en exigeant que les recettes tirées de la mise aux enchères de la capacité d'interconnexion soient investies dans l'expansion de cette dernière, et en poursuivant l'amélioration de la gestion de capacité. Il pourrait être opportun de donner à l'autorité de régulation le pouvoir d'ordonner le cas échéant des investissements capacitaires, en particulier tant que le marché demeure aussi concentré et intégré qu'il l'est aujourd'hui.
- Tirer parti des possibilités inexploitées pour favoriser l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, y compris en accélérant la procédure d'autorisation de l'exploitation de nouvelles centrales électriques et de nouveaux terminaux GNL. Envisager d'accorder un accès privilégié au marché aux seuls nouveaux entrants.
- Envisager d'exiger des entreprises en position dominante sur le marché de mettre du gaz à disposition et, simultanément, d'offrir la capacité de transport nécessaire.
- Envisager une séparation plus nette entre l'exploitation du système de transport et les services potentiellement concurrentiels, y compris une séparation patrimoniale totale ou la création d'opérateurs de réseaux de transport indépendants. Mettre au moins en œuvre, promptement et soigneusement, les obligations de séparation existantes. Dans ce cas, voir s'il conviendrait de les renforcer, par exemple en interdisant aux opérateurs de réseaux que leurs collaborateurs travaillent également au sein d'une société holding affiliée à des grossistes et détaillants.
- Fusionner les segments de marché transversalement aux réseaux de différents propriétaires afin de renforcer l'indépendance de l'exploitation des systèmes de transport et d'instaurer dans le secteur du gaz un modèle viable d'accès au marché. Envisager dans l'électricité un contrôle des prix du marché de l'ajustement jusqu'à ce que le problème de la concentration excessive de la production soit résolu.
- Veiller à ce que les normes minimales obligatoires de transparence applicables au secteur de l'électricité comme à celui du gaz couvrent toutes les informations nécessaires et soient effectivement respectées; imposer la vérification des données par une tierce partie indépendante.
- Examiner avec soin si les lois actuelles, ainsi que les effectifs et les pouvoirs de l'autorité de régulation, sont en mesure de garantir une séparation effective. Réétudier les dérogations et centraliser la régulation.

Chemins de fer

- Pour l'instant, laisser l'État seul propriétaire des voies ferrées, tout en privatisant intégralement les filiales de services de transport de DB AG.
- Rendre obligatoire les appels d'offres pour les services ferroviaires régionaux.

Encadré 5.2. **Recommandations concernant le renforcement de la concurrence dans les industries de réseau** (suite)

- Revoir les chevauchements de compétences de l'Agence fédérale des réseaux et de l'Office fédéral des chemins de fer et centraliser la régulation le cas échéant. Veiller à ce que l'autorité de régulation dispose des ressources et des pouvoirs nécessaires à l'exécution de ses tâches, en particulier tant qu'il n'y a pas eu pleine séparation au sein de DB AG. En particulier, ses compétences en matière de supervision de l'équité de l'accès aux installations essentielles devront être étendues à l'énergie de traction. L'autorité de régulation devra pouvoir accéder à tous les paramètres de la planification – dont les programmes électroniques de planification des parcours – afin de résoudre les conflits pour l'utilisation des voies et ses prérogatives devront être renforcées à des fins d'intervention dans tous les secteurs des entreprises qui exploitent les infrastructures du réseau. Elle devra disposer d'un pouvoir de sanction si l'opérateur historique ne fournit pas les données utiles.
- Ouvrir à tous les prestataires de services de transport ferroviaire l'accès aux financements du matériel roulant garantis par l'État.
- Si les *Länder* dégagent des excédents sur les fonds de régionalisation, les autoriser à en conserver au moins une partie, sans risque de réduction les années suivantes.
- Afin d'évaluer les effets de la dépense publique sur le rail, les instances fédérales et les *Länder* devraient publier un bilan périodique, dans le but notamment d'inventorier et de soumettre à appels d'offres les grandes lignes déficitaires bénéficiant de subventions, de rendre le processus plus transparent et d'abaisser la dépense publique au niveau utile.
- Limiter les restrictions frappant les services de transport interurbain par autocar à ce qu'exige la sécurité des voyageurs, et éliminer toute possibilité de verrouillage du marché par l'opérateur historique.

les récentes coupes pratiquées dans les fonds de régionalisation, les *Länder* ont dû déjà exploiter un potentiel d'épargne jusque là négligé. Il serait peut-être utile d'envisager de créer de nouvelles incitations à cet égard en autorisant les *Länder* à conserver une partie au moins des excédents dégagés par une épargne supplémentaire sans réduire les fonds attribués les années suivantes.

Dans le domaine du trafic voyageurs à grande distance, la concurrence est presque inexistante, et les barrières à l'entrée sont de taille. Mais on pourrait susciter la concurrence sur ce segment de marché en y introduisant des procédures concurrentielles d'appels d'offres. Partant de l'hypothèse que l'activité de transport de voyageurs à grande distance n'est pas déficitaire (*eigenwirtschaftlich*), on ne lui octroie des subventions que dans de rares cas et les procédures d'appels d'offres n'y ont pour l'instant pas cours. Mais aucune recherche n'a été menée pour vérifier que ce constat est valable pour la totalité des lignes, et le niveau de transparence ne permet pas de savoir si la filiale de DB AG chargée des grandes lignes pratique la péréquation tarifaire (ECORYS, 2006). Le fait que certains *Länder* tels que le Brandebourg ouvrent des lignes à grande distance au trafic banlieue – pour lesquels les opérateurs bénéficient de subventions non transparentes – peut inciter à croire que la distinction entre, d'une part, le trafic voyageurs banlieue déficitaire et, de l'autre, des services grande distance qui seraient bénéficiaires est quelque peu artificielle. Une plus grande transparence du financement public des services ferroviaires permettrait de mieux

savoir de quelles subventions publiques dépendent les lignes. Ces subventions proviennent aujourd'hui de nombreux échelons administratifs et ne font pas l'objet d'informations systématiques. Les instances fédérales et les *Länder* devraient publier un rapport périodique évaluant l'impact de la dépense publique sur le rail. Il serait souhaitable d'inventorier et de soumettre à appels d'offres les grandes lignes non bénéficiaires, avec attribution des subventions nécessaires; le processus serait ainsi transparent, et les concours financiers de la puissance publique seraient ramenés au niveau indispensable¹³.

Il est possible d'accroître la concurrence intermodale des autocars

Par ailleurs, le fait d'autoriser la concurrence intermodale par l'ouverture du secteur des autocars interurbains pourrait contribuer à diminuer les inefficiences X du secteur ferroviaire desservant les mêmes parcours et, ainsi, constituer une autre manière de profiter de la concurrence possible dans le trafic voyageurs à grande distance. Si la dérégulation du marché de l'interurbain par autocar a suscité au Royaume-Uni une baisse des prix pouvant atteindre 40 % (*Monopolkommission*, 2007c; Maertens, 2005), l'Allemagne n'a pas bénéficié de ces effets potentiellement bénéfiques dans la mesure où la réglementation applicable a empêché, dans les faits, l'émergence de lignes d'autocars interurbaines. Celles-ci se limitent aujourd'hui à des trajets vers et depuis Berlin, qui se trouve, pour des raisons historiques, dans une situation particulière. Une licence d'exploitation de ligne interurbaine par autocar peut être refusée au motif qu'elle nuirait aux « intérêts du transport public », qu'elle n'améliorerait pas de façon notable le transport public ou que les opérateurs historiques ou les prestataires de services ferroviaires seraient en mesure d'offrir les mêmes services. Et même si la licence est accordée, les tarifs des services sont réglementés. Il conviendrait de limiter à la sécurité des voyageurs les contraintes imposées aux services de transport interurbain par autocar, et de supprimer toute possibilité de verrouillage du marché par l'opérateur historique.

Notes

1. La possibilité de choix du fournisseur était toutefois presque inexistante en raison des obstacles au changement de fournisseur – initialement au moins.
2. La possibilité ouverte de plafonner les bénéfices en interdisant des prix trop supérieurs aux coûts est peut-être un leurre. En effet, la différence est ténue entre des prix dont l'écart avec les coûts est tel qu'il signe un abus de position dominante et des prix qui excèdent suffisamment les coûts marginaux pour que les incitations à investir dans des unités de production de pointe demeurent. En un sens, un prix concurrentiel serait égal au coût marginal de la capacité plutôt qu'à celui de l'énergie, et l'autorité de régulation peut être en peine pour le déterminer. Il s'agit là d'un nouvel argument qui milite en faveur du traitement des causes profondes, et non des symptômes, de la faiblesse de la concurrence.
3. Ce décret comprend en particulier une garantie capacitaire de 10 ans au profit des investisseurs qui ont demandé à être raccordés avant fin 2007.
4. L'intégration verticale est parfois prônée en raison des économies de gamme et des incitations plus fortes à investir dont elle s'accompagne, mais il existe des contre-arguments. Il semble en effet que des marchés liquides et concurrentiels favorisent les interactions réactives et dynamiques entre acteurs, qui sont autant d'avantages susceptibles de contrebalancer les coûts liés à la perte d'économies de gamme et d'échelle qui résulte de la désintégration verticale. S'agissant des incitations à investir, les mécanismes du marché fournissent à l'opérateur de réseau des signaux clairs sur le volume des investissements dans le réseau de transport qui serait rentable. Parmi ces signaux figurent les consultations du marché (« *open season* ») qui permettent à un constructeur d'infrastructures, au cours d'une procédure ouverte et équitable, d'obtenir des engagements financiers en vendant une certaine capacité à des clients multiples avant même d'entamer les travaux de construction.

5. Voir Engel (2007) sur le point de savoir si des interventions pour des raisons de concurrence mettent en cause les droits de propriété sont conformes à la constitution allemande.
6. À n'en pas douter, il peut être souhaitable de segmenter le marché d'un pays, car cela peut permettre l'émission de signaux efficaces localement. Le problème en Allemagne est que la segmentation du marché suit, le plus souvent, les contours de la propriété des réseaux, ce qui donne un résultat qui, loin d'être neutre sur un plan concurrentiel, ouvre aux entreprises verticalement intégrées de possibilités supplémentaires d'agir de manière discriminatoire à l'égard de leurs concurrents.
7. L'équilibrage de l'offre et de la demande sur un segment de marché est indispensable parce que l'électricité ne se stocke pas. Par ailleurs, les possibilités de stockage du gaz sont limitées et, pour des raisons techniques, il faut maintenir dans le réseau une tension (électricité) ou une pression (gaz) minimale.
8. Les opérateurs des systèmes de transport facturent aux usagers des réseaux un prix d'équilibre correspondant aux services d'ajustement des déséquilibres globaux de l'offre et de la demande constatés au sein du dispositif. Sur le marché du gaz, ils facturent aussi des pénalités aux usagers qui se trouvent individuellement en déséquilibre, afin de les dissuader de prendre de telles positions. Tant que ces frais sont en phase avec les coûts effectifs d'ajustement, on ne saurait trouver à y redire, mais il semble bien que tel ne soit pas le cas en Allemagne.
9. Plus de 80 % de la capacité technique ont été examinés pour parvenir à ce chiffre.
10. Voir *Financial Times Deutschland*, 2 septembre 2007, « Personenverkehr der Bahn stagniert ».
11. Voir le communiqué de presse *mofair* du 20 août 2007, « Beim Schienennetz fehlt weiterhin Transparenz ».
12. Si DB AG devait être privatisée comme société intégrée verticalement exploitant les voies ferrées, l'État sera tenu de conserver la majorité du capital de l'entreprise intégrée en vertu du droit constitutionnel actuel.
13. On trouvera dans CEMT (2007) la définition des normes applicables à la transparence déclarative des entreprises ferroviaires.

Bibliographie

- AIE (2007), *Energy Policies for IEA Countries: Germany 2007 Review*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- Brenck, A. et B. Peter (2007), « L'expérience de l'Allemagne avec l'adjudication par appel d'offres » (contribution en anglais), CEMT (éd.) : *Atelier sur l'adjudication par appels d'offres des services ferroviaires de voyageurs*, OCDE, Paris.
- Bundesnetzagentur (2007), *Monitoringbericht der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, Bonn.
- CE (2005), *Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité, Technical Annex* (annexe en anglais seulement), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2005)568 final, Bruxelles.
- CE (2006), *Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité – Implementation Report*, document annexé à la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2006)841 final, Bruxelles.
- CE (2007), *DG Competition Report on Energy Sector Inquiry*, SEC(2006)1724, Bruxelles.
- CEMT (2007), *Des comptes ferroviaires pour une régulation efficace*, CEMT, Paris.
- ECORYS (2006), *Analysis of the Financial Situation of Railway Undertakings in the European Union*, rapport élaboré pour la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne, Bruxelles.
- Engel, C. (2007), « Giving the German Cartel Office the Power of Divestiture – The Conformity of the Reform with Constitutional Law », *Max Planck Institute for Research on Collective Goods Reprint Papier 2007/22*.
- Hirschhausen, C. et autres (2007a), *Preisbildung und Marktmacht auf den Elektrizitätsmärkten in Deutschland – Grundlegende Mechanismen und empirische Evidenz*, rapport élaboré pour le Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft WP-EM-15, Dresde.

- Hirschhausen, C. et autres (2007b), « Competition in Natural Gas Transportation? Technical and Economical Fundamentals and an Application to Germany », document de travail *Globalisation of Natural Gas Markets*, WGG-21-b, Université technique de Dresde.
- Holzhey, M. et H. Tegner (2004), *Wettbewerb im Schienenverkehr. Kaum gewonnen, schon zerronnen?*, rapport élaboré pour Mehrbahnen, Berlin.
- KCW et autres (2005), *Privatisierung der integrierten DB AG – Auswirkungen und Alternativen*, rapport élaboré pour le Bundesverband der Deutschen Industrie und Deutscher Industrie- und Handelstag.
- Kain, P. (2002), « Attracting Private Finance for Infrastructure Projects: Lessons from the Channel Tunnel Raillink », *International Volume of Transport Economics*, vol. 19, n° 2, pp. 43-62.
- Lang, C. et H.-G. Schwarz (2007), « Analyse von Fly Ups am Spotmarkt der EEX 2005-2006 », *IWE Working Paper* n° 1, Nürnberg.
- Leister, H. (2004), « Mit neuen Ansätzen im Personenverkehr erfolgreich », dans *Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (éd.) : Schienenpersonennahverkehr – Vom Stiefkind zur Basis nachhaltiger Mobilität*, Düsseldorf.
- London Economics (2007), *Structure and Performance of Six European Wholesale Electricity Markets in 2003, 2004 and 2005*, rapport élaboré pour la direction générale de la concurrence de la Commission européenne, Bruxelles.
- Maertens, S. (2006), « Chancen einer Deregulierung des Intercity-Busverkehrs aus Betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht », dans *BuslinienFERNverkehr in Deutschland : Tabu oder Wettbewerbs belebung?* Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, vol. 289.
- Monopolkommission (2007a), *Preiskontrollen in Énergiewirtschaft und Handel? Zur Novellierung des GWB*, Bonn.
- Monopolkommission (2007b), *Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung*, Bonn.
- Monopolkommission (2007c), *Wettbewerbs- und Regulierungsversuche in der Bahn*, Bonn.
- Müsgens, F., « Quantifying Market Power in the German Wholesale Electricity Market Using a Dynamic Multi-Regional Dispatch Model », *The Journal of Industrial Economics*, vol. 54, pp. 471-498.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- Stear Davies Gleave (2006), *Railimplement – Implementation of EU Directives 2001/12/EC, 2002/13/EC and 2001/14/EC*, rapport élaboré pour la Commission européenne – unité Transport ferroviaire et interopérabilité de la direction générale de l'énergie et des transports, Bruxelles.
- Tegner, H. (2004), « Marktzugang im Schienenpersonennahverkehr – Eine politökonomische Analyse », *Wirtschaftsdienst* n° 12, pp. 773-778.

