



**Études économiques
de l'OCDE**

ALLEMAGNE



Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2010



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/eco_surveys-deu-2010-fr

ISBN 978-92-64-08312-7 (imprimé)

ISBN 978-92-64-08313-4 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE

ISSN 0304-3363 (imprimé)

ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Allemagne

ISSN 1995-3208 (imprimé)

ISSN 1999-026X (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

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

© OCDE 2011

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	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Sortir de la crise	23
L'économie sort d'une crise profonde.....	24
... et la reprise sera lente	27
Remédier aux dommages causés par la crise	29
Forte croissance des exportations et excédent de balance courante.....	30
Les leçons à tirer de la crise	37
Notes	38
Bibliographie.....	39
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles.....	41
Chapitre 2. Faciliter le changement structurel et combattre le chômage de longue durée	45
L'emploi a réagi très tardivement à la récession.....	46
... mais le nombre d'heures travaillées a sensiblement diminué	47
Une protection stricte de l'emploi accroît le risque de dualisme du marché du travail.....	51
Combattre l'accroissement du chômage de longue durée	56
Notes	62
Bibliographie.....	64
Chapitre 3. Après la crise : restaurer la viabilité des dépenses publiques	67
La crise économique a inversé la tendance à l'amélioration des comptes publics ..	68
La nouvelle règle budgétaire contribuera au redressement des finances publiques.....	71
... mais il pourrait s'avérer nécessaire de la perfectionner	73
Le respect de la nouvelle règle budgétaire implique un assainissement des finances publiques.....	78
... qui devra s'effectuer en associant des coupes dans les dépenses.....	78
... et une hausse des recettes	81
Améliorer la structure de la base d'imposition.....	83
Notes	89
Bibliographie.....	91
Chapitre 4. Le système bancaire : les leçons de la crise financière	95
Le secteur bancaire a été fortement touché lors de la crise	96
Quels facteurs ont contribué à l'impact de la crise sur les banques allemandes et comment y remédier ?	100

Notes	115
Bibliographie.....	116
Chapitre 5. Des réformes structurelles pour stimuler la croissance potentielle dans un monde globalisé	119
Les possibilités d'amélioration de la croissance potentielle sont encore considérables.....	120
Il faut renforcer le dynamisme des secteurs exportateurs et l'étendre à d'autres pans de l'économie... ..	127
... en rendant les conditions-cadres plus propices à l'innovation et au changement structurel.....	128
La réglementation des marchés de produits doit devenir plus propice à la concurrence.....	130
Il faudrait que l'innovation soit moins tributaire des secteurs qui sont actuellement les plus porteurs	133
La réforme de l'enseignement doit être poursuivie	138
La politique d'immigration doit rendre l'Allemagne plus attrayante aux yeux des étrangers hautement qualifiés	148
Notes	157
Bibliographie.....	160
Annexe 5.A1. Quels facteurs ont été à l'origine de l'envolée des exportations allemandes?	166
Encadrés	
1.1. L'économie d'Allemagne orientale, 20 ans après la chute du mur	25
1.2. Les prix des logements en Allemagne : divergence par rapport à la tendance internationale	30
1.3. Le taux d'épargne des ménages en Allemagne : explications	35
2.1. Le dispositif de chômage partiel en Allemagne et son évolution récente	49
2.2. L'organisation du conseil professionnel pour les bénéficiaires de l'allocation chômage II	59
2.3. Recommandations relatives au marché du travail	61
3.1. Les dispositifs de stimulation budgétaire	70
3.2. La nouvelle règle budgétaire	72
3.3. Mesures prises par l'Allemagne pour atténuer le changement climatique	86
3.4. Recommandations pour restaurer la viabilité des finances publiques	88
4.1. Les structures de cantonnement créées par les autorités	98
4.2. Le système bancaire allemand et ses trois piliers	100
4.3. Mesurer l'intensité de la concurrence dans le système bancaire allemand	108
4.4. Initiatives du gouvernement en vue de renforcer le contrôle bancaire	113
4.5. Recommandations concernant le secteur bancaire.....	114
5.1. Le débat sur la théorie du bazar	123
5.2. À quoi tient l'envolée des exportations allemandes ?	125
5.3. La technicité des produits allemands	129
5.4. La Stratégie hautes technologies	137
5.5. Conséquences économiques de l'élargissement de l'UE pour les anciens États membres.....	151

5.6. Recommandations pour tirer avantage de la mondialisation dans l'ensemble de l'économie.	156
--	-----

Tableaux

1.1. Indicateurs de performance économique en Allemagne occidentale et orientale.	27
1.2. Prévisions à court terme concernant le PIB.	28
2.1. Composantes de l'indicateur de l'OCDE relatif à la législation sur la protection de l'emploi	55
3.1. Finances des administrations publiques.	68
3.2. Révisions des données de la production potentielle et du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles	74
4.1. Exposition de quelques banques à des entités relais et structures <i>ad hoc</i> avant la crise	97
4.2. Structure du secteur bancaire allemand	102
4.3. Indicateurs de performance du système bancaire allemand	107
5.1. Croissance de la valeur ajoutée par secteur	121
5.2. Points attribués en vertu d'un système à points, dans quelques pays de l'OCDE	155
5.A1.1. Résultats de l'estimation	167

Graphiques

1.1. L'économie allemande avant et durant la crise	25
1.2. L'évolution économique dans les <i>Länder</i> orientaux.	26
1.3. Évolution des prix des logements	31
1.4. Balance courante et sources de la capacité (+) ou du besoin (-) de financement	32
1.5. Baisse de l'investissement.	34
1.6. Estimation du taux d'épargne d'équilibre des ménages et contributions à la variation de ce taux	35
1.7. Position d'investissement international de l'Allemagne	37
2.1. La réaction de l'emploi face à la crise a été tardive en Allemagne	46
2.2. Diminution du temps de travail et de la productivité horaire	47
2.3. Emploi et chômage partiel.	50
2.4. Pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs et LPE.	51
2.5. Travailleurs intérimaires et LPE	52
2.6. Taux de redistribution des emplois et des travailleurs.	54
2.7. Chômage de longue durée et chômage total	57
2.8. Dépenses consacrées aux programmes du marché du travail, 2007.	57
3.1. Dette brute par niveau d'administration	68
3.2. Ratio des recettes de TVA	82
3.3. Composition des recettes fiscales	84
3.4. Émissions de CO ₂	86
3.5. Rendement des taxes écologiques	88
4.1. Refinancement et investissements par segments du secteur bancaire en Allemagne.	104
4.2. Ratios de couverture des risques des banques	105
5.1. Croissance potentielle et niveau de vie	120
5.2. Composition de la valeur ajoutée	121

5.3.	Tendances générales du commerce extérieur	122
5.4.	Déterminants des exportations de biens d'équipement et d'autres marchandises	126
5.5.	Produits technologiques et services marchands à forte intensité de connaissances	129
5.6.	La réglementation des marchés de produits dans l'ensemble de l'économie .	131
5.7.	Réglementation des services professionnels	133
5.8.	Capital-risque	135
5.9.	Quelques données représentatives sur l'enseignement supérieur	140
5.10.	Attrait des études supérieures	142
5.11.	Emploi par classe d'âge et niveau de formation en Allemagne	145
5.12.	Participation à la formation continue	147
5.13.	Niveau de formation des immigrants	149
5.14.	Flux migratoires	150

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR) 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 examinées par le Comité le 17 février 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et définitivement approuvé par le Comité plénier le 11 mars 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi par le Comité par Felix Hüfner et Isabell Koske, sous la direction d'Andreas Wörgötter, avec le concours technique de Margaret Morgan.

La précédente Étude de l'Allemagne a été publiée en avril 2008.

Des informations sur la dernière Étude et les précédentes ou sur la préparation des Études économiques sont disponibles sur le site www.oecd.org/eco/etudes.

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, 2008

LE PAYS

Superficie totale, 2004 (1 000 km ²)	356	Villes principales, 31.12.2007 (1 000 habitants) :	
Superficie agricole (%)	53	Berlin	3 416.3
Superficie des forêts (%)	30	Hambourg	1 770.6
		Munich	1 311.6

LA POPULATION

Population (1 000)	82 120	Population active ¹ (1 000)	43 420
Densité au km ¹	231	Population active occupée ¹ (1 000)	40 279
Accroissement naturel, 2007 (1 000)	-142	Agriculture (%)	2
Migration nette, 2007 (1 000)	44	Industrie (%)	25
		Services (%)	72

LA PRODUCTION

PIB, prix courants (milliards d'euros)	2 496	Origine de la valeur ajoutée (%)	
PIB par habitant (1 000 USD à prix courants)	45	Agriculture	1
Investissements fixes bruts (% du PIB)	19	Industrie	30
		Services	69

L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB)	18	Composition du Parlement fédéral	Sièges
Recettes courantes du secteur public (% du PIB)	44	Union chrétienne-démocrate (CDU)	194
Dette publique, définition de Maastricht (% du PIB)	66	Parti social-démocrate (SPD)	146
		Parti libéral-démocrate (FDP)	93
		La Gauche	76
		Alliance 90/Les Verts	68
		Union chrétienne sociale (CSU)	45
		Total	622
		Dernières élections générales : septembre 2009	
		Prochaines élections générales : 2013	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	47	Importations de biens et services (% du PIB)	41
Principales exportations (% des exportations totales de marchandises) :		Principales importations (% des importations totales de marchandises) :	
Machines et matériel de transport	46	Machines et matériel de transport	32
Produits manufacturés	23	Produits manufacturés	24
Produits chimiques	15	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits apparentés	14

LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable de l'euro	1.95583	Euro/USD :	
		Année 2008	0.72
		Janvier 2010	0.70

1. Concept national.

Résumé

L'économie allemande se remet d'une sévère récession consécutive à l'effondrement du commerce mondial. Comme la production ne retrouvera probablement qu'à moyen terme son niveau d'avant la crise, le chômage et le déficit budgétaire vont encore augmenter. La crise a mis en lumière la forte exposition de l'économie aux évolutions mondiales et révélé certaines faiblesses structurelles sous-jacentes. Dans ce contexte, les principaux défis consistent à assurer une reprise durable et à stimuler le potentiel de croissance de l'Allemagne :

Ajuster la politique du marché du travail. Le chômage n'a guère augmenté pendant la récession car les entreprises ont réduit considérablement le temps de travail au lieu de comprimer leurs effectifs. Ce résultat s'explique par une flexibilité accrue au niveau de l'entreprise et par les réformes antérieures du marché du travail, mais aussi par le programme d'indemnisation du chômage partiel. À terme, la politique du marché du travail doit se préparer à une forte augmentation du taux de chômage, notamment en mettant en place des capacités suffisantes d'orientation professionnelle et en réformant la gestion du mécanisme de revenu de base pour les demandeurs d'emploi. La crise a révélé le risque de voir apparaître un marché dual du travail. Pour parer à ce danger et faciliter le changement structurel, il faudrait envisager d'assouplir la protection stricte des travailleurs réguliers dès que l'économie se sera rétablie.

Restaurer la viabilité budgétaire. Par suite de la récession, le déficit budgétaire continue de se creuser considérablement, sous l'effet des stabilisateurs automatiques et des plans de relance budgétaire. Une nouvelle règle budgétaire devrait aider à remettre les finances publiques sur une trajectoire soutenable dans le moyen terme, même si quelques problèmes épineux de mise en œuvre nécessitent une surveillance approfondie. Le respect de la nouvelle règle exigera une combinaison de coupes dans les dépenses et de mesures d'accroissement des recettes. Priorité doit être donnée aux réductions de dépenses, susceptibles d'être moins préjudiciables à la croissance économique que des majorations d'impôts. Dans la mesure où l'on décide d'accroître les recettes fiscales, il vaudrait mieux diminuer les exonérations. Afin d'améliorer la structure d'imposition, le gouvernement devrait envisager d'alléger les impôts et contributions frappant l'activité économique, générateurs de fortes distorsions, pour alourdir les prélèvements qui ont un impact moins dommageable sur la croissance, notamment les impôts sur le patrimoine et sur la consommation. Le gouvernement de coalition admet la nécessité d'une politique budgétaire responsable, mais il formule néanmoins des propositions d'accroissement des dépenses et d'allègement de la fiscalité pour lesquelles les marges budgétaires n'ont pas encore été dégagées. Il est donc important que le gouvernement présente sans tarder un plan spécifique indiquant comment il entend se conformer à la nouvelle règle budgétaire.

Assurer la stabilité du secteur bancaire. À la suite d'importantes interventions publiques, la situation du secteur bancaire s'est stabilisée. Toutefois, les autorités devraient continuer de jouer un rôle actif en surveillant de près le degré d'adéquation des fonds propres, et notamment l'application des tests de résistance financière, et en conservant des instruments de soutien de façon à pouvoir, si nécessaire et en dernier ressort, fournir des capitaux publics aux banques qui ne sont pas en mesure de lever des fonds auprès de sources privées. Une réforme des Landesbanken est

prioritaire, mais il faudrait aussi envisager d'ouvrir le secteur des caisses d'épargne aux capitaux privés. Parmi d'autres mesures nécessaires figurent la mise en œuvre du regroupement prévu des fonctions de surveillance à la Bundesbank, l'élargissement du champ de la surveillance au-delà du respect d'obligations quantitatives, l'instauration éventuelle d'un ratio d'endettement contraignant et la mise en place d'un cadre pour la restructuration et la liquidation des banques d'importance systémique.

Élargir la croissance au-delà des exportations. À la faveur de puissants mécanismes concurrentiels qui ont favorisé l'innovation, l'allocation efficace des ressources et le dynamisme de l'investissement, le secteur exportateur a pu maintenir et créer des possibilités d'emploi. À terme, le défi consiste à pérenniser la forte performance continue de ce secteur et à l'étendre aux autres branches de l'économie. De nombreuses réformes ont déjà été engagées, mais il faut aller plus loin pour stimuler la croissance potentielle dans les secteurs desservant la demande intérieure. En particulier, le cadre de la politique économique doit devenir plus propice à l'innovation et au changement structurel. La réglementation des marchés de produits doit être assouplie de manière à renforcer la concurrence; le cadre d'innovation doit être amélioré de façon à maintenir les dépenses de R-D à un niveau constamment élevé et à élargir leur répartition sectorielle; la réforme en cours du système d'éducation doit être poursuivie afin que le système puisse produire un plus grand réservoir de travailleurs hautement qualifiés et flexibles; enfin, la politique migratoire doit favoriser l'immigration de travailleurs très bien formés pour éviter l'apparition de pénuries de main-d'œuvre qualifiée.

Évaluation et recommandations

L'économie émerge lentement de la crise

Après que l'économie avait subi sa récession la plus profonde depuis l'après-guerre, la croissance est redevenue positive au printemps 2009. La reprise actuelle est étayée par les mesures de relance budgétaire, des conditions monétaires expansionnistes, un redressement du commerce mondial, une amélioration des conditions financières et les opérations de restockage des entreprises. L'activité économique est en train de reprendre, mais la production ne devrait pas retrouver son niveau d'avant la crise avant 2013. À moyen terme, il y aura donc un sous-emploi considérable des ressources dans l'économie, même s'il est probable que la crise a aussi entraîné une réduction temporaire du taux de croissance de la production potentielle.

À terme, les exportations resteront sans doute le principal moteur de l'activité, car les investissements en nouvelles capacités ne se redresseront que lentement. Le niveau réduit de la production pèsera sur le marché du travail, ce qui aura pour effet de maintenir le taux d'épargne à un niveau élevé et de freiner la croissance de la consommation privée. Les finances publiques se dégraderont davantage, d'autant que les nouvelles réductions d'impôts permanentes introduites au début de cette année pour stabiliser la demande intérieure alourdissent également le déficit.

La crise a révélé certaines carences structurelles

Nombre d'indicateurs montrent que la crise récente se distingue des épisodes passés par son ampleur et sa structure. Le fléchissement de la croissance a été dû presque exclusivement à l'effondrement soudain du commerce mondial à la fin de 2008, qui a frappé de plein fouet le vaste secteur manufacturier tourné vers l'exportation. En outre, la crise de la sphère réelle de l'économie s'est accompagnée d'une crise bancaire, due en particulier aux investissements antérieurs des banques allemandes en actifs étrangers liés au marché du logement des États-Unis, investissements qui ont nécessité une importante intervention publique pour préserver la stabilité budgétaire. Ces deux éléments démontrent à quel point l'Allemagne est devenue tributaire des évolutions sur les marchés mondiaux. Il est vrai qu'avant la crise les fondamentaux internes semblaient relativement robustes (absence d'une vive expansion du logement et de la construction, équilibre du budget public et solidité des bilans des ménages et des entreprises), mais l'Allemagne exportait des marchandises et prêtait des capitaux à des pays dont la demande intérieure évoluait pour partie sur une trajectoire non viable.

Les grandes crises offrent toujours des occasions de réforme, puisque des structures non viables deviennent plus visibles. À cet égard, les autorités doivent relever plusieurs défis majeurs :

- *Il faut éviter l'accroissement du chômage de longue durée en veillant à ce que le marché du travail reste suffisamment flexible pour permettre le changement structurel.*
- *Les déficits budgétaires doivent être considérablement réduits à partir de 2011 conformément à la nouvelle règle budgétaire.*
- *Il faut s'attaquer aux carences du secteur bancaire.*
- *La structure de la croissance devrait être élargie au-delà des exportations de manière à renforcer le potentiel de l'économie.*

Bon nombre des initiatives du gouvernement récemment élu s'attaquent avec pertinence aux véritables problèmes, mais certaines sont mal orientées. L'absence de stratégie explicite en matière d'assainissement budgétaire et les carences restantes de la réglementation des marchés des produits et du travail sont autant de déficiences à corriger pour stimuler la croissance potentielle. Rehausser le dynamisme économique et renforcer l'attrait de l'Allemagne aux yeux des investisseurs grâce à des réformes structurelles contribuerait aussi à réduire les déséquilibres extérieurs.

Le marché du travail a surpris par sa résilience...

Le chômage avait nettement baissé avant la crise, en particulier grâce aux réformes antérieures visant plusieurs aspects de la politique du marché du travail et de la déréglementation, et il est resté étonnamment stable pendant cette récession, à la fois en comparaison des épisodes passés et par rapport aux autres pays. La hausse du taux de chômage dans le pays moyen de l'OCDE a atteint 3 points de pourcentage, mais le taux allemand n'a augmenté que d'un demi-point, alors que la baisse du PIB de l'Allemagne a été supérieure à la moyenne. Ce résultat tient principalement à la flexibilité accrue au niveau des entreprises, qui a permis de réduire l'apport de main-d'œuvre en diminuant la durée du travail et non les effectifs. En outre, les employeurs ont eu massivement recours au mécanisme qui permet à l'office du travail de compenser en partie les pertes de salaire des travailleurs en chômage partiel, d'autant que son degré de générosité a été augmenté durant la crise. Ce dispositif a été plus largement utilisé par les entreprises qui avant la crise signalaient des difficultés à trouver de la main-d'œuvre qualifiée : on peut donc penser que la crainte de pénuries futures de main-d'œuvre est l'une des raisons de la rétention des effectifs.

... mais certaines politiques du marché du travail entravent le changement structurel

Les efforts déployés par les autorités pour éviter des licenciements excessifs pendant la récession ont été globalement fructueux, mais il faudrait examiner de près dans quelle mesure ils empêchent ou retardent le changement structurel qui accompagne généralement les fortes contractions de l'activité. Il est donc important de préserver des incitations vigoureuses pour que les travailleurs et les entreprises sortent au plus tôt des programmes d'indemnisation du chômage partiel. À cet égard, *il faudrait éviter de prolonger la générosité étendue du dispositif au-delà de la date initialement fixée dans la législation. Une autre*

option pertinente à cet égard consiste à demander aux entreprises qui sollicitent aujourd'hui ce dispositif de rembourser une partie des aides au titre du chômage partiel si elles licencient dans la période qui suit la phase de travail à horaires réduits. On devrait aussi envisager de réduire progressivement le taux de remplacement pour préserver les incitations à la recherche d'emploi. Cette mesure contribuerait à faire en sorte que seuls les emplois viables dans le long terme soient conservés, en renforçant les incitations à chercher un autre employeur (à temps complet).

Dans le contexte de la récession, une protection stricte des contrats d'emploi réguliers par rapport aux autres pays de l'OCDE menace de créer un marché du travail dual, en particulier parce que le régime des contrats d'emploi temporaire a été considérablement assoupli. Ceux qui ont perdu leur emploi avaient en général des contrats de travail plus précaires (notamment avec des agences d'intérim), alors que les travailleurs réguliers, en particulier ceux qui ont une grande ancienneté, sont relativement bien protégés. Les données disponibles montrent qu'une protection trop stricte des contrats de travail réguliers risque d'inhiber le flux des emplois vers les utilisations les plus productives au sein de l'économie, et d'entraver par là-même le changement structurel. En Allemagne, les licenciements de travailleurs sous contrat régulier exigent de longs délais et sont souvent contestés devant les tribunaux, ce qui alourdit les coûts pour l'employeur. De plus, le fait que les licenciements doivent être approuvés par les comités d'entreprise allonge la durée du préavis de licenciement, notamment en cas de refus, car l'employeur doit alors attendre une décision du tribunal du travail. Si la législation de protection de l'emploi est assouplie, les employeurs se montreront sans doute moins hésitants à embaucher des travailleurs sous contrat régulier une fois que la reprise sera devenue autonome.

Dès que le marché du travail se sera stabilisé, il faudra réduire les disparités en termes de protection entre contrats réguliers et contrats atypiques. À cet effet, les mesures suivantes devraient être envisagées :

- Réduire la durée du préavis de licenciement, par exemple en réformant la disposition qui prévoit que les comités d'entreprise doivent approuver les licenciements, tout en préservant l'importance du mécanisme de consultation au niveau de l'entreprise.
- Réduire le délai qui s'écoule entre la notification du licenciement et la cessation d'emploi pour les travailleurs à forte ancienneté.
- En cas de licenciement pour motif économique, accorder aux employeurs le droit de choisir entre le versement d'une indemnité de départ (tout en laissant la voie judiciaire libre aux salariés), conformément à la réglementation actuelle, ou le versement d'une indemnité plus élevée pour licenciement injustifié, qui remplacerait la solution judiciaire.
- Repenser le nouvel assouplissement des contrats à durée déterminée envisagé par l'accord de coalition, afin d'atténuer le risque de dualisme sur le marché du travail.

Empêcher une hausse du chômage de longue durée

Les entreprises étant toujours confrontées aux séquelles de la récession et à une reprise timide, il est probable que le chômage augmentera fortement. Selon les prévisions actuelles, en 2010 il pourrait bien croître de plus d'un demi-million de personnes (1 % de la population active). La politique du marché du travail devra veiller à ce que ces sans-emploi

bénéficient de services de placement suffisants pour atténuer les risques d'un allongement de la durée du chômage :

- Veiller à ce que le service public de l'emploi puisse adapter ses capacités à une charge de travail plus lourde.
- Réformer rapidement la gestion du mécanisme de revenu de base pour les demandeurs d'emploi (bénéficiaires de l'allocation de chômage II), comme l'exige la décision rendue par le Tribunal constitutionnel. Toute réforme devrait être appliquée de façon à modifier le moins possible les formalités pour les allocataires et à maintenir ainsi le principe du guichet unique.
- Par ailleurs, dans l'éventualité d'une forte dégradation du marché du travail, développer les autres programmes actifs du marché du travail, notamment la formation, les subventions à l'embauche et l'aide à la mobilité.

Les finances publiques se dégradent rapidement

Jusqu'à l'irruption de la crise économique, les finances publiques s'étaient nettement améliorées, le budget des administrations publiques revenant près de l'équilibre en 2007 et 2008. Mais le déficit budgétaire s'est considérablement creusé en 2009, sous l'effet des stabilisateurs automatiques et du lancement de programmes de relance budgétaire fin 2008 et début 2009. Cette dégradation va se poursuivre, du fait en particulier de l'adoption de nouvelles réductions d'impôts en 2010, et le déficit devrait dépasser 5 % du PIB en 2010. Afin de mettre en œuvre les dispositions prévues dans l'accord de coalition, tout en respectant les règles budgétaires nationales et européennes, il faut définir et appliquer des mesures compensatoires appropriées.

Pour se montrer efficace, la nouvelle règle budgétaire doit être affinée

La précédente règle budgétaire n'ayant pas permis de restreindre suffisamment l'accumulation de la dette publique au cours des décennies antérieures, en 2009 le gouvernement a adopté une nouvelle règle budgétaire – également inscrite dans la Constitution – qui stipule que le déficit budgétaire structurel de l'administration fédérale doit revenir à 0.35 % du PIB d'ici à 2016 et que les budgets structurels des *Länder* doivent être équilibrés à l'horizon 2020. Une trajectoire de transition assurera une baisse régulière des déficits structurels dans l'intervalle. Sur la base de prévisions robustes, la nouvelle règle budgétaire contribuera sans doute à ramener les finances publiques sur une trajectoire durable, mais certains de ses éléments ne sont pas encore entièrement définis – le mécanisme d'ajustement cyclique pour les administrations infrafédérales, par exemple – ou tout à fait satisfaisants, et il faudra les affiner en fonction de l'expérience acquise avec la nouvelle règle. Il serait maintenant souhaitable de renforcer le Conseil de stabilité, qui est censé surveiller les évolutions budgétaires, notamment en le faisant bénéficier de nouvelles contributions d'experts ou d'institutions indépendants du gouvernement. En outre, le gouvernement devrait s'orienter vers une approche descendante de la formulation du budget fédéral. Enfin, par une bonne hiérarchisation des priorités, il devrait faire en sorte que l'application de la règle permette de maintenir un niveau approprié d'investissements publics.

Le respect de la nouvelle règle exige un assainissement substantiel

Les prévisions économiques pour 2010 impliquent que le déficit structurel de l'administration fédérale devra être réduit d'environ un demi-point de PIB par an durant la phase de transition 2011-16. En 2011, le retrait progressif de plusieurs mesures de relance budgétaire aidera à atteindre cet objectif, mais un effort d'assainissement supplémentaire s'imposera les années suivantes. Les données empiriques disponibles montrent que l'effet négatif sur la croissance sera probablement moins sévère si l'assainissement est réalisé par des coupes dans les dépenses et non par des augmentations d'impôts : la réduction des dépenses devrait donc être le moyen de prédilection pour assainir les finances publiques. Étant donné l'ampleur de l'assainissement requis, les compressions de dépenses devront être très ambitieuses. De surcroît, elles devront sans doute s'accompagner de mesures destinées à accroître les recettes. À cet égard, il faudrait privilégier l'élargissement des bases d'imposition.

- En réduisant les dépenses, les autorités devraient s'attacher tout d'abord à améliorer l'efficacité administrative, car cela permettrait d'abaisser les dépenses sans altérer la qualité et la disponibilité des services publics.
- En outre, les autorités devraient réduire davantage les subventions, qui restent élevées par rapport à la moyenne internationale, et envisager d'élaguer encore les dépenses de consommation publique. Des propositions dans ce sens avaient été formulées par le précédent gouvernement et, plus récemment, par des instituts de recherche.
- Le gouvernement devrait élargir l'assiette de l'impôt en supprimant d'autres allègements fiscaux. Ce faisant, il devrait aussi revoir l'application actuelle du taux réduit de TVA. Dans les cas où celui-ci équivaut à une subvention implicite sans justification claire, il devrait être supprimé. Dans les cas où un taux réduit peut se justifier, il faudrait vérifier que les objectifs visés ne peuvent pas être réalisés plus efficacement par d'autres moyens. À cet égard, la réduction récente du taux de la TVA pour les services hôteliers apparaît malencontreuse et devrait être reconsidérée.
- Dans le passé, les pensions ont été majorées au-delà de ce que prévoyait la règle d'indexation, d'où un gonflement des dépenses publiques. Les autorités devraient éviter ces ajustements discrétionnaires et s'opposer aux pressions visant à empêcher que les surcoûts associés à des interventions passées soient récupérés par le biais d'une augmentation plus modérée des pensions dans l'avenir. L'assainissement budgétaire exigé pour assurer la viabilité, mais aussi imposé par la nouvelle règle budgétaire, limite les possibilités de subventionner le système public de retraite au moyen du budget général.

La structure d'imposition pourrait être améliorée

Des données empiriques conduisent à penser que les impôts indirects, notamment les prélèvements sur le patrimoine et la consommation, sont les moins dommageables pour la croissance économique à long terme. Afin d'améliorer la structure d'imposition, les autorités devraient envisager d'augmenter la part des impôts indirects dans les recettes fiscales totales, par exemple en supprimant d'autres allègements fiscaux tout en réduisant

la pression encore forte qu'exercent les impôts et contributions générateurs de distorsions sur l'activité économique.

- *Un alourdissement de la fiscalité des terrains et des bâtiments pourrait être obtenu en augmentant les taux d'imposition, encore que cette décision relève de l'échelon municipal. En outre, pour rendre l'impôt plus équitable, les autorités devraient adopter une base plus proche des prix du marché pour évaluer l'assiette de l'impôt sur le patrimoine (Grundsteuer), au lieu d'utiliser les valeurs fixées en 1964 (en 1935 pour les Länder orientaux). Les risques d'un effet négatif à court terme de ces mesures sur les prix des logements et des terrains doivent être mesurés à l'aune des avantages à long terme d'une structure d'imposition plus propice à la croissance.*
- *Suivant l'ampleur d'une éventuelle réforme de la structure fiscale, une révision du système de TVA devrait être envisagée.*
- *Les autorités pourraient aussi réfléchir à un nouveau relèvement des écotaxes. Cependant, comme ces impôts ont principalement pour but de réduire la pollution en modifiant le comportement des agents économiques, ils s'accompagnent d'une érosion délibérée de la base d'imposition et ne devraient donc pas être une composante essentielle d'une stratégie d'accroissement des recettes.*

S'attaquer rapidement aux problèmes du secteur bancaire, ...