Chapitre 6

Pérenniser le financement des dépenses de santé

La réforme récente du secteur de la santé vise à assurer un financement plus viable des dépenses de santé en réduisant leurs effets négatifs sur l'emploi et en améliorant leur efficacité économique grâce à une concurrence accrue. Si l'augmentation prévue des contributions budgétaires se matérialise, elle permettra un certain découplage entre le financement du secteur de la santé et les revenus du travail. Une meilleure répartition des risques entre les assureurs pourrait réduire la tendance à une sélection des risques, si bien que la concurrence pourrait en fait conduire à une plus grande efficacité économique. Cela étant, la segmentation du système de santé dans un marché où cohabitent assurance privée et assurance publique continuera de poser des problèmes d'équité et d'efficacité. Par sa conception même, le nouveau système de financement de l'assurance maladie publique limite et fausse les signaux transmis par les prix ; il faudra donc remédier à ce problème pour permettre à la concurrence de produire les résultats souhaités. Une plus grande liberté des relations contractuelles entre assureurs, prestataires de soins et laboratoires pharmaceutiques permettrait sans doute de tirer un meilleur parti de la concurrence, mais les autorités devront faire preuve de vigilance et adapter les conditions cadres le cas échéant.

L'efficacité du système de santé allemand

Les dépenses publiques consacrées à la santé sont plus élevées en Allemagne que dans la plupart des pays de l'OCDE...

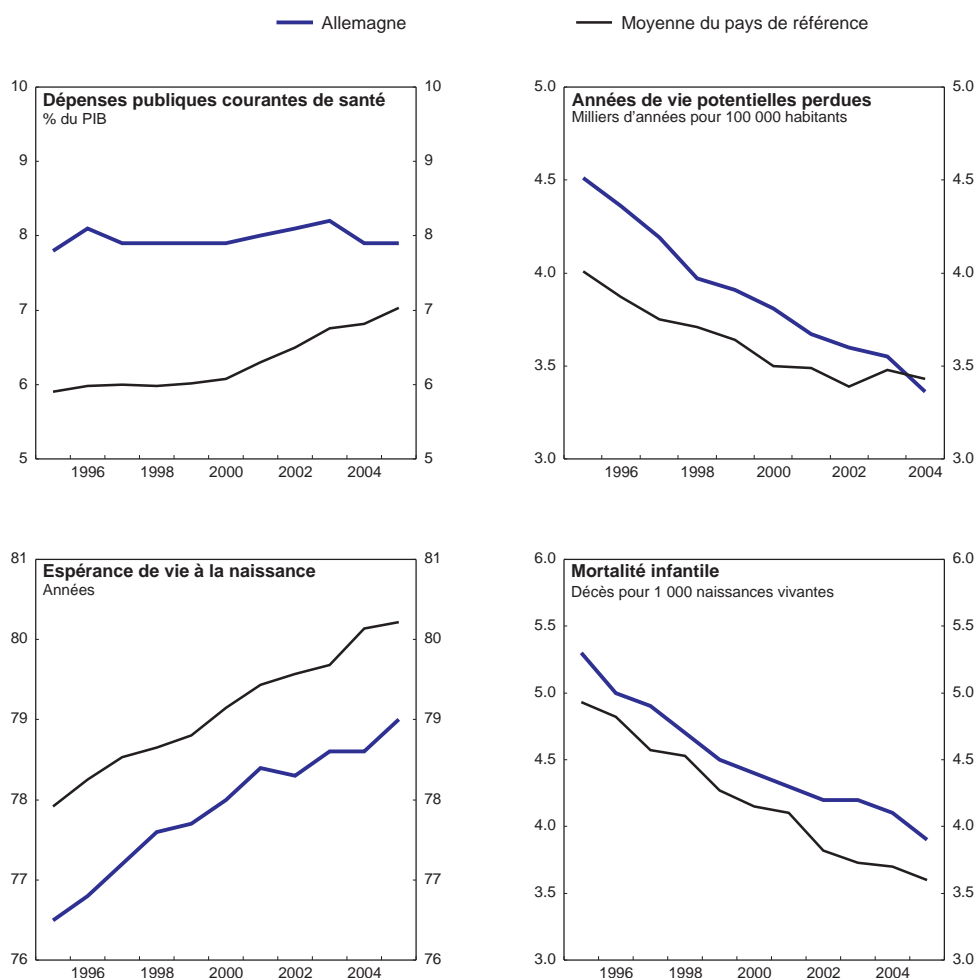
L'évolution des dépenses de santé est préoccupante dans tous les pays de l'OCDE, car elles ont plus fortement augmenté que le PIB au cours des 30 dernières années, venant ainsi peser lourdement sur les budgets publics. En Allemagne, les dépenses de santé n'ont augmenté en termes réels que le 1.3 % en moyenne entre 2000 et 2005, ce qui tient également au succès des mesures récentes de maîtrise des coûts (graphique 6.1). Malgré tout le système de santé allemand demeure coûteux. Seule la France consacre une part plus importante de son PIB aux dépenses publiques de santé. En termes de dépenses publiques et privées de santé rapportées au PIB, l'Allemagne se place au quatrième rang des pays de l'OCDE.

Même si l'Allemagne est manifestement parvenue à contenir la hausse du coût des soins de santé depuis quelques années, les effets conjugués du vieillissement et des progrès des techniques médicales vont vraisemblablement entraîner une augmentation considérable des dépenses de santé dans les années à venir. D'après les prévisions de l'OCDE, les dépenses publiques de santé pourraient s'accroître de l'équivalent de plus de 1½ point de PIB, même si leur progression est maîtrisée, tandis qu'une extrapolation des évolutions observées sur la période 1980-2000 aboutit à une augmentation beaucoup plus prononcée, allant jusqu'à 3½ points de PIB (Oliveira Martins et de la Maisonneuve, 2006; voir également le tableau 1.1).

L'augmentation du coût des soins de santé a aussi pesé sur l'emploi, car en Allemagne ces soins sont principalement financés par des prélèvements sociaux assis sur les revenus du travail (encadré 6.1). Les coûts de main-d'œuvre s'en sont trouvés alourdis au détriment des incitations au travail, notamment au bas de l'échelle des revenus. La cotisation moyenne à l'assurance maladie publique est passée de 13.9 % en 2007. Depuis juillet 2005, une cotisation supplémentaire de 1.9 % est perçue sur les affiliés des caisses d'assurance maladie.


... mais tout semble indiquer que les résultats obtenus ne sont que moyens

Il est notoirement difficile d'évaluer l'efficacité des dépenses dans le secteur de la santé, mais les données disponibles incitent globalement à penser que des améliorations seraient encore possibles en Allemagne. La plupart des indicateurs de santé, comme l'espérance de vie, sont plus favorables dans les pays de référence ayant un PIB par habitant comparable mais dont les dépenses de santé sont moins élevées en moyenne (graphique 6.1). À première vue, on pourrait donc penser que les dépenses de santé y sont plus efficaces. Cependant, si l'on examine l'évolution récente de l'efficacité des dépenses de santé telle qu'elle ressort de ces indicateurs, la situation est quelque peu différente. Le nombre d'années de vie perdues du fait de décès avant 70 ans (années de vie potentielles perdues) qui auraient pu être évitées *a priori* a diminué beaucoup plus vite en Allemagne que dans les pays de référence, alors que d'autres indicateurs ont connu une évolution à peu près parallèle. Outre que l'Allemagne est relativement bien parvenue à contenir la croissance des dépenses de

Graphique 6.1. **Dépenses de santé et résultats**

Note : Les « pays de référence » sont 6 pays (Finlande, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Suède) qui ont un PIB moyen par habitant similaire à celui de l'Allemagne, à parité de pouvoir d'achat. Les années de vie potentielles perdues sont les années de vie perdues en cas de décès avant 70 ans qui auraient potentiellement pu être évitées. La mortalité infantile correspond aux décès d'enfants de moins d'un an.

Source : OCDE (2007), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280785143701>

santé ces dernières années, ces indicateurs laissent penser qu'elle a amélioré l'efficacité de son système de santé dans de plus larges proportions que les pays de référence. Il reste que ces indicateurs doivent être interprétés avec prudence. Il n'y a pas de lien direct entre les indicateurs de santé et les dépenses de santé, car d'autres facteurs, comme les modes de vie, les revenus et l'environnement, jouent aussi un rôle important.

Néanmoins, des indicateurs plus détaillés, ayant un lien plus étroit avec la qualité des traitements, incitent aussi à considérer que de meilleurs résultats pourraient être obtenus. D'une manière générale, l'Allemagne n'obtient que des résultats moyens ou inférieurs à la moyenne à l'aune des indicateurs comparatifs disponibles (tableau 6.1; voir également OCDE, 2007). Étant entendu que la comparabilité internationale de ces indicateurs est limitée, il y a de quoi s'étonner que l'Allemagne n'obtienne pas de meilleurs résultats puisqu'elle investit tellement plus de ressources que les autres pays dans son système de santé.

Tableau 6.1. Indicateurs de qualité de la santé, classement de l'Allemagne

Indicateur	Rang	Allemagne
Cancer de l'utérus, taux de survie après 5 ans	18 ^e sur 19	66 %
Cancer du sein, taux de survie après 5 ans	18 ^e sur 19	78 %
Cancer colorectal, taux de survie après 5 ans (hommes)	9 ^e sur 11	55 %
Taux de mortalité hospitalière, accidents vasculaires cérébraux		
AVC hémorragiques	7 ^e sur 23	21 %
AVC ischémiques	12 ^e sur 23	11 %
Taux de mortalité hospitalière, infarctus du myocarde	20 ^e sur 24	12 %
Taux de mortalité, asthme	14 ^e sur 25	0.16 pour 100 000

Source : OCDE (2007), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris.

Si les dépenses de l'Allemagne sont supérieures à la moyenne, c'est en partie parce qu'on maintient la capacité du secteur de la santé à un haut niveau. L'Allemagne se place devant la plupart des autres pays de l'OCDE pour ce qui est des effectifs de médecins et de personnel infirmier et du nombre de lits d'hôpital par habitant, d'après les statistiques de l'OCDE sur la santé¹. Le maintien d'une capacité importante est coûteux, mais il présente des avantages pour les patients. Contrairement à beaucoup d'autres pays, l'Allemagne ne signale pas de problèmes de listes d'attente pour les interventions chirurgicales non vitales (Hurst et Siciliani, 2003). En termes d'accès aux nouveaux médicaments, au médecin de famille et aux spécialistes, elle soutient favorablement la comparaison, également, avec les autres pays². Simultanément, l'importante capacité du système de santé allemand donne à penser que l'offre est suffisante pour permettre une concurrence plus intense dans un certain nombre de domaines.

L'Allemagne va devoir surmonter d'importantes difficultés pour améliorer l'efficacité des dépenses

A l'heure actuelle, la couverture maladie est fournie par l'assurance maladie publique, pour environ 90 % de la population, et par une assurance primaire privée, pour les personnes éligibles qui sont sorties du régime public. Les cotisations d'assurance maladie publique sont fixées par les caisses d'assurance. Les autorités ont eu recours à des mesures de rationalisation plutôt que de rationnement pour améliorer l'efficacité ces dernières années, en faisant jouer la concurrence entre les assureurs : les caisses d'assurance maladie se concurrencent sur les taux de cotisation depuis 1996, et la plupart des assurés ont la possibilité de changer d'assureur depuis cette date (encadré 6.1). En dépit des efforts déployés pour développer encore ce système ces dernières années, un certain nombre de problèmes subsistent, empêchant la concurrence de produire les résultats souhaités.

Dans le système actuel, les assureurs sont incités à attirer une clientèle à hauts revenus présentant un faible risque de morbidité (sélection du risque) plutôt qu'à améliorer l'efficacité économique de leurs services. Cela tient au fait que, si des ajustements sont effectués en fonction des revenus des assurés et de la structure des risques qu'ils représentent, ces ajustements demeurent incomplets. A l'heure actuelle, les différences de revenu entre les assurés ne sont prises en compte qu'à hauteur de 92 %, car les frais administratifs ne sont pas inclus dans le mécanisme d'ajustement en fonction des revenus. Les risques sont principalement pris en compte par le biais des revenus, de l'âge et du sexe. Ces paramètres ont un certain pouvoir prédictif en ce qui concerne le risque de morbidité, mais ils demeurent des indicateurs imparfaits. La mise en place en 2002 d'un système de partage partiel des risques exceptionnels entraînant des dépenses importantes a renforcé l'ajustement

en fonction de la structure des risques, mais celui-ci est encore incomplet. La répartition des risques était très inégale lors de l'institution, en 1996, du libre choix de l'assureur et les changements d'assureur ont encore accentué la séparation des risques depuis. Les changements d'assureur se sont surtout produits parmi les assurés jeunes et en bonne santé disposant de revenus relativement élevés, dont beaucoup ont opté pour des régimes d'entreprise (*Betriebskrankenkassen*) dont les cotisations peuvent être relativement basses, en raison surtout de la structure favorable des risques et des revenus de leur clientèle. Les personnes malades et pauvres, quant à elles, ont eu tendance à rester affiliées à leur caisse locale d'assurance maladie (*Allgemeine Ortskrankenkassen*). Il n'y a peut-être pas eu de sélection délibérée des risques, mais cette hypothèse n'est pas à exclure car les personnes aisées et présentant de moindres risques de morbidité sont mieux informées que les personnes malades et s'exposent à moins de frais si elles changent d'assureur (Nuscheler et Knaus, 2005), et la séparation des risques demeure donc peu souhaitable. De fait, celle-ci peut exclure du marché les assureurs ayant une structure de risques défavorable, même s'ils se caractérisent par une plus grande efficacité économique que leurs concurrents ayant une clientèle plus aisée. Les autorités s'emploient depuis un certain temps à réduire les dernières incitations à la sélection des risques, laquelle a aussi fait obstacle à un meilleur traitement des maladies chroniques (*Sachverständigenrat Gesundheit2000/01*).

Le second problème qui nuit aussi à une concurrence effective tient au système de prestation des soins, reposant sur des contrats collectifs entre assureurs et associations de prestataires (encadrés 6.1 et 6.2), système qui, conjugué à la fixation au niveau national d'un panier de prestations et des barèmes de rémunération des médecins et des tarifs hospitaliers, ne permet guère aux prestataires de se concurrencer sur la base des services et de leur qualité. Par conséquent, les assureurs n'ont pas beaucoup été encouragés à offrir des produits nouveaux et meilleurs, ce qui a fait obstacle à l'innovation. De plus, les négociations séparées et la fixation de quasi-budgets pour les hôpitaux et les médecins de ville ont empêché une bonne coordination des soins, nuisant ainsi à la qualité et à l'efficacité des soins.

De surcroît, la segmentation du marché de l'assurance maladie nuit à l'équité et à l'efficacité, car environ 10 % de la population sortent du système d'assurance public pour souscrire une assurance privée. La clientèle de l'assurance maladie privée est généralement plus aisée que celle de l'assurance publique, étant donné qu'elle doit avoir des revenus supérieurs à un certain seuil pour remplir les conditions requises (encadré 6.1). Des problèmes d'équité se posent du fait que le système d'assurance public présente de nombreux aspects redistributifs jugés souhaitables d'un point de vue social, comme les transferts entre hauts et bas revenus par le biais des cotisations assises sur les revenus et entre personnes seules sans enfants et familles par le biais de la prise en charge gratuite des conjoints et des enfants n'ayant pas de revenus. Il ne semble pas judicieux d'exempter de cotisations des personnes à hauts revenus. La segmentation a aussi une incidence défavorable sur le partage des risques et donc sur l'efficacité, car elle tend à exclure les bons risques du système d'assurance maladie public (Colombo et Tapay, 2004). Les titulaires d'une assurance privée ont tendance à être non seulement plus aisés, mais aussi en meilleure santé que les bénéficiaires de l'assurance publique, car il existe en général une forte corrélation entre les revenus et la santé, et les personnes présentant des risques maladie importants qui remplissent les conditions requises pour souscrire une assurance privée restent souvent dans le système d'assurance public à cause des primes élevées qu'elles auraient à verser du fait de l'évaluation individuelle des risques par les assureurs privés (encadré 6.1).

Encadré 6.1. Le système de santé allemand

Assurance maladie publique. Environ 90 % de la population allemande sont couverts par l'assurance maladie publique, qui est financée par des prélèvements sociaux proportionnels assis sur les revenus du travail jusqu'à un certain plafond (€ 3 600 par mois en 2008) et répartis à parts égales entre l'employeur et le salarié, abstraction faite d'une cotisation supplémentaire de 0.9 point exclusivement à la charge des affiliés des caisses d'assurance maladie. Les conjoints sans revenus ou dont les revenus sont limités, de même que les enfants, bénéficient d'une couverture gratuite.

Il y a plus de 200 caisses d'assurance maladie (*Krankenkassen*) qui sont des institutions quasi publiques sans but lucratif. La plupart des assurés ont la possibilité de choisir librement leur assureur depuis 1996. Les assureurs se concurrencent par leurs taux de cotisation, qu'ils fixent eux-mêmes à un niveau couvrant les coûts.

Relations contractuelles avec les prestataires. Les organismes de type associatif sont les principaux acteurs du système d'assurance maladie; en particulier, les assureurs ou leurs associations passent collectivement des contrats de services avec des associations de médecins et de dentistes. Les services sont rémunérés sous la forme de versements globaux aux associations de médecins qui les répartissent entre leurs membres en fonction du volume de services fournis. Les hôpitaux sont représentés par des organismes de droit privé.

Assurance maladie privée. Les travailleurs indépendants et les personnes dont les revenus bruts mensuels dépassent un certain plafond pendant trois années consécutives (actuellement € 4 012.50) peuvent sortir du régime d'assurance maladie publique et souscrire une assurance maladie privée. Les fonctionnaires sont remboursés à hauteur de 50 % par leur employeur s'ils souscrivent pour le reste une assurance privée. Les primes sont forfaitaires et fonction du risque individuel. Les personnes qui remplissent les conditions pour souscrire une assurance privée peuvent rester dans le régime d'assurance maladie public, et nombreuses sont celles qui le font, car l'augmentation des primes en fonction des risques, sous l'effet du vieillissement, de même que l'obligation de cotiser pour chaque les membres du ménage, peuvent rendre l'assurance privée peu intéressante sur le plan financier. Une fois choisie l'assurance privée, il est difficile de retourner dans le système d'assurance public.

Les réformes récentes visent à améliorer l'efficacité économique et l'équité

L'objectif initial de la réforme du système de santé adoptée en avril 2007, sous le titre « *Gesetzliche-Krankenversicherung-Wettbewerbverstärkungsgesetz* » (loi renforçant la concurrence dans l'assurance maladie publique), était d'assurer un financement plus viable du système et d'en limiter les effets sur l'emploi. Comme le laisse entendre le titre de la réforme, le gouvernement voyait dans le renforcement de la concurrence le meilleur moyen d'atteindre une plus grande efficacité économique. La réforme comprenait les éléments suivants :

- De nouvelles modalités de financement du système d'assurance maladie public destinées à le découpler partiellement des revenus du travail. Une caisse centrale d'assurance maladie percevra des cotisations uniformes – et non variables suivant les assureurs – assises sur les revenus d'activité et recevra une part des recettes fiscales générales, le tout étant ensuite réparti entre les assureurs en fonction du nombre d'assurés, corrigé des revenus et des risques. Les assureurs qui ne peuvent pas couvrir leurs coûts au moyen des sommes versées par la caisse centrale d'assurance maladie doivent percevoir

Encadré 6.2. Les contrats collectifs dans le système de santé allemand

Pour les **soins ambulatoires**, les associations régionales de médecins et de dentistes négocient des contrats collectifs avec les assureurs ou leurs associations. Les assureurs versent des sommes globales aux associations de médecins au titre de la rémunération de tous leurs membres, au lieu de rémunérer directement les médecins. Les versements collectifs aux associations de médecins servent à rémunérer l'obligation qui leur est faite d'assurer l'accès aux soins à toute personne, dans des limites géographiques et temporelles raisonnables. La somme totale est généralement négociée sur la base du nombre de patients ou d'assurés. Les associations de médecins répartissent ces sommes entre leurs membres sous forme d'honoraires calculés sur la base d'un système à points. Toutes les procédures médicales approuvées sont énumérées dans une échelle uniforme, qui assigne un nombre donné de points à chaque service. La valeur monétaire de ces points dépend du budget total négocié avec l'assureur, divisé par le nombre total de points représenté par les services remboursables assurés dans le cadre de l'association régionale. À la fin de chaque trimestre, chaque médecin libéral présente à l'association régionale un décompte indiquant le nombre total de points représenté par les services qu'il a assurés. Le système à points sera remplacé par un système de paiement à l'acte dans lequel une valeur fixe en euros sera attribuée à chaque service, et qui sera élaboré d'un commun accord entre l'assureur et l'association des médecins. Le risque de morbidité sera donc transféré aux assureurs en ce sens qu'ils devront verser des montants plus élevés si les médecins doivent traiter davantage de cas par suite d'une augmentation de la morbidité.

Les **hôpitaux** sont financés suivant un double système : les investissements sont planifiés par les administrations des 16 *Länder*, puis cofinancés par les *Länder* et l'administration fédérale, tandis que les assureurs financent les dépenses courantes et les coûts de gestion. Depuis janvier 2004, l'adaptation par l'Allemagne du système australien de groupes homogènes de malades (GHM) est le seul système de financement des dépenses courantes des hôpitaux, sauf en ce qui concerne les soins psychiatriques, qui sont encore facturés à la journée. Il y a des quasi-budgets, en ce sens que les associations régionales d'assureurs et les hôpitaux s'entendent à l'avance sur un niveau d'activité donné par GHM pour un an, en fonction des évolutions observées précédemment. Si ce niveau convenu est dépassé, 35 % seulement des sommes correspondantes sont payables la première année. Inversement, si le niveau d'activité prévu par GHM n'est pas atteint, l'hôpital doit rembourser 60 % de la différence. En d'autres termes, les versements en cas de sous-estimation ou de surestimation des niveaux d'activité effectifs ne sont ajustés que de façon marginale, et non en totalité. Les résultats observés sont ensuite pris en compte lors de la négociation du niveau d'activité à prévoir pour l'année suivante. Outre qu'il permet de lisser l'impact des variations du niveau d'activité sur le financement des hôpitaux, ce système protège les assureurs contre les effets d'une brusque augmentation de l'activité de ces derniers.

des cotisations supplémentaires auprès de leurs assurés, tandis que ceux qui dégagent des excédents peuvent accorder des remboursements.

- Une plus grande liberté des assureurs dans leurs relations contractuelles avec les prestataires, afin de leur permettre de se concurrencer par la qualité de leurs produits et leur efficacité (efficacité économique). En particulier, les assureurs auront davantage de possibilités de passer des contrats pour des ensembles limités – pour le système allemand – de soins relativement nouveaux, directement et sélectivement avec les prestataires.

- Une plus grande liberté contractuelle pour les assureurs, leur permettant de développer la concurrence par les prix sur le marché des produits pharmaceutiques, en particulier grâce à de plus larges possibilités de négocier des rabais avec les laboratoires pharmaceutiques.
- Par ailleurs, la réforme récente visait à remédier au fait qu'un nombre croissant de citoyens n'ont aucune assurance maladie, en rendant obligatoire l'assurance maladie et en rendant plus abordable l'assurance privée.

Les composantes de la coalition au pouvoir partageaient le même objectif d'un découplage entre les coûts des soins de santé et les revenus du travail, mais la réforme a finalement abouti à un compromis difficile entre différentes conceptions des moyens à utiliser pour atteindre cet objectif. Les chrétiens-démocrates donnaient la préférence à un système d'assurance sociale inspiré du modèle helvétique, financé par des primes forfaitaires variables suivant les collectivités³ et assorties d'abattements fiscaux en faveur des bas revenus, tout en préservant un marché privé distinct. Le découplage par rapport aux revenus du travail aurait été assuré par une dissociation entre cotisations et revenus. Les sociaux-démocrates, en revanche, souhaitent préserver le système de cotisations modulées en fonction des revenus, tout en assurant un certain découplage par un élargissement de l'assiette des cotisations. Ils proposaient d'étendre celle-ci à d'autres revenus que ceux du travail et d'intégrer les affiliés des assurances privées dans le système d'assurance public.

La réforme du financement des soins de santé doit aller plus loin

La réforme améliore les conditions cadres régissant la concurrence entre assureurs...

Le nouveau modèle de financement fondé sur la caisse centrale d'assurance maladie sera mis en place en 2009 pour le système d'assurance public. Alors qu'actuellement, les caisses d'assurance maladie fixent individuellement leurs cotisations, qui sont assises sur les revenus, ce sont les autorités qui fixeront un taux uniforme pour toutes les caisses. Pour faire en sorte que les recettes des caisses soient complètement dissociées des revenus des assurés, la caisse centrale d'assurance maladie attribuera une prime uniforme aux caisses pour chaque assuré. Par ailleurs, il est prévu de mettre en place en 2009 un système d'ajustement en fonction des risques de morbidité, qui accorderait aux caisses des ajustements financiers pour les assurés atteints d'affections chroniques nécessitant une prise en charge lourde. Un Conseil scientifique a recommandé de prendre en compte 80 pathologies dans le calcul des ajustements.

Le nouveau système d'ajustement en fonction de la structure des revenus et des risques constituera une amélioration importante, car tant que l'ajustement est incomplet, comme c'est le cas actuellement, les assureurs sont fortement incités à se concurrencer pour attirer des personnes à hauts revenus présentant peu de risques de morbidité. L'ajustement plus complet en fonction de la structure des revenus et des risques permettra aux assureurs de se concentrer sur la fourniture de traitements de haute qualité ayant un bon rapport coût-efficacité. La distorsion qui incitait auparavant les assureurs à ne pas offrir de bons traitements, parce que ceux-ci pouvaient attirer des clients coûteux à fort risque de morbidité, sera donc supprimée. Ainsi, la concurrence aura plus de chances de déboucher sur l'efficacité économique que sur la sélection des risques.

... mais les signaux transmis par les prix seront faibles et faussés

Avec le nouveau système, les signaux de prix proviendront de la surprime que devront percevoir les assureurs ne pouvant pas couvrir leurs coûts au moyen des sommes reçues

de la caisse centrale d'assurance maladie. Les caisses d'assurance ayant des coûts moins élevés que les autres pourront en revanche accorder des rabais pour attirer de nouveaux clients. Les patients peuvent changer d'assureur à tout moment, y compris lorsqu'il annonce une majoration des primes, et les assureurs doivent les avertir de cette possibilité au moment de chaque majoration. Les assureurs peuvent choisir de prélever des surprimes assises sur les revenus ou uniformes, mais afin d'éviter de mettre les assurés en difficulté financière, même la surprime uniforme ne peut dépasser 1 % du revenu des assurés soumis à cotisations. Un contrôle sera effectué pour veiller au respect de ce plafond de 1 % dès lors que la surprime dépassera € 8 par mois. Ainsi, pour les assurés à bas revenus, la surprime ne peut pas dépasser € 8, tandis que pour les assurés ayant des revenus plus élevés, elle ne peut pas dépasser € 36 par mois, compte tenu du niveau actuel du revenu plafonné soumis à cotisations. Les autorités fixeront initialement les taux de cotisation de telle manière que la caisse centrale d'assurance maladie couvre 100 % des dépenses du système d'assurance maladie public. Si la part des dépenses du système financée par la caisse centrale d'assurance maladie descend au-dessous de 95 %, les autorités devront relever les taux de cotisation. En d'autres termes, l'objectif actuel semble être de faire en sorte que les surprimes ne financent pas plus de 5 % des dépenses du système.

Les signaux transmis par les prix seront faibles, car une petite proportion des dépenses totales du système sera financée par les surprimes. De plus, le plafonnement de celles-ci à 1 % des bas revenus limite les possibilités de majoration au-delà des différences de taux de cotisation déjà observées aujourd'hui entre assureurs, qui peuvent atteindre 4 points. D'un autre côté, les cotisations sont réparties à parts égales entre les employeurs et les salariés dans le système actuel, alors que dans le nouveau système la surprime s'appliquera aux seuls salariés, ce qui devrait en soi avoir un effet plus prononcé sur ceux-ci. Néanmoins, cet effet sera très probablement trop faible pour compenser le plafonnement de la surprime à un pourcentage relativement bas du revenu de l'assuré et des dépenses totales du système.

Du fait de la clause de plafonnement destinée à éviter de mettre les assurés en difficulté financière, le montant de la surprime reflétera en partie le revenu de l'assuré et non pas seulement l'efficacité économique de l'assureur, ce qui constitue une distorsion. Comme la surprime est censée être un signal de prix et donc un moyen de renforcer la concurrence en termes d'efficacité économique, elle devrait en théorie refléter exclusivement l'efficacité des assureurs.

Par ailleurs, la redistribution résultant du plafonnement à 1 % ou de la structure familiale des ménages assurés s'opérera entre les clients des assureurs appliquant des surprimes, ce qui entraînera des distorsions supplémentaires (*Sachverständigenrat*, 2006). Du fait de la clause de plafonnement, les assureurs ne peuvent lever que des recettes limitées au moyen des surprimes applicables aux assurés ayant des bas revenus, si bien qu'ils devront se procurer le reste en majorant les surprimes applicables aux assurés ayant des revenus plus élevés. Les assureurs ayant dans leur clientèle un grand nombre d'assurés à bas revenus seront donc désavantagés. A la limite, si le plafond de 1 % est atteint pour de nouveaux groupes d'assurés par la suite, les assureurs seront obligés de majorer davantage encore la surprime applicable aux autres assurés. Une simulation révèle ainsi que 61 % des clients de certains assureurs ayant un fort pourcentage d'assurés à bas revenus seraient concernés par le plafond de 1 % même avec une surprime relativement faible de € 10 par mois (Schawo et Schneider, 2006). Si une caisse locale d'assurance maladie a besoin d'appliquer une surprime uniforme de € 20 par mois pour combler son déficit de financement, le plafonnement à 1 % l'empêchera d'obtenir la totalité des fonds dont elle a

besoin. De même, les assureurs appliquant une surprime et comptant parmi leurs assurés de nombreux ménages dont les membres sont pris en charge gratuitement devront imposer à leurs assurés « cotisants » des surprimes plus importantes que les assureurs devant assumer des dépenses comparables mais comptant moins d'assurés pris en charge gratuitement.