L'une des caractéristiques notables de la récession récente est d'avoir été déclenchée et accompagnée par une crise bancaire. À la différence de plusieurs autres pays où le secteur financier a pâti du volume excessif du crédit intérieur, par exemple en raison de flambées immobilières, les banques allemandes ont été affectées par le biais de leurs placements en instruments de crédit structurés étrangers, émanant principalement des États-Unis, mais aussi par la tourmente sur les marchés financiers internationaux consécutive à la chute de la banque Lehman Brothers. Les autorités sont parvenues à stabiliser la situation par diverses mesures, du renflouement de banques individuelles, dès le début de la crise, à la création ultérieure du *Fonds spécial de stabilisation des marchés financiers* (SOFFIN) et, enfin, à l'autorisation donnée aux banques de mettre en place des structures de défaillance. Les banques n'ont pas jusqu'ici largement utilisé les possibilités qui leur sont offertes de résoudre elles-mêmes des problèmes tels que ceux des actifs toxiques sur leurs bilans. À cet égard, il est à craindre que les banques ne soient pas assez capitalisées compte tenu de la montée probable du nombre des faillites de sociétés, situation qui risque de restreindre l'offre de crédit dans une phase de reprise. *Les autorités devraient jouer un rôle actif, en surveillant de près le degré d'adéquation des fonds propres, et notamment l'application des tests de résistance financière, et en conservant des instruments de soutien de façon à pouvoir, si nécessaire et en dernier ressort, fournir des capitaux publics aux établissements qui ne peuvent pas lever de fonds auprès de sources privées.*

... notamment en réformant la structure du secteur...

Les faiblesses structurelles du système bancaire qui ont contribué à la crise doivent aussi être corrigées. Il s'agit avant tout de réformer les *Landesbanken*, établissements à capitaux

publics, qui sont les principales victimes de la crise actuelle en raison de leur forte exposition aux actifs toxiques. Entre 2002 et 2005, pendant la longue phase de retrait progressif des garanties publiques à ces établissements, plusieurs *Landesbanken* ont fortement développé leurs bilans, en tirant parti de conditions financières encore favorables, et ont placé les fonds obtenus en valeurs étrangères risquées, faute d'un modèle économique intérieur viable. *La crise a donc renforcé les précédents appels à une réforme fondamentale du secteur des Landesbanken, notamment par un assainissement et une privatisation de grande ampleur. Les pressions accrues exercées par la Commission européenne se sont déjà traduites par des réformes dans certains établissements qui reçoivent des aides publiques, mais de nouvelles mesures sectorielles de restructuration et d'assainissement seront nécessaires.*

La capitalisation des banques allemandes soutenait avantageusement la comparaison avec les autres pays en termes pondérés par les risques, mais elle était très faible en termes non pondérés, ce qui a accentué la vulnérabilité structurelle du système financier allemand. Pour y remédier, il faudra notamment engager une réforme réglementaire doublée d'une certaine coordination internationale; les mesures prises en Allemagne devraient aller dans le sens des efforts internationaux. *L'importance accrue donnée au ratio d'endettement comme source complémentaire d'information est une initiative opportune pour éviter que les banques ne deviennent trop endettées, mais les autorités devraient envisager de rendre cet instrument contraignant.*

Par ailleurs, si les caisses d'épargne et les banques coopératives ont été une source de stabilité pendant la crise, le système bancaire n'en demeure pas moins très fragmenté. À cet égard, on pourrait envisager d'assouplir les lignes de démarcation entre les trois piliers du secteur (banques privées, caisses d'épargne, banques coopératives), encore rigides par rapport à d'autres pays. *L'un des moyens envisageables pour uniformiser les conditions de concurrence et augmenter l'efficacité serait d'autoriser la prise de contrôle de caisses d'épargne par des banques privées. À cet effet, on devrait sans doute réformer le secteur des caisses d'épargne en tenant compte de l'expérience d'autres pays européens qui ont autorisé, à des degrés variables, les prises de participations privées.*

... mais aussi la réglementation et la supervision bancaire

Enfin, la crise a révélé certaines carences de la supervision bancaire, sans doute liées en partie au partage des compétences dans ce domaine et au manque d'indépendance de l'autorité de régulation. *Le projet du gouvernement de regrouper les fonctions de supervision bancaire à la Bundesbank (régime qui se substituera à la division préalable des tâches entre la Bundesbank et l'Autorité de supervision financière) va dans le bon sens, en particulier parce qu'il renforcerait l'indépendance de l'autorité de contrôle et offrirait un cadre pour une approche plus macroprudentielle du contrôle.*

Étant donné qu'avant la crise l'arbitrage réglementaire était généralisé, les pouvoirs de l'autorité de contrôle devraient être renforcés au-delà des récentes modifications législatives, de telle sorte que le champ de la supervision ne se limite pas au contrôle du respect de quelques prescriptions quantitatives. À cet égard les autorités de tutelle devraient s'attaquer plus clairement aux risques qu'impliquent les stratégies d'entreprise. En outre, il faudrait envisager l'instauration de matelas de fonds propres qui fluctuent avec le cycle, à l'instar de l'approche mise en pratique en Espagne.

Le fait que dans un premier temps les autorités ont eu recours à des mesures *ad hoc* pour renflouer certaines banques confirme que les mécanismes actuels de règlement des crises bancaires ne permettent de réagir de façon appropriée lorsque des établissements d'importance systémique sont en proie à de graves difficultés. *Par conséquent, pour permettre un traitement plus efficace des défaillances bancaires futures, il faut concrétiser les plans actuels prévoyant l'instauration d'un cadre pour la restructuration et la fermeture des banques d'importance systémique.* Dans l'idéal, ce dispositif devrait limiter les effets systémiques négatifs de la faillite de tel ou tel établissement, tout en minimisant les coûts pour le contribuable et en atténuant les distorsions des incitations. Il serait donc crucial que ce cadre prévoie une intervention précoce de l'autorité de tutelle, de manière à élargir l'éventail des options de restructuration.

La croissance tirée uniquement par les exportations ne suffit pas pour assurer une performance économique satisfaisante, ...

Le poids des exportations dans l'économie allemande s'est accru considérablement ces dernières années, ce qui reflète le dynamisme du secteur exportateur. Témoin de l'importance des exportations pour la croissance économique, la part du secteur manufacturier dans la valeur ajoutée totale est supérieure à la moyenne, alors que plusieurs secteurs de services sont quelque peu sous-représentés par rapport à d'autres économies du G7. L'expansion rapide de la demande mondiale ayant contribué à l'envolée des exportations avant la crise, les entreprises allemandes ont pu en outre élargir leurs parts de marché aux dépens de la concurrence étrangère. Ces gains de part de marché ont résulté surtout d'une amélioration de la compétitivité-prix des produits allemands, accompagnée d'une externalisation massive et d'une modération des salaires intérieurs.

Fin 2008, l'effondrement du commerce mondial a brutalement mis fin à l'envolée des exportations, conduisant certains commentateurs à s'inquiéter d'une dépendance excessive à l'égard du schéma allemand de croissance tirée par l'exportation. Cependant, le véritable enjeu se situe ailleurs. Plus précisément, il s'agit de consolider la réussite passée du secteur exportateur et de l'étendre à l'ensemble de l'économie en mettant en œuvre des réformes structurelles qui s'imposent de longue date. Pour cela, il faut que le cadre de politique économique soit plus propice à la concurrence, à l'innovation et au changement structurel.

... laquelle exige une réglementation plus souple des marchés de produits, ...

Même si le caractère anticoncurrentiel de la réglementation des marchés de produits (RMP) a été considérablement atténué ces dernières années, l'Allemagne reste plus étroitement réglementée que beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Dans la toute dernière édition de l'indicateur RMP de l'OCDE pour l'ensemble de l'économie, elle se classe 16^e sur 28 pays. *Les autorités devraient continuer d'assouplir la réglementation des marchés de produits, car un cadre réglementaire trop strict risque d'entraver le changement structurel et la concurrence.* De plus, pour les pays qui se situent à la frontière technologique, le manque de concurrence peut inhiber l'innovation. Parmi les actions possibles on citera la simplification du système d'autorisations et de permis et un nouvel ajustement du droit de la faillite de manière à

encourager un plus large recours aux restructurations et à faciliter la fermeture des entreprises qui ne peuvent pas être renflouées.

En outre, *il faut s'employer davantage à assouplir la réglementation dans les secteurs de services professionnels*. Étant donné que ces services sont utilisés comme intrants intermédiaires par les entreprises, le manque de concurrence dans les professions libérales freine leur propre expansion mais impose en outre des coûts aux autres secteurs de l'économie. *En vue d'assouplir la réglementation des conditions d'exercice, il est envisageable de réduire encore les dernières restrictions à la coopération entre professions, tout en préservant des normes de qualité élevées, de libéraliser davantage les prix et de réexaminer la raison d'être des limitations restantes de la publicité. Il faudrait simplifier les conditions d'entrée en revoyant l'obligation d'adhérer à une chambre professionnelle, tout en maintenant des normes suffisantes de qualification professionnelle. On devrait réduire encore le nombre d'activités sur lesquelles certaines professions détiennent des droits exclusifs et assouplir davantage les critères exigés pour une adhésion pleine et entière aux chambres professionnelles.*

... davantage d'innovation, ...

L'investissement dans la R-D est crucial pour permettre aux entreprises de rester compétitives, surtout dans les industries à forte intensité de savoir. Tandis que les dépenses totales de R-D (en pourcentage du PIB) sont plus élevées en Allemagne que dans la plupart des autres économies de l'OCDE, elles se concentrent dans les secteurs manufacturiers de moyenne-haute technologie. Les secteurs de haute technologie, et en particulier les secteurs de services, ne reçoivent qu'une proportion inférieure à la moyenne du total des fonds consacrés aux activités de R-D. Dans les classements internationaux relatifs à la performance de l'innovation, l'Allemagne occupe une place assez confortable en ce qui concerne la production, mais elle se situe tout juste aux alentours ou au-dessous de la moyenne en ce qui concerne les intrants, par exemple la disponibilité de ressources financières et le soutien public à l'innovation. De ce fait, la forte performance actuelle sur le front de la production risque d'être compromise à terme par la faiblesse des intrants, ce qui menacera les avantages concurrentiels du pays à plus longue échéance.

Pour répondre à ces préoccupations, *le gouvernement devrait renforcer le marché du capital-risque, qui à l'heure actuelle ne fournit qu'une fraction négligeable du financement total, mais qui est particulièrement bien indiqué pour appuyer la création d'entreprises innovantes et audacieuses. En particulier, les autorités devraient veiller à ce que les institutions existantes sur le marché national des capitaux offrent aux entrepreneurs en capital-risque des possibilités de sortie suffisantes. Il faudrait aussi modifier la loi de modernisation des conditions-cadres pour les investissements en capital-risque et en actions (MoRaKG) de façon à la mettre en conformité avec la réglementation de l'UE et à réduire le caractère restrictif de certaines de ses dispositions. En ce qui concerne le soutien public direct de la R-D, le gouvernement devrait envisager de mettre en place des incitations fiscales pour compléter les subventions, mais toute duplication des aides publiques est à exclure. Des études empiriques montrent que les incitations fiscales sont plus efficaces pour stimuler la R-D privée et présentent cet avantage que les projets retenus sont choisis par le marché et non par l'État, ce qui évite des distorsions dans l'allocation des ressources entre différents domaines de recherche. En étudiant les incitations fiscales, il faudra se pencher sur la conception des mesures afin de minimiser les pertes sèches.*

... des performances scolaires améliorées...

Dans une économie mondiale de plus en plus régie par le savoir, la valorisation du capital humain est un moteur essentiel de la productivité tendancielle d'un pays, étant donné en particulier son impact sur l'innovation. La mondialisation et le progrès technique accroissent la demande relative de main-d'œuvre hautement qualifiée ainsi que le besoin d'une main-d'œuvre plus flexible capable de se recycler aisément en réponse à l'évolution des conditions économiques. S'il est vrai que des réformes majeures ont été récemment engagées, il faut aller plus loin pour mieux préparer le système éducatif allemand à relever ces défis. Certes, avant la crise économique, il n'y avait pas d'indices de pénuries générales de main-d'œuvre qualifiée, mais le manque de personnel hautement qualifié semble avoir créé une contrainte dans quelques secteurs au moins. Ces problèmes vont sans doute réapparaître une fois que la crise actuelle se sera dissipée et ils s'aggraveront dans les prochaines années par suite du changement technologique continu et du vieillissement de la population.

Pour faire face à ces défis, de nouvelles réformes s'imposent dans trois domaines.

- Comme le recommandait la précédente *Étude*, il *faudrait améliorer les taux d'obtention de diplômes supérieurs*. Les autorités ont largement facilité l'accès à l'enseignement supérieur (par exemple pour les personnes ayant suivi une formation artisanale), mais pour le rendre plus attractif il faut améliorer le dispositif institutionnel, par exemple en *renforçant davantage la responsabilité et l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur*.
- La *réforme interne du système d'enseignement professionnel devrait se poursuivre, notamment par l'adaptation des programmes de formation professionnelle aux besoins évolutifs du marché du travail. Une formation continue aux compétences générales – s'ajoutant à la formation professionnelle – doit être offerte en fonction des besoins*.
- Le *soutien de la participation des adultes aux activités de formation tout au long de la vie, par exemple à l'aide des programmes de chèques formation récemment lancés au niveau de l'administration fédérale et des Länder, devrait être maintenu après une évaluation approfondie destinée à réduire au maximum les pertes sèches*. Dans ce contexte, il pourrait être utile de réaliser sans tarder l'intégration déjà prévue des activités non formelles et informelles dans le Cadre de qualifications pour la formation tout au long de la vie.

... et une politique migratoire axée sur les personnes très qualifiées

La réforme de l'éducation ne suffira pas à elle seule pour résoudre les pénuries de main-d'œuvre qualifiée, car les changements dans ce domaine prennent en général un temps considérable pour porter leurs fruits. Dans ce contexte, la complexité des règles d'immigration actuelles fait qu'il est difficile pour les entreprises de pourvoir à leurs besoins de travailleurs qualifiés. Alors que l'Allemagne est pour d'autres pays une source importante de migrants hautement qualifiés, elle n'attire pas un nombre suffisant d'étrangers très qualifiés. Avec l'adoption en 2005 de la nouvelle loi sur l'immigration, la politique migratoire a été fondamentalement transformée. Cette loi a maintenu pour l'essentiel l'interdiction du recrutement de travailleurs non qualifiés et semi-qualifiés, mais un certain nombre de filières d'entrée spéciales ont été créées pour les travailleurs

hautement qualifiés. Néanmoins, dans l'ensemble, ces nouvelles filières ont été rarement utilisées. Le gouvernement devrait donc renforcer les possibilités offertes pour l'immigration de travailleurs très qualifiés, par exemple en instaurant un système de points. En outre, il devrait rendre le cadre actuel plus attrayant, par exemple en abaissant encore le seuil de revenu applicable pour l'entrée de spécialistes et de cadres ayant une expérience professionnelle particulière. Le gouvernement devrait aussi envisager de pratiquer une politique de recrutement plus active, notamment par l'organisation de foires internationales de l'emploi, la publication d'offres d'emploi en plusieurs langues, et l'octroi d'une assistance spéciale aux immigrants hautement qualifiés. Enfin, compte tenu des lignes directrices existantes et de la législation à venir, il devrait mettre en place une procédure rapide et transparente de reconnaissance des diplômes étrangers.

Chapitre 1

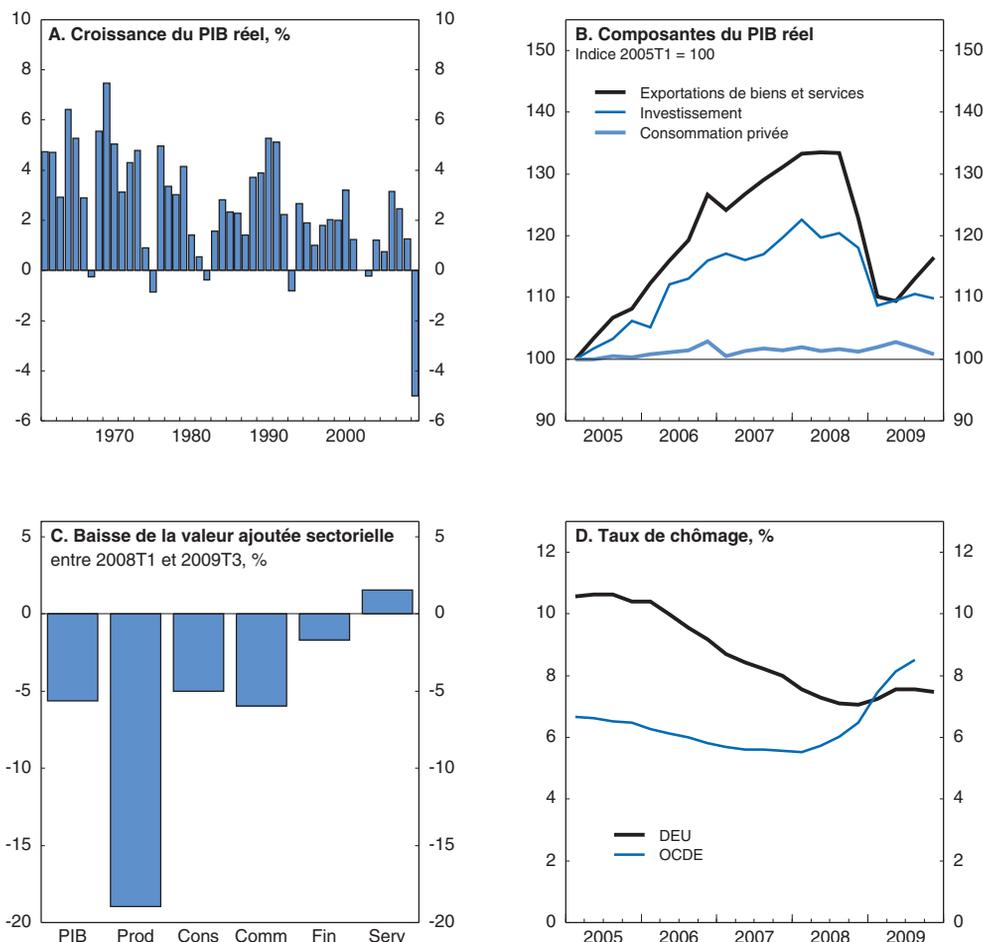
Sortir de la crise

Après un fort ralentissement au cours de la récession, la croissance du PIB en termes réels s'est redressée, mais la reprise devrait être relativement lente. La crise mondiale a frappé l'économie allemande essentiellement via l'effondrement du commerce international, moteur de l'expansion qui a précédé la crise. Pour l'avenir, l'enjeu primordial sera de remédier aux effets dommageables de la crise sur le marché du travail et sur les finances publiques. Avant la crise, la croissance était alimentée principalement par l'exportation et se caractérisait par un important excédent de balance courante. Cet excédent tenait à une capacité de financement des entreprises et des administrations publiques en progression dans le contexte d'un niveau élevé et croissant d'épargne des ménages. Pour une large part, les sorties de capitaux reflétaient les investissements réalisés à l'étranger par le système bancaire. Les deux principaux enjeux structurels pour l'avenir devraient être d'améliorer la stabilité du secteur bancaire et d'éliminer les obstacles intérieurs à une plus forte croissance.

L'économie sort d'une crise profonde...

L'économie allemande sort d'une profonde récession. Après une contraction du PIB en termes réels de plus de 6½ pour cent depuis le début de 2008, la croissance a repris au deuxième trimestre 2009. Ce redémarrage tient à la conjonction de mesures de relance budgétaire qui ont soutenu la consommation privée et l'investissement, au cycle de stockage, à l'amélioration des conditions financières et au rebond du commerce international. L'ampleur du ralentissement de l'activité et la rapidité du redressement ont surpris de nombreux observateurs. Malgré tout, le niveau de la production reste inférieur de 5½ pour cent à celui d'avant la crise et il faut s'attendre à ce que le niveau de PIB du début de 2008 ne soit rattrapé qu'en 2013. Par conséquent, même si le PIB réel croît de nouveau, les effets de la crise se feront longuement sentir.

À maints égards, cette crise est différente des précédentes. *Premièrement*, c'est de loin la plus profonde depuis la fin de la guerre en termes de perte de production, bien supérieure à la contraction de la production annuelle jusqu'alors la plus marquée, qui avait atteint -0.9 % en 1975 (graphique 1.1, partie A). *Deuxièmement*, cette crise a été presque entièrement provoquée par l'effondrement du commerce mondial, qui a entraîné une baisse de l'investissement non résidentiel, tant et si bien que certains commentateurs ont pu s'interroger sur la durabilité du schéma allemand de croissance tirée par l'exportation (graphique 1.1, partie B). *Troisièmement*, le ralentissement a touché plus particulièrement certaines activités, notamment manufacturières (graphique 1.1, partie C), et certaines régions. Durant la première moitié de 2009, le PIB réel, par rapport à la même période de 2008, a diminué de 7.2 % dans les *Länder* occidentaux (sans Berlin) et de 4.5 % dans les *Länder* orientaux (y compris Berlin). Les pertes de production les plus fortes se sont produites dans les *Länder* où la part des activités manufacturières tournées vers l'exportation est élevée, notamment le Bade-Wurtemberg, dont la production a chuté de 10.1 %. En revanche, l'industrie de la partie orientale de l'Allemagne est bien moins axée sur l'exportation et sa structure économique se caractérise dans une large mesure par la prédominance des petites et moyennes entreprises, qui s'adaptent sans doute mieux à un ralentissement de l'activité mondiale (encadré 1.1). De plus, les aides financières au développement économique des *Länder* orientaux pour rééquilibrer les désavantages structurels qui subsistent ont eu un effet stabilisateur. *Quatrièmement*, cette récession s'est doublée d'une grave crise bancaire, avec le sauvetage de plusieurs banques par l'État. Or, l'histoire montre que les récessions de ce type sont généralement plus longues que les récessions « normales ». *Cinquièmement*, la réaction du marché du travail a été bien moins prononcée que lors des récessions précédentes et la situation sur ce plan est plutôt enviable par rapport aux autres économies de l'OCDE (graphique 1.1, partie D). *Sixièmement*, la crise actuelle devrait se traduire par un taux de croissance du PIB potentiel temporairement plus faible que dans un scénario sans crise.

Graphique 1.1. **L'économie allemande avant et durant la crise**

Note : La croissance du PIB pour 1961-91 ne concerne que la partie occidentale de l'Allemagne. Secteurs : Prod : production, hors construction; Cons : construction; Ech : commerce de gros et de détail, hôtellerie-restauration et transports; Fin : finance, immobilier, location et services aux entreprises; Serv : services publics et privés.

Source : Bundesbank; OCDE, Base de données analytiques et Base de données des comptes nationaux; Statistisches Bundesamt Deutschland.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815676677027>

Encadré 1.1. **L'économie d'Allemagne orientale, 20 ans après la chute du mur**

Après un rattrapage rapide durant les premières années qui ont suivi l'unification, le rythme de convergence de l'activité économique des *Länder* orientaux (Brandebourg, Mecklenburg-Poméranie occidentale, Saxe, Saxe-Anhalt, Thuringe et Berlin) vers les *Länder* occidentaux a quelque peu ralenti. Le PIB par habitant a plus que doublé entre 1991 et 2008, mais à 22 840 EUR, il n'atteint encore que 71 % de celui des *Länder* occidentaux (tableau 1.1)*. La Saxe a le PIB par habitant le plus élevé (22 620 EUR) des *Länder* orientaux tandis que le Mecklenburg-Poméranie occidentale a le PIB par habitant le plus bas des *Länder* allemands (21 439 EUR).

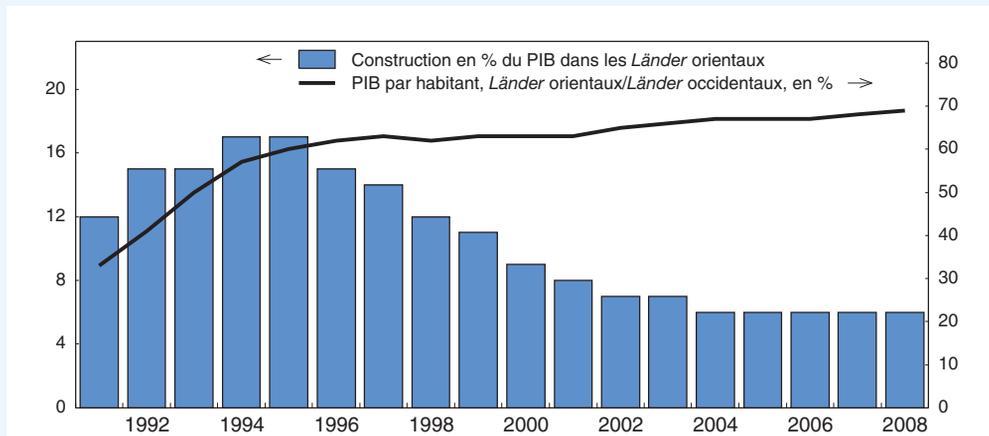
Le processus de convergence jusqu'à ce jour s'est déroulé en trois phases. À la faveur de transferts financiers massifs pour reconstruire les infrastructures, les dépenses de construction ont fortement augmenté après l'unification et le niveau de vie a quasiment doublé en cinq ans (graphique 1.2). Lorsque la forte expansion dans la construction a pris

Encadré 1.1. L'économie d'Allemagne orientale, 20 ans après la chute du mur (suite)

fin, la convergence a stagné à partir de 1996 et elle n'a repris qu'au début des années 2000. À supposer que le rythme de convergence se maintienne à son niveau moyen observé dans le passé, le PIB par habitant de l'Allemagne orientale atteindra les quatre cinquièmes du niveau de l'Allemagne occidentale en 2020.

La productivité horaire du travail a augmenté de 40 % par rapport à 1991, soit deux fois plus que dans la partie occidentale, mais elle reste inférieure d'un tiers à celle des *Länder* occidentaux. Cela tient en partie à la structure économique différente des *Länder* orientaux, où les secteurs à plus faible productivité représentent une plus forte part de l'économie, bien que la convergence soit très marquée avec la structure qui prévaut dans la partie occidentale (Ragnitz, 2005). Par exemple, le secteur de la construction reste un peu plus important, même s'il s'est sensiblement contracté après l'accumulation de surcapacités due à l'essor de la construction qui a suivi l'unification. La part des industries manufacturières en Allemagne orientale est de 19 %, contre 24 % en Allemagne occidentale, l'Allemagne orientale est également en retrait pour les services aux entreprises. Néanmoins, la part des industries manufacturières en Allemagne orientale est plus élevée que celle des autres pays de l'OCDE, qui atteint par exemple 13 % au Royaume-Uni et aux États-Unis et 12 % en France. La part des exportations dans le chiffre d'affaires total des industries manufacturières est de 33 % dans les *Länder* orientaux, contre 46 % à l'ouest. En plus de la structure sectorielle, les petites entreprises jouent un plus grand rôle en Allemagne orientale (seulement 5 % des 700 plus grandes entreprises allemandes – classées selon le chiffre d'affaires – sont établies à l'Est (Deutsche Bank Research, 2009).

Graphique 1.2. L'évolution économique dans les *Länder* orientaux



Note : Données excluant Berlin.

Source : Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, février 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815687464351>

En ce qui concerne la main-d'œuvre, la population active reste le principal problème du fait que les *Länder* orientaux voient constamment baisser leur population, bien que les taux d'emploi s'améliorent par rapport aux *Länder* occidentaux malgré un chômage élevé. Entre 1991 et 2008, la population d'Allemagne orientale a diminué d'environ 10 %, essentiellement à cause d'une chute des naissances après l'unification et d'une émigration dans les *Länder* occidentaux (au cours de la même période, la population de la partie occidentale s'est accrue de 6 %). Tout en ayant un peu baissé depuis l'unification, le taux

Encadré 1.1. L'économie d'Allemagne orientale, 20 ans après la chute du mur (suite)

d'activité reste supérieur dans les *Länder* orientaux (80 % en 2008, contre 77 % dans les *Länder* occidentaux), surtout parce qu'il est bien plus élevé pour les femmes de 35 à 55 ans. Cette différence tient à une plus forte proportion de femmes hautement qualifiées en Allemagne orientale, à une moindre fécondité après l'unification et à des services plus développés d'accueil de l'enfance (Grundig, 2008). Malgré tout, le taux d'emploi est tombé de 73 % en 1991 à 69 % en 2008 (contre une hausse de 5 points, à 72 %, en Allemagne orientale au cours de la même période) et le taux de chômage reste deux fois supérieur à celui observé dans la partie occidentale (la différence s'étant toutefois un peu atténuée ces derniers temps).

Tableau 1.1. Indicateurs de performance économique en Allemagne occidentale et orientale

	<i>Länder</i> orientaux		<i>Länder</i> occidentaux	
	1991	2008	1991	2008
PIB par habitant (EUR)	9 442	22 840	22 030	32 231
Valeur ajoutée brute par heure travaillée	21.3	30.2	33.4	40.6
Population (en milliers)	18 071	16 509	61 914	65 618
Taux d'activité (%)	81.5	80.0	70.2	76.7
Taux d'emploi (%)	72.6	69.4	66.6	72.1
Taux de chômage (%)	10.9	13.2	5.2	6.0

Note : Pour l'Allemagne orientale : y compris Berlin. Depuis 2005, les données concernant l'emploi reposent sur les définitions de l'OIT; elles ne sont donc pas tout à fait comparables à celles des années antérieures.

Source : Destatis, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder*, février 2009.

La demande dans les *Länder* orientaux est nettement supérieure à la production, le total de la consommation privée, de la consommation publique et de la formation brute de capital fixe atteignait 112 % du PIB (de l'Allemagne orientale) en 2006 (Ragnitz et al., 2009). Cela tient aux transferts des *Länder* occidentaux et de l'État fédéral (y compris les cotisations de sécurité sociale) aux *Länder* orientaux. Mais ces transferts ont diminué dans le temps; en 1991, les dépenses de l'économie d'Allemagne orientale étaient supérieures de 72 % à la production.

* Les données pour l'Allemagne orientale englobent Berlin, une ventilation entre la partie occidentale et la partie orientale de Berlin n'étant plus disponible dans les statistiques officielles.

... et la reprise sera lente

Après une profonde récession, l'économie se redresse depuis le deuxième trimestre 2009, mais la croissance effective restera faible jusqu'au milieu de 2010. L'investissement est à la traîne du fait de la sous-utilisation massive du stock de capital et il ne devrait contribuer à la croissance qu'à partir du deuxième semestre 2010. La consommation privée souffrira probablement un peu plus longtemps de la suppression de la prime à la casse dans le secteur automobile et d'une nouvelle hausse du chômage. De plus, on peut s'attendre à de faibles augmentations des salaires, afin de rétablir la rentabilité, ce qui freinera la croissance des revenus des ménages. Le principal moteur de l'économie restera le commerce mondial, dès lors que la demande de biens d'équipement augmentera et que l'Allemagne regagnera les parts de marché qu'elle a perdues durant la récession. Au total, la croissance du PIB réel devrait être de 1.4 % en 2010 (après correction

pour tenir compte du nombre de jours ouvrables; tableau 1.2). Malgré la suppression des mesures de relance mises en place par le gouvernement, la croissance devrait s'accroître en 2011, pour atteindre 1.9 %, avec un investissement privé qui progressera et une consommation privée qui se stabilisera. Malgré une croissance supérieure au potentiel (qu'on estime à 8 % sur la période 2009-11), il restera un net écart de production même à la fin de 2011, ce qui est de nature à limiter les tensions inflationnistes.

Les perspectives sont extrêmement tributaires de l'évolution de l'économie mondiale et des marchés de capitaux. En particulier, les banques pourraient limiter leurs concours, car les pertes résultant de la crise financière et celles liées à la récession nuisent à leur capacité de prêt. Le taux de progression des concours au secteur privé, notamment aux entreprises non financières, a nettement ralenti. Les facteurs agissant sur l'offre de crédit peuvent jouer un rôle, puisque d'après l'*Enquête de la BCE sur la distribution du crédit bancaire*, les conditions de crédit se sont nettement durcies en Allemagne depuis le début de la crise financière et l'on a pu noter des cas de réduction de l'offre de crédit dans certains secteurs et à l'égard de certaines grandes entreprises. Ce sont néanmoins les facteurs cycliques comme la faible demande de crédit due à l'atonie de l'activité dans le secteur réel de l'économie et à l'aggravation des risques macroéconomiques qui paraissent bien expliquer principalement la contraction de l'activité de crédit (Bundesbank, 2009a). Pour limiter le risque d'une forte contraction généralisée du crédit à l'avenir, il faudrait faire en sorte que les banques restent suffisamment capitalisées (chapitre 4).

Tableau 1.2. **Prévisions à court terme concernant le PIB**

	2008	2009	2010	2011
	Prix courants milliards EUR	Pourcentage de variation sur l'année précédente, volume (prix de 2000)		
PIB aux prix du marché	2 492.3	-4.9	1.1	1.9
sans ajustement pour jours travaillés	2 496.0	-5.0	1.3	1.9
Consommation privée	1 408.4	0.3	-1.4	0.6
Consommation publique	451.8	3.0	1.2	1.5
Formation brute de capital fixe	472.9	-8.8	0.8	1.3
Publique	37.4	7.3	16.1	-14.7
Résidentielle	136.1	-0.6	0.8	0.7
Non résidentielle	299.4	-14.5	-1.6	4.7
Demande intérieure finale	2 333.1	-1.0	-0.5	0.9
Formation de stocks*	4.7	-1.0	-0.6	-0.2
Demande intérieure totale	2 337.8	-2.0	-1.1	0.8
Exportations de biens et services	1 176.8	-14.2	8.0	8.1
Importations de biens et services	1 022.2	-8.9	3.0	6.4
Solde extérieur*	154.6	-3.0	2.2	1.2
Taux de chômage		7.4	8.2	8.8
Solde budgétaire des administrations publiques		-3.3	-5.8	-5.2
Engagements financiers bruts des administrations publiques/PIB		74.3	79.1	83.0
Écart de production		-3.6	-3.2	-2.1
Indice des prix à la consommation harmonisé		0.2	0.9	0.8

Note : Les comptes nationaux reposent sur des indices-chaîne officiels. Il existe donc un écart statistique dans l'identité comptable entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de détails, voir *Perspectives économiques de l'OCDE, Sources et méthodes* (www.oecd.org/eco/sourcesetmethodes).

* Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, et estimations du Secrétariat.

La crise se traduira par une perte durable de production potentielle estimée à 3.9 % pour l'Allemagne, soit plus que la moyenne (pondérée) pour la zone OCDE, de 3.1 %, la moyenne non pondérée pour la zone OCDE étant de 3.9 % (OCDE, 2010). Cette perte de production potentielle tient essentiellement au renchérissement du capital (l'aversion au risque sera probablement plus marquée qu'avant la crise) – ce qui réduit le coefficient capital/travail – et à un plus faible emploi potentiel du fait d'une hausse estimée du chômage de longue durée par effet d'hystérèse. De plus, la crise a des répercussions sur la productivité totale des facteurs (PTF) et les taux d'activité peuvent également avoir une incidence sur la production potentielle, bien qu'ils soient susceptibles d'avoir un effet partiellement compensateur sous l'influence de facteurs antagonistes en cas de récession (OCDE, 2009a). Il ne faut pas s'attendre à ce que la crise en elle-même ait des effets à long terme sur la croissance du PIB potentiel, mais cette croissance pourrait subir l'impact négatif d'un ralentissement de la progression de l'emploi dû au vieillissement démographique.

Remédier aux dommages causés par la crise

Empêcher l'aggravation du chômage de longue durée

Le chômage est resté étonnamment stable au cours de la présente récession, aussi bien par rapport au passé que vis-à-vis des autres pays. Cela est dû à une plus grande flexibilité au niveau de l'entreprise, qui a permis aux sociétés de réduire leur main-d'œuvre en diminuant les heures travaillées, notamment grâce au régime subventionné de chômage partiel (l'office du travail compensant en partie la perte de revenu des salariés dont l'horaire est réduit). De plus, les pénuries de qualifications constatées avant la crise ont pu conduire les entreprises à conserver des sureffectifs. Du fait de la stricte protection des contrats à durée indéterminée, ce sont les salariés à contrat moins protégé, notamment les travailleurs en intérim, qui ont perdu les premiers leur emploi.

Malgré un ajustement du marché du travail qui n'a donc pas été également réparti, l'impact social global de la récession a été jusqu'à présent moins prononcé que dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Mais comme la réduction du temps de travail n'a pas suffi pour empêcher une nette hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre, le chômage devrait encore s'aggraver au fur et à mesure que les entreprises ajusteront leurs plans d'effectifs. Selon les prévisions actuelles, il pourrait bien croître de plus d'un demi-million en 2010 (soit l'équivalent de 1 % de la population active), chiffre qui n'avait pas été enregistré depuis 2004. On verra au chapitre 2 comment le marché du travail a évolué ces derniers temps, tout en proposant des réformes pour assouplir la législation protectrice de l'emploi et en préconisant diverses solutions pour empêcher que le chômage à court terme ne se transforme en chômage de longue durée.

Ramener la politique budgétaire sur une trajectoire viable

La situation budgétaire s'est nettement dégradée durant la crise : le solde budgétaire devrait passer d'un niveau proche de l'équilibre en 2008 à un déficit de plus de 5 % du PIB en 2010. L'assainissement budgétaire sera l'enjeu essentiel à partir de 2011, le pays devant se préparer à l'augmentation des dépenses qui résultera d'un vieillissement démographique rapide. La politique budgétaire subira la contrainte de la règle budgétaire récemment adoptée, selon laquelle le déficit structurel du budget de l'État fédéral devra être ramené à moins de 0.35 % du PIB en 2016 et le budget structurel des *Länder* devra être en équilibre en 2020. Pour ces mesures d'assainissement, il faudra réduire les dépenses,

améliorer leur efficacité et élargir la base d'imposition. On passera en revue au chapitre 3 ces options tout en proposant les mesures susceptibles d'être les moins nocives pour la croissance à long terme.

Forte croissance des exportations et excédent de balance courante

Avant la crise, la croissance était surtout induite par l'exportation...

L'Allemagne est entrée dans la crise en étant censée y être mieux préparée que les autres pays. Avant la crise, plusieurs économies de l'OCDE connaissaient une forte croissance de la consommation et de l'investissement, souvent liée à une vive hausse des prix immobiliers, à une rapide expansion du crédit et à un déficit de balance courante. En revanche, la consommation privée progressait très lentement en Allemagne, sous l'effet d'un taux d'épargne des ménages en augmentation, et il n'y a pas eu dans ce pays de hausse des prix immobiliers, et encore moins un phénomène de bulle dans le secteur du logement (encadré 1.2). De plus, les dépenses consacrées à l'investissement ont été assez faibles, au moins durant la première moitié des années 2000. En conséquence, les ménages et les entreprises dégagent un excédent financier. En outre, grâce à une politique budgétaire prudente, les finances publiques étaient solides, avec un budget des administrations publiques proche de l'équilibre structurel. La croissance reposait essentiellement sur les exportations nettes, l'économie allemande tirant parti de la demande mondiale. L'économie s'appuyait sur une forte expansion des exportations, induites au moins dans une certaine mesure par la demande surabondante des pays où sévissait un phénomène de bulle des actifs. Cette forte expansion des exportations a pris fin brutalement lorsque les échanges mondiaux se sont effondrés au dernier trimestre 2008 à la suite de la crise financière, la même évolution se produisant au Japon et dans les autres pays de l'OCDE.

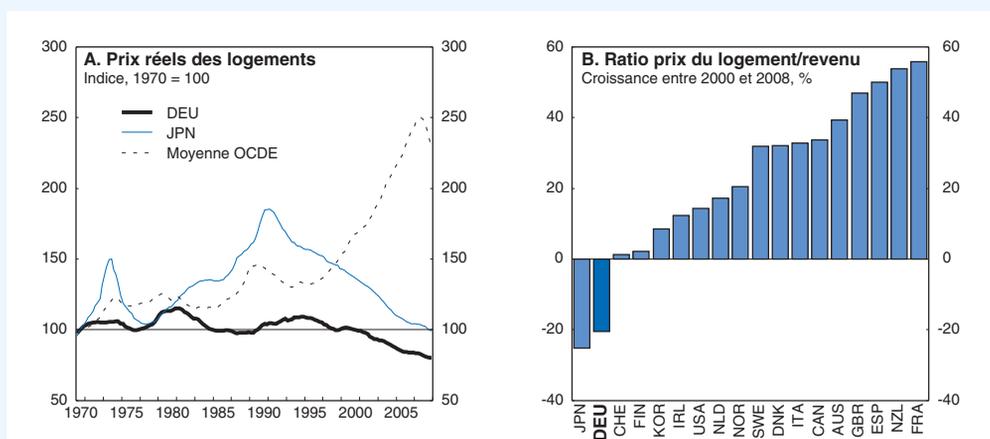
Encadré 1.2. Les prix des logements en Allemagne : divergence par rapport à la tendance internationale

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la période antérieure à la crise financière s'est caractérisée par une forte hausse des prix immobiliers, suivie d'une forte baisse. L'Allemagne (avec le Japon) est le seul pays de l'OCDE où les prix immobiliers ont baissé avant 2007. Alors que dans la zone OCDE, la hausse moyenne des prix réels des logements (prix nominaux corrigés des prix à la consommation) a été d'environ un tiers entre 2000 et 2008, ces prix ont baissé en Allemagne de près d'un cinquième (la baisse des prix des logements en termes réels a été d'un quart au Japon). Les indicateurs d'accessibilité de l'immobilier donnent la même image : l'Allemagne et le Japon sont les deux seuls pays à avoir enregistré une nette baisse du ratio prix du logement/revenu (graphique 1.3) et du ratio prix du logement/loyer. Le repli des prix des logements en termes réels n'a pas été seulement un phénomène à court terme en Allemagne. En fait, l'Allemagne est le seul pays de l'OCDE où les prix des logements en termes réels sont en baisse depuis le début des années 70. Le recul total est de 17 % (jusqu'à la fin de 2008) alors qu'il y a eu une légère hausse de 3 % au Japon et que la hausse moyenne en termes réels dans la zone OCDE a atteint 83 % au cours de la même période. Cette baisse en Allemagne tient uniquement à l'évolution qui s'est produite depuis 2000, car au total les prix en termes réels ont été quasiment stables au cours des trente années précédentes.

Encadré 1.2. Les prix des logements en Allemagne : divergence par rapport à la tendance internationale (suite)

Cette divergence peut s'expliquer par plusieurs facteurs agissant au niveau de l'offre et de la demande, et aussi par le cadre institutionnel. En ce qui concerne l'offre, le marché allemand du logement est celui qui a la plus forte élasticité-prix. En conséquence, les effets des chocs de la demande sur les prix sont atténués et l'instabilité des prix des logements compte parmi les plus faibles dans la zone OCDE (Catte et al., 2004). Les fortes subventions en faveur de la construction résidentielle ont contribué à accroître l'offre, en particulier après l'unification, ce qui s'est traduit par une offre excédentaire vers le milieu des années 90 (et aussi par une hausse temporaire des prix). Si l'on y ajoute une ample immigration, cela contribue à expliquer pourquoi les prix des logements dans les *Länder* orientaux (où la construction bénéficiait le plus d'aides fiscales et de subventions) ont bien plus baissé que dans les *Länder* occidentaux depuis 1995. De plus, le coût de la construction a moins augmenté ces dernières années en Allemagne que dans les autres pays de la zone euro, ce qui a stimulé l'offre (Sachverständigenrat, 2006). Du côté de la demande, la faible croissance démographique par rapport à d'autres pays a freiné la hausse des prix des logements. En outre, la baisse des taux d'intérêt réels depuis le milieu des années 90 a été moins prononcée en Allemagne que dans les autres pays de la zone euro, où la demande a été gonflée parce qu'il était plus facile de financer un logement. Par ailleurs, le taux d'urbanisation était déjà assez élevé en Allemagne au début des années 70, de sorte que sa progression n'a pas contribué autant à la montée des prix des logements que dans plusieurs autres pays (Kholodin et al., 2007). Enfin, les facteurs structurels liés au secteur financier ont joué un rôle. La libéralisation du marché du crédit hypothécaire dans les années 80 et 90 a été plus marquée dans les autres pays qu'en Allemagne, celle-ci ayant maintenu des obligations relativement strictes pour des critères comme le ratio prêt/valeur du bien. De plus, l'éventail des produits hypothécaires (par exemple, en ce qui concerne la structure des taux d'intérêt ou les modalités de remboursement) est plus limité, de sorte que le marché hypothécaire est moins « complet » (Catte et al., 2004). L'une des conséquences des conditions plus strictes de prêt est probablement une plus faible proportion de propriétaires-occupants en Allemagne dans le parc résidentiel total par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Graphique 1.3. Évolution des prix des logements



Note : La moyenne OCDE concerne le groupe de pays pour lesquels les données sont disponibles à partir de 1970, à savoir ceux cités dans le graphique de droite, sauf l'Espagne et la Corée. Pour toute information sur les concepts relatifs aux prix des logements, voir Girouard et al. (2006), « Recent house price developments », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 475.

Source : OCDE, Base de données des prix des logements.

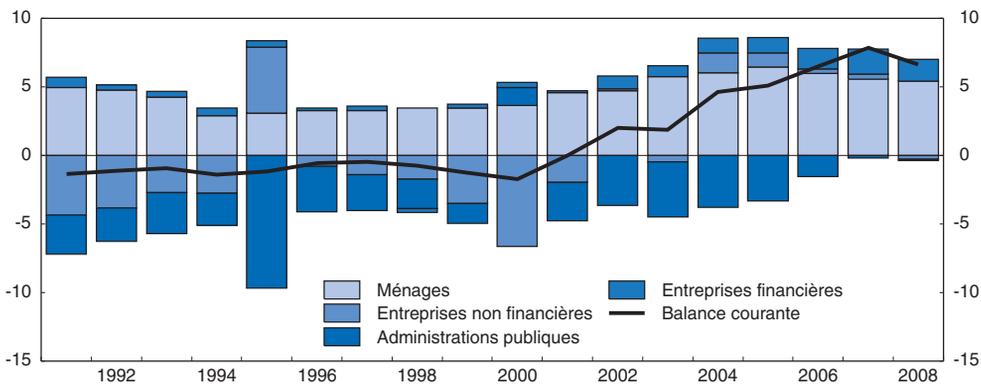
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815702837582>

... et elle s'est traduite par un substantiel excédent de balance courante

La conjonction, durant les années précédant la crise, d'une forte demande extérieure et d'une faible demande intérieure, en particulier du côté de la consommation privée, s'est traduite par un substantiel excédent de balance courante, qui atteignait en 2007 près de 8 % du PIB, l'Allemagne se classant à cet égard au sixième rang dans la zone OCDE. Si l'on décompose cet excédent par pays, on constate que plus de 60 % de l'excédent étaient dégagés en 2007 avec les autres pays de la zone euro et 80 % avec les pays membres de l'UE27. L'excédent avec les États-Unis était le plus important en euros, mais il ne représentait qu'environ 16 % du total. En ce qui concerne la zone euro, les principaux pays avec lesquels l'Allemagne enregistrait un excédent de balance courante étaient la France, l'Italie et l'Espagne.

Un excédent de la balance courante va de pair avec un déficit du compte de capital, qui implique une offre d'épargne excédentaire par rapport à l'investissement. À cet égard, l'excédent dégagé depuis 2000 reflète une forte épargne des ménages et, à un moindre degré, des entreprises non financières et financières (graphique 1.4). L'excédent du secteur privé a financé en partie un déficit budgétaire, mais il a pris la forme, pour l'essentiel, de sorties de capitaux à l'étranger, surtout après 2005, lorsque les finances publiques se sont nettement améliorées. Cette situation contraste avec celle des pays à déficit très élevé où les entrées de capitaux ont financé les déficits du secteur privé ou ceux du secteur public.

Graphique 1.4. **Balance courante et sources de la capacité (+) ou du besoin (-) de financement**
Pourcentage du PIB



Note : Le besoin de financement des administrations publiques en 1995 comprend la reprise des dettes, cette même année, du Fonds pour la dette héritée (6.5 % du PIB). Les données de 2000 pour les sociétés non financières et les administrations publiques incluent les licences UMTS (2.5 % du PIB). Les ménages comprennent les organismes à but non lucratif au service des ménages.

Source : Bundesbank, Base de données de la balance des paiements et comptes financiers pour l'Allemagne 1991-2008, juin 2009; OCDE, Bases de données des comptes nationaux annuels et des comptes financiers.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815707208848>

L'amélioration de la capacité de financement des entreprises...

Facteurs cycliques et transitoires

L'épargne nette du secteur des entreprises (financières et non financières) a contribué en majeure partie à l'augmentation de l'excédent de balance courante durant la première moitié des années 2000. L'amélioration de la capacité de financement des entreprises au cours de cette période n'est pas propre à l'Allemagne, mais s'est produite dans plusieurs

grandes économies de l'OCDE (André et al., 2007). Les facteurs cycliques et transitoires, notamment le dynamisme du secteur financier qui a accru les bénéfices et l'épargne des institutions financières, ont joué un rôle¹. Mais plusieurs autres facteurs à plus long terme ont contribué à augmenter l'épargne des entreprises (qui a représenté la majeure partie de la capacité de financement des entreprises en Allemagne depuis 2000) et à réduire l'investissement en capital fixe².

Les bénéfices des entreprises ont augmenté...

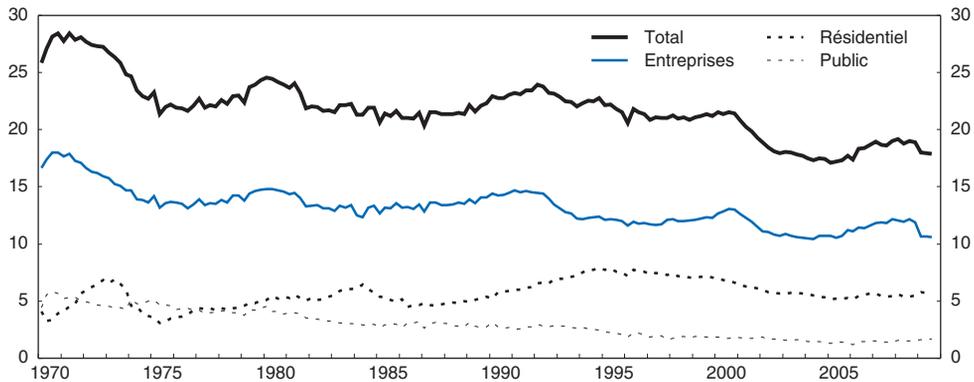
L'épargne des entreprises s'est nettement accrue en raison d'une évolution de la répartition des revenus qui s'est faite en faveur des bénéficiaires. La modération salariale s'est traduite par des gains substantiels de compétitivité (en particulier dans le secteur manufacturier) et a amélioré la rentabilité. Entre 2000 et 2007, le niveau de rémunération réelle des salariés a baissé de 1 %, alors qu'il a augmenté de plus de 9 % dans le pays moyen de l'OCDE. Au cours de la même période, la part des salaires dans le PIB a baissé de plus de 4 points de pourcentage, tandis qu'elle est restée stable en moyenne dans la zone OCDE. Si les bénéficiaires ont augmenté, c'est aussi parce que les paiements nets d'intérêts ont diminué et que les revenus de la propriété ont progressé (notamment sous la forme de dividendes reçus de l'étranger). De plus, en Allemagne (comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE), les distributions de dividendes n'ont pas suivi la progression des bénéficiaires durant la première moitié des années 2000 par rapport à la deuxième moitié des années 90³. Cela tient sans doute à ce que les entreprises se sont efforcées de réduire leur endettement, qui s'était nettement alourdi au cours de la deuxième moitié des années 90 et en particulier en 2000 (Commission européenne, 2007).

... et le taux d'investissement a baissé

De plus, le taux d'investissement a baissé en Allemagne, et même s'il a nettement augmenté depuis 2005, il reste aujourd'hui l'un des plus faibles des pays de l'OCDE (graphique 1.5). Cela est dû essentiellement au recul de l'investissement des entreprises et de l'investissement public. La moitié environ de la baisse du taux nominal d'investissement en Allemagne entre 2000 et 2005 s'explique par l'effet de prix relatifs, qui s'exerce néanmoins également dans les autres pays⁴. Par ailleurs, un grand nombre d'entreprises allemandes ont décidé d'investir à l'étranger plutôt que dans le pays, en particulier depuis 2000, l'objectif étant de regagner du terrain sur le plan de la compétitivité en délocalisant. Mais ce phénomène ne jouera probablement qu'à court terme, les estimations montrant qu'à long terme l'investissement direct des entreprises allemandes à l'étranger et leurs dépenses d'investissement en Allemagne sont complémentaires (Bundesbank, 2006). En outre, l'impôt sur les sociétés comptait parmi les plus élevés de la zone OCDE avant la grande réforme fiscale de 2008, ce qui a probablement freiné l'investissement intérieur (OCDE, 2008). L'investissement public a lui aussi diminué au fur et à mesure de l'assainissement des finances publiques et il est maintenant plus faible par rapport au PIB que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE⁵. Le taux d'investissement résidentiel est plus favorable si l'on considère la moyenne OCDE, malgré sa forte baisse depuis le milieu des années 90 (due à deux facteurs : l'ajustement des capacités excédentaires après la forte expansion dans le secteur de la construction qui a suivi l'unification, et l'évolution démographique).

Graphique 1.5. **Baisse de l'investissement**

Pourcentage du PIB nominal



Note : La catégorie « entreprises » et la catégorie « résidentiel » correspondent respectivement à l'investissement privé non résidentiel et à l'investissement privé résidentiel. La catégorie « public » comprend l'investissement résidentiel.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815741841200>

... une hausse du taux d'épargne des ménages...

L'épargne des ménages a nettement progressé depuis environ 2000, après une période de recul constant du taux d'épargne dans les années 90 (même si le taux d'épargne des ménages allemands est bien moins instable que celui d'autres grands pays de l'OCDE). Cette progression s'explique par l'ajustement à un taux d'épargne d'équilibre plus élevé, ce qui veut dire qu'il ne s'agit pas d'un phénomène temporaire (encadré 1.3). Au niveau macroéconomique, les estimations montrent que les pertes patrimoniales des ménages dues à la baisse des cours des actions après 2000 et au niveau plus bas des taux d'intérêt réels ont fait monter l'épargne des ménages, tandis que l'évolution des revenus réels freinait quelque peu cette augmentation. Une analyse des données au niveau des ménages confirme l'importance du patrimoine dans les décisions et montre également que l'incertitude quant au revenu futur et aux perspectives d'emploi joue un rôle.

... et une réduction du déficit budgétaire...

Une forte réduction du déficit budgétaire des administrations publiques a contribué notablement, à partir de 2005, à l'accroissement de l'épargne nationale nette, sans se doubler d'une baisse de l'épargne privée. L'amélioration des finances publiques tient à une ample réduction des dépenses après le déclenchement, dans le cadre de l'UE, d'une procédure de déficit excessif en 2003.

... ont abouti à une amélioration de la position d'investissement international

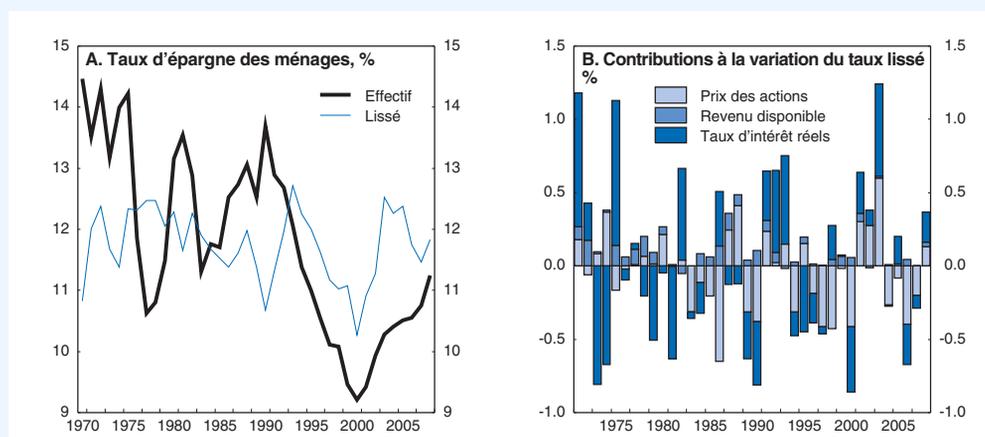
Avec un excédent de balance courante constant depuis le début de la décennie, l'Allemagne est devenue l'un des principaux pays créditeurs. Sa position nette d'investissement international est passée d'environ 3 % du PIB en 2000 à 25 % en 2008, l'Allemagne se classant ainsi au sixième rang parmi les pays de l'OCDE (graphique 1.7, partie A). Dans une certaine mesure, on est en présence d'un effet d'autoalimentation, car les revenus des actifs ont une influence positive sur la balance courante (les revenus nets de facteurs représentaient en 2007 environ 30 % de la balance courante). En revanche, les effets de revalorisation via les variations du taux de change et les prix des actifs n'ont joué

Encadré 1.3. Le taux d'épargne des ménages en Allemagne : explications

On a mis en avant plusieurs facteurs pour expliquer la hausse du taux d'épargne des ménages allemands depuis 2000. La plupart de ces facteurs sont proprement nationaux, notamment une plus forte épargne de précaution en raison d'une incertitude très marquée quant à la situation du marché du travail au moins jusqu'en 2005, la progression de l'épargne pour la retraite en réaction à la baisse du taux de remplacement et l'élargissement de la distribution des revenus en partie sous l'effet des réformes du marché du travail. Pour se situer dans une perspective allant au-delà du cadre national et pour déterminer si certains facteurs communs à d'autres pays industriels peuvent expliquer l'évolution du taux d'épargne des ménages allemands, Hüfner et Koske (2010) ont analysé les déterminants des taux d'épargne dans les pays du G7 depuis les années 70 par la méthode de la cointégration en panel. La spécification utilisée prend en compte l'hétérogénéité des paramètres à court et long terme entre les différents pays. Les variables explicatives sont le revenu disponible des ménages par habitant, les taux d'intérêt réels, l'inflation, le taux de dépendance des personnes âgées, les passifs liquides en proportion du PIB (indicateur du développement financier), l'encours des engagements nets des administrations publiques et les prix réels des logements et des actions. Indépendamment du revenu, des taux d'intérêt et de l'inflation, les prix des actifs constituent un important déterminant à long terme de l'épargne des ménages dans la plupart des pays. En revanche, le développement financier et l'endettement public n'ont eu un effet sur les décisions d'épargne que dans quelques-uns des pays considérés.

Ce modèle peut très bien expliquer la hausse récente du taux d'épargne en Allemagne, en montrant que cette hausse fait partie d'un ajustement à un niveau d'équilibre plus élevé (graphique 1.6, A). En 2008, le taux effectif d'épargne était encore légèrement inférieur à son niveau estimé d'équilibre. Les résultats montrent que la baisse des prix réels des actions, en conjonction avec celle des taux d'intérêt réels, a fait monter le niveau à long terme de l'épargne dans les années 2001-03 et l'a freiné les années suivantes (graphique 1.6, B). La progression du revenu disponible des ménages en termes réels depuis 2006 a compensé en partie cet effet de freinage.

Graphique 1.6. Estimation du taux d'épargne d'équilibre des ménages et contributions à la variation de ce taux



Note : La partie gauche fait apparaître le taux d'épargne effectif des ménages par rapport à la valeur ajustée obtenue à partir des estimations de Hüfner et Koske (2010). Les barres de la partie droite illustrent la contribution des différents facteurs explicatifs à l'évolution de la valeur ajustée estimée du taux d'épargne des ménages.