La surprime devrait être uniforme et la redistribution devrait s'opérer par voie d'allègements d'impôts

La décision implicite de limiter le signal transmis par les prix à 5 % des dépenses totales du système et à 1 % des revenus des assurés semble être une occasion manquée, en particulier dans la mesure où elle n'encourage pas davantage d'assurés à bas revenus à réagir. La surprime forfaitaire directement recouvrée, jointe à la possibilité de changer d'assureur à tout moment, y compris avant le recouvrement des surprimes annoncées, incite sans doute très largement les assurés à bas revenus à changer d'assureur. La part importante des cotisations au financement de l'ensemble du système qui devrait être fonction des revenus du travail et la possibilité de quitter immédiatement un assureur qui annonce une surprime devraient être suffisantes pour protéger les petits salariés contre d'éventuelles difficultés financières. Les autorités devraient donc uniformiser la surprime sans plafonner son montant par rapport au revenu des assurés.

Si une redistribution plus poussée se révèle nécessaire, elle ne devrait pas s'opérer parmi la clientèle des assureurs appliquant des surprimes, mais par le biais d'allègements d'impôts afin d'éviter de fausser la concurrence et il faudrait veiller à ce qu'elle soit financée par tous les contribuables⁴. Sinon, les assureurs dont la clientèle présente une structure de revenus ou une structure familiale défavorable seront désavantagés et il y aura toujours une tendance peu souhaitable à attirer de préférence des assurés à revenus élevés n'ayant pas de famille à prendre en charge gratuitement. Comme la réduction des incitations à la sélection des risques est un objectif important de la réforme, il faudrait éviter cet écueil. Il convient toutefois de noter que des allègements d'impôts auraient non seulement pour effet de ne pas pousser les titulaires de bas salaires à rechercher un assureur efficient, mais aussi de subventionner des assureurs relativement inefficients au moyen de fonds publics.

Des surprimes uniformes plus élevées permettraient de dissocier davantage le financement des soins de santé et les coûts de main-d'œuvre

Une augmentation de la surprime uniforme permettrait de dissocier le financement des soins de santé et les coûts de main-d'œuvre, objectif important de la réforme, mais elle nécessiterait aussi des allègements fiscaux plus substantiels en faveur des bas salaires, ce qui pourrait en soi poser des problèmes. Il y aurait découplage même si des allègements d'impôts se révélaient nécessaires pour éviter des difficultés financières, parce que les recettes fiscales générales ont une assiette plus large que les cotisations sociales. Aux Pays-Bas, qui ont mis en place un système similaire en 2006, les cotisations uniformes représentent une part beaucoup plus importante des cotisations totales. L'objectif était de faire en sorte qu'elles permettent de financer 50 % des dépenses (Greß et autres, 2007). Cela permet d'émettre un signal plus significatif en termes de prix et donc de développer la concurrence sur les prix. D'un autre côté, des primes uniformes plus élevées rendent aussi plus nécessaire la protection des petits salariés contre les difficultés financières, rôle qui revient aux allègements d'impôts aux Pays-Bas. Ainsi qu'on l'a signalé plus haut, ceux-ci réduisent le signal transmis par les prix pour les assurés qui en bénéficient, tout en subventionnant les assureurs inefficients, si l'on pose l'hypothèse que la concurrence n'est

pas faussée par des différences de structures de revenus et de risques. La Suisse se trouve confrontée à ce type de problème avec son système de primes uniformes accompagnées d'avantages fiscaux en faveur des bas salaires. L'exemple de la Suisse révèle aussi qu'il peut être difficile de limiter les augmentations des allègements d'impôts si une hausse persistante des coûts de santé fait monter les primes d'assurance, et que les autorités finissent par être obligées d'accroître la valeur des avantages fiscaux (OCDE, 2006). Il ne semble pas y avoir d'autre solution qu'un compromis entre équité et efficacité lorsqu'on veut utiliser la concurrence pour obtenir une meilleure efficacité économique des soins de santé, et il n'y pas actuellement d'exemple de pays ayant réussi à traiter simultanément les deux problèmes de façon entièrement satisfaisante.

En poursuivant la réforme, l'Allemagne devrait rechercher un juste équilibre entre la nécessité d'appliquer une surprime suffisamment importante pour transmettre un signal de prix effectif et celle d'éviter que les allègements d'impôts nécessaires en faveur des bas salaires ne créent à leur tour des problèmes d'efficacité. Une surprime modérée rendant pratiquement inutiles des allègements d'impôts en faveur des bas salaires serait sans doute la meilleure solution, mais il serait probablement possible d'accroître la part de la surprime dans le financement des dépenses totales du système au-delà du plafond de 5 % actuellement envisagé.

Des contributions budgétaires plus importantes limiteront l'impact du financement de la santé sur les coûts de main-d'œuvre...

Afin de réduire l'impact de l'augmentation des dépenses de santé sur les coûts de main-d'œuvre, les contributions du budget fédéral à la caisse centrale d'assurance maladie seront progressivement portées à € 14 milliards après 2015. Théoriquement, les autorités ont l'intention d'utiliser des contributions budgétaires pour dédommager les assureurs qui devront financer des prestations sans recevoir de cotisations ou en percevant des cotisations partielles de la part de leurs assurés, par exemple dans le cas des conjoints ou enfants d'assurés qui n'ont pas de revenus soumis à cotisations sociales. Les contributions budgétaires ont pour effet d'étendre le financement de ces éléments redistributifs à l'ensemble des contribuables, ce qui résout en partie le problème d'équité dû à la segmentation du système de santé entre assurance publique et assurance privée.

Tableau 6.2. Contributions du budget général à l'assurance sociale maladie

En milliards d'euros

Année	Réforme de 2004 du système de santé	Loi de finances 2006	Réforme de 2007 du système de santé
2004	1	1	–
2005	2.5	2.5	–
2006	4.2	4.2	–
2007	4.2	1.5	2.5
2008	4.2	0	2.5
2009	4.2	0	4.0
2010	4.2	0	5.5
2015	4.2	0	13
2016	–	–	14

Source : Ministère de la Santé.

Cependant, on peut se demander si la réforme va vraiment se concrétiser étant donné les fortes variations des contributions du budget général au financement du système d'assurance maladie au cours de la période récente. Le tableau 6.2 montre comment les scénarios d'évolution des contributions budgétaires ont été modifiés par des dispositions législatives adoptées par la suite. On voit que les contributions budgétaires ont été sensiblement réduites en 2007 par rapport à 2006 et que, malgré l'augmentation progressive prévue, elles ne dépasseront pas leur niveau de 2006 avant 2010. Les autorités ne sont pas encore parvenues à une décision sur le financement de l'augmentation des contributions budgétaires à la caisse centrale d'assurance maladie. Elles devraient s'efforcer de le faire rapidement afin de ne pas compromettre cette importante réforme.

Si la réforme est menée à bien, en revanche, l'augmentation progressive des contributions budgétaires finira par contribuer à alléger la charge que fait peser le financement des soins de santé sur les coûts de main-d'œuvre non salariaux et par avoir une influence potentiellement favorable sur l'emploi, notamment au bas de l'échelle des salaires. Ce sera le cas même si l'augmentation des contributions budgétaires fédérales devait être financée principalement par un alourdissement de la fiscalité directe. En effet, les impôts sur le revenu sont assis non seulement sur les revenus du travail, mais aussi sur d'autres revenus, un plus grand nombre de personnes paient des impôts sur le revenu que des cotisations d'assurance, notamment les 10 % de la population ayant souscrit une assurance privée, et contrairement à l'assiette des cotisations sociales, celle des impôts sur les revenus d'activité n'est pas plafonnée. Le remplacement des cotisations d'assurance par des impôts sur le revenu permettrait par conséquent de répartir la charge plus largement. La pression exercée par le financement de la santé sur les coûts de main-d'œuvre non salariaux pourrait s'atténuer encore plus si l'augmentation des contributions budgétaires était financée par des majorations d'autres impôts, sur la consommation, par exemple, ou par des réductions de dépenses dans d'autres domaines. D'après une étude récente, un transfert de charges des revenus du travail vers d'autres sources de revenus pourrait avoir des effets positifs substantiels en termes d'efficacité, de croissance économique et de viabilité budgétaire (Botman et Danninger, 2007).

... mais jusqu'ici la pression exercée par le financement des soins de santé sur les coûts de main-d'œuvre non salariaux s'est accentuée

Pour l'instant, des décisions politiques ont réduit les recettes tout en alourdissant les coûts à la charge des assureurs. C'est la raison pour laquelle les cotisations ont été relevées en 2007, alors que l'objectif des autorités était de réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Anticipant une diminution des contributions budgétaires fédérales et une augmentation du coût des médicaments à la suite de la majoration de 3 points de la TVA dans les premiers mois de 2007, la majorité des assureurs ont relevé leurs taux de cotisation dès le début de l'année. C'est ainsi qu'au premier semestre 2007, les taux de cotisation moyens ont dépassé de 0.6 points leur niveau d'un an auparavant. Grâce à l'évolution favorable du marché du travail, les assureurs ont pu dégager un excédent imprévu de € 307 millions au total au premier semestre 2007, ce qui pourrait permettre à certains d'entre eux d'abaisser leur taux de cotisation. Cependant, ces recettes ont probablement en partie au moins un caractère conjoncturel.

Une augmentation des contributions budgétaires et la suppression de la gratuité de la prise en charge des conjoints seraient utiles

La majoration de la TVA en 2007 a eu un effet défavorable, quoiqu'imprévu, sur les dépenses de santé et donc sur les coûts de main-d'œuvre non salariaux, contrairement à l'un des objectifs affichés de la réforme fiscale, à savoir le transfert partiel des cotisations sociales des revenus du travail vers d'autres revenus. Cette majoration, jointe à une conjoncture favorable, a permis au gouvernement d'abaisser sensiblement les cotisations d'assurance chômage, en les ramenant de 6.5 % à 3.3 % en 2008. En revanche, elle s'est intégralement répercutée sur les prix des médicaments, qui sont soumis à la TVA à taux plein en Allemagne, contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Pour des raisons de cohérence des politiques, le gouvernement pourrait peut-être se demander s'il n'y aurait pas lieu d'accroître les contributions budgétaires afin d'atténuer l'impact de la majoration de la TVA sur les comptes des caisses d'assurance⁵.

En outre, et en remplacement d'une partie des contributions budgétaires à la caisse centrale d'assurance maladie, le gouvernement devrait aussi réexaminer la gratuité de la prise en charge des conjoints, qui alourdit les coûts de main-d'œuvre non salariaux pour les cotisants, tout en favorisant le chômage ou le sous-emploi des seconds apporteurs de revenus. Cette situation pèse sur l'assiette des cotisations et sur la croissance économique. Une participation de tous les contribuables au financement de la prise en charge gratuite des conjoints serait plus équitable que le dispositif actuel de financement par les charges sociales et réduirait aussi dans une certaine mesure l'impact négatif sur les coûts de main-d'œuvre non salariaux. En revanche, on ne pourra mettre un terme à l'effet dissuasif de la gratuité de la prise en charge sur l'exercice d'une activité professionnelle à plein-temps par les seconds apporteurs de revenus qu'en obligeant tous les couples à verser des cotisations d'assurance pour chacun des conjoints (voir également le chapitre 2). Cela permettrait en outre d'abaisser les cotisations, avec potentiellement des effets positifs supplémentaires sur l'emploi. Les autorités voient dans la gratuité de la prise en charge des conjoints un moyen de respecter l'obligation constitutionnelle de protéger le mariage, mais étant donné ses effets secondaires défavorables, elles devraient se demander s'il n'y a pas d'autres moyens de parvenir au même but. Les préoccupations sociales concernant la couverture maladie des conjoints qui ne travaillent pas sont d'une part déjà prises en compte dans la réforme actuelle de l'assurance maladie, qui instaure l'assurance maladie obligatoire. D'autre part, l'aspect financier devrait être traité via des contributions budgétaires qu'on pourrait financer par des économies sur les remboursements pour indemniser les caisses d'assurance maladie au titre de leurs affiliés qui ne sont pas des cotisants.

Réforme de l'assurance maladie privée

Une assurance maladie obligatoire et plus abordable améliorera l'accès universel aux soins...

Pour faire face au problème de l'augmentation du nombre de citoyens non assurés – environ 200 000 personnes au début de 2007 – la réforme rend l'assurance maladie obligatoire tout en visant à la rendre plus abordable. Les personnes couvertes par l'assurance maladie privée sont plus aisées en moyenne que celles qui relèvent de l'assurance maladie publique, mais le passage dans le système d'assurance privée peut aboutir à une perte de couverture si, ultérieurement, l'assuré vient à ne pas pouvoir honorer ses primes par suite d'une perte de revenu ou d'emploi, ou en cas de forte majoration des primes à la suite d'une réévaluation des risques, notamment en fonction de l'âge.

Afin de permettre aux personnes présentant un risque de morbidité élevé et à celles qui voient leurs revenus diminuer après avoir rempli les conditions nécessaires pour souscrire une assurance maladie privée d'acquitter plus facilement leurs primes d'assurance, les assurances maladie privées devront offrir une police type désignée sous le nom de « tarif de base » à partir de 2009. Il n'y aura pas d'ajustement en fonction des risques, sauf au moment de la signature du contrat (selon l'âge et le sexe), et la couverture sera semblable à celle de l'assurance publique. Les compagnies d'assurance privées devront offrir ce tarif à quiconque remplira les conditions et le demandera, mais de stricts délais de transfert seront imposés pour les personnes déjà couvertes par une police d'assurance privée différente⁶. La prime ne pourra pas être supérieure à la cotisation maximum au titre de l'assurance maladie publique et des aides seront accordées aux personnes qui n'auront pas les moyens de l'acquitter⁷.

... mais il serait préférable d'inclure les assureurs privés dans le cadre de la réforme du financement de l'assurance maladie publique

Cependant, il serait préférable d'inclure les assureurs privés et leurs clients dans le nouveau système de financement fondé sur la caisse centrale d'assurance maladie car cela permettrait de traiter les problèmes d'équité et d'efficacité dus à la segmentation du système de santé entre l'assurance publique et l'assurance privée. Le problème de l'équité sera en partie résolu avec l'affectation de contributions budgétaires fédérales plus importantes à la caisse centrale d'assurance maladie, mais cela ne compensera pas en totalité la redistribution opérée par le biais de l'assurance maladie publique et l'expérience a montré que les contributions budgétaires peuvent fluctuer. L'inclusion des assureurs privés dans le système de financement fondé sur la caisse centrale d'assurance maladie serait un moyen plus juste et plus fiable d'assurer un financement plus équitable.