Source : Hüfner et Koske (2010).

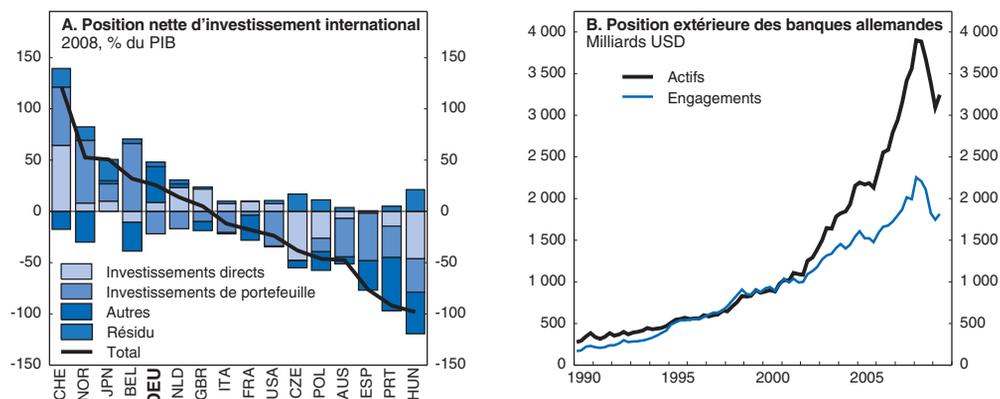
Encadré 1.3. Le taux d'épargne des ménages en Allemagne : explications (suite)

Les observations au niveau du ménage (à partir des données du Panel socio-économique allemand) confirment en gros le rôle des effets de patrimoine, notamment en ce qui concerne l'évolution des prix immobiliers. Les ménages qui ont des biens immobiliers augmentent nettement leur épargne en cas de baisse des prix des logements. Les données d'observation sur les effets de patrimoine financier sont toutefois moins robustes. La mise en place du régime d'épargne-retraite subventionné (*Riester-Rente*) en 2001 a entraîné un accroissement de l'épargne totale des ménages affiliés à ce régime. Mais cela ne vaut que pour les ménages qui dépassent un certain niveau de revenu; pour les ménages à bas revenu, il n'apparaît pas que le régime d'épargne-retraite ait stimulé l'épargne totale. De plus, les motifs liés à l'épargne de précaution jouent un rôle significatif. Par exemple, les ménages qui travaillent sous contrat à durée déterminée épargnent plus que les autres. Des estimations ponctuelles indiquent que le taux d'épargne des ménages dans lesquels le chef de famille a un contrat de travail de durée limitée est plus élevé d'environ 0.8 point. Par ailleurs, un risque plus élevé de perdre son emploi est associé de façon significative avec un taux d'épargne plus élevé. De plus, l'analyse au niveau microéconomique montre que les ménages des *Länder* orientaux ont eu un taux d'épargne en baisse dans les années 90 (à partir d'un niveau plus élevé au début des années 90, ce taux s'étant rapproché de celui, plus bas, observé dans les *Länder* occidentaux), qui a pu contribuer à la baisse du taux global d'épargne durant cette période. Les facteurs démographiques jouent eux aussi un rôle, dans la mesure où les ménages réduisent leur épargne jusqu'à ce que le chef de famille atteigne l'âge de 30 à 35 ans, puis commencent à l'accroître de nouveau, le rythme de progression diminuant lorsque le chef de ménage arrive à l'âge de la retraite. Malgré tout, aucun élément ne démontre l'existence d'un phénomène de désépargne à la retraite, fait bien connu en Allemagne*. En outre, l'épargne du ménage tend à diminuer lorsque sa taille augmente. Puisque la taille des ménages a tendance à se réduire en Allemagne (surtout à cause d'une moindre fécondité), cela a pu contribuer à la progression du taux d'épargne global cette dernière décennie. Enfin, le mariage et un niveau d'instruction plus élevé ont un effet positif sur l'épargne.

* Selon Börsch-Supan et al. (2001), « The German Savings Puzzle », *Research in Economics*, vol. 55/1, pp. 15-38, cette « énigme de l'épargne allemande » tient à ce que la génération âgée a été surprise par l'augmentation sans précédent des revenus dans les années 60 et 70 et a fini par se retrouver avec une suraccumulation de droits à retraite. Les habitudes, et peut-être aussi les imperfections des marchés financiers, l'ont ensuite empêchée de dépenser sa richesse inattendue.

qu'un rôle mineur⁶. Les sorties de capitaux sont intervenues en partie au niveau de l'entreprise sous la forme d'investissements directs à l'étranger, en liaison avec les opérations de délocalisation réalisées par les entreprises allemandes. Le stock d'investissements directs allemands à l'étranger a augmenté de 50 % entre 2000 et 2007, les nouveaux pays membres de l'UE représentant un cinquième de cette hausse. Mais les sorties de capitaux ont eu en majeure partie pour origine les prêts nets des banques à l'étranger (graphique 1.7, partie B)⁷. Depuis 2000, le secteur bancaire allemand a énormément amélioré sa position d'actif net, qui atteignait environ 40 % du PIB en 2007, ce qui place l'Allemagne au second rang en valeur, après le Japon.

Graphique 1.7. Position d'investissement international de l'Allemagne



Note : Le résidu correspond aux produits dérivés et aux actifs de réserve.

Source : BRI, Statistiques bancaires, décembre 2009; FMI, Statistiques financières internationales; OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815770582546>

Les leçons à tirer de la crise

Préserver la stabilité du secteur bancaire à court et long terme

Le niveau élevé de leur position extérieure peut expliquer l'exposition des banques allemandes aux produits structurés liés au marché américain des prêts hypothécaires de mauvaise qualité. Selon les estimations de Bloomberg, les banques allemandes représentent environ 7 % des dépréciations d'actifs dans le monde liées au marché américain des prêts hypothécaires de mauvaise qualité⁸. Bien entendu, il n'y a pas de lien direct de causalité entre les sorties de capitaux et les placements dans ces actifs toxiques, car les investissements auraient pu également se faire dans des actifs sans risque (bien que l'environnement de taux d'intérêt faibles ait suscité un comportement de « recherche de rendement »). Le Japon offre précisément l'exemple d'un pays dégagant d'amples excédents de balance courante et ayant même une position nette d'investissement international encore plus confortable, mais dont le système bancaire a largement évité les placements en actifs toxiques (OCDE, 2009b). La Chine entre également dans cette catégorie, bien que ce soit la banque centrale plutôt que les investisseurs privés qui prennent les décisions d'investissement. Les investissements en actifs toxiques auraient été également possibles avec une balance courante en équilibre, par exemple dans le cas de figure où les banques nationales émettent des obligations acquises par des étrangers et en investissent le produit dans des actifs toxiques. En définitive, cela veut dire que les facteurs macroéconomiques ne sont pas suffisants pour expliquer les problèmes qu'a rencontrés le secteur bancaire allemand durant la crise, mais que les facteurs microéconomiques intérieurs (voir le chapitre 4) jouent également un grand rôle. Pour promouvoir la stabilité financière, les responsables de la politique économique se trouvent confrontés à des défis qui relèvent à la fois du court terme et du long terme. À court terme, des mesures plus actives sont nécessaires pour assurer une capitalisation correcte des banques. À plus long terme, des réformes structurelles s'imposent pour améliorer l'efficacité du système bancaire. Cela veut dire en particulier qu'il faut réformer les *Landesbanken* et prendre d'autres initiatives pour augmenter l'efficacité des banques allemandes. Il faut en outre s'attaquer aux carences de la réglementation et de la surveillance bancaires.

Lever les obstacles intérieurs à une plus forte croissance

L'instabilité de la croissance du PIB ces dernières années – la forte expansion de 2006-07 a été suivie d'une profonde récession en 2008-09 – a fait passer au second plan le niveau médiocre de la croissance potentielle. Entre 1998 et 2008, la croissance potentielle a atteint environ 1.2 %, soit à peu près 1 point de moins que la moyenne OCDE. Pour le PIB par habitant, l'Allemagne ne se classait qu'au 14^e rang dans la zone OCDE en 2008 (OCDE, 2010). Les obstacles intérieurs à la croissance empêchent dans une large mesure l'accélération de la croissance potentielle. Cet effet négatif s'exerce essentiellement, mais pas exclusivement, dans le secteur des biens et services non échangeables. Ce qu'il faut à l'avenir, c'est éliminer ces obstacles, de manière à diversifier les moteurs de la croissance et à faire en sorte que les exportations restent compétitives. Améliorer le dynamisme économique et augmenter l'attrait de l'Allemagne pour les investisseurs grâce à des réformes structurelles contribuerait aussi à la réduction des déséquilibres externes. Pour ce faire, il faudrait que le cadre de politique économique soit plus propice à l'innovation et au changement structurel, afin de diversifier davantage la valeur ajoutée et d'inciter les entreprises de tous les secteurs à monter dans la gamme pour éviter la concurrence directe des marchés émergents à bas coûts. Tandis que de nombreuses réformes ont été déjà mises en place, il faut aller plus loin pour stimuler la croissance potentielle dans les secteurs desservant la demande intérieure. Il faut assouplir la réglementation des marchés de produits pour renforcer la concurrence : le cadre de l'innovation doit être amélioré de façon à maintenir un niveau élevé de dépenses en R-D ainsi qu'un élargissement sectoriel de ces dépenses; il convient de poursuivre la réforme en cours du système éducatif afin que celui-ci puisse offrir un réservoir plus abondant de travailleurs hautement qualifiés et flexibles; enfin, la politique d'immigration doit devenir plus favorable à l'entrée de main-d'œuvre très qualifiée, de manière à éviter des pénuries de travailleurs qualifiés. Le chapitre 5 analyse en profondeur ces questions.

S'agissant des autres domaines de la réforme structurelle qui ont été examinés dans les *Études* précédentes, il faudrait améliorer la performance du marché du travail, notamment en incitant davantage les deuxièmes apporteurs de revenus et les mères à exercer une activité, remédier au manque de concurrence dans les industries de réseau, assurer la viabilité du financement du système de santé et accroître l'efficacité du secteur public. L'annexe 1.A1 passe en revue les progrès accomplis dans ces domaines depuis la publication de la dernière *Étude*.

Notes

1. L'écart de production en Allemagne s'est creusé de près de 2¾ points durant le ralentissement cyclique de l'activité de 2000 à 2004; André *et al.* (2007) estiment qu'un écart de production négatif qui augmente d'un point se traduit par une hausse de ½ pour cent du PIB de la capacité de financement des entreprises.
2. Pour obtenir la capacité de financement des entreprises dans les comptes nationaux, on retranche de l'épargne brute l'investissement (et les autres dépenses en capital) et on y ajoute les transferts nets en capital. L'épargne brute est égale aux bénéfices non distribués plus la consommation de capital fixe. On l'obtient en déduisant les dividendes versés sur les bénéfices après impôt. Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, une diminution de l'investissement et une augmentation des bénéfices accroissent la capacité de financement des entreprises, alors qu'une augmentation des versements de dividendes la diminue. Voir André *et al.* (2007).
3. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, les rachats d'actions ont été de plus en plus utilisés pour augmenter le bénéfice par action (le rachat d'actions se traduisant par l'échange de titres contre du numéraire, il n'a pas d'incidence sur l'épargne brute dans les comptes nationaux, alors que cela

serait le cas d'un versement de dividendes). Même s'ils se sont multipliés dans les entreprises de la zone euro depuis la fin des années 70, les rachats d'actions représentent une plus faible proportion du revenu d'exploitation qu'aux États-Unis (BCE, 2007).

4. La baisse à long terme des prix relatifs des biens d'équipement tient à l'importance de plus en plus grande des ordinateurs, semi-conducteurs et logiciels, dont les prix ont eux-mêmes fortement baissé à partir des années 80. En conséquence, au cours de cette période les entreprises ont pu accroître leurs investissements en termes réels pour une dépense nominale plus faible.
5. Dans les comparaisons internationales de taux d'investissement des administrations publiques, il faut néanmoins prendre en compte le lien d'ensemble entre l'investissement privé et l'investissement public. De plus, les changements de configuration de l'investissement public et de l'investissement privé peuvent influencer au fil du temps sur l'interprétation des données. Par exemple, la baisse du taux d'investissement public en Autriche depuis 1999 (à un niveau inférieur à celui qu'enregistre actuellement l'Allemagne) tient à la débudgétisation du secteur immobilier public ainsi que des chemins de fer (Bundesbank, 2009b).
6. L'appréciation tendancielle de l'euro depuis le début de la décennie a eu un effet négatif sur la position nette d'investissement international, mais l'évolution des prix des actifs a eu un effet positif (Bundesbank, 2008).
7. Les crédits de soutien (par exemple, ceux consentis par les banques nationales à leurs SIS domiciliées à l'étranger qui ont investi dans des produits de crédit structurés américains) ne sont pas inclus directement dans la position nette d'investissement international.
8. Pour Hans-Werner Sinn, la conjonction d'un excédent commercial élevé et d'investissements à l'étranger en actifs toxiques revenait à « vendre des Porsche contre des certificats de Lehman Brothers » (« Falsches Geschäftsmodell », *Wirtschaftswoche*, 22 juin 2009, p. 38).

Bibliographie

- André, C. et al. (2007), « Corporate net lending: a review of recent trends », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 583, OCDE, Paris.
- BCE (2007), « Rachats d'actions par les entreprises au sein de la zone euro », *Bulletin mensuel*, BCE, Francfort/Main, mai.
- Bundesbank (2006), « German foreign direct investment (FDI) relationships: recent trends and macroeconomic effects », *Monthly Bulletin*, septembre.
- Bundesbank (2008), « Germany's international investment position since the beginning of monetary union: developments and structure », *Monthly Bulletin*, octobre.
- Bundesbank (2009a), « Developments in lending to the German private sector during the global financial crisis », *Monthly Bulletin*, septembre.
- Bundesbank (2009b), « The development of government investment », *Monthly Bulletin*, octobre.
- Catte, P. et al. (2004), « Housing markets, wealth and the business cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 394, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2007), « Country study: Raising Germany's growth potential », *Occasional Papers*, n° 28, CE, Bruxelles, février.
- Deutsche Bank Research (2009), « Aufbruch Ost – Die Wirtschaftsentwicklung in den östlichen Ländern », *Aktuelle Themen* 458.
- Grundig, B. (2008), « Why is the share of women willing to work in east Germany larger than in west Germany? A logit model of extensive labour supply decision », *ifo Working Papers*, n° 56.
- Hüfner, F. et I. Koske (2010), « Explaining household saving rates in G7 countries: Implications for Germany », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 758, OCDE, Paris.
- Kholodin, K., J.-O. Menz et B. Siliverstovs (2007), « What drives housing prices down? Evidence from an international panel », *DIW Discussion Papers*, n° 758.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.

- Ragnitz, J. (2005), *Zur Diskussion um den Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands*, in: *Untersuchungen des IWH im Rahmen der Strukturberichterstattung und der Fortschrittsberichterstattung-Ost*, IWH, Halle.
- Ragnitz, J., S. Scharfe et B. Schirwitz (2009), *Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989-2008*, Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH Köln, ifo Institut, Dresden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen: Jahresgutachten 2006/2007*, Wiesbaden.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les 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	
Réduire les taux d'imposition effectifs moyens des revenus du travail pour le 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.	Bien qu'à partir de 2010 l'impôt sur les revenus salariaux prenne en compte le lien effectif entre les revenus du premier apporteur et du deuxième apporteur pour le calcul de la charge marginale (<i>Faktorverfahren</i>), il subsiste un effet de contre-incitation pour le revenu total du ménage du fait de l'imposition conjointe.
Poursuivre l'exécution des projets d'augmentation du nombre de places disponibles dans les services d'accueil de l'enfance, tout en résistant à la tentation de subventionner les mères de famille qui restent au foyer. Envisager d'instaurer 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.	Les places dans les services d'accueil de l'enfance augmentent nettement et en 2013 sera instauré un droit d'accueil de jour (le but étant d'accueillir 35 % des enfants de moins de trois ans). Mais une aide sera mise en place pour les mères élevant leurs enfants au foyer.
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' <i>Arbeitslosenge</i> . S'abstenir de créer un vaste marché secondaire du travail en mettant en place des prestations assorties d'obligations d'activité.	Aucune mesure prise.
Assouplir la législation protectrice de l'emploi 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.	Aucune mesure prise.
Si un salaire minimum est jugé nécessaire pour contrecarrer les effets négatifs d'une demande de travail monopsonique dans certains secteurs, il devrait être fixé à l'échelle nationale, à un niveau suffisamment bas pour ne pas entraîner de pertes d'emplois (et il devrait être déterminé par une commission indépendante d'experts).	Aucune mesure prise (mais on évaluera jusqu'en octobre 2011 si la réglementation actuelle des salaires sectoriels minimums est ou non nocive pour le marché du travail).
Accroître les taux d'emploi des travailleurs âgés en éliminant progressivement le programme d'emplois aidés à temps partiel destiné aux travailleurs âgés (<i>Altersteilzeit</i>) et vérifier soigneusement si l'allongement de la durée de versement des allocations de chômage pour les travailleurs âgés n'a pas d'effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre.	Le dispositif d'emploi aidé à temps partiel pour les travailleurs âgés (<i>Altersteilzeit</i>) est venu à expiration à la fin de 2009.

Recommandations	Mesures prises
Renforcer la concurrence sur les marchés de produits	
<p>Intensifier la concurrence dans le secteur de l'énergie, par exemple en renforçant l'intégration du marché avec les pays voisins, en envisageant une séparation plus nette entre l'exploitation du système de transport et les services potentiellement concurrentiels, en fusionnant les segments de marché transversalement au réseau des différents propriétaires et en examinant les moyens du régulateur.</p>	<p>Plusieurs bourses ont été créées et sont maintenant opérationnelles, ce qui a accru les capacités d'échange avec les pays voisins. Le couplage des places de marché, qui optimisera l'intégration des marchés avec les pays voisins, devrait être mis en place à la frontière occidentale au deuxième semestre 2010. Des dispositions spéciales (décret concernant la connexion des centrales électriques) visent à favoriser la construction de nouvelles centrales et donc à stimuler la concurrence sur le marché de la production d'électricité. L'augmentation des capacités de production se double de dispositions ayant pour but de renforcer le réseau, notamment une nouvelle loi sur le développement des transferts d'énergie. Ces dispositions permettent également d'accroître les capacités d'échange comme l'exigent les règles concernant le marché unique. Conformément à la réglementation européenne, la séparation est déjà largement mise en œuvre. Il est prévu dans l'accord de coalition d'autoriser expressément l'option de séparation en cas de marchés non concurrentiels.</p>
<p>Accroître la concurrence dans le secteur des chemins de fer, par exemple en privatisant intégralement les filiales de services de transport tout en laissant l'État seul propriétaire des voies ferrées, en rendant obligatoires les appels d'offres pour les services ferroviaires régionaux et en renforçant le rôle du régulateur.</p>	<p>Pour assurer la concurrence dans les chemins de fer, la troisième loi modifiant la réglementation des chemins de fer a été adoptée en application des directives de l'UE du premier paquet « chemins de fer ». Cette loi apporte des améliorations en ce qui concerne l'accès non discriminatoire aux infrastructures ferroviaires, la structure des chemins de fer (allocation des sillons et tarification des infrastructures indépendantes des entreprises de chemins de fer) et la surveillance de la concurrence. Le gouvernement envisage de privatiser les filiales des services de transport, l'État restant toutefois propriétaire des infrastructures. Il se propose également de libéraliser les services interurbains d'autocars.</p>
<p>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.</p>	<p>La concurrence a été renforcée dans le secteur du ramonage.</p>
Pérenniser le financement des dépenses de santé	
<p>Améliorer le financement de la santé, par exemple en veillant à ce que les suppressions soient uniformes et ne soient pas assises sur les revenus, en finançant par l'impôt les éventuelles aides supplémentaires aux bas salaires, en reconsidérant la gratuité de la prise en charge des conjoints et en intégrant les assureurs privés dans le nouveau système de financement fondé sur la caisse centrale d'assurance maladie.</p>	<p>À l'heure actuelle, la décision concernant les modalités des éventuelles suppressions (uniformes ou liées au revenu) relève des organismes d'assurance sociale maladie dans un contexte d'intensification de la concurrence au sein du système de santé. Le nouveau gouvernement prévoit d'instituer des cotisations salariales indépendantes du revenu, avec un ajustement social financé par l'impôt. Une commission gouvernementale définira les étapes d'une réforme du financement de la santé au cours du premier semestre 2010.</p>
<p>Renforcer la concurrence dans le domaine des soins, par exemple en veillant à ce que la qualité des nouvelles formes de traitement soit évaluée de façon systématique et indépendante et en vérifiant si les nouveaux tarifs produisent effectivement les économies souhaitées ou s'ils servent principalement à attirer des personnes à revenu élevé présentant de faibles risques de morbidité.</p> <p>Renforcer la concurrence dans le secteur pharmaceutique, par exemple en examinant attentivement les effets de l'élargissement des possibilités offertes aux assureurs de conclure des contrats de remise, en remplaçant les prix uniques par des prix maximums et en assouplissant la règle selon laquelle une pharmacie ne peut appartenir qu'à un pharmacien qui doit travailler dans l'une des quatre officines, au maximum, dont il a le droit d'être propriétaire.</p>	<p>La mise en place de divers tarifs pour les soins non urgents, en particulier pour les nouvelles formes de soins, élargit le choix des assurés et ouvre des possibilités de concurrence entre assureurs. Les organismes d'assurance sociale maladie sont tenus de faire rapport régulièrement sur les résultats de ces tarifs, tout spécialement sur le plan de l'efficacité et des économies réalisées.</p> <p>Les économies découlant des contrats de remise sont publiées régulièrement dans les statistiques officielles (depuis juillet 2008). Les prix des produits pharmaceutiques ne sont pas fixés en vertu de la loi, mais par les sociétés pharmaceutiques, ou bien ils sont négociés entre les sociétés pharmaceutiques et les organismes d'assurance-maladie. L'utilisation d'un prix interne de référence (<i>Festbeträge</i>) fixe le niveau maximum de remboursement par l'assurance sociale maladie. Le nouveau gouvernement a annoncé un réexamen de la réglementation du secteur pharmaceutique.</p>

Recommandations	Mesures prises
Améliorer les résultats de l'enseignement	
Accroître les effectifs dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et améliorer la qualité de ces services, par exemple en élaborant des normes de financement communes dans l'ensemble des collectivités locales afin d'assurer un traitement plus équitable des enfants issus de milieux défavorisés et en relevant la formation des éducateurs au niveau de l'enseignement supérieur.	L'État fédéral, les <i>Länder</i> et les communes ont conclu un accord pour créer des places d'accueil de l'enfance pour 35 % en moyenne des enfants de moins de trois ans, et ce d'ici 2013. La loi sur l'éducation et l'accueil de l'enfance, entrée en vigueur le 16 décembre 2008, a pour but d'assurer aux enfants de moins de trois ans des services de haute qualité répondant au mieux à leurs besoins. Avec le Programme d'action pour l'accueil de l'enfance, l'État fédéral entend promouvoir la professionnalisation et la qualification des éducateurs en Allemagne ces prochaines années, grâce à une qualification nationale conforme au cursus professionnel reconnu d'une durée de 160 heures. Le gouvernement fédéral a mis en place le Forum pour l'éducation de la petite enfance afin d'appuyer les <i>Länder</i> dans leurs missions éducatives.
Améliorer le niveau de qualité des enseignants, par exemple en rendant les établissements et les enseignants responsables des progrès des élèves et en recourant plus largement aux incitations financières pour récompenser la qualité de l'enseignement.	Plusieurs <i>Länder</i> ont mis en place dans les formules de rémunération des enseignants des éléments liés à la performance.
Réduire la stratification du système scolaire en retardant la première orientation après l'âge de 10 ans, en regroupant les filières <i>Hauptschule</i> et <i>Realschule</i> dans un même type d'établissement et en faisant en sorte que les filières éducatives soient plus perméables dans la pratique.	Plusieurs <i>Länder</i> ont commencé à regrouper différentes filières dans un seul type d'établissement.
Rendre l'enseignement supérieur plus attrayant et plus réactif face aux attentes du marché du travail en dotant les universités d'une plus grande flexibilité au niveau des intrants et en réglant le problème des <i>Länder</i> qui bénéficient indûment du financement des études universitaires.	Plusieurs <i>Länder</i> ont autorisé les universités à percevoir des frais de scolarité. Les universités peuvent librement affecter 60 % des places d'études.
Élargir l'accès à l'université en faisant en sorte que les filières non classiques de l'enseignement secondaire préparent mieux à l'entrée à l'université.	Dans tous les <i>Länder</i> , les élèves ayant achevé un programme tertiaire de type B ont maintenant le droit d'étudier toutes les disciplines dans tous les établissements d'enseignement supérieur et les élèves ayant achevé un apprentissage de deux ans ont maintenant le droit d'étudier les disciplines se rattachant à leur qualification professionnelle dans tous les établissements d'enseignement supérieur, dès lors qu'ils ont au moins trois ans d'expérience professionnelle et ont subi avec succès un examen d'entrée ou achevé avec succès une période probatoire. En plus de ces passerelles communes, les <i>Länder</i> sont autorisés à conserver certaines passerelles qui leur sont spécifiques (ils peuvent aussi mettre en place de nouvelles passerelles), et qui doivent être acceptées par les autres <i>Länder</i> après un an d'études réussies.
Préserver les réalisations de politique budgétaire et améliorer l'efficacité du secteur public	
Réformer la règle budgétaire actuelle dans l'optique du Pacte de stabilité et de croissance en la complétant le cas échéant par des plafonds pluriannuels de dépenses.	La nouvelle règle budgétaire, de nature constitutionnelle, qui a été adoptée par le <i>Bundestag</i> et le <i>Bundesrat</i> , constitue l'élément le plus important de la deuxième phase de la réforme du fédéralisme; elle correspond aux dispositions du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance en reposant sur le principe d'équilibre du budget sans emprunt net au cours du cycle économique.
Renforcer les pouvoirs de décision du Conseil de planification financière, auquel participent les différents niveaux d'administration.	Le Conseil de planification financière a été remplacé par un Conseil de stabilité chargé de la surveillance budgétaire de l'État fédéral et des <i>Länder</i> . Le Conseil évalue la situation financière des administrations publiques sur la base d'indicateurs préétablis et peut demander au gouvernement de formuler un projet de mesures d'assainissement si les indicateurs révèlent des difficultés budgétaires.
Fonder les objectifs budgétaires sur des prévisions économiques provenant d'organismes indépendants.	Aucune mesure prise.
Envisager de renforcer l'autonomie fiscale des <i>Länder</i> 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.	La question de l'autonomie fiscale des niveaux infranationaux d'administration a été débattue par la deuxième commission chargée de la réforme du fédéralisme et rejetée par le gouvernement fédéral et la majorité de <i>Länder</i> . Elle n'est actuellement pas à l'examen.
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 de l'entreprise.	Aucune mesure prise.

Recommandations	Mesures prises
Envisager d'abaisser ou de supprimer la taxe professionnelle locale et de relever la fiscalité immobilière. Ne pas supprimer les droits de succession.	Le taux moyen de l'impôt immobilier au niveau des communes a été relevé.
Supprimer progressivement les avantages accordés aux petites et moyennes entreprises pour les droits de succession.	Les droits de succession ont été réformés récemment. L'imposition se fait désormais essentiellement en fonction de la situation des héritiers, de sorte qu'il n'y a plus de règles spéciales importantes qui soient fonction de la taille de l'entreprise. Une exonération fiscale de 150 000 EUR pour tous les types d'entreprises allégera la charge administrative pour les héritiers et pour l'administration fiscale.
Supprimer progressivement les exonérations d'impôts sur l'énergie dont bénéficient les entreprises à forte intensité énergétique.	Actuellement à l'étude.
Améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt en envisageant d'instaurer la détermination de l'impôt par le contribuable, en réexaminant l'application actuelle du taux réduit de TVA et en centralisant le recouvrement de l'impôt sur les sociétés au niveau fédéral.	Il est prévu une étude scientifique sur le thème de la mise en œuvre juridique et administrative de l'autoliquidation de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle.
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.	Aucune mesure prise.
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> .	Un processus allant en ce sens a été engagé pour la fiscalité automobile et l'impôt sur les assurances.

Chapitre 2

Faciliter le changement structurel et combattre le chômage de longue durée

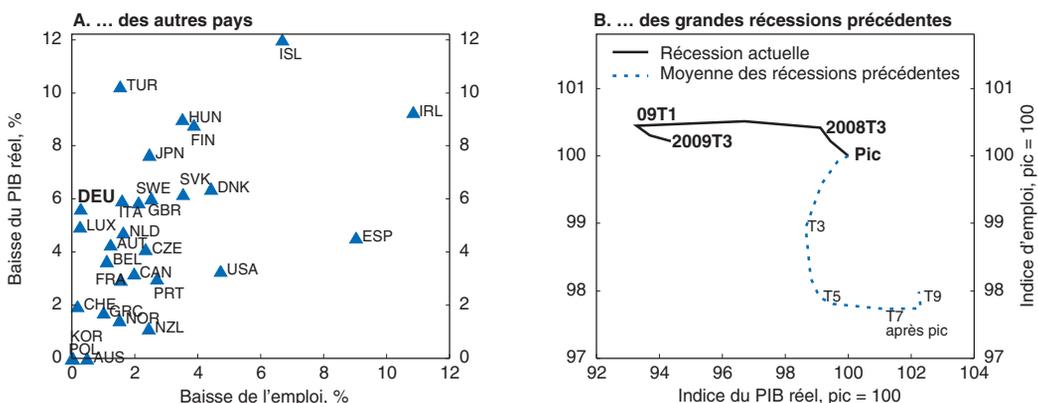
Le chômage a nettement baissé avant la crise, en particulier grâce aux réformes antérieures du marché du travail, et il est resté étonnamment stable pendant cette récession – à la fois en comparaison des épisodes passés et par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cela tient surtout à un aménagement plus flexible du temps de travail, mais la mise en place du dispositif de chômage partiel subventionné par l'État et la rétention volontaire des effectifs liée aux précédentes pénuries de main-d'œuvre qualifiée ont également joué un rôle. Compte tenu de la rigueur de la législation sur la protection des emplois réguliers, ce sont les travailleurs les moins protégés qui ont consenti les efforts d'ajustement les plus importants. À terme, la politique du marché du travail doit se préparer à une poussée probable du chômage dès que les entreprises s'efforceront de regagner en compétitivité. Le principal défi consiste à combattre l'accroissement du chômage de longue durée et à assouplir la législation sur la protection de l'emploi pour les contrats réguliers, de manière à faciliter le changement structurel au sein de l'économie allemande.

L'emploi a réagi très tardivement à la récession...

Dans les années précédant la crise actuelle, le chômage n'a cessé de baisser, le nombre des sans-emploi ayant diminué d'un tiers entre 2005 et 2008. Tandis que la décrue du chômage s'est interrompue à la fin de 2008, la réaction du marché du travail allemand à la crise qui a frappé l'économie réelle a été étonnamment modeste, à la fois au regard des précédents ralentissements en Allemagne et par rapport aux autres pays touchés par la crise (graphique 2.1). Avec la récession, le taux de chômage a augmenté de ½ point de pourcentage jusqu'au troisième trimestre 2009, contre une progression de 3 points dans la zone OCDE. Dans une certaine mesure, cette réaction peut s'expliquer par les réformes en profondeur menées sur le marché du travail. Selon les estimations, la révision à la baisse des allocations de chômage entraînée par la réforme *Hartz IV* (qui a donné lieu à la fusion des régimes d'allocations chômage et d'aide sociale) et la réduction de la durée de versement des prestations de chômage ont permis de diminuer de ½ point environ le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) (OCDE, 2008). Les effets de cette réforme se sont faits sentir sur plusieurs années et pourraient avoir contribué à faire reculer le chômage structurel en 2008, compensant ainsi en partie les conséquences négatives de la crise (Boss *et al.*, 2009), comme en témoigne le mouvement de repli de la courbe de Beveridge entre janvier 2008 et janvier 2009, qui laisse à penser que le processus de rencontre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre a continué de s'améliorer.

Graphique 2.1. La réaction de l'emploi face à la crise a été tardive en Allemagne

T1 2008/ T1 2009, en comparaison



Note : L'évolution du PIB réel et de l'emploi entre le T1 2008 et le T3 2009 (T2 2009 pour l'emploi en Suisse, en Pologne, au Portugal, en Suède et en Turquie) est calculée (dernière valeur moins valeur maximum) en pourcentage de la valeur maximum. Toutes les modifications sont négatives ou nulles. Les pics antérieurs à la récession sont les suivants : T1 2008, T1 1974 et T1 1982.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE* et Bases de données des comptes nationaux.

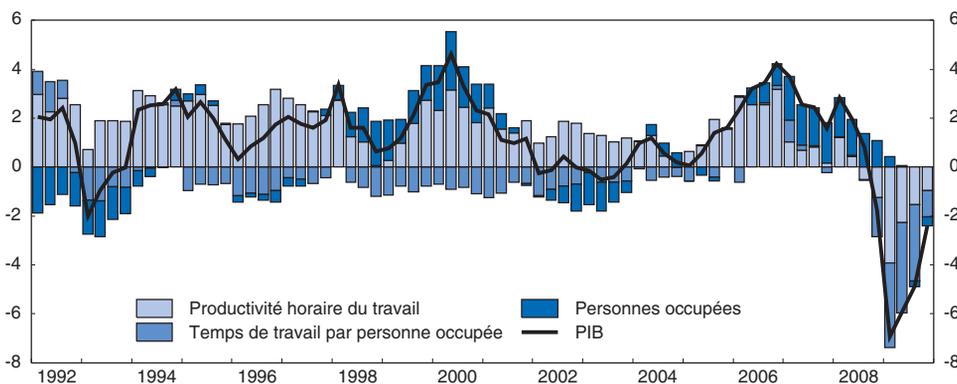
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815806281425>

... mais le nombre d'heures travaillées a sensiblement diminué

Un aménagement plus souple du temps de travail

L'attention ne doit pas se porter uniquement sur le chômage : il faut tenir compte de l'ajustement considérable de l'apport de main-d'œuvre opéré au moyen de la réduction du temps de travail¹. Le nombre d'heures travaillées par salarié a chuté de manière bien plus brutale que lors des récessions précédentes (graphique 2.2). Selon les indications disponibles, l'ajustement opéré en 2009 tient en grande partie à une plus grande flexibilité au sein des entreprises quant à l'aménagement du temps de travail, notamment via un recours accru aux clauses de dérogation aux conventions collectives et un ajustement du temps de travail au sein de l'entreprise en fonction des besoins. Dans une certaine mesure, ceci pourrait être le signe d'une volonté accrue des salariés de trouver des compromis à la suite des réformes du marché du travail menées au début des années 2000. Ces nouveaux aménagements permettent de réduire le temps de travail pendant une période donnée, avec une réduction proportionnelle de la rémunération². En 2009, près de 40 % de la réduction du temps de travail s'expliquait par la réduction des heures de travail hebdomadaires dans les conventions collectives. Parmi les autres facteurs qui ont contribué à la réduction du temps de travail figurent l'utilisation accrue des comptes épargne-temps et la réduction du paiement des heures supplémentaires (chacun de ces phénomènes ayant contribué à hauteur de 20 % environ à la réduction du temps de travail en 2009). En 2005, un tiers des entreprises (soit 50 % de tous les salariés) avaient instauré des comptes épargne-temps, contre un cinquième seulement des entreprises et un tiers des salariés en 1998. Le secteur manufacturier fait figure de précurseur dans ce domaine, près de 60 % des salariés du secteur étant titulaires de comptes épargne-temps.

Graphique 2.2. **Diminution du temps de travail et de la productivité horaire**
Répartition de la croissance annuelle du PIB, pourcentage



Note : La croissance du PIB réel se décompose comme suit : croissance de la productivité du travail, nombre de salariés et heures travaillées, à l'aide de l'identité $gdpv = [gdpv/hrs][hrs/emp][emp]$ mesurée en différences logarithmiques, où $gdpv$ correspond au PIB réel, hrs représente le total des heures travaillées par les salariés et emp le nombre total de salariés. Les données sont corrigées des variations saisonnières et les chiffres relatifs à l'emploi et aux heures travaillées sont conformes à la définition intérieure.

Source : Secrétariat de l'OCDE, à partir de la Base de données des Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815880282866>

Le développement du dispositif de chômage partiel a permis d'éviter des licenciements...

Un autre élément, qui a contribué à hauteur d'un quart environ à la réduction du temps de travail en 2009, est le recours généralisé au dispositif de chômage partiel³. Dans le cadre de ce dispositif, l'Agence fédérale de l'emploi, sous certaines conditions, subventionne une partie du manque à gagner des salariés dans les cas où une entreprise décide de réduire le temps de travail pour des motifs économiques. Les entreprises optent pour le chômage partiel lorsque les coûts d'opportunité du licenciement puis de la réembauche lors de la reprise sont supérieurs aux coûts de rétention des effectifs actuels via une réduction du temps de travail. L'objectif de ce dispositif consiste à éviter les licenciements « excessifs », à savoir les licenciements justifiés par des difficultés temporaires rencontrées par l'entreprise alors que les emplois concernés sont viables à long terme. Dans le cadre de son plan de relance budgétaire, le gouvernement allemand a assoupli les conditions autorisant le recours au chômage partiel, tout en allongeant la durée pendant laquelle il peut être utilisé et en réduisant son coût pour l'entreprise (encadré 2.1). Au cours de la récession, le nombre de travailleurs au chômage partiel a bondi à 1.5 million environ lors du pic de la crise mi-2009, ce qui correspond au niveau atteint lors de la récession de 1993 (graphique 2.3)⁴. En moyenne, le temps de travail par salarié au chômage partiel a été réduit d'un tiers. Ainsi, au cours de l'été 2009, l'utilisation des dispositifs de chômage partiel a empêché 500 000 licenciements environ, ce qui a permis d'éviter une hausse du taux de chômage de près d'un point de pourcentage.

Si le chômage partiel se traduit par une baisse des coûts salariaux pour les entreprises, cette réduction n'est pas égale à la diminution du temps de travail. Les entreprises doivent en effet assumer les coûts indirects résiduels de l'emploi. Par exemple, les conventions collectives prévoient souvent un complément à l'aide versée par l'Agence fédérale de l'emploi en cas de chômage partiel (ou interdisent toute baisse de salaire en deçà d'un certain seuil, même si la réduction du temps de travail est plus importante) ou préconisent d'autres formes de garanties de salaire. Par ailleurs, les entreprises doivent s'acquitter d'autres coûts salariaux, comme les coûts salariaux indirects (cotisations de sécurité sociale sur le manque à gagner des salariés par exemple), les paiements spéciaux prévus dans les accords salariaux et les congés annuels ou maladie. Ces coûts indirects ne diminuent pas au cours du chômage partiel, car ils dépendent de l'existence d'une relation d'emploi et non du temps de travail effectif. Selon les estimations de Bach et Spitznagel (2009), les coûts indirects résiduels en cas de chômage partiel représentent entre 24 et 35 % des coûts salariaux horaires bruts, en fonction du niveau de subvention de l'État sur les cotisations de sécurité sociale. Si l'on exclut les subventions des cotisations de sécurité sociale prévues dans le plan de relance du gouvernement, les coûts résiduels sont estimés entre 46 et 59 % des coûts salariaux horaires bruts.

... mais pourrait aussi entraver les ajustements structurels

D'une manière générale, les dispositifs de chômage partiel favorisent l'équité (en permettant de réduire le temps de travail de tous les salariés plutôt que d'en licencier certains et de laisser les autres continuer à travailler à temps plein) et l'efficacité (en évitant que des difficultés temporaires n'entraînent la destruction d'emplois viables), mais ils peuvent également entraîner des effets de déplacement (OCDE, 2009a). Ces effets se produisent lorsque les dispositifs finissent par soutenir des emplois non viables. Il semble que ce soit en partie le cas en Allemagne, comme le montre la forte proportion de chômage

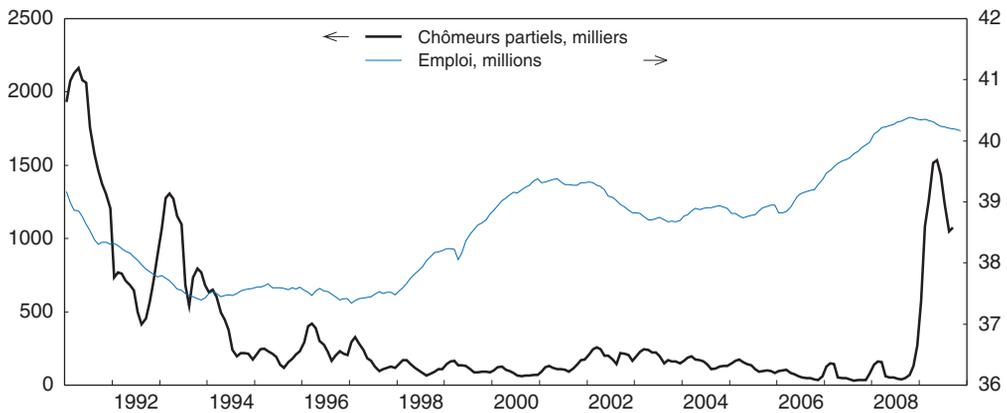
Encadré 2.1. Le dispositif de chômage partiel en Allemagne et son évolution récente

Le mécanisme de subvention du chômage partiel a pour objectif de diminuer les coûts salariaux des entreprises confrontées à des difficultés temporaires. Toute entreprise accusant une contraction significative des commandes sous l'effet de la conjoncture ou de circonstances exceptionnelles peut prétendre à ces subventions, sous réserve que la contraction des commandes soit temporaire¹. Pour que l'entreprise ait accès à ces subventions, au moins un tiers de ses salariés doivent perdre plus de 10 % de leur rémunération brute, mais cette condition est suspendue entre février 2009 et décembre 2010 (la subvention ne peut être accordée qu'aux salariés qui perdent plus de 10 % de leur salaire brut). Ce programme ne peut être mis en place que s'il est approuvé dans une convention collective, dans un accord d'entreprise ou dans le contrat de travail du salarié. Si l'entreprise concernée est dotée d'un comité d'entreprise, celui-ci doit également approuver la mise en œuvre de ce programme. Les salariés qui y participent doivent accepter une baisse de leur salaire mensuel, dans la mesure où l'État ne verse que 60 % du salaire net perdu (67 % si le salarié a des enfants)². L'indemnisation est versée aux employeurs qui doivent la transférer aux salariés. Ces derniers restent couverts par le système de sécurité sociale dans la mesure où les entreprises continuent de s'acquitter de leur part des cotisations et de la part salariale sur 80 % du salaire perdu³. Dans le cadre du plan de relance budgétaire du gouvernement, 50 % des cotisations de sécurité sociale payées par l'employeur (100 % si le salarié suit un programme de formation général) sont remboursées par l'office du travail au cours des six premiers mois et aucune cotisation n'est due à l'issue de ces six mois. Ces mesures arrivent à échéance fin 2010. Ce programme s'applique généralement sur une durée maximum de 6 mois, bien qu'il ait récemment été étendu à 24 mois pour tous les salariés éligibles avant fin 2009 et à 18 mois pour ceux qui deviennent éligibles après 2009 mais avant fin 2010. Cela permet aux employeurs d'utiliser le dispositif jusqu'à la mi-2012, au moins pour les salariés qui se retrouvent en chômage partiel en décembre 2010 (mais les coûts pour l'employeur seront plus élevés à compter de 2011 du fait que les cotisations de sécurité sociale ne seront plus remboursées). Depuis fin 2008, ce programme est également applicable aux travailleurs employés par des agences de travail temporaire.

1. Outre les motifs économiques, le chômage partiel peut être utilisé par les entreprises pour des raisons saisonnières (comme les sociétés du BTP en hiver; le chômage partiel dit saisonnier) ou en période de restructuration (chômage partiel « de transfert »).
2. Certaines conventions collectives stipulent que les prestations versées par l'État doivent être complétées par l'employeur.
3. Cette mesure ne s'applique qu'aux cotisations d'assurance-maladie, d'assurance-dépendance et de retraite. Les cotisations à l'assurance-chômage et à l'assurance-accidents ne sont pas obligatoires (Bach et Spitznagel, 2009).

partiel dans l'industrie automobile, connue pour souffrir d'un excédent de capacité (OCDE, 2009b)⁵. Il y a donc un arbitrage à faire entre le souci immédiat de préserver les emplois existants et l'objectif à long terme de faciliter le redéploiement des emplois et des travailleurs vers les entreprises et les industries les plus productives. Le subventionnement des formations en période de chômage partiel ne change rien au fait que les dispositifs de chômage partiel semblent protéger l'emploi plutôt que les travailleurs⁶.

Il est très difficile d'évaluer *a priori* si les difficultés économiques rencontrées ne sont que temporaires et si les emplois seront viables après l'arrêt de la subvention. Il est donc indispensable de préserver de fortes incitations pour que les travailleurs et les entreprises

Graphique 2.3. **Emploi et chômage partiel**

Note : Les travailleurs en chômage partiel correspondent aux travailleurs dont le temps de travail est réduit (pour des motifs économiques, liés à des restructurations ou à caractère saisonnier). Les données ne sont pas corrigées des variations saisonnières. L'emploi est conforme à la définition intérieure et corrigé des variations saisonnières.

Source : Statistisches Bundesamt Deutschland, Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816052264038>

quittent dès que possible les dispositifs de chômage partiel subventionné. À cet égard, il faudrait éviter de prolonger la générosité étendue du dispositif au-delà de la date initialement fixée. Un autre moyen d'améliorer les incitations de ce dispositif serait de contraindre les employeurs à reverser une partie de la prestation perçue au titre du chômage partiel s'ils licencient au cours de la période suivant l'arrêt du chômage partiel. Cette garantie est appliquée dans le cadre d'un dispositif similaire de chômage partiel aux Pays-Bas. Par ailleurs, la durée de versement de la subvention devrait être limitée et les employeurs devraient participer aux frais. Pour continuer d'inciter les travailleurs en chômage partiel à rechercher un emploi, le gouvernement pourrait appliquer un taux de remplacement dégressif. Les autorités devraient suivre avec attention les effets de l'extension de la durée maximum du chômage partiel à 24 mois (18 mois pour ceux qui ont commencé à travailler à horaires réduits en 2010) et de la baisse des coûts pour les entreprises, de manière à s'assurer que ce dispositif n'entrave pas les changements structurels nécessaires. À cet égard, il faudrait revoir les remboursements généreux des cotisations sociales payées sur les heures non travaillées. Il est difficile de comprendre, par exemple, pourquoi les heures non travaillées continuent à produire des droits à l'assurance sociale (notamment à la retraite) : cela équivaut à une subvention implicite qui s'ajoute aux prestations versées au titre du chômage partiel.

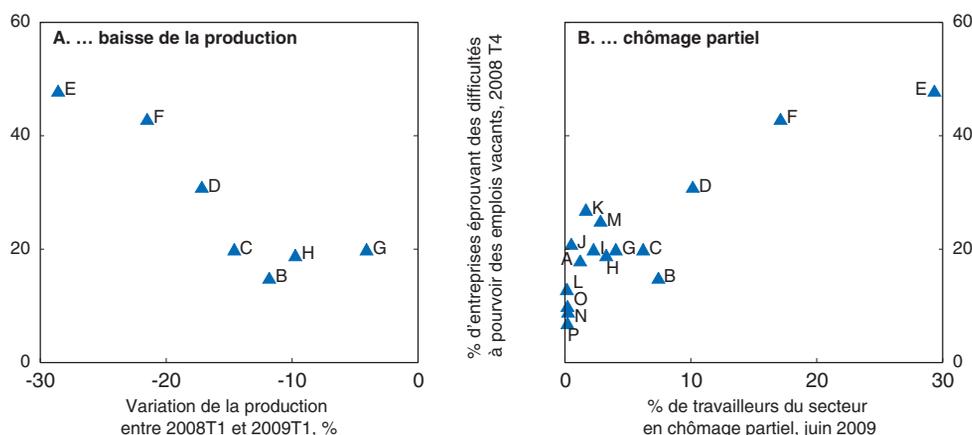
La rétention des effectifs tient aussi aux précédentes pénuries de main-d'œuvre qualifiée

En dépit de la réduction significative du nombre d'heures travaillées, la productivité horaire du travail a sensiblement reculé, signe que les entreprises ont volontairement conservé leurs effectifs dans une plus forte proportion que lors des précédentes récessions. Ce comportement tient en partie aux difficultés qu'elles rencontrent pour recruter une main-d'œuvre qualifiée. Les entreprises comparent les coûts de recrutement de nouveaux salariés lors de la reprise avec les économies de coûts immédiates générées par des licenciements. À cet égard, il est important de rappeler que lors de la reprise précédente plusieurs secteurs ont été confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Cette pénurie a plus particulièrement frappé certains secteurs manufacturiers, où jusqu'à 50 %

des entreprises ont déclaré rencontrer des difficultés pour pourvoir les postes vacants au dernier trimestre 2008, principalement en raison de l'insuffisance de personnel disponible dans certaines qualifications (Heckmann et al., 2009).

Au cours de la crise, les secteurs qui ont affiché les plus fortes baisses de production étaient aussi généralement ceux qui avaient déjà été confrontés à une pénurie de main-d'œuvre (graphique 2.4, partie A), ce qui pourrait expliquer pourquoi les entreprises hésitent à licencier du personnel en dépit de niveaux de production encore bas. Logiquement, ces entreprises ont également été celles qui ont eu le plus recours au chômage partiel, dans le souci d'éviter toute difficulté à recruter du personnel qualifié lors de la reprise (graphique 2.4, partie B). Surtout, le comportement de ces entreprises témoigne des restrictions relatives à l'immigration de main-d'œuvre qualifiée en Allemagne (chapitre 5). La suppression de ces restrictions permettrait aux entreprises d'ajuster plus facilement leur main-d'œuvre en fonction de la conjoncture, ce qui diminuerait le besoin de retenir les effectifs.

Graphique 2.4. **Pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs et LPE**



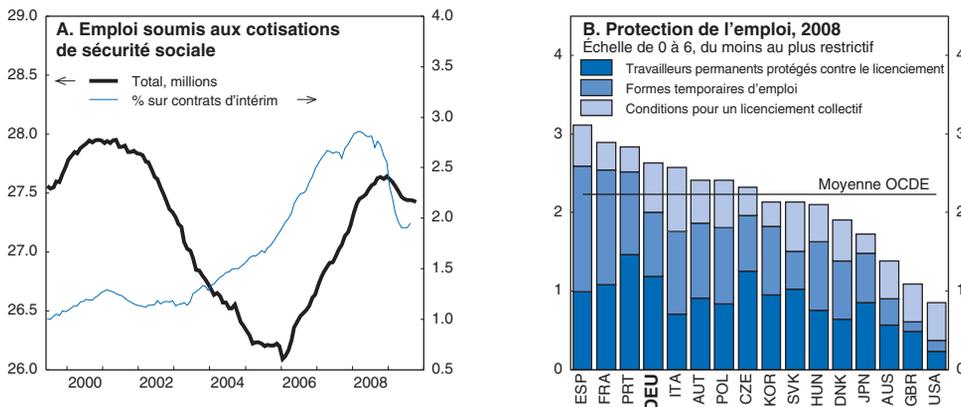
Note : Les secteurs sont les suivants : A. Agriculture, sylviculture et pêche; B. Fabrication de produits alimentaires, d'articles d'habillement, de textiles et de meubles; C. Fabrication de papier, imprimerie; D. Fabrication de produits chimiques; E. Métallurgie et travail des métaux; F. Fabrication de machines et d'équipements, de matériel électrique et d'automobiles; G. Activités extractives; H. Construction; I. Commerce de gros et de détail; J. Hébergement; K. Transports, information et communication; L. Activités financières et d'assurances; M. Services aux entreprises; N. Autres services publics et privés; O. Services sociaux; P. Administration publique.

Source : Heckmann, M., A. Kettner et M. Rebien (2009), *Offene Stellen im IV. Quartal 2008: Einbruch in der Industrie – Soziale Berufe legen zu*, IAB Kurzbericht, n° 11; Statistisches Bundesamt Deutschland, *Bundesbank and Bundesagentur für Arbeit*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816054872015>

Une protection stricte de l'emploi accroît le risque de dualisme du marché du travail

La rigueur de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) constitue un obstacle structurel de longue date sur le marché du travail allemand. L'Allemagne se classe en 9^e position des pays de l'OCDE en termes de rigueur de la LPE (graphique 2.5, partie B)⁷. Ce degré de rigueur tient en premier lieu à la réglementation des contrats de travail réguliers, l'une des plus strictes de la zone OCDE, tout du moins pour les entreprises employant plus de 20 salariés⁸. En revanche, la protection des contrats temporaires est proche de la moyenne, du fait principalement de la protection très limitée des contrats à durée déterminée, tandis que la protection des contrats d'intérim est davantage conforme à celle

Graphique 2.5. **Travailleurs intérimaires et LPE**

Note : Les séries chronologiques relatives aux travailleurs intérimaires ont été corrigées des variations saisonnières à l'aide de Census X12. Pour la France et le Portugal, les données relatives à la protection de l'emploi se réfèrent à l'année 2009.

Source : Bundesagentur für Arbeit; Bundesbank; IW-Zeitarbeitsindex; OCDE, *Indicateurs de la protection de l'emploi*, www.oecd.org/emploi/protection.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816057345036>

en vigueur dans les autres pays. En 2008, la différence entre la réglementation des contrats réguliers et celle des contrats temporaires était parmi les plus marquées de la zone OCDE; elle s'expliquait surtout par une nette déréglementation du travail temporaire depuis 2000 et une réglementation un peu plus stricte des contrats réguliers au cours de la même période.

Une conséquence importante de la divergence accrue entre le régime des travailleurs permanents et celui des travailleurs temporaires est le poids grandissant des travailleurs temporaires dans l'emploi total. La part des travailleurs temporaires est passée de 12,7 % en 2000 à 14,6 % en 2008, tandis que dans le pays moyen de l'OCDE elle est passée de 11,6 % à 12,3 % durant la même période. L'emploi temporaire gagne donc rapidement du terrain. À titre d'exemple, en 2007 près de la moitié des embauches ont été réalisées sous forme de contrats temporaires, voire les deux tiers pour les entreprises employant plus de 250 salariés (Hohendanner et Gerner, 2010). Ce résultat s'accorde avec les observations indiquant que la rigueur de la LPE applicable aux contrats réguliers est associée à une plus forte incidence de l'emploi temporaire, et négativement corrélée au taux de passage des contrats de durée déterminée à l'emploi permanent (Grubb *et al.*, 2007; OCDE, 2004).

La récession révèle une segmentation croissante du marché du travail...

L'une des conséquences de cette évolution vers un marché du travail dual a été un creusement de l'écart entre la situation des travailleurs réguliers et celle des travailleurs en intérim au cours de la crise. Si le nombre total de salariés soumis à cotisations de sécurité sociale a diminué de ½ pour cent au cours de la période de 12 mois allant jusqu'à août 2009, le nombre de travailleurs intérimaires a chuté de près de 30 % (même s'il s'est légèrement redressé depuis), alors que ces travailleurs peuvent également prétendre au chômage partiel. La moitié environ des contrats d'intérim portaient sur une durée inférieure à 3 mois (Bundesagentur für Arbeit, 2009). Il s'agit d'un ajustement classique : parmi les pays de l'OCDE, la sensibilité du nombre total d'heures travaillées au cycle conjoncturel est 2,5 fois plus élevée pour les travailleurs temporaires que pour les titulaires de contrats à durée indéterminée (OCDE, 2009a). Les contrats d'intérim ont fortement

augmenté lors de la reprise, sous l'effet d'une libéralisation de grande ampleur (OCDE, 2008), mais plafonnaient à 3 % seulement de l'emploi soumis à cotisations de sécurité sociale (graphique 2.5, partie A).

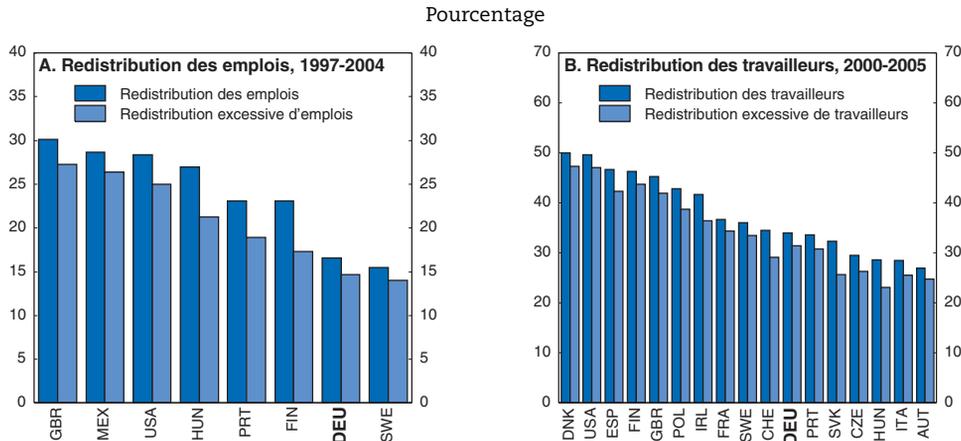
... qui risque de peser sur les performances du marché du travail dans le long terme

S'il est susceptible d'optimiser la flexibilité globale des entreprises, le travail temporaire peut également nuire aux perspectives de carrière et affecter la productivité des actifs enfermés dans des formes de travail temporaires. Les pays dotés de réglementations très distinctes pour le travail régulier et pour le travail temporaire risquent de créer une dualité sur le marché du travail, comme c'est le cas en Espagne et au Japon, au détriment de ceux qui se trouvent en marge du marché. Outre son caractère inéquitable sur le plan social, un marché du travail dual est également néfaste pour le développement économique à long terme, car les travailleurs en contrat à durée déterminée sont moins susceptibles de renforcer leurs compétences puisque les entreprises sont souvent plus réticentes à investir dans la formation du personnel engagé pour une période de courte durée. Par ailleurs, ce sont avant tout les travailleurs peu qualifiés qui sont concernés par l'emploi temporaire : plus d'un tiers des salariés ayant des contrats de travail atypiques n'ont pas suivi de formation professionnelle et 15 % seulement sont diplômés de l'enseignement supérieur⁹. Il s'agit d'une situation contreproductive étant donné que la demande relative de main-d'œuvre qualifiée est orientée à la hausse (chapitre 5). Il existe également un risque que les travailleurs temporaires restent enfermés dans des contrats précaires, surtout si les entreprises ont recours à l'emploi temporaire pour se soustraire à une législation stricte sur la protection de l'emploi régulier (Hohendanner et Gerner, 2010)¹⁰. Selon les enquêtes de conjoncture, les entreprises allemandes préféreraient un allègement de la LPE des travailleurs réguliers à un nouvel assouplissement des restrictions sur les contrats de travail temporaires¹¹. Dans ce contexte, il est regrettable que le gouvernement envisage d'étendre la libéralisation des contrats de travail temporaire sans réformer la réglementation des contrats de travail régulier. Il est notamment prévu d'autoriser les contrats de travail temporaire (après un délai d'un an) si le salarié a déjà travaillé dans la société auparavant.