Un système unifié de financement de l'assurance maladie pour tous les citoyens permettrait aussi d'améliorer le partage de risques et l'efficacité, comme on l'a expliqué plus haut, ce qui pourrait contribuer à une baisse des cotisations et, partant, à un plus grand dynamisme de la croissance et de l'emploi. D'après des études récentes, le système public d'assurance maladie accuse des pertes d'environ € 750 millions chaque année, par suite de transferts d'assurés entre le système privé et le système public (Albrecht et autres, 2007a). Dès lors que des personnes à hauts revenus présentant de faibles risques de morbidité peuvent se retirer du système, le partage des risques entre les autres assurés devient plus coûteux, d'où des cotisations plus élevées. Étant donné que celles-ci sont assises sur les revenus du travail, l'emploi s'en ressent aussi, de même que, à leur tour, la croissance et l'assiette des cotisations, et l'on se trouve alors en présence d'un cercle vicieux qui a une incidence négative sur l'ensemble de la collectivité. L'inclusion des assureurs privés dans le système de financement fondé sur la caisse centrale d'assurance maladie, comme aux Pays-Bas, permettrait un partage des risques plus efficace et une plus grande équité en matière de financement. Les assureurs privés auraient toujours la liberté d'offrir une couverture plus étendue que le système public d'assurance maladie.

La réforme n'offre que des possibilités limitées de développement de la concurrence entre assureurs privés

Pour stimuler la concurrence entre assureurs privés, les autorités ont facilité le transfert de réserves accumulées au profit du nouvel assureur, mais cette mesure est très limitée. Les réserves servent à lisser les cotisations sur la durée de la vie. Sans elles, les

primes augmenteraient encore plus fortement avec l'âge, du fait de l'accroissement de la morbidité. En d'autres termes, si les réserves ne sont pas transférables, le changement d'assureur devient de moins en moins intéressant. Cela étant, des délais stricts seront imposés aux personnes déjà assurées dans le système privé et le transfert des réserves sera limité au montant des avoirs qui auraient été accumulés en fonction du tarif de base. Les personnes titulaires d'un contrat d'assurance offrant une plus large couverture risquent de perdre une part considérable de leurs avoirs, si bien que le transfert ne sera toujours pas intéressant pour elles. Par conséquent, la concurrence entre assureurs privés sera limitée au tarif de base, qui sera probablement intéressant surtout pour les personnes qui auraient à verser d'importantes surprimes de risque dans le cadre de contrats normaux d'assurance maladie privée. Ainsi, le tarif de base pourrait faire l'objet d'une antisélection. Pour empêcher que les assureurs soient en situation de désavantage concurrentiel à cause de risques de morbidité différents dans le cadre du tarif de base, un ajustement en fonction de la structure des risques s'appliquera.

Il est difficile de développer la concurrence entre prestataires de soins

Le système fera une plus large place aux contrats directs et sélectifs...

La nouvelle réforme permettra aux assureurs de recourir davantage à des contrats directs et sélectifs, et donc d'influer directement sur la qualité et l'efficacité économique des services assurés et de se distinguer les uns des autres par leur offre. Si, en revanche, ils demeuraient obligés de recourir exclusivement à des contrats collectifs (encadré 6.2), le seul paramètre sur lequel ils pourraient agir serait leurs propres coûts administratifs.

Les autorités ont aussi recours à des contrats sélectifs pour développer certains types de soins relativement nouveaux – du moins pour l'Allemagne – (encadré 6.3), car il s'est révélé difficile de le faire dans le cadre traditionnel des contrats collectifs entre les associations professionnelles d'assureurs et de prestataires. Les contrats distincts pour le secteur hospitalier et le secteur ambulatoire et les possibilités limitées de transfert de ressources entre les deux secteurs n'incitaient guère les prestataires à coopérer d'un secteur à un autre et à améliorer la coordination des soins. Des contrats sélectifs faisant appel à des prestataires de différents secteurs permettraient de remédier à ce problème. En outre, les contrats collectifs dans le secteur ambulatoire prévoient pour la plupart le versement de sommes forfaitaires par les assureurs aux associations de médecins, qui les redistribuent ensuite à leurs membres en fonction du volume de services fournis. Rien n'incite dans ce système les prestataires à développer de nouveaux types de soins. Là encore, il serait possible de remédier au problème en autorisant les assureurs à passer des contrats directs et sélectifs avec les prestataires, possibilité que les autorités ont largement développée ces dernières années. Cependant, il convient de noter que les contrats sélectifs seront limités aux types de soins décrits dans l'encadré 6.3, alors que les contrats collectifs resteront obligatoires pour tous les autres services.

Les dispositifs décrits dans l'encadré 6.3 existaient auparavant, mais la réforme de 2007 vise à en développer l'utilisation. Elle oblige les caisses d'assurance à offrir des programmes de médecin référent, ainsi que des tarifs spéciaux pour ceux des assurés qui participent à des programmes de gestion des pathologies, de soins intégrés⁸ et de soins ambulatoires spécifiques. Les assurés qui désirent participer à ces programmes s'engagent à limiter leur choix de médecins pendant un certain temps conformément au modèle appliqué. Les assureurs peuvent offrir des incitations financières à leurs clients qui

Encadré 6.3. Nouveaux types de soins

Les *programmes de soins intégrés* ont été conçus de manière à assurer une meilleure coordination des soins entre les médecins généralistes et les spécialistes, les hôpitaux et la médecine ambulatoire, la réadaptation et, dans certains cas, les pharmaciens. Depuis 2000, les assureurs sont autorisés à négocier des contrats de soins intégrés faisant généralement intervenir des acteurs d'au moins deux secteurs distincts ou spécialités différentes. L'objectif était d'améliorer la qualité des soins et leur efficacité économique. Cependant, la mise en route a été lente, car la loi stipulait que les budgets sectoriels devaient être réduits du montant consacré aux programmes de soins intégrés afin d'éviter que les dépenses de santé ne s'accroissent. Or, la loi ne prévoyait pas de mécanisme permettant de le faire. Cette option s'est révélée peu utilisable dans la pratique, les négociateurs hésitant à accepter de réduire leur budget pour financer en partie des prestataires d'autres secteurs. Afin d'améliorer les dispositions légales et les mécanismes d'incitation financière en faveur des programmes de soins intégrés, les assureurs ont été autorisés à partir de 2004 à passer des contrats directs et sélectifs avec des prestataires de différents secteurs et spécialités dans le cadre de programmes de soins intégrés. Dans un premier temps, des crédits représentant jusqu'à 1 % des budgets sectoriels ont été préaffectés à ces projets, initialement jusqu'à 2006, mais ce délai a été prolongé avec la réforme de 2007. Ainsi, les assureurs peuvent conserver jusqu'à 1 % de l'ensemble des montants facturés par les hôpitaux et jusqu'à 1 % des sommes devant être versées aux médecins libéraux. S'ils n'investissent pas les montants correspondants dans des projets de soins intégrés dans un délai de 3 ans, ils doivent les restituer aux hôpitaux et aux médecins.

Les *programmes de gestion des pathologies* ont pour objet d'offrir de meilleurs soins pour certaines maladies chroniques en établissant des parcours cliniques et en formulant des avis fondés sur des observations et périodiquement mis à jour. Il en existe actuellement pour le diabète, le cancer du sein, les maladies coronariennes et l'asthme. Ils visent à impliquer davantage les patients dans les choix de traitements et à améliorer la coordination des soins entre secteurs, de même que la réadaptation. L'Institut pour la qualité et l'efficacité des soins de santé (IQWiG), fondé en 2004, est chargé de réaliser des recherches et de formuler des avis. Le nombre de programmes de ce type pour certaines maladies chroniques a sensiblement augmenté depuis 2002. Depuis 2004, les hôpitaux sont aussi autorisés à assurer des soins impliquant une hospitalisation dans le cadre de ces programmes. Les assureurs ont surtout été incités à offrir ce type de programme par des ajustements financiers en fonction de la structure des risques : des sommes supplémentaires leur sont attribuées, par rapport aux coûts de traitement standardisés, lorsque leurs assurés y participent. Ces dispositions seront redondantes et seront probablement supprimées une fois que le nouveau mécanisme d'ajustement en fonction de la structure des risques aura été mis en place en 2009 : celui-ci se traduira par des ajustements des coûts standardisés pour 50 à 80 maladies chroniques. Les programmes de gestion des pathologies peuvent être offerts et financés sous la forme de programmes de soins intégrés. Bien qu'ils n'aient pas fait l'objet d'évaluations complètes, des recherches préliminaires effectuées dans certaines régions donnent à penser qu'une partie d'entre eux au moins ont permis d'améliorer la qualité des soins (Altenhoffen et autres, 2002). En revanche, une autre étude laisse entendre que l'association de ces programmes à des ajustements en fonction de la structure des risques a provoqué une participation excessive de patients, sans que soit vraiment prise en compte leur valeur thérapeutique (Häussler et Berger, 2007).

Encadré 6.3. Nouveaux types de soins (suite)

Le modèle du médecin référent est encouragé depuis la réforme de 2004, qui a obligé les assureurs à offrir ce type de programme à leurs patients. Ce modèle repose sur l'idée est que c'est au généraliste qu'il appartient d'orienter ses patients vers les traitements, afin d'éviter les traitements ou diagnostics multiples et coûteux et d'améliorer les flux d'informations entre les différentes catégories de prestataires, et donc l'efficacité économique.

Les soins ambulatoires spécifiques : la réforme de 2007 permet aux assureurs de passer, pour le compte de leurs clients, des contrats de soins ambulatoires spécifiques en dehors des contrats collectifs, directement auprès de prestataires ou groupes de prestataires, sur la base de contrats sélectifs. Les assureurs peuvent alors offrir à leurs membres des plans en vertu desquels ces derniers s'engagent à n'utiliser que les services de soins ambulatoires qui font l'objet d'un contrat sélectif.

Les soins ambulatoires très spécialisés assurés par les hôpitaux : depuis 2004, les hôpitaux peuvent fournir des soins ambulatoires très spécialisés, par exemple pour les patients atteints de cancers ou du SIDA, dans le cadre des programmes de soins intégrés. Cependant, cette option n'a pratiquement pas été utilisée jusqu'ici.

choisissent d'y participer, notamment sous la forme de réductions des frais restant à la charge des patients ou des primes. Ils sont obligés d'inciter leurs assurés à participer à des dispositifs de médecin référent. Afin de développer l'offre de soins ambulatoires très spécialisés par les hôpitaux, jusqu'ici pratiquement inexistantes, les *Länder* peuvent désormais délivrer à des hôpitaux se trouvant sur leur territoire des agréments pour assurer de tels services. Les assureurs devront rembourser ces soins très spécialisés au même tarif que ceux qui sont appliqués hors secteur hospitalier⁹.

... mais la coexistence de contrats collectifs et de contrats sélectifs pose des problèmes

Cependant, comme les contrats collectifs resteront la norme et que tous les assureurs seront tenus de s'y conformer, leur coexistence avec des contrats sélectifs posera des problèmes. Afin d'éviter que le financement des contrats sélectifs ne constitue une dépense supplémentaire, les assureurs pourront réduire leurs versements au titre des contrats collectifs d'un montant équivalent à la valeur des services ayant fait l'objet de contrats sélectifs (Cassel et autres, 2006; Greß et autres, 2006). D'ailleurs, la réforme rend cet ajustement obligatoire. Cependant, le soin de négocier les détails du mécanisme d'ajustement a été laissé dans une large mesure aux contractants. Ce dispositif n'a pas très bien fonctionné dans le passé, car les contrats sélectifs ne bénéficient qu'à certains des signataires des contrats collectifs et ils lèsent les autres (Jacobs, 2007). Il faudrait par exemple que les associations de médecins acceptent un ajustement à la baisse des versements qu'elles reçoivent des assureurs dans le cadre des contrats collectifs, alors que seuls leurs membres qui participent à des contrats sélectifs pourraient bénéficier d'une compensation¹⁰. Dans ces conditions, les signataires de contrats collectifs risquent de ne pas parvenir à s'entendre sur un mécanisme d'ajustement équitable de nature à aboutir à des économies globales.

C'est principalement à cause de ces difficultés que le recours aux contrats sélectifs n'a été intensif jusqu'ici que lorsque des incitations financières supplémentaires ont été accordées, à savoir dans le cadre des programmes de gestion des pathologies et de soins intégrés¹¹. Pour les autres programmes, comme les soins ambulatoires spécifiques et le modèle du médecin référent, les contrats sélectifs ont été limités et ceux qui ont été développés ont souvent été

financés en sus des contrats collectifs. S'agissant des soins ambulatoires très spécialisés dispensés par les hôpitaux, l'ajustement incomplet s'est révélé être un obstacle supplémentaire, car les assureurs offrant ce type de soin à des patients atteints de maladies chroniques nécessitant des traitements lourds auraient pris le risque d'attirer de nouveaux membres nécessitant des traitements très coûteux sans recevoir en retour de compensation financière.

Le financement des contrats sélectifs risque de s'ajouter à celui des contrats collectifs

A l'avenir, les autorités devront veiller de très près à ce que les assureurs soient capables de conclure des contrats sélectifs sans y consacrer des financements supplémentaires. Dans le cas contraire, elles devront trouver les moyens de renforcer la position des assureurs dans les négociations. Sinon, les services et le financement des programmes que les assureurs sont obligés d'offrir risquent de connaître une expansion excessive qui empêchera de nouveaux types de soins de contribuer à renforcer l'efficacité économique des soins de santé.

Pour renforcer la position des assureurs dans la négociation des contrats, on pourrait leur permettre de passer des contrats directs et sélectifs pour tous les services. Ils souhaiteront peut-être continuer à conclure des contrats collectifs pour une partie de leurs services, car les coûts de transaction seront moins élevés. Par ailleurs, les contrats collectifs s'accompagnent d'une stricte obligation, pour les associations de médecins, de garantir l'accès aux soins dans des limites géographiques et temporelles raisonnables, et ce dispositif fonctionne de façon satisfaisante. Si les assureurs ont davantage recours à des contrats sélectifs, c'est à eux qu'il appartiendra de garantir cet accès¹². Cela aura pour eux un coût, et il se pourrait que les résultats ne soient pas aussi satisfaisants qu'actuellement, au début du moins. Cependant, le simple fait d'autoriser les assureurs à ne plus recourir à des contrats collectifs pourrait renforcer suffisamment leur pouvoir de négociation pour leur permettre d'obtenir des réductions sur ce type de contrat.

Les autorités doivent examiner si la concurrence produit les effets escomptés

Il est difficile de dire dès à présent si une concurrence fondée sur des contrats sélectifs permettra effectivement d'améliorer l'efficacité économique et la qualité, en particulier dans la mesure où les nouveaux programmes décrits dans l'encadré 6.3 n'ont pas été évalués de façon exhaustive et systématique jusqu'ici. Les autorités devraient examiner de près les résultats et améliorer l'assurance qualité prévue par la loi et mise en œuvre par les partenaires contractuels en faisant procéder à des évaluations périodiques indépendantes.

Des évaluations régulières et la publication de leurs résultats seront également importantes dans la mesure où il faut que les patients et les assureurs disposent d'informations suffisantes pour que la concurrence aboutisse à une amélioration qualitative. Les contrats sélectifs impliquent que les signataires s'engagent à limiter leur choix de prestataires. Les assurés n'accepteront de le faire que s'ils ont la certitude que les programmes qui leur sont offerts sont de qualité. De même, ils ne délaisseront les assureurs offrant des services de mauvaise qualité pour ceux qui proposent des services de haute qualité que s'ils disposent des informations nécessaires pour se faire une opinion à cet égard.

Les autorités se sont employées à améliorer l'information sur la qualité des soins, notamment en créant l'Institut pour la qualité et l'efficacité des soins de santé (IQWiG), mais d'autres initiatives pourraient être prises à cet égard. L'IQWiG fournit des informations indépendantes fondées sur des données d'observation, y compris pour les consommateurs, sur sa page web, mais les programmes décrits dans l'encadré 6.2 n'ont pas été évalués de

façon systématique pour les patients, jusqu'ici. Les autorités pourraient se charger de définir une série d'indicateurs et d'autres informations importantes que les prestataires seraient tenus de publier régulièrement. Des organismes indépendants d'essai et d'homologation des produits, comme la *Stiftung Warentest*, pourraient aussi jouer un rôle en évaluant la qualité et l'efficacité économique des plans d'assurance maladie proposés. C'est là une tâche complexe mais nécessaire pour fournir les informations grâce auxquelles la concurrence pour la qualité pourra jouer. Il faut en permanence s'employer à améliorer la fiabilité des informations concernant la qualité des soins dans un système qui s'appuie sur la concurrence pour offrir un meilleur rapport qualité-prix aux consommateurs.

Il est difficile de dire si les patients demanderont effectivement à bénéficier des nouveaux services et les assureurs devront peut-être leur offrir des incitations financières substantielles pour les amener à accepter de limiter leur choix de médecins. L'expérience des Pays-Bas a montré que les patients peuvent beaucoup hésiter à le faire. À cet égard, on ne sait trop s'il aurait fallu obliger les assureurs à offrir à leurs clients des programmes volontaires de médecin référent accompagnés d'incitations financières. Plus de 90 % des patients allemands indiquent avoir un médecin de famille et à peine plus d'un quart signalent ne pas avoir de médecin référent (Schoen et autres, 2007). Par ailleurs, il n'est pas certain que le modèle du médecin référent contribue à réduire globalement les dépenses de santé (Greß et autres, 2004). D'après une étude récente, le coût de la multiplication des diagnostics et traitements résultant de l'accès gratuit et direct aux spécialistes en Allemagne serait surestimé (Albrecht et autres, 2007b). Ainsi, il n'est pas sûr que le modèle du médecin référent produise les économies nécessaires pour permettre aux assureurs de compenser les différentes incitations financières qu'ils doivent offrir à leurs clients. Il aurait peut-être été préférable de laisser aux assureurs le soin de déterminer s'ils peuvent réaliser des économies avec le système du médecin référent et quelle configuration lui donner. Par ailleurs, l'Allemagne aurait pu mettre en place un système de filtrage obligatoire, ce qui, au moins, n'aurait pas entraîné de dépenses supplémentaires pour les assureurs.

Les nouveaux programmes de soins élargissent le choix offert aux consommateurs, mais ils peuvent être utilisés à tort à des fins de sélection des risques

La réforme oblige les assureurs à offrir des programmes de soins prévoyant des franchises ou un remboursement partiel des primes en cas d'utilisation limitée des services de santé. En outre, ils devront offrir le choix entre des prestations en nature, ce qui est la norme actuellement, et un système de remboursement. Auparavant, les franchises n'étaient proposées qu'aux personnes qui s'affiliaient volontairement au système public d'assurance maladie alors qu'elles auraient pu souscrire une assurance maladie privée.

Bien que l'extension de la gamme des tarifs proposés à toutes les personnes affiliées à l'assurance maladie publique permette incontestablement d'offrir un plus large choix aux consommateurs, il est difficile de dire si les franchises ou les remboursements de cotisations engendreront des économies pour l'ensemble du système d'assurance publique, comme le souhaitent les autorités. Pour cela, il faudrait que les économies soient supérieures aux incitations financières à accorder aux personnes qui choisissent cette option. Il n'y a pas de lien direct entre le volume de services utilisé et les versements effectués par les utilisateurs aux associations de médecins, dans la mesure où ces versements dépendent du nombre de patients et des dépenses antérieures. Toutefois, la structure de morbidité des assurés relevant des contrats sélectifs est prise en compte de façon à corriger les montants négociés dans les contrats collectifs. Une réduction du nombre de consultations ne

pourrait entraîner une diminution des versements des assureurs aux associations de médecins qu'à plus long terme, si la baisse de l'utilisation des services était notable et pouvait servir de base à une renégociation des versements aux associations de médecins en fonction du nombre de patients. La loi prévoit expressément que si une caisse d'assurance maladie offre ces nouveaux tarifs, le coût devra être financé *ex ante* par des économies et des gains d'efficience dans le cadre de ces tarifs, mais il faudra soigneusement vérifier si tel est bien le cas *ex post*. Il est donc important que les rapports périodiques sur les effets des nouveaux tarifs contiennent des informations précises sur la manière de réaliser les économies.

Simultanément, les tarifs assortis de franchise ou de remboursements de cotisations peuvent avoir des effets secondaires peu souhaitables. Premièrement, il ne faut pas que les patients réduisent le nombre de consultations dont ils ont besoin dans le but d'économiser, en particulier parce que cela risquerait d'accroître les frais de traitement par la suite. Or, d'après certaines enquêtes, les ménages à bas salaire auraient tendance à ne pas consulter de médecin lorsqu'ils sont malades afin d'éviter d'avoir à prendre en charge une partie du prix de la consultation. La proportion de personnes indiquant avoir agi de la sorte au cours de l'année écoulée est en fait relativement élevée en Allemagne, par comparaison avec les autres pays (Schoen et autres, 2007). Par ailleurs, les abattements risquent d'être utilisés à des fins de sélection des risques. Comme ils sont intéressants principalement pour les ménages à revenus élevés présentant peu de risques de morbidité qui, de toute façon, ne consultent que rarement un médecin, ils pourraient servir à attirer ce groupe de patients. L'amélioration du système d'ajustement en fonction de la structure des risques qui doit intervenir en 2009 réduira cet écueil, selon que l'ajustement sera complet ou non. Cependant, étant donné que la nature de la surprime, dans le nouveau système de financement, incite dans une certaine mesure les assureurs à essayer d'attirer une clientèle aisée, comme on l'a vu plus haut, les abattements pourraient incontestablement être utilisés à des fins de sélection des risques. Il faudra que les autorités contrôlent de très près les effets des nouveaux tarifs sur la situation financière des assureurs et sur la concurrence qu'ils peuvent se livrer, et qu'elles déterminent s'ils entraînent une sélection des risques.

Le marché pharmaceutique pose des problèmes d'efficacité économique

Des mesures administratives ont permis de réduire les dépenses pharmaceutiques

À certains égards, la réglementation régissant les prix et l'accès au marché en Allemagne est relativement légère par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, mais les initiatives visant à contenir les coûts avec une multitude d'instruments de portée limitée, redondants et souvent temporaires ont rendu l'environnement réglementaire relativement complexe (encadré 6.3; Häußler et autres, 2006). Il n'y a pas de réglementation directe des prix à la production, contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Docteur et Oxley, 2003), et les médicaments autorisés sont immédiatement remboursables, sauf s'ils figurent sur une liste négative. Ainsi, à la différence de ce qui est la règle dans beaucoup d'autres pays, les médicaments n'ont pas besoin d'être admis dans une liste positive pour être remboursables, ce qui permet un accès rapide aux nouveaux médicaments. Cela étant, il existe une réglementation indirecte des prix des médicaments auxquels peuvent être substitués d'autres produits, dans la mesure où ils sont groupés et se voient assigner un prix de référence, montant maximum remboursable par les assureurs.

Les instruments utilisés pour contenir les coûts ne se sont pas tous révélés viables. C'est ainsi que des incitations ont été offertes aux pharmaciens et aux médecins pour qu'ils participent à des mesures de maîtrise des coûts, mais aussi que des mesures purement budgétaires et souvent temporaires ont été prises, comme un gel des prix et une augmentation des remises globales que les laboratoires pharmaceutiques ou les pharmaciens doivent accorder aux assureurs. Les nouveaux instruments ont parfois provoqué des réactions stratégiques de la part du marché, incitant à leur tour les autorités à mettre en œuvre de nouvelles réformes pour remédier aux effets secondaires imprévus (cf. l'encadré 6.4 à propos de la règle *aut-idem*, par exemple). Par ailleurs, la réglementation temporaire des prix a entraîné au moins à une occasion d'importantes augmentations de dépenses après-coup; c'est ce qui s'est produit avec l'augmentation du rabais que les laboratoires pharmaceutiques devaient accorder aux assureurs, porté de 6 % à 16 % pour la seule année 2004, qui s'est soldée par une hausse des dépenses pharmaceutiques de 16.8 % en 2005 (Schwabe et Pfaffrath, 2006).

Si les mesures de maîtrise des coûts ont probablement permis d'éviter que les dépenses n'augmentent dans des proportions encore plus grandes ces dernières années, certains indices donnent à penser qu'il serait encore possible de réaliser des économies sans dégradation de la qualité en favorisant une concurrence plus effective et des comportements plus efficaces de la part des prescripteurs. Les prix de référence ont été utiles pour plafonner les prix des médicaments auxquels ils s'appliquent, mais il semblerait qu'ils exercent simultanément un effet de plancher en décourageant la concurrence par les prix à des niveaux moins élevés (Danzon et Ketcham, 2003). De fait, d'après certaines études, les prix des produits génériques sont nettement plus bas dans d'autres pays, comme la Suède et le Royaume-Uni (Schwabe et Pfaffrath, 2006; Häussler et autres, 2006; Marty, 2006). En tout état de cause, un grand nombre des mesures de maîtrise des coûts qui ont été prises ces dernières années ont concerné le secteur des médicaments génériques, en posant l'hypothèse que la concurrence par les prix pourrait être plus efficace dans ce secteur en Allemagne qu'elle ne l'est dans le reste du marché pharmaceutique et que le comportement des médecins prescripteurs pourrait être d'une plus grande efficacité économique¹³.

Les réformes récentes ont permis de contenir les dépenses pharmaceutiques grâce à de nouvelles mesures administratives. Les tentatives antérieures visant à encourager la concurrence par les prix sur le marché des médicaments génériques au moyen de la règle dite *aut-idem* (encadré 6.4.), qui oblige les pharmaciens à remplacer les médicaments prescrits par des produits génériques moins coûteux, s'étaient en partie heurtées au fait que les grands producteurs de médicaments génériques s'étaient concurrencés en accordant des remises en nature aux pharmaciens, au lieu de proposer des prix plus bas, dont les assureurs et les assurés auraient bénéficié. Les remises de 15 à 20 % n'étaient pas rares, si bien que les petits producteurs avaient beaucoup de mal à soutenir la concurrence même s'ils offraient des prix sensiblement plus bas (*Sachverständigenrat Gesundheit*, 2005; *Deutscher Generikaverband*, 2004), principalement parce qu'ils ne pouvaient pas produire de gros volumes comme leurs concurrents. Pour remédier à cette situation, une loi de réforme adoptée en 2006 a rendu ces avantages en nature illégaux et a forcé les laboratoires pharmaceutiques à offrir les produits pour lesquels des médicaments génériques sont disponibles avec une remise de 10 %. Jointes à l'abaissement des prix de référence et au gel effectif des prix des médicaments remboursables pendant 2 ans, ces dispositions ont contribué à contenir les dépenses pharmaceutiques en 2006 et 2007.

Encadré 6.4. Les mécanismes de maîtrise des coûts sur le marché allemand des produits pharmaceutiques

Le **prix de référence** est le prix maximum que les assureurs rembourseront pour un médicament appartenant à un groupe ayant des principes actifs pharmacologiquement identiques ou similaires ou ayant des principes actifs différents, mais une valeur thérapeutique équivalente. Ce système a permis de contenir la hausse des prix des médicaments auxquels il s'applique. Cela étant, leur part de marché a diminué sensiblement à la fin des années 90, en particulier après la suppression, en 1996, de la possibilité d'intégrer des médicaments nouvellement brevetés n'ayant pratiquement pas de valeur ajoutée thérapeutique (composés analogues ou innovations « suiveuses ») dans des groupes de prix de référence. Il en a résulté de fortes augmentations des dépenses pharmaceutiques. En 2004, la possibilité d'intégrer des composés analogues brevetés dans des groupes de prix de référence a été rétablie, ce qui a contribué à endiguer la tendance à une contraction du marché des produits pharmaceutiques dont les prix sont plafonnés.

Les **conventions régionales d'objectifs** entre assureurs et associations de médecins, adaptées à chaque médecin grâce à la fixation d'**objectifs par spécialité et par pathologie**, plafonnent les dépenses pharmaceutiques sur prescription. Le respect des objectifs par spécialité est en principe examiné par des comités de contrôle, organes mixtes réunissant assureurs et associations de médecins. Ces comités procèdent à des contrôles préliminaires lorsqu'un médecin dépasse l'objectif de plus de 15 % afin de déterminer si le dépassement peut être justifié par des circonstances particulières. Si le dépassement est supérieur à 25 % et ne peut pas être justifié, le médecin doit le rembourser à l'assureur. Les assureurs peuvent aussi verser des primes aux associations de médecins si leurs membres ont prescrit moins de médicaments que ne le prévoyaient les conventions d'objectifs. Les recours duraient généralement des années (mais ils ont été limités à deux ans au maximum en vertu de la réforme de 2007). De plus, les sanctions ne sont que rarement appliquées. On ne peut toutefois exclure que la simple menace incite les médecins à rechercher davantage d'efficacité, encore qu'elle risque aussi de conduire à une réduction des prescriptions nécessaires.

Un système de **bonus-malus** sert à limiter les prescriptions excessives en fixant des doses quotidiennes pour des groupes de médicaments qui ont un poids important dans l'ensemble des dépenses. Si un médecin prescrit une dose supérieure, il doit rembourser de 20 à 50 % suivant l'ampleur du dépassement. Si les dépenses prescrites par les médecins membres d'une association sont inférieures à l'objectif, une prime sera versée à l'association qui sera censée la répercuter sur ses membres les plus efficaces. Les associations de médecins peuvent remplacer ces règles par d'autres dispositifs visant le même objectif. Les médicaments faisant l'objet d'un système de *bonus-malus* ne sont pas soumis à des objectifs par spécialité ou à des contrôles d'efficacité. Le système de *bonus-malus* ne s'applique pas aux médicaments faisant l'objet d'accords de remise, et le développement récent de ces derniers l'a rendu inutile.

La règle **aut-idem** instituée en 2002 stipule que les pharmaciens doivent substituer aux médicaments prescrits des produits moins coûteux ayant le même principe actif, sauf indication contraire du médecin prescripteur. Cependant, cette règle a dû être adaptée à plusieurs reprises parce que le marché a réagi de façon stratégique et que les incitations des pharmaciens étaient faibles ou faussées. Le gouvernement a alors obligé les pharmacies à substituer au médicament prescrit l'un des trois médicaments les moins chers du groupe de référence et a fixé les prix de référence dans le tiers inférieur de la fourchette de prix, maintenant calculée sans tenir compte des médicaments chers à faible part de marché. Par ailleurs, les pharmaciens percevaient sur les médicaments qu'ils vendaient des marges

Encadré 6.4. **Les mécanismes de maîtrise des coûts sur le marché allemand des produits pharmaceutiques (suite)**

dégressives qui augmentaient néanmoins avec le prix des médicaments, ce qui les incitait fortement à vendre des médicaments coûteux. Face à ce problème, le gouvernement a mis en place un système de marge fixe uniforme à laquelle s'ajoute une marge proportionnelle peu élevée. Enfin, le fonctionnement de la règle *aut-idem* s'est heurté au fait que de gros producteurs de médicaments génériques accordaient aux pharmaciens d'importants rabais, en nature notamment, que les pharmaciens ne répercutaient pas sur les assureurs.