Une LPE stricte entrave l'ajustement économique

Une législation stricte sur la protection de l'emploi entrave aussi l'ajustement de l'économie en protégeant les emplois existants et en contribuant à laisser les structures industrielles intactes. À cet égard, il faut noter que la redistribution de la main-d'œuvre est relativement faible en Allemagne. La redistribution des emplois (somme des créations et des destructions d'emplois) et des travailleurs (somme des embauches et des départs) est bien plus élevée dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.6). Selon les données empiriques internationales, il semble exister une corrélation négative entre la redistribution des emplois et la rigueur de la LPE (OCDE, 2009a; Wolfers, 2005)¹². Ceci pourrait expliquer en partie pourquoi les pays de l'OCDE dotés d'une LPE plus stricte se caractérisent généralement par des écarts de production plus persistants, c'est-à-dire qu'il leur faut plus de temps pour renouer avec leur taux de croissance potentiel à la suite de chocs (Duval et al., 2007).

Graphique 2.6. Taux de redistribution des emplois et des travailleurs



Note : La redistribution des emplois correspond à la somme des créations d'emplois et des destructions d'emplois entre t-1 et t, la redistribution des travailleurs représente la somme des embauches et des départs entre t-1 et t, la redistribution excessive des emplois correspond à la redistribution des emplois moins la croissance absolue nette de l'emploi et la redistribution excessive des travailleurs correspond à la redistribution des travailleurs moins la croissance absolue nette de l'emploi. Toutes les mesures de flux sont divisées par la moyenne de l'emploi à t-1 et t. Les taux affichés sont des moyennes estimées tenant compte des différences entre les pays dans la composition des secteurs. Flux d'emplois : Allemagne : 1997-98; Finlande : 1997; Hongrie : 1998-2000; Portugal : 1997; Mexique : 2000; Suède : 1997-2003; Royaume-Uni : 1997-98; États-Unis : 2001-04. Flux de travailleurs : République tchèque : 2002-05; Irlande : 2000-03; Pologne : 2004-05; Slovaquie : 2003-05; Suisse : 2002-07; États-Unis : 2000, 2002 et 2004; autres pays : 2000-05.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816064765367>

Plusieurs pistes pour assouplir la LPE applicable aux travailleurs réguliers

Plusieurs caractéristiques de la législation allemande sur la protection de l'emploi expliquent sa rigueur par rapport à celles d'autres pays de l'OCDE (tableau 2.1) :

- Procédures de notification – Le comité d'entreprise (s'il existe) doit approuver les licenciements : dans le cas contraire, l'employeur doit attendre la décision du tribunal du travail. L'Allemagne est le seul pays de l'OCDE à avoir adopté une telle procédure¹³. Ce système retarde le début de la période de préavis, qui s'élève à 16 jours en Allemagne, soit le double de la moyenne OCDE (8,5 jours)¹⁴.
- Le délai de préavis pour les travailleurs à forte ancienneté est relativement long : 7 mois pour les travailleurs ayant 20 ans d'ancienneté, contre une moyenne de 3 mois dans la zone OCDE.
- L'indemnisation pour licenciement abusif est élevée – 18 mois de salaire pour un travailleur ayant 20 ans d'ancienneté, contre une moyenne de 12 mois dans la zone OCDE. Dans de nombreux pays, l'indemnité équivaut aux rémunérations dues dans l'attente de la décision du tribunal (sous un délai de 6 mois généralement). En outre, l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale indique que les coûts de licenciement en Allemagne figurent parmi les plus élevés de la zone OCDE.

Les efforts en vue d'assouplir la législation sur la protection de l'emploi pour les contrats réguliers devraient donc se concentrer en premier lieu sur la réduction de la charge administrative liée aux licenciements réguliers, notamment en diminuant les délais nécessaires pour finaliser les procédures requises. La durée du préavis devrait être réduite, par exemple en réformant la disposition qui prévoit que les comités d'entreprise

Tableau 2.1. Composantes de l'indicateur de l'OCDE relatif à la législation sur la protection de l'emploi

Réglementation		Score sur une échelle de 0 (législation la moins restrictive) à 6 (législation la plus restrictive)		Classement de l'Allemagne dans la zone OCDE
		Moyenne OCDE	Allemagne	
Contrats réguliers	Procédures de notification	2.8	5	30
	Délai avant début du préavis	1.1	2	19
	Durée du préavis à 9 mois d'ancienneté	2.6	3	13
	Durée du préavis à 4 ans d'ancienneté	2.6	2	7
	Durée du préavis à 20 ans d'ancienneté	1.6	4	28
	Indemnité de licenciement à 9 mois d'ancienneté	0.8	1	24
	Indemnité de licenciement à 4 ans d'ancienneté	1.5	2	19
	Indemnité de licenciement à 20 ans d'ancienneté	1.3	2	22
	Définition d'un licenciement justifié ou abusif	1.4	4	24
	Durée de la période d'essai	4.2	3	4
	Indemnité en cas de licenciement abusif	2.1	3	18
	Possibilité de réintégration en cas de licenciement abusif	2.6	3	18
	Délai maximum pour engager un recours pour licenciement abusif	2.4	1	2
	Contrats à durée déterminée	Cas où le recours aux contrats à durée déterminée (CDD) est justifié	1.6	0
Nombre maximum de CDD successifs		2.4	2	12
Durée cumulée maximum de CDD successifs		1.1	1	13
Agences d'intérim	Types d'emplois pour lesquels les contrats d'intérim sont autorisés	1.4	1.5	17
	Restrictions sur le nombre de renouvellements de contrats d'intérim	2.9	4	17
	Durée cumulée maximum de contrats d'intérim successifs	1.5	0	1
	Autorisation et obligations d'information pour les contrats d'intérim	3.0	6	18
	Réglementation garantissant un traitement équitable des travailleurs réguliers et en intérim	3.7	6	14
Licenciements collectifs	Définition du licenciement collectif	4.2	6	24
	Obligations de notification supplémentaires	3.8	3	6
	Délai supplémentaire avant le début de la période de préavis	1.8	3	20
	Autres coûts spécifiques pour les employeurs	1.7	3	16

Note : La moyenne OCDE n'est pas pondérée. Un classement élevé dans la dernière colonne indique une protection plus stricte. Pour une description plus complète de la méthodologie utilisée, consulter www.oecd.org/emploi/protection.

doivent approuver les licenciements. Il convient également de réduire la durée du préavis pour les travailleurs ayant une longue ancienneté.

Des réformes s'imposent aussi pour éviter que les salariés soient incités à engager des poursuites judiciaires à la suite de leur licenciement, dans la mesure où l'Allemagne se distingue des autres pays de l'OCDE par le nombre considérable d'affaires de licenciement portées devant les tribunaux (6 affaires environ pour 1 000 salariés, contre moins de 2 dans la plupart des pays de l'OCDE). Plus de 80 % des affaires sont résolues par voie de conciliation et par arrangement à l'amiable ou sont tout simplement abandonnées, généralement en échange d'une indemnisation supplémentaire (Venn, 2009). Le gouvernement a tenté de s'attaquer à ce problème en 2004 en déterminant le montant des indemnités en cas de licenciement pour motif économique. Cette loi visait à éviter que les travailleurs licenciés ne soient incités à engager des poursuites à l'encontre de leur employeur pour obtenir des indemnités de licenciement. Néanmoins, Jahn (2008) montre que cette réforme n'a eu aucun effet sur la probabilité des travailleurs de se voir indemnisés en cas de licenciement et n'a donc pas réussi à réduire les risques juridiques qui pèsent sur les employeurs. Selon elle, la réforme n'a fait qu'augmenter le pouvoir de négociation des travailleurs, qui peuvent encore choisir de porter l'affaire devant un

tribunal en sachant que l'indemnité de licenciement garantie par la loi constitue, selon toutes probabilités, un plancher de négociation. Cette stratégie s'avère généralement payante, comme en témoigne le niveau moyen élevé des indemnités obtenues en Allemagne par rapport à la moyenne OCDE.

Pour simplifier la procédure de licenciement, le gouvernement devrait envisager de mettre en œuvre une réforme permettant de remplacer le recours juridique en cas de licenciement pour motif économique par une indemnité fixe, ce qui améliorerait la transparence de la procédure de licenciement et la rendrait moins incertaine (OCDE, 2008). Cette solution permettrait aux entreprises de choisir entre le versement d'une indemnité de départ (au risque que le salarié fasse appel de cette décision devant les tribunaux) ou le versement d'une indemnité de licenciement plus élevée (reconnaissant ainsi que le licenciement est injustifié) en évitant toute procédure judiciaire (Jahn, 2005). Une telle réforme permettrait de réduire réellement les risques judiciaires pour les employeurs par rapport à la situation actuelle. L'Espagne a adopté cette solution en 2002, en autorisant les employeurs à reconnaître dès le départ que le licenciement est injustifié et à verser une indemnité pour licenciement abusif. Les coûts initiaux pour l'employeur peuvent certes être deux fois plus élevés (par rapport à l'indemnité de départ), mais 75 % des licenciements sont désormais réglés de cette manière, ce qui laisse à penser que les entreprises sont prêtes à payer plus cher pour éviter les coûts et les incertitudes liés aux procédures judiciaires (Venn, 2009).

Combattre l'accroissement du chômage de longue durée

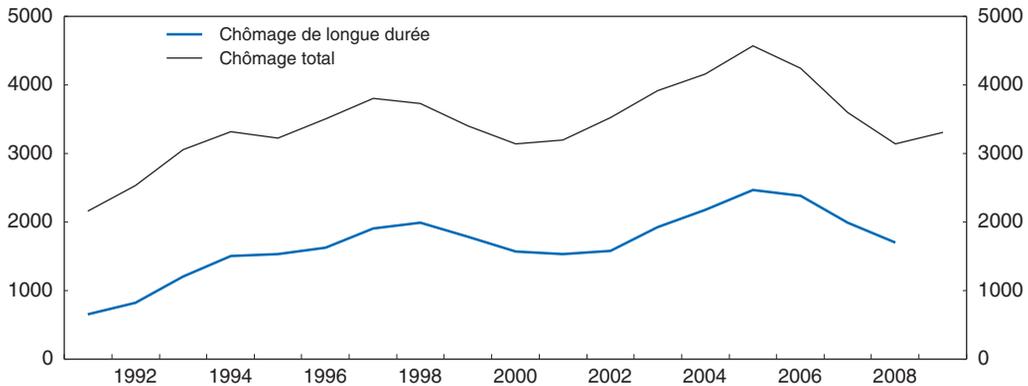
Même si l'emploi a bien résisté, le chômage pourrait encore augmenter fortement, surtout si la reprise est timide et si les entreprises finissent par ajuster leurs effectifs. Selon des estimations récentes, le chômage pourrait augmenter de plus d'un demi-million de personnes en 2010 (soit l'équivalent d'une hausse du taux de chômage de 1 point de pourcentage). La politique du marché du travail doit donc se préparer à une telle éventualité et le défi consistera à éviter que de nombreux travailleurs licenciés ne glissent vers le chômage de longue durée, comme cela s'est produit par le passé (graphique 2.7). Il pourrait donc être utile de repenser les politiques d'activation utilisées précédemment. Au début des années 2000, la priorité consistait à augmenter les incitations à la recherche d'emploi pour les chômeurs de longue durée, mais les efforts doivent désormais être concentrés sur l'afflux de chômeurs récents, ce qui pourrait nécessiter un nouvel ajustement des outils disponibles. La loi de réorientation des instruments de la politique du marché du travail (*Gesetz zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitischen instrumente*) adoptée fin 2008 a représenté une étape utile à cet égard, car elle a donné aux bureaux de l'emploi une plus grande latitude pour adapter les instruments disponibles à la situation particulière des différents chômeurs¹⁵.

Les dépenses consacrées aux programmes du marché du travail sont orientées en faveur des mesures passives

En 2007, l'Allemagne a consacré 2½ pour cent environ de son PIB aux programmes du marché du travail, soit près du double de la moyenne OCDE, ce qui tient en partie à un nombre de chômeurs plus élevé (graphique 2.8, partie A). Par rapport au pays moyen de l'OCDE, les dépenses par chômeur sont orientées en faveur des mesures passives (graphique 2.8, partie B). Dans l'ensemble, les prestations dont bénéficient les chômeurs sont légèrement plus élevées que dans les autres pays de l'OCDE. Les taux de remplacement nets en période de chômage sur une moyenne de cinq ans (allocations de chômage, aide au logement et aide sociale, en tenant compte des différents types de

Graphique 2.7. **Chômage de longue durée et chômage total**

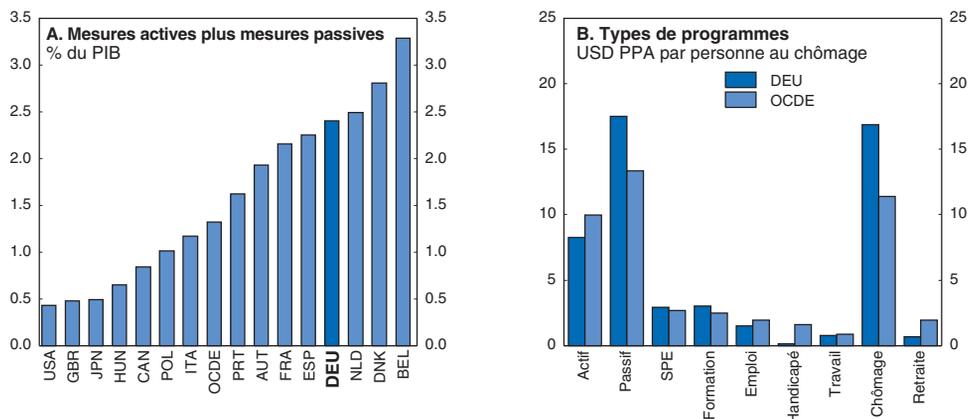
En milliers de personnes



Note : Le chômage de longue durée correspond au chômage subi depuis un an ou plus. Le chômage total correspond à la définition de l'OIT.

Source : OCDE, Base de données sur la population active; Statistisches Bundesamt Deutschland.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816111681432>

Graphique 2.8. **Dépenses consacrées aux programmes du marché du travail, 2007**

Note : Les dépenses par chômeur pour le pays C sont ajustées du revenu national en les multipliant par le ratio du PIB par habitant des États-Unis sur le PIB par habitant du pays C. SPE, Emp., Chômage et Retraite font référence respectivement au service public de l'emploi, aux incitations à l'emploi, aux allocations chômage et à la retraite anticipée. Voir la source pour une présentation complète des concepts et de la méthodologie.

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi de l'OCDE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816154162716>

ménages pour deux niveau de revenus) s'élèvent à 63 % du salaire moyen en Allemagne, contre une valeur médiane de 60 % parmi les pays de l'OCDE (OCDE, 2009a). À titre de comparaison, les dépenses allouées aux programmes de retraite anticipée sont moins élevées, à la suite d'une réforme de grande ampleur dans ce domaine (OCDE, 2008).

S'il est essentiel de soulager les travailleurs par une garantie de revenu pendant et après une récession, il est aussi important, au fur et à mesure de la reprise, d'encourager et d'aider les chômeurs à chercher un nouvel emploi et à accroître leur employabilité à long terme. C'est d'autant plus important que les récessions brutales s'accompagnent toujours de changements structurels qui impliquent un ajustement des compétences. Dans ce contexte, une augmentation des fonds alloués aux programmes actifs du marché du travail s'impose, même si les dépenses consacrées à ces programmes n'ont pas augmenté

proportionnellement lors des précédentes récessions (OCDE, 2009a). Toutefois, plutôt que de revoir l'ensemble du budget à la hausse, il faudrait mettre l'accent sur les mesures qui ont déjà démontré leur efficacité et qui ciblent des domaines où des résultats probants sont escomptés dans le cadre de la présente récession. Les évaluations donnent à penser que des programmes efficaces d'aide à la recherche d'emploi ont des résultats particulièrement satisfaisants, notamment à court terme, tandis qu'il faudra faire preuve de plus de prudence dans l'utilisation d'autres mesures (OCDE, 2009a; Card et al., 2009).

Il faut, en priorité, renforcer les services de conseil professionnel et de placement...

Le gouvernement s'est attaqué à la problématique de la réintégration de la main-d'œuvre en allouant un budget plus élevé au renforcement des capacités du service public de l'emploi (SPE) et aux programmes de formation prévus dans le cadre des plans de relance budgétaire. Il convient de veiller à ce que les fonds supplémentaires alloués soient suffisants pour permettre aux équipes du SPE de faire face à la hausse des inscriptions au chômage. Une baisse du nombre de dossiers traités par agent du SPE est généralement considérée comme un gage de meilleurs résultats sur le marché du travail (Hainmüller et al., 2009; Schiel et al., 2008). L'aide à la recherche d'emploi est essentielle, dans la mesure où, même si on continue à créer des emplois au cours des récessions, il devient plus difficile de faire concorder les candidats potentiels et les postes vacants qui leur correspondent¹⁶. Dans ces conditions, la promotion de la mobilité régionale de la main-d'œuvre devrait occuper à terme une place de plus en plus importante dans l'aide à la recherche d'emploi, ce qui pourrait nécessiter un recours accru aux allocations de mobilité géographique versées aux demandeurs d'emploi. Pour éviter les phénomènes de goulets d'étranglement au niveau des services d'activation, il pourrait être souhaitable de faire davantage appel aux prestataires privés de services d'emploi, en veillant toutefois à mettre au point des contrats de service destinés à récompenser les bons résultats tout en minimisant l'écroulement (au détriment des groupes défavorisés) et la manipulation des mesures de résultats (OCDE, 2005).

... ce qui suppose une réforme institutionnelle du service public de l'emploi

L'efficacité du conseil professionnel dépend en grande partie du fonctionnement institutionnel. À l'heure actuelle, la gestion de l'aide à la recherche d'emploi pour les chômeurs de longue durée (bénéficiaires de l'allocation chômage II) est partagée dans la plupart des régions entre les bureaux régionaux de l'Agence fédérale de l'emploi (responsables du versement des allocations et des activités de recherche d'emploi, qui représentent 80 % du coût de l'allocation chômage II) et les communes (responsables de l'allocation logement). Cependant, en décembre 2007 le Tribunal constitutionnel a déjà statué contre ce mode d'organisation et a demandé qu'il soit réformé avant fin 2010 (encadré 2.2). Depuis, les incertitudes relatives à l'organisation future de la gestion de l'allocation de chômage II se sont traduites par des départs d'agents, et les ressources qui auraient pu être mises à profit pour le conseil professionnel sont aujourd'hui allouées à la restructuration. Une décision et une mise en œuvre rapides de la réforme sont capitales pour continuer à offrir le même niveau de service aux chômeurs de longue durée, tout en se préparant au probable afflux prochain de nouveaux inscrits qui quitteront le système d'assurance-chômage pour entrer dans le régime d'allocation chômage II.

L'accord de coalition envisage d'amender la Constitution afin que les procédures pour les bénéficiaires de prestations soient aussi peu modifiées que possible et que le principe

Encadré 2.2. L'organisation du conseil professionnel pour les bénéficiaires de l'allocation chômage II

La réforme du marché du travail adoptée en 2005 (*Réforme Hartz IV*) a remplacé le système d'aide sociale et d'assistance-chômage par le régime d'allocation chômage II (OCDE, 2008). Ce régime est administré conjointement par les communes (responsables des allocations logement, des versements exceptionnels et des mesures spéciales de conseil) et l'Agence fédérale de l'emploi (responsable du versement des allocations, à l'exception des allocations logement, et du conseil professionnel). Trois modes d'organisation ont été mis en place à l'échelon local en 2005 :

- *Centres d'emploi* (administration conjointe, *Arbeitsgemeinschaften* ou *ARGE*n) : Dans 350 communes, la gestion des bénéficiaires de l'allocation chômage II est assurée conjointement par l'Agence fédérale de l'emploi et la commune (via un centre d'emploi), à l'aide de financements provenant des deux échelons de l'administration (le nombre de centres d'emploi avait atteint 354 en septembre 2009). C'est ce mode d'organisation qui semble correspondre le mieux à la volonté de la *Commission Hartz* d'octroyer la responsabilité de tous les demandeurs d'emploi à une seule institution.
- Dans 19 communes, l'Agence fédérale de l'emploi et la commune proposent leurs services séparément sans passer par un centre d'emploi conjoint (*getrennte Trägerschaft*). En septembre 2009, leur nombre s'élevait à 23.
- *Communes indépendantes* (*Optionskommunen* ou *zugelassene kommunale Träger*) : Dans 69 communes, les services sont tous fournis par la commune, l'Agence fédérale de l'emploi ne traitant que les bénéficiaires de l'allocation de chômage. Cette option est le résultat d'un compromis au sein de la deuxième chambre du Parlement, le gouvernement envisageant de confier la responsabilité des politiques relatives à l'allocation chômage II à l'Agence fédérale de l'emploi, alors que la majorité des *Länder* souhaitaient la confier aux communes. Le nombre maximum de ces communes indépendantes a été limité à 23. Les communes concernées versent les allocations chômage II, ce qui est en partie compensé par des transferts du budget fédéral. Destiné à disparaître en décembre 2010, ce mode d'organisation pourrait être prolongé pour une durée indéterminée par l'accord de coalition.

En décembre 2007, le Tribunal constitutionnel a décidé que les centres d'emploi, compte tenu de leur « administration mixte » (*Mischverwaltung*), n'étaient pas conformes à la Constitution dans la mesure où ce système ne permet pas de garantir que les deux institutions (communes et Agence fédérale de l'emploi) sont à même de prendre des décisions indépendantes, comme le prévoit la Constitution. Par ailleurs, ce mode d'organisation manque de transparence quant à l'institution responsable de l'exercice des fonctions publiques. La décision du Tribunal constitutionnel stipulait que l'organisation actuelle devrait être modifiée avant fin 2010.

Compte tenu de la décision du Tribunal, trois solutions sont envisageables aujourd'hui : confier l'ensemble des responsabilités soit aux communes soit à l'Agence fédérale de l'emploi, légaliser l'administration mixte (ce qui pourrait impliquer un amendement à la Constitution) ou opter pour une administration séparée comme l'ont déjà fait 23 communes (*getrennte Trägerschaft*).

fondamental du guichet unique reste en vigueur. En dépit de l'absence de recherches systématiques qui permettraient de privilégier une organisation institutionnelle par rapport à une autre, il semble raisonnable à long terme de préserver autant que faire se

peut l'organisation adoptée jusqu'à présent, et ce pour deux raisons. *Tout d'abord*, une étude récente a montré que dans les communes où l'Agence fédérale de l'emploi ne participe pas à la gestion des bénéficiaires de l'allocation chômage II (« communes indépendantes »; encadré 2.2), l'insertion des allocataires sur le marché du travail et la suppression de la dépendance à l'égard des prestations étaient moins efficaces que dans les communes où la gestion des allocataires est partagée avec l'Agence fédérale de l'emploi (ZEW et al., 2008)¹⁷. Ces résultats plaident contre l'attribution de cette responsabilité aux seules communes et en faveur de la coopération : en effet, ni l'Agence fédérale de l'emploi ni les communes n'ont les compétences nécessaires pour couvrir toutes les allocations et les mesures d'activation destinées au groupe relativement hétérogène des bénéficiaires de l'allocation chômage II (dispositions qui vont au-delà des simples mesures du marché du travail, et qui englobent des plans en faveur de l'intégration sociale).

Ensuite, le projet actuel du gouvernement, qui souhaite maintenir la prestation de services intégrés, s'inscrit dans la tendance observée dans les pays de l'OCDE qui consiste à offrir des guichets uniques ou des centres de services aux allocataires et aux demandeurs d'emploi, dans des proportions différentes toutefois. Citons par exemple la fusion de la gestion des allocations et des services de l'emploi au sein d'une seule agence (Work and Income) en Nouvelle-Zélande en 1998 et la création des Centres de services pour la main-d'œuvre en Finlande (OCDE, 2005; Tergeist et Grubb, 2006; Duell et al., 2009)¹⁸. Mais la prestation centralisée des services n'aboutit pas automatiquement à de meilleurs résultats, surtout si des dispositions constitutionnelles limitent la coopération. Par exemple, les différentes institutions concernées peuvent avoir des objectifs différents ou des incitations divergentes, d'où le risque que certaines d'entre elles adoptent des politiques du marché du travail dont l'objectif n'est pas nécessairement d'améliorer les résultats dans l'emploi (Immervoll, 2009). Dans ces conditions, la mise en œuvre concrète des projets du gouvernement aura un rôle déterminant dans l'importance de ces risques.

Les initiatives axées sur la formation peuvent s'avérer plus efficaces en période de récession

Pour décider des autres programmes actifs du marché du travail sur lesquels se concentrer au-delà du conseil professionnel, il convient de noter que leur efficacité peut varier en période de récession. Dans cette optique, il pourrait être souhaitable de développer les programmes de formation. Ces dernières années, l'Allemagne a sensiblement réduit les dépenses consacrées à la formation, qui avoisinent désormais la moyenne basse de la zone OCDE. Cette décision tient en partie au fait que l'efficacité des programmes de formation en période « normale » fait l'objet de controverses, notamment en raison d'effets de rétention. Ces craintes sont moins fondées en période de récession, car le nombre de postes vacants par demandeur d'emploi diminue et les coûts d'opportunité de l'investissement dans le capital humain diminuent également, même si les preuves de ces effets sont limitées (Lechner et Wunsch, 2009). Par ailleurs, la présente récession s'accompagne de changements structurels, qui pourraient nécessiter de la part des chômeurs des efforts de reconversion plus importants que lors des précédents ralentissements économiques. À cet égard, l'augmentation des fonds alloués à la formation professionnelle et à la reconversion dans les programmes de relance du gouvernement est la bienvenue. L'efficacité des mesures de formation dépend en grande partie du type de formation concerné. Par exemple, les mesures qui visent à renforcer les compétences générales des participants (technologies de l'information ou langues étrangères, par exemple) aboutissent généralement plus souvent à un emploi régulier que

les mesures qui améliorent les compétences des chômeurs en matière de recherche d'emploi ou les combinaisons de différentes mesures (Kopf et Wolff, 2009).

Les subventions à l'embauche doivent être ciblées

Les politiques actives du marché du travail prévoient également des mesures agissant sur la demande de main-d'œuvre, par exemple les subventions à l'embauche. Le principal avantage de ces subventions est qu'elles concernent des emplois nouvellement créés et sont donc, à ce titre, plus avantageuses que les aides relatives aux emplois existants (comme les baisses générales des cotisations de sécurité sociale). Ces mesures peuvent s'avérer utiles pour les populations de chômeurs qui rencontrent des difficultés sur le marché du travail et dont les chances de trouver un emploi sont particulièrement faibles en période de récession. En Allemagne, l'Agence fédérale de l'emploi peut octroyer une subvention de ce type (*Eingliederungszuschuss*) aux personnes défavorisées pour une durée de 12 mois maximum, et cette mesure est généralement considérée comme efficace pour le retour à l'emploi (Ruppe, 2009). En outre, depuis octobre 2007, les employeurs qui embauchent un chômeur de longue durée ayant beaucoup de mal à retrouver un emploi bénéficient d'une aide spéciale. En rendant les subventions à l'embauche proportionnelles à la création *nette* et non *brute* d'emplois (subventions générales marginales), on peut réduire au minimum les effets néfastes qu'elles pourraient avoir, par exemple le recrutement des travailleurs pour la durée de la subvention uniquement (rotation) ou le remplacement des salariés existants par des embauches subventionnées (« effet de porte-tambour »). Étant donné que l'employeur ayant perçu une aide à l'embauche pour un salarié est tenu de conserver celui-ci pendant un an, ou au moins pendant une période égale au nombre de mois de prestations qu'il a perçus, le dispositif évite dans une certaine mesure ce type d'effets en Allemagne.

Encadré 2.3. **Recommandations relatives au marché du travail**

Dispositif de chômage partiel

- Suivre de près les effets de l'extension de la durée maximum du chômage partiel et de la baisse des coûts pour les entreprises, pour faire en sorte que ce dispositif n'entrave pas les changements structurels nécessaires. Éviter une *nouvelle prolongation* des subventions exceptionnelles accordées pour couvrir les coûts du chômage partiel au-delà de la date initialement fixée dans la législation.
- Envisager de renforcer les incitations à la recherche d'emploi dans le cadre du dispositif de chômage partiel en imposant aux employeurs qui l'adoptent de rembourser une partie de l'aide au chômage partiel versée au salarié si des travailleurs sont licenciés dans la période qui suit l'arrêt du chômage partiel. Il faudrait aussi envisager de réduire progressivement le taux de remplacement de l'aide au chômage partiel versée au salarié afin de préserver les incitations à la recherche d'emploi.

Assouplir la législation sur la protection de l'emploi

- Envisager de réduire la durée du préavis de licenciement, par exemple en réformant la disposition qui prévoit que le comité d'entreprise doit approuver les licenciements, tout en préservant l'important mécanisme de consultation au niveau de l'entreprise.

Encadré 2.3. **Recommandations relatives au marché du travail** (suite)

- Envisager aussi de réduire la durée du préavis pour les travailleurs ayant une grande ancienneté.
- En cas de licenciement pour motif économique, les employeurs doivent avoir la possibilité de choisir entre le versement d'une indemnité de départ (tout en laissant la voie des tribunaux ouverte pour les salariés), conformément à la législation actuelle, ou le paiement d'une indemnité plus élevée pour licenciement abusif, qui remplacerait la solution judiciaire.
- Repenser l'assouplissement marqué des contrats de durée déterminée envisagé par le gouvernement de coalition, de manière à atténuer le risque d'une dualisation du marché du travail.

Politique active du marché du travail

- Veiller à ce que des capacités suffisantes soient disponibles en matière de conseil professionnel et de placement pour faire face à l'afflux de nouveaux chômeurs. Une utilisation plus poussée d'autres instruments actifs du marché du travail (formation, subventions à l'embauche et allocations de mobilité) pourrait s'avérer nécessaire dans l'éventualité d'une forte dégradation du marché du travail. Réformer rapidement la gestion du mécanisme de revenu de base pour les demandeurs d'emploi (bénéficiaires de l'allocation de chômage II), comme l'exige la décision rendue par le Tribunal constitutionnel. Toute réforme devrait être appliquée de façon à modifier le moins possible les formalités pour les allocataires et à maintenir ainsi le principe du guichet unique.