Médicaments importés. Les pharmacies doivent fournir aux patients des médicaments (ré)importés si leur prix est inférieur de 15 % ou € 15 à celui des médicaments prescrits.

Rabais. Les pharmacies doivent accorder une remise de € 2.30 aux assureurs sur tous les médicaments prescrits. Les laboratoires pharmaceutiques doivent accorder une remise de 6 % aux assureurs. Les assureurs peuvent négocier des remises supplémentaires auprès des laboratoires pharmaceutiques pour les médicaments qu'ils doivent rembourser.

Participation aux coûts. Les patients paient 10 % du prix des produits pharmaceutiques de leur propre poche, avec un minimum de € 5 et un maximum de € 10. Le partage des coûts est limité à un maximum de 2 % de la rémunération annuelle brute (1 % pour les patients atteints de maladies chroniques).

Mais les autorités sont aussi parvenues à mettre en place récemment des mesures d'incitation fondées sur les mécanismes du marché

Depuis quelque temps, des mesures d'incitation fondées sur les mécanismes du marché, destinées à encourager les patients à participer aux efforts d'économie, semblent avoir relancé la concurrence sur le marché des médicaments génériques et, par conséquent, avoir contribué à des économies substantielles. La réforme a permis aux assureurs de supprimer la part restant à la charge des patients qui choisissent des médicaments dont le prix est inférieur de 30 % au prix de référence, ce qui a amené de nombreux producteurs à abaisser leurs prix. Globalement, l'augmentation des dépenses pharmaceutiques a été très modérée en 2006, de l'ordre de 1.8 %, et les prix moyens des médicaments pris en charge par l'assurance maladie publique ont baissé de 2.3 % (Schwabe et Pfaffrath, 2007; BKK, 2007).

On peut sans doute tirer certains enseignements des effets positifs de la suppression de la part restant à la charge des patients achetant des médicaments moins coûteux, notamment dans la perspective d'une meilleure affectation des ressources. La maîtrise des dépenses publiques de santé ces dernières années a été en partie le résultat d'une augmentation de la part du coût des médicaments et des consultations restant à la charge des patients, mais dans la plupart des cas cette augmentation a été utilisée dans un but purement budgétaire. Il serait probablement intéressant d'essayer de mieux exploiter la fonction allocative potentielle de la participation financière des patients à d'autres égards également. Cependant, il faut bien voir qu'il n'est pas facile de concevoir un système de participation financière des patients qui permette de réaliser des économies sans inciter les patients à renoncer à certains traitements économiquement efficaces dont ils ont besoin (Goldman et autres, 2007).

Une extension des possibilités de remises pourrait entraîner une reconfiguration du marché

La réforme récente a renforcé les possibilités offertes aux assureurs de faire participer les pharmaciens, les médecins et les patients aux accords qu'ils passent avec les laboratoires pharmaceutiques pour obtenir des remises, et elle a aussi amélioré les moyens de les y inciter. Les assureurs étaient déjà autorisés à négocier des remises auparavant, mais comme ils étaient obligés de passer des contrats pour la totalité des médicaments et de rembourser ceux-ci, ils n'avaient pas la possibilité de garantir un volume d'achats, si bien que peu de remises étaient obtenues. Depuis la réforme de 2007, les pharmaciens doivent privilégier les médicaments faisant l'objet d'une remise lorsqu'ils remplacent un médicament donné par un produit générique, sauf indication contraire du médecin prescripteur. Les assureurs peuvent supprimer ou réduire la part restant à la charge des patients pour les médicaments faisant l'objet d'une remise et ils peuvent conclure avec les médecins des conventions d'objectifs pour les encourager à privilégier ces mêmes médicaments. Des informations concernant les accords de remise en vigueur doivent être intégrées dans les systèmes informatiques des cabinets médicaux et des pharmacies.

La multiplication des accords de remise depuis avril semble avoir entraîné des changements notables dans les parts de marché (IMS Health, 2007), mais il est encore trop tôt pour dire si cette évolution se traduira par des économies substantielles. Certaines difficultés semblent aussi s'être présentées au début : certains petits producteurs de médicaments génériques qui avaient accordé des remises à de grandes compagnies d'assurance ont eu du mal à produire des volumes suffisants et certains des accords conclus font l'objet d'enquêtes de la part de l'Office fédéral des ententes et des autorités judiciaires, et ont été contestés par certains producteurs. D'un autre côté, certains grands assureurs font valoir que ce type d'arrangement peut se traduire par des économies substantielles. Cependant, des incertitudes subsistent sur le plan juridique, car la loi de réforme stipule que les accords de remise sont soumis au droit de la concurrence, mais un débat s'est ouvert sur la question de savoir s'il fallait confier leur examen et la responsabilité de l'application des règles à l'Office fédéral des ententes et aux tribunaux compétents ou bien aux tribunaux des affaires sociales. Un autre problème tient au fait que certains petits assureurs relèvent des autorités de régulation des *Länder*, alors que les autres assureurs relèvent d'une autorité de régulation fédérale (*Bundesversicherungsamt*). Le gouvernement devrait préciser quelles sont les autorités chargées de l'examen des accords et de l'application du droit de la concurrence en la matière, tout en centralisant la régulation des assureurs afin que les mêmes règles s'appliquent à tous. Les résultats des accords de remise devraient être examinés avec toute l'attention voulue.

S'il se révèle efficace, ce type d'instrument pourrait être encore développé

S'il apparaît que les accords de remise sont un instrument efficace de promotion de la concurrence, le gouvernement devrait envisager d'en promouvoir le développement. Une possibilité, avancée à de nombreuses reprises au cours de la période récente (Glaeske et autres, 2006; Häussler et autres, 2006; Klauber et Schleert, 2006; Sachverständigenrat Gesundheit, 2005), consisterait à assouplir les obligations contractuelles des assureurs, en les autorisant à ne rembourser qu'un ou deux médicaments pour chaque groupe de produits ayant le même principe actif, voire ayant la même valeur thérapeutique. En fait, cela reviendrait à faire établir par les assureurs des listes positives de médicaments remboursables. Il faudrait que les médecins et les pharmaciens disposent de données informatisées à jour sur ces listes

positives et que les médecins ne s'en écartent qu'exceptionnellement pour des motifs médicaux valables.

Si un tel système pouvait relancer la concurrence à des niveaux inférieurs aux prix de référence, il serait sans doute aussi possible d'abandonner certains instruments particulièrement lourds qui n'ont pas de fonction allocative, afin de réduire les dépenses consacrées à des produits pharmaceutiques économiquement inefficaces. La régulation du secteur pharmaceutique pourrait de ce fait devenir moins pesante et plus transparente qu'aujourd'hui.

Suivant l'exemple d'autres pays, l'Allemagne met en place un système d'analyse coût-avantage pour les médicaments brevetés

Pour éviter que des médicaments brevetés ayant une valeur ajoutée thérapeutique limitée ne soient vendus à des prix économiquement inefficaces, le gouvernement a élargi le champ de compétence de l'IQWiG, qui n'est plus seulement chargé d'analyser les avantages thérapeutiques des nouveaux médicaments mais aussi d'évaluer leur efficacité économique, sur le modèle des dispositions prises dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (Coca et autres, 2006). Il espère ainsi faciliter la fixation des plafonds de remboursement des nouveaux médicaments. Cependant, la méthode n'est pas encore totalement au point et il faudra encore du temps étant donné qu'il n'est pas facile de déterminer la valeur thérapeutique d'un médicament en termes monétaires. La réglementation restera plus légère que dans les autres pays de l'OCDE, dans la mesure où l'analyse coût-avantage et la détermination d'un prix de remboursement maximum ne seront pas indispensables pour le remboursement. Par conséquent, le prix plafond ne s'appliquera qu'avec un certain retard. Un deuxième avis sera nécessaire pour la prescription d'un médicament nouveau et très coûteux.

Une concurrence plus intense dans la distribution des produits pharmaceutiques serait utile

La concurrence dans le domaine de la distribution devrait être renforcée de manière à exploiter au maximum les possibilités de diminution des prix. Les marges du secteur pharmaceutique sont élevées par comparaison avec les autres pays (Häussler et autres, 2006; Glaeske et autres, 2006; Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, 2001) et la réglementation a empêché l'apparition de modes de distribution plus efficaces. Les laboratoires pharmaceutiques peuvent fixer leurs prix librement, mais leurs produits doivent être vendus au même tarif à tous les grossistes. Les pharmacies perçoivent une marge fixe de € 8.10 par médicament prescrit pour les assurés privés et de € 5.80 pour les affiliés aux caisses d'assurance maladie ainsi qu'une marge de 3 % sur le prix de gros. Les grossistes perçoivent eux aussi une marge dont le pourcentage est fixé par voie législative. Cela signifie que les prix des produits pharmaceutiques délivrés sur ordonnance sont les mêmes dans toutes les pharmacies et que la concurrence se limite aux produits en vente libre. Les pharmaciens n'ont été autorisés que récemment à être propriétaires de plusieurs pharmacies (jusqu'à quatre), mais les conditions demeurent relativement restrictives. Les pharmacies doivent être géographiquement proches et le pharmacien doit travailler dans l'une d'elles. La distribution directe par l'Internet n'est autorisée que depuis peu de temps. La densité des pharmacies reste forte par comparaison avec les autres pays (Nink et Schneider, 2006).

Encadré 6.5. **Recommandations : pérenniser le financement des dépenses de santé**

Financement des soins de santé

- Veiller à ce que les surprimes soient uniformes et non assises sur les revenus afin d'éviter de fausser la concurrence.
- S'il apparaît nécessaire d'accorder des aides supplémentaires aux bas salaires, veiller à ce qu'elles soient financées par l'impôt et non pas exclusivement par les titulaires de revenus plus élevés affiliés au même régime d'assurance.
- Examiner s'il serait possible d'accroître la contribution de surprimes uniformes au financement du système de santé de manière à renforcer le signal transmis par les prix et de dissocier un peu plus le financement du système de santé des revenus du travail. Pour assurer la cohérence avec l'objectif officiel consistant à transférer une partie de la charge du financement du système de santé du travail vers d'autres bases de cotisation, envisager des contributions budgétaires plus élevées pour compenser en partie la TVA devant être versée par les assureurs sur les médicaments.
- Rechercher une solution pour financer des contributions budgétaires plus importantes à l'assurance maladie publique.
- Reconsidérer la gratuité de la prise en charge des conjoints afin d'éviter que les seconds apporteurs de revenus ne soient incités à limiter leurs revenus. Remédier aux problèmes financiers que cela pourrait poser aux personnes concernées au moyen de contributions budgétaires directes que pourraient financer les économies sur les compensations accordées aux caisses d'assurance maladie pour leurs affiliés non cotisants.
- Intégrer des assureurs privés dans le nouveau système de financement fondé sur la caisse centrale d'assurance maladie.

Renforcement de la concurrence dans le domaine des soins

- Examiner attentivement si le financement des nouvelles formes de soins fondées sur des contrats sélectifs s'ajoute à celui des contrats collectifs. Si c'est effectivement le cas, renforcer la position des assureurs dans les négociations collectives, éventuellement en supprimant l'obligation légale de négocier des contrats collectifs.
- Veiller à ce que la qualité des nouvelles modalités de traitement soit évaluée de façon systématique et indépendante. Élaborer un ensemble d'indicateurs de qualité fiables et comparables que les prestataires devront finalement publier.
- Examiner attentivement si les nouveaux tarifs, notamment les franchises ou les remboursements de cotisations en cas de recours limité aux soins, produisent effectivement les économies souhaitées ou s'ils servent principalement à attirer des personnes à revenus élevés présentant de faibles risques de morbidité.

Renforcement de la concurrence dans le secteur pharmaceutique

- Examiner attentivement les effets de l'élargissement des possibilités offertes aux assureurs de conclure des accords de remise et déterminer quelles sont les autorités responsables de l'examen de ces accords et de l'application du droit de la concurrence à cet égard, tout en centralisant la régulation des assureurs de façon que les mêmes règles s'appliquent à tous. Si cette mesure se révèle efficace, envisager de l'étendre en assouplissant l'obligation, pour les assureurs, de rembourser tous les médicaments et en la limitant à un ou deux médicaments de chaque groupe contenant le même principe actif ou présentant une valeur thérapeutique équivalente.
- Remplacer les prix uniques par un plafonnement des prix et des marges dans la distribution des produits pharmaceutiques.
- Assouplir la règle selon laquelle une pharmacie ne peut appartenir qu'à un pharmacien qui doit travailler personnellement dans l'une des quatre officines, au maximum, dont il a le droit d'être propriétaire.

Le remplacement du prix unique par un plafond de remboursement assorti d'une marge maximum pourrait contribuer pour beaucoup à stimuler la concurrence dans la distribution et à réduire les dépenses pharmaceutiques. Les pharmacies pourraient alors pratiquer des prix inférieurs au prix maximum afin d'attirer davantage de clients grâce à une diminution de la participation financière des patients. Initialement, le gouvernement avait prévu de remplacer le prix unique par un prix maximum, mais cet objectif a été abandonné au cours du processus législatif. Par ailleurs, les marges distinctes pour les grossistes pourraient être supprimées. À la place, les pharmaciens pourraient passer des accords avec les grossistes sur les modalités de partage de leur marge. Il est probable que de telles dispositions aboutiraient à des modes de distribution nouveaux et moins coûteux, à condition qu'un contrôle attentif des conditions de concurrence empêche les abus de position dominante (Glaeske et autres, 2003; Cassel et Wille, 2006; Häussler et autres, 2006).

Pour permettre l'apparition de modes de distribution plus efficaces, y compris par des chaînes d'officines, il conviendrait de supprimer la règle qui interdit à un pharmacien d'être propriétaire de plus de quatre officines. La Cour de justice des Communautés européennes est actuellement saisie de dispositions similaires en vigueur dans d'autres pays et il se pourrait que l'Allemagne soit un jour obligée d'autoriser elle aussi les pharmacies à succursales multiples. Il faudra toutefois mettre en œuvre une politique de concurrence efficace afin d'éviter que l'intégration verticale et horizontale n'aboutisse à des positions dominantes. Le problème s'est en effet posé en Islande et en Norvège, où la libéralisation (Anell, 2005) n'a pas entraîné de baisse des prix, même si elle a permis l'ouverture d'un plus grand nombre d'officines.

Notes

1. Ces indicateurs ne sont pas totalement comparables dans les statistiques de l'OCDE, et les statistiques allemandes sont sans doute surestimées par rapport à celles des autres pays, mais le résultat demeure vraisemblablement valable d'un point de vue quantitatif.
2. Voir l'*Euro Health Consumer Index 2007* établi par l'institut suédois *Health Consumer Powerhouse*.
3. En d'autres termes, contrairement à ce que l'on observe dans le système allemand d'assurance maladie privée, les primes ne seraient pas soumises à une évaluation des risques individuels, et elles ne dépendraient donc pas de l'âge de l'assuré et du risque qu'il représente, mais de l'âge moyen et du risque de morbidité moyen de la collectivité assurée.
4. Les allègements d'impôts pourraient être administrés par la caisse centrale d'assurance maladie ou être accordés directement aux bénéficiaires (voir *Sachverständigenrat*, 2006). Tant que les cotisations assises sur les revenus du travail financent 100 % des coûts du système, la caisse centrale d'assurance maladie peut financer des aides destinées à compenser les surprimes des personnes à bas revenus sans recourir à d'autres prélèvements fiscaux.
5. Abaisser le taux de TVA sur les produits pharmaceutiques n'est pas une option satisfaisante car cela réduit encore la transparence du système fiscal et va à l'encontre des efforts d'amélioration du recouvrement des impôts (chapitre 2).
6. Les personnes qui ont déjà souscrit une assurance maladie privée pourront opter pour le tarif de base de la compagnie de leur choix, mais seulement pendant les 6 premiers mois de 2009. Les personnes qui ont plus de 55 ans, sont traitées ou peuvent prouver qu'elles n'ont pas les moyens de payer la prime pourront changer d'assureur après ce délai. Les personnes qui passeront dans le système d'assurance maladie privée après 2008 auront la possibilité d'opter pour le tarif de base de n'importe quelle compagnie d'assurance sans devoir respecter aucun délai.
7. Les assureurs privés seront obligés de diminuer de moitié les primes du tarif de base pour les clients du système d'assurance maladie privé qui remplissent les conditions requises pour bénéficier d'allocations de chômage sous critères de ressources ou qui les rempliraient une fois versées les primes. Ces personnes peuvent percevoir des aides supplémentaires de la part des

communes ou de l'Agence fédérale du travail si elles ne sont toujours pas en mesure de payer leur cotisation d'assurance maladie privée.

8. La dernière réforme développera les programmes de soins intégrés, qui pourront désormais couvrir des soins non médicaux (orthophonie, par exemple) et des soins de longue durée. La contribution initiale de 1 % au financement des soins intégrés (encadré 6.3), qui devait être supprimée en 2006, a été maintenue jusqu'en 2008.
9. Des soins ambulatoires très spécialisés peuvent aussi être dispensés dorénavant sous la forme de programme de soins intégrés, même sans la participation d'acteurs d'autres secteurs, condition qui est généralement requise dans les autres cas. Ainsi, les assureurs et les hôpitaux qui mettent au point ces programmes de soins ambulatoires très spécialisés ont accès au financement initial accordé aux soins intégrés.
10. Par ailleurs, la réforme de 2007 compliquerait probablement les négociations pour les assureurs en stipulant que les associations régionales doivent désormais négocier des contrats uniformes pour tous les assureurs de la région, alors qu'auparavant ceux-ci négociaient individuellement ou par groupes. Les associations régionales d'assureurs se heurteraient au même problème que les associations de médecins lors de la négociation d'un mécanisme d'ajustement, étant donné que leurs membres auront sans doute recours à des degrés divers à des contrats sélectifs et que ceux qui en feront un moindre usage que les autres ne voudront peut-être pas que leurs concurrents puissent réduire fortement leurs contributions collectives.
11. Pour les soins intégrés, la règle de financement initiale de 1 % a permis une mise en route, mais elle doit être supprimée. Les assureurs sont fortement incités à faire participer les personnes atteintes de maladies chroniques à des programmes de gestion des pathologies, car cela leur permet de recevoir des sommes supplémentaires par le biais du système actuel d'ajustement en fonction de la structure des risques. Cependant, le système d'ajustement plus complet qui sera mis en place en 2009 rendra cette disposition superflue dans la mesure où il devrait assurer des ajustements pour les pathologies couvertes par ces programmes. Le nouveau système d'ajustement en fonction de la structure des risques devrait permettre d'éviter de dissuader les assureurs d'offrir des traitements de qualité aux personnes atteintes de maladies chroniques tout en mettant un terme aux paiements supplémentaires que les assureurs peuvent recevoir au titre des patients participant actuellement à des programmes de gestion des pathologies. En principe, ce changement pourrait même être bénéfique, car il pourrait garantir que les assureurs n'offrent que des services économiquement efficaces. Cependant, le problème de l'ajustement des versements collectifs en fonction de services assurés et financés dans le cadre de programmes de gestion des pathologies deviendra alors plus pressant.
12. C'est aussi ce que stipule la loi de réforme.
13. D'après une étude (Schwabe et Paffrath, 2007), les économies potentielles résultant d'un comportement plus économiquement efficace des prescripteurs, sans perte de valeur thérapeutique, se sont élevées à € 3,2 milliards en 2006 : 1,3 milliard aurait pu être économisé en remplaçant les médicaments prescrits par des produits génériques (médicaments contenant le même principe actif) moins coûteux, 1,3 milliard en remplaçant des médicaments par d'autres contenant un principe actif différent mais présentant une valeur thérapeutique équivalente (composés analogues, par exemple). En outre, 600 millions supplémentaires auraient pu être économisés en évitant que ne soient prescrits des médicaments ayant une efficacité contestée (Schwabe et Paffrath, 2006). Cependant, d'après une étude similaire, mais utilisant une méthodologie différente, consacrée au marché des produits pharmaceutiques en Allemagne, les économies potentielles correspondantes sont nettement plus faibles (IGES, 2006).

Bibliographie

- Albrecht, M. et autres (2007a), *Finanzielle Auswirkungen und typische Formen des Wechsels zwischen GKV und PKV*, Nomos, Baden-Baden.
- Albrecht, M. et autres (2007b), *Effiziente Strukturen ärztlicher Versorgung*, Nomos, Baden-Baden.
- Altenhofen, L. et autres (2002), *Modernes Diabetesmanagement in der ambulanten Versorgung. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der Diabetesvereinbarungen in der KV Nordrhein*, Deutscher Ärzte-Verlag, Cologne.
- Anell, A. (2005), « Deregulating the Pharmacy Market, the Case of Iceland and Norway », *Health Policy*, vol. 75, n° 1, pp. 9-17.

- Botman, D. et S. Danninger (2007), « Tax Reform and Debt Sustainability in Germany: An Assessment Using the Global Fiscal Model », *IMF Working Paper 07/46*.
- Bundesverband der Betriebskrankenkassen (BKK) (2007), *Arzneimittel-Vertragspolitik*, Essen.
- Cassel, D. et autres (2006), *Weiterentwicklung des Vertragswettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung. Vorschläge für kurzfristig umsetzbare Reformschritte*, rapport établi pour AOK-Bundesverbandes, Bonn.
- Cassel, D. et E. Wille (2007), « Für mehr Markt und Wettbewerb in der GKV-Arzneimittelversorgung », *Gesundheit und Gesellschaft Wissenschaft*, vol. 7, n° 1.
- Coca, V. et autres (2007), « Ökonomische Aspekte des deutschen Arzneimittelmarktes », dans Schwabe, U et D. Paffrath (éd.), *Arzneiverordnungs-Report 2007*, Heidelberg.
- Colombo, F. et N. Tapay (2004), « Private Health Insurance in OECD Countries: The Benefits and Costs for Individuals and Health Systems », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 15, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/34/56/33698043.pdf.
- Danzon, P. et J. Ketcham (2006), « Reference Prices for Pharmaceuticals for Medicare: Evidence from Germany, the Netherlands and New Zealand », *NBER Working Paper No. 10007*.
- Deutscher Generikaverband (2004), « Sind Generika in Deutschland zu teuer? Anmerkungen des Deutschen Generikaverbandes zu der vom Verband der forschenden Arzneimittelhersteller (VFA) in Auftrag gegebenen Datenanalyse von IMS Health », *Generika*, pp. 4-8.
- Docteur, E. et H. Oxley (2003), « Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 9, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/5/53/22364122.pdf.
- Glaeske, G. et autres (2003), *Stärkung des Wettbewerbs in der Arzneimittelversorgung zur Steigerung von Konsumentennutzen, Effizienz und Qualität*, rapport établi pour le ministère de la Santé et de la Protection sociale.
- Goldman, D., G.F. Joyce et Y. Zheng (2007), « Prescription Drug Cost Sharing – Associations with Medications and Medical Utilizations and Spending and Health », *Journal of the American Medical Organisation*, vol. 298, n° 1, pp.61-69.
- Greß, S. et autres (2004). « Prospects of Gatekeeping in German Social Health Insurance Based on National and International Experience, » *Journal of Public Health*, vol. 12, n° 4.
- Greß, S. et autres (2006), *Effektivitäts-, Effizienz- und Qualitätsreserven im deutschen Gesundheitssystem*, rapport établi pour Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Greß, S. et autres (2007), « Health Insurance Reform in the Netherlands, » *DICE-Report - Journal for Institutional Comparisons*, vol. 5, n° 1, www.stefan-gress.eu/mediapool/40/403223/data/dicereport107-rm1.pdf.
- Häussler, M. et autres (2006), *Steuerung der Arzneimittelausgaben und Stärkung des Forschungsstandortes für die pharmazeutische Industrie*, Gutachten für das Bundesministerium für Gesundheit.
- Häussler, M. et U. Berger (2007), *Bedingungen für effektive Disease-Management-Programme*, Nomos, Baden-Baden.
- Hurst, J. et L. Siciliani, (2003) « Tackling Excessive Waiting Times for Elective Surgery: a Comparison of Policies in Twelve OECD Countries »; *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 6, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/24/32/5162353.pdf.
- IGES (2006), *Arzneimittel-Atlas*, Verlag Urban & Vogel, Munich.
- IMS Health (2007), « Rabattverträge und ihre Auswirkungen auf den GKV-Markt », *Pharmind*, vol. 69, n° 8.
- Jacobs, K. (2007), « Alles bloß Etikettenschwindel? Der künftige Kassenwettbewerb nach der Gesundheitsreform der großen Koalition », dans Volker, U. et W. Ried (éd.), *Effizienz, Qualität und Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen – Festschrift zum 65. Geburtstag von Eberhard Wille*, Baden-Baden.
- Klauber, J et N. Schleert (2006), *Mehr Mut zum Wettbewerb*, *Gesundheit und Gesellschaft*, vol. 9, n° 4, pp. 32-39.
- Nink, K. et H. Schneider (2006), « Ökonomische Aspekte des deutschen Arzneimittelmarktes », dans Schwabe, U et D. Paffrath (éd.), *Arzneiverordnungs-Report 2006*, Heidelberg.
- Marty, F. (2006), *Generikapreisvergleich innerhalb der Schweiz und international*, Winterthur.
- McKinsey Global Institutes (1996), « The Productivity of Healthcare Systems », *McKinsey Global Quarterly*, n° 4, pp. 121-131.

- Nuscheler, R. et T. Knaus (2005), « Risk Selection in the German Public Health Insurance System », *Health Economics*, vol. 14, n° 12, pp. 1253-1271.
- Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBI) (2001), *Arzneimittelausgaben. Strategien zur Kostendämpfung in der Europäischen Union*, Vienne.
- OCDE (2006), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé – Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Projecting OECD Health and Long-term Care expenditures – What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 477, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/57/7/36085940.pdf.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2006), *Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), *Das Erreichte nicht verspielen*, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat Gesundheit, (2000/01), *Gutachten 2000/01: Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit*, Berlin.
- Sachverständigenrat Gesundheit (2005), *Gutachten 2005 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen: Koordination und Qualität im Gesundheitswesen*, Berlin.
- Schawo, D. et W. Schneider (2006), *Die Wirkungen der Härteregelung beim Zusatzbeitrag im., Fondskonzept der Bundesregierung - Eine statistische Simulationsanalyse*, AOKBundesverband, Bonn.
- Schoen, C. et autres (2007), « Toward Higher-Performance Health Systems: Adults' Health Care Experiences In Seven Countries », *Health Affairs*, vol. 26, n° 6, pp. 717-734.
- Schwabe, U. et D. Paffrath (2006), *Arzneiverordnungs-Report 2006*, Heidelberg.
- Schwabe, U. et D. Paffrath (2007), *Arzneiverordnungs-Report 2007*, Heidelberg.

Glossaire

CITE	Classification internationale type de l'éducation
DB AG	Deutsche Bahn AG
EBITDA	Revenus avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (résultat net)
EEX	European Energy Exchange
GHM	Groupe homogène de malades
GNL	Gaz naturel liquéfié
IDE	Investissement direct étranger
IGWiG	Institut pour la qualité et l'efficacité des soins
IPC	Indice des prix à la consommation
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
OIT	Organisation internationale du travail
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
R-D	Recherche-Développement
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIMMS	Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Länder

BWU	Bade-Wurtemberg
BAY	Bavière
BER	Berlin
BRA	Brandebourg
BRE	Brême
HAM	Hambourg
HES	Hesse
MVO	Mecklembourg-Poméranie occidentale
NIE	Basse-Saxe
NRW	Rhénanie-du-Nord-Westphalie
RPF	Rhénanie-Palatinat
SAA	Sarre
SAC	Saxe
SAN	Saxe-Anhalt
SHO	Schleswig-Holstein
THU	Thuringe

Communautés – Belgique, Canada, États-Unis

BEL-D	BEL-Communauté germanophone
BEL-FI	BEL-Communauté flamande
BEL-Fr	BEL-Communauté française
CAN-Al	CAN-Alberta
CAN-BC	CAN-Colombie-Britannique
CAN-Ma	CAN-Manitoba
CAN-NB	CAN-Nouveau-Brunswick
CAN-On	CAN-Ontario
CAN-Qu	CAN-Québec
CAN-Sa	CAN-Saskatchewan
USA-Fed	USA-État fédéral
USA-Oh	USA-Ohio
USA-Tex	USA-Texas

Codes ISO

AUS	Australie
AUT	Autriche
BEL	Belgique
CAN	Canada
CHE	Suisse
CZE	République tchèque
DEU	Allemagne
DNK	Danemark
ESP	Espagne
FIN	Finlande
FRA	France
GBR	Royaume-Uni
GRC	Grèce
HUN	Hongrie
IRL	Irlande
ISL	Islande
ITA	Italie
JPN	Japon
KOR	Corée
LUX	Luxembourg
MEX	Mexique
NLD	Pays-Bas
NOR	Norvège
NZL	Nouvelle-Zélande
POL	Pologne
PRT	Portugal
SVK	République slovaque
SWE	Suède
TUR	Turquie
USA	États-Unis

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 07 2 P) ISBN 978-92-64-04349-7 – n° 56050 2009

Études économiques de l'OCDE

ALLEMAGNE

THÈME SPÉCIAL : POLITIQUES D'ÉDUCATION

Pays membres : dernières parutions

Allemagne, avril 2008

Australie, octobre 2008

Autriche, juillet 2007

Belgique, mars 2007

Canada, juin 2006

Corée, décembre 2008

Danemark, février 2008

Espagne, novembre 2008

États-Unis, décembre 2008

Finlande, juin 2008

France, juin 2007

Grèce, mai 2007

Hongrie, mai 2007

Irlande, avril 2008

Islande, février 2008

Italie, juin 2007

Japon, avril 2008

Luxembourg, juin 2008

Mexique, septembre 2007

Norvège, août 2008

Nouvelle-Zélande, avril 2009

Pays-Bas, janvier 2008

Pologne, juin 2008

Portugal, juin 2008

République slovaque, février 2009

République tchèque, avril 2008

Royaume-Uni, septembre 2007

Suède, décembre 2008

Suisse, novembre 2007

Turquie, juillet 2008

Union européenne, septembre 2007

Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2007

Chine, septembre 2005

Estonie, avril 2009

Inde, octobre 2007

Indonésie, juillet 2008

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, novembre 2006

Slovénie, mai 1997

Ukraine, septembre 2007

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

Volume 2008/7
Avril 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04349-7
10 2008 07 2 P



9 789264 043497