Notes

1. Par ailleurs, les entreprises ont accepté une forte contraction de la productivité horaire du travail des salariés, ce qui est particulièrement inhabituel du point de vue historique. Depuis 1970 (date à laquelle ces informations sont devenues disponibles), la productivité horaire du travail n'avait jusqu'à présent jamais diminué lors des récessions (Bach et al., 2009).
2. L'exemple type d'un aménagement du temps de travail visant à préserver l'emploi est celui de Volkswagen en 1994, qui avait adopté la semaine de quatre jours (Koch, 2001).
3. La somme des contributions des différents facteurs à la réduction du temps de travail dépasse 100 % en raison d'autres éléments qui ont eu l'effet inverse sur le temps de travail en 2009, comme la diminution des absences pour maladie.
4. En 2009, 1,06 million de salariés au total se sont trouvés en situation de chômage partiel pour des motifs économiques.
5. En juin 2009, la part des travailleurs en chômage partiel par rapport au total des salariés s'élevait à 19.1 % dans le secteur automobile, ce qui représente le deuxième pourcentage derrière la métallurgie et le travail des métaux (lui-même important fournisseur du secteur automobile) qui comptait 26.2 % de travailleurs au chômage partiel. Dans le secteur manufacturier, cette part s'élevait à 16.9 % en moyenne (Bundesagentur für Arbeit, *Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld*, octobre 2009).
6. Les entreprises allemandes sont entièrement exonérées des cotisations de sécurité sociale versées sur la part du salaire perdue en cas de chômage partiel si le salarié concerné participe à un programme de formation (en revanche, si le salarié ne suit pas de formation, l'exonération totale des cotisations de sécurité sociale n'intervient qu'après 6 mois). Toutefois, il convient de noter que cette mesure ne s'applique qu'à condition que le programme de formation ne soit pas lié à l'acquisition de connaissances propres à l'entreprise.
7. L'indicateur de la LPE est resté globalement stable entre 2003 et 2008, car l'assouplissement des conditions relatives aux contrats temporaires (augmentation de la durée maximum autorisée pour les contrats à durée déterminée en faveur des employeurs qui créent une nouvelle entreprise ou

embauchent des salariés plus âgés) a été compensé par un durcissement de la réglementation relative aux contrats réguliers (instauration d'indemnités légales de cessation d'emploi en cas de licenciement).

8. À l'heure actuelle, les entreprises de 10 salariés ou moins (qui représentent 18 % environ de l'emploi total) sont exemptées de la protection de l'emploi régulier (même si les salariés bénéficient encore d'une protection spéciale contre les licenciements discriminatoires et arbitraires et si les employeurs doivent respecter un délai de préavis raisonnable). Les entreprises de 20 salariés ou moins ne sont pas tenues de respecter les conditions relatives aux licenciements collectifs. Dans ces conditions, l'indicateur de la LPE pour ces entreprises figure parmi les plus bas des pays de l'OCDE (Venn, 2009). Il n'est pas surprenant de constater que les entreprises employant très peu de salariés tendent à considérer la LPE comme moins problématique que leurs homologues de taille plus importante (DIHK, 2008). Néanmoins, si l'on ajuste l'indicateur global de la LPE pour tenir compte de l'exemption dont bénéficient les petites entreprises, le classement des pays par rapport à la rigueur de leur LPE reste quasiment inchangé (encadré 4 dans Venn, 2009).
9. Voir Destatis, *Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit*, point de presse du 19 août 2009.
10. En 2007, 48 % de tous les travailleurs temporaires obtenaient des contrats de travail réguliers au sein de leur entreprise à la fin de leur contrat. Cette proportion varie en fonction des secteurs, deux tiers des entreprises du secteur manufacturier embauchant définitivement les travailleurs en contrat temporaire contre un tiers seulement dans les services sociaux. Les probabilités pour un travailleur temporaire d'obtenir un contrat de travail régulier sont plus faibles dans les grandes entreprises confrontées à une LPE plus stricte et dans les entreprises où le taux de rotation des effectifs est élevé (fluctuations de la main-d'œuvre sans impact sur le niveau de l'emploi). En revanche, les probabilités d'obtenir un contrat de travail régulier sont plus élevées dans les entreprises confrontées à des difficultés de recrutement (Hohendanner et Gerner, 2010).
11. Voir DIHK, *Flexibilität am Arbeitsmarkt – weiter ganz oben auf der Agenda; Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung*, Herbst 2009.
12. Toutefois, après avoir analysé les petites entreprises allemandes qui ne sont pas tenues de respecter la LPE, Bauer et al. (2007) n'ont pas identifié un taux de rotation sensiblement plus élevé des effectifs.
13. Seule l'Autriche prévoit un rôle similaire pour le comité d'entreprise dans le cadre de la procédure de licenciement. En Autriche, le comité d'entreprise doit obligatoirement être informé de tout projet de licenciement et dispose d'un délai de 5 jours pour y réagir. Si le comité s'oppose à la procédure, il peut faire appel devant le tribunal du travail à la demande de la personne licenciée.
14. La période de préavis plus longue pour l'Allemagne tient à la fois au délai de réaction du comité d'entreprise (une semaine environ) et à la réglementation stipulant que le préavis s'applique à partir du 1^{er} ou du 15 du mois (ce qui allonge de 8 jours en moyenne le délai d'ouverture de la période de préavis).
15. Cette loi a remplacé 17 instruments spécifiques de réglementation du marché du travail par deux instruments de plus large portée : le « budget de placement » (*Vermittlungsbudget*, qui remplace 9 instruments réglementaires individuels tels que le soutien à la mobilité) et les « mesures d'activation et d'insertion » (*Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung*, qui remplacent 8 instruments réglementaires individuels), ce qui autorise un recours plus souple aux prestataires de services privés. Conformément à la loi, fin 2009, l'office du travail a mis en place un modèle en quatre étapes pour l'insertion des chômeurs.
16. Durant la récession enregistrée entre 2001 et 2005, 1 784 000 recrutements en moyenne (contrats d'apprentissage inclus) étaient recensés chaque trimestre, dont 690 000 pourvus par des demandeurs d'emploi. À titre de comparaison, on a enregistré 1 845 000 recrutements par trimestre au cours de la reprise de 2006 à mi-2008 (Rothe, 2009).
17. Le troisième mode d'organisation selon lequel les deux institutions proposent leurs services séparément sans créer de centre d'emploi commun (*getrennte Trägerschaft*) n'était pas inclus dans l'évaluation, faute de données suffisantes.
18. Parallèlement, plusieurs pays de l'OCDE, dont les Pays-Bas et le Danemark, ont opté pour la gestion des allocataires et des demandeurs d'emploi au niveau local.

Bibliographie

- Bach, H.-U. et E. Spitznagel (2009), « Kurzarbeit – Betriebe zahlen mit – und haben was davon », IAB Kurzbericht, n° 17.
- Bach, H.-U. et al. (2009), « Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen », IAB Kurzbericht, n° 20.
- Bauer, T.K., S. Bender et H. Bonin (2007), « Dismissal protection and worker flows in small establishments », *Economica*, vol. 74, pp. 804-821.
- Boss, A. et al. (2009), « Deutsche Konjunktur im Herbst 2009 », *Kieler Diskussionsbeitrag* 468/469, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesagentur für Arbeit (2009), *Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen*, août.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2009), « Active Labour Market Policy Évaluations: A Meta-Analysis », *IZA Discussion Papers*, n° 4002.
- DIHK (2008), *Beschäftigungshürden abbauen, Jobs sichern*.
- Duell, N., D. Grubb et S. Singh (2009), « Activation policies in Finland », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 98, OCDE, Paris.
- Duval, R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Structural Policies and Economic Resilience to Shocks », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 567, OCDE, Paris.
- Grubb, D., J.-K. Lee et P. Tergeist (2007), « Addressing labour market duality in Korea », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 61, OCDE, Paris.
- Hainmüller, J. et al. (2009), « Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany », *IAB Discussion Papers*, n° 13.
- Heckmann, M., A. Kettner et M. Rebien (2009), « Offene Stellen im IV. Quartal 2008: Einbruch in der Industrie – Soziale Berufe legen zu », *IAB Kurzbericht*, n° 11.
- Hohendanner, C. et H.-D. Gerner (2010), « Die Übernahme befristet Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik », *Soziale Welt*, à paraître.
- Immervoll, H. (2009), « Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 100, OCDE, Paris.
- Jahn, E. (2005), « Wie wirkt der Kündigungsschutz? », *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF)*, n° 2/3, pp. 284-304.
- Jahn, E. (2008), « Do firms obey the law when they fire workers? – Social criteria and severance payments in Germany », *University of Erlangen Discussion Papers*, n° 22.
- Koch, S. (2001), « Flexible Arbeitszeiten fördern Beschäftigung », *IAB Kurzbericht*, n° 17.
- Kopf, E. et J. Wolff (2009), « Die Wirkung von Trainingsmassnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an », *IAB Kurzbericht*, n° 23.
- Lechner, M. et C. Wunsch (2006), « Are training programs more effective when unemployment is high? », Université de St. Gallen, document non publié.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Rothe, T. (2009), « Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf – Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen », *IAB Kurzbericht*, n° 13.
- Ruppe, K. (2009), « Eingliederungszuschüsse und Betriebszugehörigkeitsdauer in Westdeutschland », *IAB Discussion Papers*, n° 6.
- Schiel, S. et al. (2008), « Öffentliche Arbeitsvermittlung: Mehr Personal – mehr Zeit – mehr Vermittlungen », *IAB Kurzbericht*, n° 21.
- Tergeist, P. et D. Grubb (2006), « Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 42.

- Venn, D. (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 89, OCDE, Paris.
- Wolfers, J. (2005), *Measuring the Effects of Employment Protection on Job Flows: Evidence from Seasonal Cycles*, Wharton School of Business, janvier.
- ZEW, Institut Arbeit und Qualifikation et TNS Emnid (2008), « Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassene kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“ », Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Forschungsbericht 387*, Mannheim, Gelsenkirchen et Bielefeld.

Chapitre 3

Après la crise : restaurer la viabilité des dépenses publiques

L'assainissement antérieur a permis de laisser les stabilisateurs économiques jouer pleinement pendant la crise. De nouvelles mesures d'assouplissement budgétaire prises fin 2008 et début 2009 ont contribué à l'aggravation marquée du déficit en 2010. Une règle budgétaire nouvellement adoptée limite le déficit structurel de l'État fédéral à 0.35 % du PIB et fait obligation aux Länder d'équilibrer les leurs; elle aidera à restaurer la viabilité des finances publiques. Mais il faudra peut-être en perfectionner certains aspects pour la rendre plus efficace. Afin de respecter les obligations prévues par la nouvelle règle pendant une phase de transition, des mesures de redressement, allant au-delà de la simple suppression progressive des dispositifs de stimulation, seront nécessaires de 2011 à 2016. Il conviendra de donner la priorité à la réduction des dépenses, notamment en améliorant l'efficacité du secteur public ainsi qu'en allégeant les subventions et la consommation des administrations. Dans la mesure où une hausse des recettes serait nécessaire, le gouvernement devrait mettre fin aux allègements fiscaux qui entraînent des distorsions, et relever les taxes sur l'immobilier et la consommation.

La crise économique a inversé la tendance à l'amélioration des comptes publics

Jusqu'au déclenchement de la crise économique, les finances publiques s'étaient remarquablement redressées, au point que le solde des administrations publiques était passé d'un déficit de près de 4 % du PIB en 2003 (année où le conseil Ecofin a lancé une procédure de déficit excessif) à un quasi équilibre en 2007 et 2008 (tableau 3.1). Grâce à ces progrès, le montant de la dette publique brute par rapport au PIB a fléchi en 2006 et 2007 (graphique 3.1). L'assainissement provenait surtout d'économies, puisque les dépenses des administrations ont diminué de plus de 4 points de PIB entre leur pic de 2003 et l'année 2007. La baisse du ratio dépenses/PIB a reflété le dynamisme de la croissance et un recul significatif des prestations sociales lié à ce contexte, mais le déficit structurel a également diminué. Un freinage de l'emploi et des salaires publics, des réductions de subventions et de nouvelles coupes dans les investissements publics ont concouru à cette

Tableau 3.1. **Finances des administrations publiques**

En pourcentage du PIB

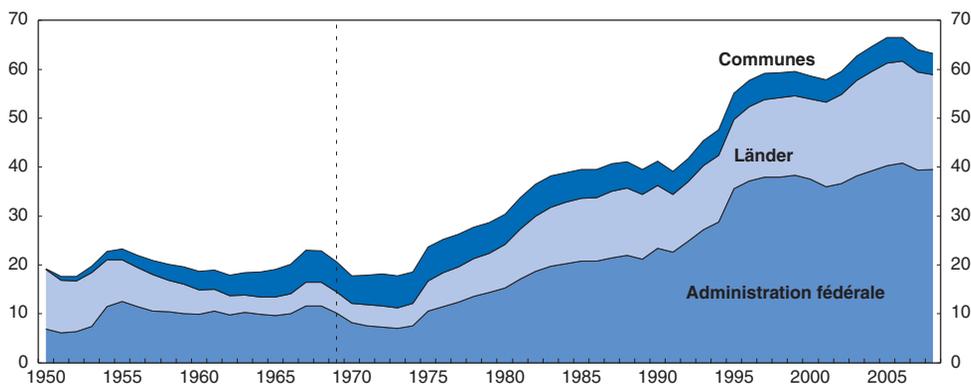
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Solde financier	-3.3	-1.6	0.2	0.0	-3.3	-5.8	-5.2
Solde financier ajusté des variations cycliques	-2.5	-1.8	-0.8	-1.1	-2.0	-4.3	-4.0
Charges totales	46.9	45.3	43.6	43.8	47.6	48.3	47.4
Recettes totales	43.6	43.7	43.8	43.8	44.3	42.5	42.3
Dette publique brute (au sens de Maastricht)	68.1	67.6	64.9	66.0	74.3	79.1	83

Note : Les chiffres pour 2010 et 2011 sont des prévisions.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 86, et estimations du Secrétariat.

Graphique 3.1. **Dette brute par niveau d'administration**

En pourcentage du PIB



Note : La verticale indique l'entrée en vigueur de l'article 115 de la Constitution dans sa version de 1969, antérieure à la réforme. Les données de 1950 à 1990 ne portent que sur l'Allemagne de l'Ouest.

Source : Ministère fédéral des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816177506210>

évolution. Sur le plan des recettes, la reprise conjoncturelle et le relèvement de la TVA intervenu en 2007 ont permis de compenser en partie la contraction antérieure des rentrées budgétaires.

L'assainissement a été brutalement interrompu par la crise économique, qui a provoqué une contraction du PIB de près de 6½ pour cent en rythme annuel entre le deuxième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009. Pour tenter de relancer l'activité, le gouvernement allemand a adopté deux dispositifs de stimulation : l'un, de montant modeste, en novembre 2008 et l'autre, plus substantiel, en janvier 2009 (encadré 3.1). Si l'on y ajoute certaines actions décidées au début d'octobre 2008, l'ensemble représente quelque 80 milliards EUR (3.1 % du PIB de 2008), à dépenser principalement en 2009 et 2010¹. Le calcul de l'effet multiplicateur laisse penser qu'il a augmenté le PIB d'à peu près 0.5 % en 2009 et l'accroîtra encore de 0.2 % en 2010 (OCDE, 2009a)². L'impulsion a été relativement limitée en raison de la composition du dispositif de relance; celui-ci comprenait de nombreuses mesures, comme les allègements d'impôt sur le revenu, n'ayant qu'une incidence modeste sur la croissance du PIB. Du fait de cette stimulation et du jeu des stabilisateurs automatiques, le déficit des administrations a atteint 3 % du PIB en 2009 et devrait encore augmenter pour dépasser 5½ pour cent du PIB en 2010. On prévoit que la dette publique s'élèvera à quelque 80 % du PIB à la fin de 2010, cette hausse s'expliquant aussi par des mesures de soutien au secteur financier, telles que la recapitalisation de certaines institutions. En outre, la garantie donnée aux émissions d'obligations d'institutions financières a accru considérablement les engagements conditionnels de l'État (chapitre 4).

Dans la situation actuelle de reprise conjoncturelle, le principal problème de politique économique est de restaurer la viabilité des finances publiques. Sachant que la dégradation observée depuis le début de la crise économique est aussi imputable à des facteurs structurels, comme l'alourdissement des charges d'intérêts et la diminution du potentiel de croissance, l'assainissement devra aller au-delà du simple arrêt de la stimulation (qui sera de toute façon difficile, car certaines mesures ne sont pas limitées dans le temps). Il devra s'effectuer dans des conditions relativement défavorables : baisse du potentiel de croissance, due au vieillissement de la population, et pressions supplémentaires sur les dépenses découlant du coût croissant des retraites et de la santé.

Pour relever ce défi, en 2009 le gouvernement a instauré une nouvelle règle budgétaire qui s'imposera à l'État central en 2016 et aux *Länder* en 2020. Cette initiative est très louable, car des données empiriques internationales incitent à penser que l'assainissement réussit mieux s'il s'accompagne d'un engagement préalable clair, prenant par exemple la forme d'objectifs budgétaires ou de règles de dépenses crédibles (OCDE, 2007a; Commission européenne, 2006; Ayuso-i-Casals et al., 2007). Toutefois, plusieurs problèmes d'application restent à résoudre. *En premier lieu*, il faut perfectionner la règle pour qu'elle réalise mieux son but, qui est de limiter la progression de la dette publique. *En deuxième lieu*, bien que la règle renforce l'engagement de redressement budgétaire pris par les pouvoirs publics, il reste à savoir comment accroître les recettes et/ou diminuer les dépenses pour assurer son respect. *En troisième lieu*, même si la règle ne porte pas sur la sécurité sociale, le gouvernement risque d'être forcé, pour y obéir, de ne plus financer d'éventuels déficits; le système de sécurité sociale doit donc s'équilibrer lui-même (puisque'il ne peut s'endetter de son propre chef)³. On estime que sa dette implicite représentait 185 % du PIB en 2007 (Raffelhüschen et Moog, 2009), ce qui nécessite un

Encadré 3.1. Les dispositifs de stimulation budgétaire

Compte tenu de la gravité de la récession, le gouvernement a décidé de ne pas s'appuyer exclusivement sur les stabilisateurs automatiques, mais de prendre aussi des initiatives pour amortir la chute de l'activité. Les premières, annoncées le 5 octobre 2008, représentaient 12.2 milliards EUR (0.5 % du PIB de 2008) à dépenser en 2009 et 2010; elles comportaient, entre autres, une réduction temporaire du taux de la cotisation chômage, de 3 % à 2.8 %, ainsi qu'une majoration des prestations familiales et de l'abattement fiscal au bénéfice des enfants. Le gouvernement a ensuite adopté deux plans de relance budgétaire, le premier à la date du 5 novembre 2008 et le second à la date du 27 janvier 2009. En mai 2009, quelques mesures supplémentaires ont été prises, en particulier un report des versements de TVA des petites entreprises et une prolongation de la prime à la casse, représentant un coût budgétaire total de 5.1 milliards EUR (0.2% du PIB de 2008) étalé sur 2009 et 2010.

Le dispositif de stimulation de novembre 2008

Le dispositif lancé en novembre 2008 comprenait des mesures chiffrées à 3.9 milliards EUR pour 2009 (0.2 % du PIB de 2008) et à 7.1 milliards EUR pour 2010 (0.3% du PIB de 2008), dont certaines pèseront aussi sur les exercices suivants. Les plus importantes sont la réintroduction temporaire de l'amortissement dégressif pour certaines catégories de biens d'investissement (6.3 milliards EUR en 2009 et 2010) et une hausse des investissements publics (2 milliards EUR en 2009 et 2010). À cela s'ajoutent les dispositions suivantes : élargissement des déductions fiscales en faveur de l'artisanat; exonération temporaire de la taxe sur les véhicules à moteur; extension temporaire du régime spécial des amortissements réservé aux PME; lancement d'un programme d'amélioration des structures économiques régionales; subventions aux investissements consacrés à l'efficacité énergétique des bâtiments; développement des programmes de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), au bénéfice de certaines collectivités locales structurellement faibles.

Le dispositif de janvier 2009

Ce dispositif, sensiblement plus important que le précédent, totalise 54.3 milliards EUR (2.1 % du PIB de 2008) à dépenser en 2009 et 2010. Certaines des mesures qu'il contient ne s'appliquent pas seulement ces deux années, mais ont un caractère permanent. Il comprend plus précisément les éléments suivants :

- 14.7 milliards EUR sont affectés au développement des infrastructures. Les deux tiers des fonds doivent servir à des équipements d'éducation, tandis que le reste ira à d'autres infrastructures, par exemple dans les domaines de la santé, des transports et des technologies de l'information.
- L'impôt sur le revenu a été allégé en majorant l'abattement à la base (de 7 664 EUR en 2008 à 7 834 EUR en 2009 et à 8 004 EUR en 2010), en diminuant le taux d'imposition le plus bas (passé de 15% à 14%) et en relevant les autres tranches du barème (de 400 EUR en 2009 et de 330 EUR en 2010). Il était prévu que l'ensemble de ces dispositions entraîne un manque à gagner de 3.1 milliards EUR en 2009 et de 5.8 milliards EUR à partir de 2010.
- La prestation versée aux chômeurs de longue durée ayant des enfants a été temporairement augmentée et, de façon ponctuelle, une somme de 100 EUR a été versée en 2009 pour chaque enfant donnant droit au versement d'allocations familiales, pour un coût total de 2.3 milliards EUR.

Encadré 3.1. Les dispositifs de stimulation budgétaire (suite)

- Les cotisations de sécurité sociale dues par les employeurs au titre de salariés travaillant en contrat à durée déterminée ont été réduites de moitié pendant les six premiers mois et suspendues intégralement à condition qu'ils participent à des programmes de formation (2.3 milliards EUR en 2009 et 2010). De plus, on a lancé de nouveaux programmes d'activation du marché du travail (2.8 milliards EUR) et 5 000 postes supplémentaires ont été créés dans les centres d'emploi (0.8 milliard EUR).
- La réduction de la cotisation chômage de 3 % à 2.8 %, intervenue en 2009 (que l'on envisageait au départ de supprimer à la mi-2010), a été prolongée jusqu'à la fin de 2010, ce qui coûtera 0.8 milliard EUR; l'allègement de 0.6 point de la cotisation d'assurance-maladie coûtera 9.5 milliards EUR en 2009 et 2010.
- On a encouragé les consommateurs à se défaire de véhicules datant d'au moins neuf ans et à en acquérir qui soient nouveaux ou presque, avec l'aide d'une subvention publique de 2 500 EUR par voiture. Une enveloppe de 1.5 milliard EUR avait été allouée initialement, mais elle a été ensuite portée à 5 milliards EUR. On a également appliqué à la mi-2009 la réforme, programmée de longue date, de la taxe sur les véhicules à moteur, en renforçant le lien avec les émissions de CO₂; il en résulte une charge budgétaire de 0.3 milliard EUR en 2009 et 2010.
- Pour aider les sociétés à obtenir des crédits, on a mis en place un programme de prêts et de garanties à hauteur de 100 milliards EUR.
- Les autres mesures ont été l'attribution de subventions aux investissements des PME en R-D, l'aide à la conception de technologies des transports respectant l'environnement et le perfectionnement des réseaux large bande.

important ajustement des conditions d'exercice des droits conjugués, un relèvement des cotisations et/ou une baisse des prestations⁴.

La nouvelle règle budgétaire contribuera au redressement des finances publiques...

La limitation constitutionnelle de l'endettement public est une tradition bien ancrée en Allemagne. Au stade fédéral, la principale règle est l'article 115 de la Constitution, qui n'avait pas changé depuis 1969 et stipulait que l'endettement net de l'État ne pouvait excéder le montant de ses investissements bruts; les seules exceptions prévues visaient à éviter une mise en péril de l'équilibre macroéconomique. Des règles similaires figuraient dans les Constitutions de la plupart des *Länder*. Pourtant, ce mécanisme n'est pas parvenu à empêcher la dette publique de s'accumuler au cours des dernières décennies; en proportion du PIB, l'endettement de l'ensemble des administrations a presque quadruplé de 1970 à 2007⁵. L'échec de la règle budgétaire allemande découle notamment des facteurs suivants : l'accent mis sur les investissements bruts, plutôt que nets, qui a permis de financer la consommation de capital fixe par l'endettement; la formulation vague de la clause relative aux exceptions, laquelle n'était pas juridiquement exécutoire et a donc été utilisée assez fréquemment; l'absence d'un mécanisme d'ajustement qui aurait permis de compenser pendant les périodes de haute conjoncture les infractions à la règle (voir, par exemple, Sachverständigenrat, 2007; Bundesbank, 2007). Au vu de l'inefficacité du plafonnement des emprunts, le Tribunal constitutionnel fédéral a demandé une révision de l'article 115 dans une décision prise en 2007 à propos de la constitutionnalité du budget

fédéral de 2004. La deuxième commission sur la réforme du fédéralisme a reçu pour mission de formuler une nouvelle règle budgétaire, laquelle a été adoptée en 2009 par les deux chambres du Parlement (encadré 3.2).

Encadré 3.2. La nouvelle règle budgétaire

Au lieu de s'orienter vers un plafonnement plus strict du déficit, mais se référant toujours aux investissements, la deuxième commission de réforme du fédéralisme a choisi, pour des raisons de transparence et de clarté, une limitation analogue à celle prévue par le Pacte européen de stabilité et de croissance (PSC). L'intérêt de ce recentrage est que les variations du solde corrigé des effets conjoncturels deviennent plus visibles (contrairement, par exemple, à l'année 2008 pendant laquelle il s'est dégradé malgré une amélioration du solde effectif). La nouvelle règle budgétaire limite le déficit de l'État fédéral, ajusté des variations conjoncturelles, à un maximum de 0.35 % du PIB et fait obligation aux *Länder* d'équilibrer leurs budgets ainsi ajustés¹. L'endettement des communes et des organismes de sécurité sociale n'est pas encadré². La nouvelle règle revient à incorporer le volet préventif du Pacte européen de stabilité et de croissance, qui demande aux pays membres de maintenir une situation budgétaire proche de l'équilibre structurel. La limite numérique prévue par la nouvelle règle est, conformément au plus récent objectif à moyen terme de l'Allemagne dans le cadre du PSC, un déficit structurel maximum de 0.5 point du PIB pour l'ensemble des administrations³.

Les déviations de l'endettement net réel par rapport au maximum toléré (qui sont évaluées *a posteriori* au regard de l'évolution conjoncturelle effective de l'économie)⁴ doivent être imputées à un compte de compensation. Elles peuvent résulter d'erreurs de prévision des recettes et des dépenses, dues, par exemple, à la difficulté d'estimer les effets de changements de la législation. Comme l'évaluation *a posteriori* de la position cyclique de l'économie repose sur l'estimation initiale de la croissance potentielle faite lors de l'adoption du budget, les révisions de l'estimation de la croissance potentielle ne se traduisent pas par des débits ou des crédits au compte de compensation. Si un solde négatif sur le compte de compensation excède le seuil de 1.5 % du PIB, les dispositions constitutionnelles exigent que ce dépassement soit réduit en tenant compte de la situation conjoncturelle. Étant donné que le remboursement est étalé dans le temps, le gouvernement a l'obligation de commencer à réduire les montants portés au débit du compte de compensation lorsqu'ils dépassent une valeur seuil inférieure fixée à 1 % du PIB. Dans ce cas, le plafond des emprunts du budget de l'exercice suivant est réduit du montant en excédent du seuil de 1 %, mais sans dépasser 0.35 % du PIB. Pour éviter que cette disposition ait un effet préjudiciable sur le cycle conjoncturel, l'obligation de rembourser ne s'applique qu'aux années où l'écart de production est positif et en augmentation ou négatif et en diminution (en termes absolus).

Les budgets rectificatifs peuvent prévoir que le plafond d'endettement, corrigé des variations conjoncturelles, puisse être dépassé à hauteur de 3 % des recettes initialement budgétées. Selon la nouvelle règle, ils ne doivent pas contenir de mesures nouvelles qui entraîneraient une majoration des dépenses ou une diminution des recettes. Un endettement supplémentaire est autorisé en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements exceptionnels qui échappent au contrôle de l'État et ont des conséquences négatives sur les finances publiques. Si le gouvernement utilise la clause d'exception, il lui faut établir un plan de remboursement prévoyant la résorption des dettes contractées à ce titre dans un délai raisonnable (sans plus de précision).

Encadré 3.2. La nouvelle règle budgétaire (suite)

Les nouvelles règles entreront en vigueur dès 2011, mais ne seront pleinement applicables qu'au terme d'une période de transition pendant laquelle le déficit structurel existant (qui résulte partiellement des mesures de stimulation prises pour faire face à la crise économique) devra être progressivement réduit. Le nouveau plafond d'endettement de 0.35 % du PIB assigné à l'État fédéral deviendra contraignant en 2016 et on suppose que l'assainissement budgétaire nécessaire s'amorcera en 2011⁵. Il a été décidé de ménager aux *Länder* une phase de transition plus longue, allant jusqu'en 2020, en raison surtout de la nécessité d'un redressement particulièrement important à Brême et en Sarre⁶.

Outre le nouveau plafond d'emprunt, on a institué un système d'alerte précoce pour empêcher l'État de glisser progressivement dans des difficultés financières. Le cœur de ce nouveau mécanisme est un Conseil de stabilité, composé du ministre des Finances, du ministre de l'Économie et des ministres des Finances des *Länder*. Il suivra constamment les budgets de l'État fédéral et des *Länder* au moyen d'une série d'indicateurs qu'il devra définir. Si le Conseil estime qu'un gouvernement risque de se retrouver en situation de crise financière, ce gouvernement doit proposer des mesures pour réduire son endettement net dans un délai de cinq ans. Le Conseil surveille l'application du plan de redressement au vu de rapports d'étape semestriels établis par le gouvernement en question.

1. Le nouvel article 115 de la Constitution est complété par une loi fédérale (*Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes*) qui en fixe les modalités d'application.
2. Les besoins de financement des communes et des organismes de sécurité sociale sont toutefois intégrés au solde des administrations publiques et pris en compte dans le calcul du plafond de déficit de 3 % du PIB prévu par le PSC.
3. Le plafond du déficit fédéral, égal à 0.35 % du PIB, représente 70 % du déficit maximum de 0.5 % du PIB au sens du PSC, ce qui correspond approximativement à la part de l'État fédéral dans la dette publique totale (Baumann et al., 2008).
4. L'écart est d'abord calculé le 1er mars de l'année qui suit l'exercice budgétaire, puis constamment actualisé jusqu'au 1^{er} septembre, date à laquelle on considère le chiffre comme final.
5. Au cas où de nouvelles mesures de stimulation seraient nécessaires pour contrecarrer la crise économique, l'assainissement pourrait commencer ultérieurement; mais il devra être achevé en 2016.
6. Pour les aider, ainsi que trois autres *Länder* (Berlin, Saxe-Anhalt et Schleswig-Holstein), à respecter en 2020 la règle d'équilibre budgétaire, on leur a accordé des subventions totalisant 800 millions EUR par an (une moitié étant financée par l'État fédéral et l'autre par les *Länder*). Berlin, la Saxe-Anhalt et le Schleswig-Holstein recevront chacun 80 millions EUR par an, la Sarre 260 millions EUR par an et Brême 300 millions EUR par an.

... mais il pourrait s'avérer nécessaire de la perfectionner

En renonçant à un plafonnement des déficits se référant aux investissements, la réforme ira dans le sens d'une plus grande transparence et d'une clarification. En outre, elle rendra la politique budgétaire nationale plus conforme au Pacte européen de stabilité et de croissance, ce qui est l'un de ses objectifs explicites. Néanmoins, la mise en œuvre est délicate et nécessite beaucoup de soin. Les sujets de préoccupation sont les suivants : i) le mode de fonctionnement du compte de compensation, qui ne tient peut-être pas assez compte des révisions de données; ii) l'absence de marge de sécurité pour la limitation du déficit, qui risque de susciter un comportement procyclique, avec l'obligation de réduire les dépenses en réaction à un manque à gagner soudain sur les recettes; iii) dans la procédure budgétaire qui sous-tend la règle, l'impulsion devrait venir du sommet et non de la base; iv) le système comporte encore des failles qui pourraient être mises à profit pour tourner la règle et doivent donc être supprimées; v) le Conseil de stabilité, qui a pour mission de

surveiller l'évolution budgétaire, n'est pas suffisamment indépendant des autorités politiques.

Il serait peut-être bon de revoir la conception du compte de compensation

Avec la nouvelle règle budgétaire, le calcul de la position cyclique de l'économie revêt une grande importance. Or, il est difficile d'obtenir une mesure fiable du cycle économique; en effet, la production potentielle n'étant pas observable, toute estimation de l'écart de production est très incertaine et fait souvent l'objet de révisions très importantes au bout d'un certain temps. La crise économique récente a bien illustré les limites du calcul de la production potentielle. La décision du gouvernement fédéral d'employer la méthodologie de la Commission européenne pour l'estimer est bienvenue, dans la mesure où elle renforcera la transparence et assurera la conformité aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance. Les *Länder* devraient suivre une démarche tout aussi transparente pour déterminer l'écart de production.

Même les estimations *a posteriori* de l'écart de production sont parfois révisées ultérieurement de façon substantielle et à plusieurs reprises (voir, par exemple, Koske et Pain, 2008; Orphanides et Van Norden, 2002). Les calculs concernant l'Allemagne montrent que des révisions annuelles de l'ordre d'un demi-point ne sont pas rares, même plusieurs années après la publication de l'estimation initiale⁶. En vertu de la nouvelle règle budgétaire, l'estimation du PIB publiée pendant l'automne de l'année postérieure à l'exercice budgétaire doit être considérée comme définitive; il ne sera donc pas tenu compte d'éventuelles révisions ultérieures. Cette façon de procéder a l'avantage de ne laisser d'emblée aucun doute sur les actions correctrices nécessaires, mais elle risque de faire évoluer constamment la dette publique dans le même sens si les révisions ignorées ne sont pas symétriques. Des estimations publiées par la Commission européenne montrent qu'en Allemagne l'écart de production a généralement été modifié à la hausse dans le passé, devenant moins négatif (tableau 3.2), en particulier pendant les deux premières années qui suivaient l'exercice budgétaire⁷. Ainsi, la composante cyclique du déficit était initialement surestimée et la composante structurelle sous-estimée. Avec la nouvelle règle, il en résulterait une accumulation de déficits structurels qui ne figureraient pas au compte de compensation et qui ne devraient donc pas être corrigés ultérieurement,

Tableau 3.2. Révisions des données de la production potentielle et du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles

En points de pourcentage

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Révisions de la production potentielle									
Données automne <i>t</i> +1	-1.8	0.4	-0.1	-0.3	-1.6	-0.6	-1.3	-0.5	1.3
Données automne <i>t</i> +2	-0.8	1.0	0.8	-0.4	-1.1	-1.0	-2.1	0.2	3.0
Données automne <i>t</i> +4	-0.1	1.0	1.1	0.0	-1.6	-1.4	-1.1		
Révisions du solde budgétaire corrigé du cycle en proportion du PIB (administrations publiques)									
Données automne <i>t</i> +1	-0.5	-1.6	-2.8	-3.4	-3.0	-3.4	-2.6	-1.3	-0.8
Données automne <i>t</i> +2	-1.3	-1.9	-3.3	-3.5	-3.5	-3.2	-2.3	-1.6	-1.5
Données automne <i>t</i> +4	-1.5	-1.7	-3.4	-3.6	-3.2	-3.1	-2.8		
Erreurs cumulées									
Automne <i>t</i> +2	-0.8	-1.1	-1.6	-1.7	-2.2	-2.0	-1.7	-2.0	-2.7
Automne <i>t</i> +4	-1.0	-1.1	-1.7	-1.9	-2.1	-1.8	-2.0		

Source : Commission européenne et calculs de l'OCDE.

de sorte que la dette publique augmenterait au fil du temps ou diminuerait moins que si les révisions des années ultérieures étaient prises en compte. Si cette asymétrie se matérialisait, il faudrait peut-être aussi tenir compte des révisions ultérieures des données. Dans le passé, les révisions intervenues plus de deux ans après l'exercice budgétaire ont été à peu près symétriques; les ignorer n'aurait donc probablement pas de conséquences durables sur le ratio dette publique/PIB.

Une marge de sécurité vis-à-vis du plafond d'endettement pourrait éviter la procyclicité

Les écarts entre l'endettement net effectif et le montant maximum toléré qui apparaissent pendant l'exécution du budget ou *ex post* relèvent du compte de compensation; en revanche, ceux qui se révèlent pendant la phase d'élaboration doivent être corrigés immédiatement en modifiant le projet. Il arrive que les projections de recettes publiques soient sensiblement révisées. Ainsi, dans ses prévisions de novembre 2006 (qui constituaient le fondement du budget adopté pour l'exercice 2007), le ministère des Finances anticipait 219 milliards EUR de recettes fiscales, soit 9 milliards EUR de plus (0,4 % du PIB) que sa prévision de mai 2006 (qui était à la base du projet); les rentrées effectives ont été supérieures de plus de 20 milliards EUR. Ces changements s'expliquent, entre autres facteurs, par des révisions de la croissance potentielle et donc du taux de progression tendancielle des recettes fiscales (Kremer et Stegarescu, 2009).

En cas de soudaine révision en baisse des recettes fiscales pendant la phase de préparation, on doit réduire les dépenses d'un montant égal si le projet de budget initial prévoyait un déficit proche de la limite supérieure. Ce problème est aggravé par un effet de base qui fait qu'une variation imprévue des recettes d'un exercice (corrigées des variations conjoncturelles) a tendance à persister au cours des suivants (Kremer et Stegarescu, 2009). Les révisions imprévisibles risquent de devenir une source de difficultés dès que la règle s'imposera à l'État fédéral. Le risque de procyclicité de la politique budgétaire pourrait être atténué si le gouvernement cherchait à maintenir une marge de sécurité adéquate par rapport au plafond d'endettement (en n'utilisant pas dans les projets de budget la marge d'endettement corrigée du cycle). En se référant aux erreurs de prévision passées des recettes fiscales, Kremer et Stegarescu (2009) proposent une marge de sécurité de 0,85 % du PIB, qui obligerait les autorités à viser un excédent structurel de ½ point de PIB⁸.

Une procédure budgétaire descendante faciliterait l'application de la règle

Traditionnellement, la procédure budgétaire part de la base, chaque agence et ministère adressant au ministère des Finances des demandes de crédits. À partir de ces demandes, qui dépassent normalement les enveloppes que ces entités peuvent espérer obtenir, le ministère des Finances et les ministères dépensiers passent par plusieurs étapes de négociation avant d'arriver à un accord. L'inconvénient majeur de cette méthode est que le ministère des Finances n'a pas la maîtrise globale des dépenses, surtout quand la situation macroéconomique exige des mesures de redressement supplémentaires. Dans ces circonstances, on procède généralement à des économies linéaires, sans tenir compte des programmes prioritaires. Cette manière de faire ne convient pas au nouveau cadre budgétaire qui, même dans une conjoncture difficile, pourrait rechercher la réalisation de certains objectifs d'assainissement.

Pour améliorer la programmation stratégique et la discipline budgétaire, le gouvernement devrait s'orienter vers une procédure dans laquelle l'impulsion viendrait

d'en haut. C'est la voie qu'ont suivie plusieurs autres pays de l'OCDE au cours des années 90, quand ils ont été confrontés à un gonflement du déficit et donc à la nécessité d'un redressement marqué. Avec une procédure budgétaire « descendante », le ministère des Finances a pour principale fonction de fixer un objectif global et de plafonner les crédits des ministères dépensiers en fonction des orientations et des priorités du pays (Kim et Park, 2006). Une fois que ces orientations et priorités ont été confirmées par le Cabinet, la préparation du budget doit en tenir compte. Les ministères dépensiers allouent ensuite les crédits limitatifs aux différents programmes, de manière à atteindre le mieux possible leurs buts de politique. À condition qu'il existe des procédures assez rigoureuses de suivi et d'évaluation, il n'est pas nécessaire que le ministère des Finances intervienne dans la répartition détaillée des moyens effectuée par les ministères dépensiers. Il veille simplement à ce qu'elle soit conforme aux règles établies. La procédure budgétaire donne ainsi aux ministères le sentiment d'être responsables de leurs actions. Toutefois, pour que le système soit efficace, on a besoin d'une perspective à plus long terme. Les pays où la procédure budgétaire est descendante retiennent en général un horizon de programmation de 3 à 5 ans (Petkova, 2009), ce qui correspond au cadre quinquennal actuellement en vigueur en Allemagne. Au vu de l'expérience d'autres pays de l'OCDE, pour qu'une procédure budgétaire ait de bons résultats, on doit compléter la démarche descendante par des éléments de la méthode ascendante, par exemple quand on décide du financement de nouveaux programmes ou projets (Kim et Park, 2006)⁹.

Le dispositif retenu comporte encore certaines lacunes

La réforme de la règle budgétaire a supprimé un certain nombre de lacunes qui avaient été exploitées à outrance dans le passé pour tourner la limitation constitutionnelle de l'endettement. En harmonie avec le cadre budgétaire européen, on déduit des recettes et des dépenses les opérations financières pour calculer le plafond de déficit. Le produit des privatisations et des remboursements de prêts, souvent utilisé auparavant pour couvrir les déficits, ne pourra plus permettre de respecter les limites d'endettement. Il ne sera pas non plus possible de contourner ces dernières en instituant des fonds spéciaux. On peut citer en exemples le *Fonds fédéral des chemins de fer* (créé en 1994 pour absorber le passif de la *Deutsche Bahn*) et le *Fonds d'amortissement des engagements hérités* (créé en 1995 pour recueillir les dettes et les actifs de l'agence *Treuhand*), qui ont alourdi la dette publique mesurée. Alors que les anciennes règles budgétaires excluaient ces fonds spéciaux du déficit plafonné, les nouvelles considèrent leurs opérations comme des emprunts/prêts publics ordinaires.

Cependant, même après la réforme, de sérieuses lacunes subsistent. On pourrait, par exemple, tenter de comptabiliser les versements à des entreprises ou à des institutions, notamment des prêts ou des injections de capitaux (en les ignorant donc dans le calcul du plafond d'endettement), même quand on n'en attend pas de rendements conformes aux conditions du marché (Bundesbank, 2009). Si cela se produit, il faudra peut-être modifier les règles de classement. Étant donné que l'un des objectifs explicites de la réforme était d'aligner les règles nationales sur le Pacte de stabilité et de croissance, la solution naturelle serait de suivre le cadre européen, qui requalifie ces versements comme transferts en capital, avec une incidence négative sur le solde budgétaire. Le même mécanisme s'applique à l'allègement et à la prise en charge de dettes sans déboursement de fonds. Comme l'Allemagne doit de toute manière respecter les règles du Pacte de stabilité et de croissance, celui-ci exerce déjà un effet disciplinant.

Une deuxième faille pourrait découler du traitement réservé aux communes par le nouveau régime budgétaire. Comme l'article 115 de la Constitution révisée ne fixe aucune limite à l'endettement des communes, celui-ci continuera d'être régi par les dispositions figurant actuellement dans les Constitutions des *Länder*. Elles imposent en général aux municipalités une sorte de règle d'or, qui ne les autorise à emprunter que pour couvrir des dépenses en capital, si d'autres formes de financement ne sont ni praticables ni appropriées; en outre, les emprunts doivent être approuvés par les autorités du *Land*. Par ailleurs, les communes ont le droit d'emprunter dans le cadre de leur gestion de trésorerie (c'est ce que l'on appelle les *Kassenverstärkungskredite*). Bien que ce type de dette soit censé être remboursé dans un délai de six mois après la clôture de l'exercice budgétaire, l'instrument est de plus en plus utilisé dans une optique à plus long terme pour financer des écarts structurels entre les recettes et les dépenses (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, 2009; Heinemann et al., 2009; Junkernheinrich et Micosatt, 2008). Une application plus stricte de la législation est nécessaire pour éviter de telles pratiques. C'est d'autant plus important qu'en dispensant les communes de la nouvelle limitation constitutionnelle de l'endettement, on crée le risque que les *Länder* reportent certaines charges à ce niveau pour atténuer leurs propres contraintes budgétaires, encore que les possibilités de transferts de dépenses aux communes soient limitées.

Le traitement des estimations de la production potentielle dans l'évaluation du montant toléré d'endettement net constitue une autre faille éventuelle du nouveau régime. Comme l'État n'a pas d'influence directe sur les variations de la production potentielle, le calcul *a posteriori* de la position cyclique de l'économie repose sur l'estimation initiale de l'augmentation du potentiel faite lors de l'approbation du budget. Les révisions de la production potentielle ne déclenchent donc pas d'ajustement du montant de l'endettement net autorisé¹⁰. Cette situation pourrait inciter le gouvernement à formuler des prévisions trop optimistes de la production potentielle, ce qui permettrait de présenter la position cyclique comme moins bonne qu'elle ne l'est en réalité¹¹. Il en résulterait une hausse du montant toléré de l'endettement non seulement au stade préalable, mais, ce qui est le plus important, *a posteriori*. Pour éviter cela, on pourrait confier à une autorité indépendante du ministère des Finances et du gouvernement l'élaboration des prévisions de la production potentielle (et peut-être d'autres variables économiques essentielles utilisées dans la procédure budgétaire). Plusieurs pays de l'OCDE (dont l'Australie, la Belgique et les Pays-Bas) se servent déjà dans la procédure budgétaire de prévisions économiques établies par des entités indépendantes. En outre, le gouvernement pourrait envisager de baser le calcul *a posteriori* du plafond d'endettement sur les estimations révisées de la production potentielle.

Le Conseil de stabilité n'est pas indépendant

La création récente d'un Conseil de stabilité, qui sera chargé de surveiller les finances de l'État fédéral et des *Länder*, est une étape importante pour prévenir les crises financières. Toutefois, dans l'organisation actuelle, le Conseil se compose des ministres des Finances du *Bund* et des *Länder*, ce qui revient à dire que l'État fédéral et les autorités des *Länder* s'autocontrôlent. Cet état de fait pourrait inciter le Conseil à réagir avec laxisme à des dérives ou à des montages budgétaires. Pour garantir l'efficacité du système d'alerte précoce, il conviendrait de renforcer le Conseil, peut-être au moyen de contributions d'experts indépendants.

Le fait que le Conseil n'ait pas le pouvoir de contraindre risque aussi de poser problème. Si un gouvernement ne respectait pas le plan de redressement convenu avec lui, le Conseil de stabilité pourrait seulement lui demander de prendre de nouvelles mesures. Des sanctions pourraient certes concourir à la discipline, mais en concevoir qui soient appropriées est une tâche délicate¹². Elles doivent être crédibles, effectives et représenter une réaction raisonnable de politique économique à un éventuel problème. Les sanctions pécuniaires ont l'inconvénient de risquer d'aggraver les difficultés financières que connaît déjà un gouvernement et d'être politiquement inconfortables. Des sanctions administratives sont ressenties comme une forme d'atteinte à l'image et de perte de liberté administrative, tout en étant plus susceptibles d'être mises en œuvre que des pénalités pécuniaires; mais elles sont difficiles à concevoir, notamment à cause d'asymétries de l'information. Une autre possibilité consisterait à subordonner à des procédures collectives d'autorisation les nouveaux programmes de dépenses des entités indisciplinées au stade fédéral ou à celui des *Länder*.

Le respect de la nouvelle règle budgétaire implique un assainissement des finances publiques...

Le nouveau plafond de déficit ne s'imposera à l'État fédéral qu'en 2016, mais la loi prévoit une réduction progressive du déficit structurel de 2010 à partir de 2011. Selon les prévisions actuelles, il sera de l'ordre de 3.0 % du PIB en 2010¹³. Le ratio déficit/PIB doit être ramené à 0.35 % en 2016¹⁴. Il faudrait que les réductions s'opèrent par tranches, à hauteur d'à peu près ½ point de PIB par an¹⁵. Même si l'expiration en 2011 de plusieurs mesures de stimulation budgétaire contribuera à réaliser cet objectif, de nouvelles initiatives seront nécessaires au cours des années suivantes.

Tandis que ce calcul tient déjà compte des variations des recettes et des dépenses induites par l'application de la loi d'accélération de la croissance (*Wachstumsbeschleunigungsgesetz*) au début de 2010 (ainsi, le gouvernement a majoré les allocations familiales, diminué l'imposition des sociétés, abaissé les droits de succession ainsi que le taux de la TVA applicable à l'hôtellerie), des besoins d'assainissement supplémentaires résulteront des réductions d'impôt sur le revenu prévues entre 2011 et 2013. Au total, cette mesure devrait se traduire par des coûts additionnels de l'ordre de ½ pour cent par an au niveau fédéral. Comme l'a souligné le Conseil des experts économiques, il est hautement improbable que ces allègements soient autofinancés par une croissance plus forte du PIB (*Sachverständigenrat*, 2009)¹⁶. Afin de couvrir les besoins de financement correspondants, il faudra donc faire des économies ou relever des impôts dans d'autres secteurs. Il est important que les mesures compensatrices qui devront être prises soient moins préjudiciables à la croissance du PIB que les impôts que l'on réduira.

... qui devra s'effectuer en associant des coupes dans les dépenses...

Des données empiriques laissent à penser que l'effet négatif sur la conjoncture d'un resserrement budgétaire est sans doute moins marqué s'il prend la forme d'économies plutôt que de hausses d'impôts, bien que cela dépende aussi de la nature des impôts et des dépenses (Cournède et Gonand, 2006; Afonso et al., 2005). Des économies (surtout celles qui portent sur la consommation des administrations et les transferts) présentent aussi l'avantage d'aller généralement de pair avec un redressement budgétaire plus durable (Guichard et al., 2007; Commission européenne, 2007). C'est pourquoi le gouvernement devrait privilégier les coupes dans les dépenses et n'augmenter les prélèvements que dans

la mesure où le redressement budgétaire nécessaire ne pourrait être effectué par d'autres moyens. La marge dont disposent les autorités pour réaliser des économies est manifestement limitée (Sachverständigenrat, 2009). Certains engagements ne peuvent pas être réduits (c'est le cas des charges d'intérêts de la dette publique, qui représentaient à peu près 15 % des dépenses de l'État fédéral en 2008); d'autres (comme les crédits consacrés à l'éducation, aux infrastructures et à la RD) ne doivent pas l'être, car cela pourrait porter atteinte au niveau de vie à long terme, sauf si les économies s'accompagnaient de substantiels gains de productivité.

Augmenter l'efficacité du secteur public

Rendre le secteur public plus efficace devrait être le meilleur moyen de réaliser le redressement budgétaire nécessaire, car cela permettrait de réduire les dépenses sans porter atteinte à la qualité des services publics. Il ressort d'un certain nombre d'études que l'on dispose d'une grande latitude pour y parvenir. Selon le dernier rapport de la Cour fédérale des comptes, il serait possible de faire des économies substantielles en améliorant la coordination entre l'État fédéral et les *Länder* et en supprimant les doubles emplois entre ces deux échelons (Bundesrechnungshof, 2009). On ne devrait pas non plus exclure des fusions entre *Länder* pour obtenir une plus grande efficacité. Il faudrait au minimum exploiter les possibilités de prestation commune de services là où elles existent. La Cour fédérale des comptes attire aussi l'attention sur les gains de productivité qui pourraient résulter d'une réorganisation de l'administration publique; il faudrait notamment développer la gestion qualitative et centraliser ou externaliser davantage certains services internes, comme l'informatique. Enfin, un recours accru à l'administration électronique devrait contribuer à faire progresser l'efficacité du secteur public (dans l'*Enquête sur l'administration électronique* réalisée en 2008 par les Nations Unies, l'Allemagne occupait encore la 20^e place des pays de l'OCDE). En 2006, le gouvernement a lancé le 2^e programme d'administration électronique, qui a pour objectif de rendre ses services et systèmes plus simples, plus rapides et plus conviviaux. Comme il s'applique jusqu'en 2010, on ne peut pas encore évaluer l'intégralité de ses effets.

Plusieurs études empiriques recourant à l'analyse par enveloppement de données comparent les intrants et les produits du secteur public dans différents pays. Elles confirment l'existence d'inefficiences dans certains domaines. Afonso et al. (2008) évaluent l'efficacité des dépenses sociales en faveur d'une plus grande égalité des revenus et montrent que l'Allemagne a une marge de progression¹⁷. Au regard du score d'efficacité se référant aux intrants, il serait théoriquement possible d'obtenir la même répartition des revenus (telle que mesurée par le coefficient Gini) avec des dépenses sociales inférieures de quelque 38 %. La Cour fédérale des comptes a récemment suggéré des moyens de rendre les dépenses sociales plus efficaces; il s'agirait notamment d'éliminer les chevauchements entre les différents organismes publics concernés (chapitre 2) et d'introduire des critères nationaux pour la prise en charge des coûts de logement supportés par les bénéficiaires d'indemnités de chômage (Bundesrechnungshof, 2009).

Afonso et St. Aubyn (2005) ainsi que Joumard et al. (2008), qui ont étudié l'efficacité des dépenses de santé dans les pays de l'OCDE, montrent que l'Allemagne fait moins bien que beaucoup d'autres pays. Mais, comme ces deux études ne tiennent pas compte de plusieurs réformes entreprises récemment dans ce domaine, elles surestiment probablement la marge d'amélioration possible. La création en 2009 du Fonds de la santé (*Gesundheitsfond*) constitue notamment une mesure judicieuse sur laquelle il ne faudrait

pas revenir. Néanmoins, le système pourrait être perfectionné dans le but d'intensifier la concurrence entre les assureurs. Comme le recommandait la précédente *Étude*, les suppléments que les assureurs peuvent prélever sur leurs adhérents (si ce qu'ils perçoivent du Fonds central de la santé ne suffit pas à couvrir les coûts) devraient être indépendants du revenu et ne pas faire l'objet d'un plafonnement proportionnel aux moyens des adhérents, cela pour éviter que les signaux de prix soient faussés (OCDE, 2008a)¹⁸. Dans la mesure où une redistribution supplémentaire est nécessaire, elle devrait s'effectuer au moyen de subventions fiscales. Gonand et al. (2007) ainsi qu'Afonso et St. Aubyn (2006) démontrent que l'Allemagne pourrait aussi donner plus d'efficacité aux dépenses d'éducation, ce qui faciliterait l'amélioration nécessaire de la qualité des services, comme l'indiquait le chapitre sur la réforme de la politique d'éducation de la précédente *Étude* (OCDE, 2008a).

Diminuer les subventions et la consommation des administrations

En matière de subventions, on pourrait réduire davantage les dépenses (superflues). Le gouvernement a bien avancé sur la voie de leur diminution dans le passé récent, en particulier après la publication en 2003 du *Rapport Koch-Steinbrück*; celui-ci dresse la liste des subventions (et des allègements fiscaux – voir ci-dessous) qui devraient être réduites ou supprimées (Koch et Steinbrück, 2003). La remise en ordre effectuée sur ce point par le gouvernement de 2000 à 2008 a représenté au total 0.1 à 0.2 % du PIB de 2008 (selon la définition précise des subventions).

Néanmoins, il est possible de continuer à diminuer les subventions, ne serait-ce que parce qu'on en a introduit de nouvelles ces dernières années. En 2008, l'institut d'économie mondiale de Kiel estimait le montant total des subventions directes et indirectes versées par l'État fédéral à 34.7 millions EUR (1.4 % du PIB), dont 0.6 milliard EUR apparus depuis 2003 (Institut für Weltwirtschaft, 2008). Sur le plan sectoriel, les transports sont les bénéficiaires les plus importants, suivis du secteur minier et de l'agriculture. Au vu des calculs de l'institut de Kiel, on pourrait diminuer les subventions de 23.5 milliards EUR (0.9 % du PIB) à l'horizon 2012 (Institut für Weltwirtschaft, 2008)¹⁹. Cela semble d'ailleurs justifié dans une optique internationale. Selon le mode de classement utilisé par la Commission européenne, en 2007 l'Allemagne figurait au dixième rang de l'UE pour le montant des aides publiques (ministère fédéral des Finances, 2010a)²⁰.

Le gouvernement devrait aussi envisager de réduire encore la consommation des administrations, composante importante des charges publiques, puisqu'elle représente quelque 18 % du PIB. Si l'on se réfère aux propositions allant dans ce sens, les économies possibles dépasseraient 10 milliards EUR; elles consistent en un large éventail de mesures allant d'une nouvelle réduction de l'emploi public à des coupes dans les frais de transport des salariés de ce secteur et dans les budgets de relations publiques (Sachverständigenrat, 2009).

Ne pas compromettre les progrès réalisés dans la maîtrise des dépenses de retraite

Près de la moitié des dépenses publiques est consacrée à la protection sociale, les pensions de retraite étant le plus gros poste²¹. Face à la montée du coût des retraites, découlant du vieillissement de la population, les pouvoirs publics ont entrepris une série de réformes. Le changement le plus significatif date de la *Réforme Riester*, intervenue en 2001, qui a transformé le système unique d'assurance vieillesse en un véritable régime à piliers multiples. La *Réforme Riester* a instauré un nouveau mécanisme assez complexe d'indexation des prestations, qui ampute de quelque 0.6 point le relèvement annuel des

pensions (lié aux augmentations de salaires de l'année précédente). Cet ajustement (le facteur *Riester*) vise à faire en sorte que la charge financière du remplacement partiel du pilier public par un pilier privé soit partagée entre les actifs (qui, outre les cotisations versées au pilier public, contribuent facultativement au pilier privé) et les retraités. Ensuite, la réforme de 2004 a transformé le premier pilier public en une sorte de système notionnel à cotisations définies, en intégrant à la formule d'indexation un facteur de viabilité qui reflète l'évolution du nombre de retraités relativement au nombre de cotisants²². Une clause de sauvegarde, également introduite en 2004, empêche que les pensions diminuent à cause de la conjonction du facteur *Riester* et du facteur de viabilité, sachant que les ajustements (en baisse) non effectués sont compensés ultérieurement. Au total, ces réformes ont sensiblement accru la viabilité du système allemand des retraites. Dans son dernier *Rapport sur le vieillissement*, la Commission européenne prévoit que les dépenses à ce titre passeront de 10.5 % du PIB en 2007 à 12.8 % en 2060, soit une augmentation moindre que dans beaucoup d'autres pays de l'UE (Commission européenne, 2009).

Plusieurs changements récents de la législation remettent ces progrès en question. Pour permettre aux retraités de bénéficier de la reprise conjoncturelle, le gouvernement a décidé en 2008 de ne pas appliquer le facteur *Riester* en 2008 et en 2009. Il en est résulté un relèvement supplémentaire des pensions de 0.7 % et 0.6 % respectivement dans les *Länder* de l'est et de l'ouest. La non-application des ajustements est censée être compensée par des majorations plus faibles en 2012 et en 2013. Par ailleurs, avant les élections de 2009, le gouvernement a étendu la portée de la clause de sauvegarde pour empêcher les pensions de suivre une baisse des salaires intervenue éventuellement l'année précédente. Encore une fois, on suppose que tout ajustement (en baisse) non effectué sera compensé ultérieurement. Il conviendrait d'éviter de telles actions discrétionnaires, qui envoient un mauvais signal à la population et sapent la confiance des jeunes générations à l'égard de la politique des retraites. Elles portent aussi atteinte à la viabilité du système, car il pourrait s'avérer politiquement difficile de compenser à l'avenir les ajustements dont on s'est dispensé. Le gouvernement devrait résister aux pressions en faveur d'une non-compensation des charges supplémentaires résultant des ajustements non opérés, d'autant plus que l'assainissement nécessaire des finances publiques limite la possibilité de subventionner les retraites par ponction sur le budget général.

... et une hausse des recettes

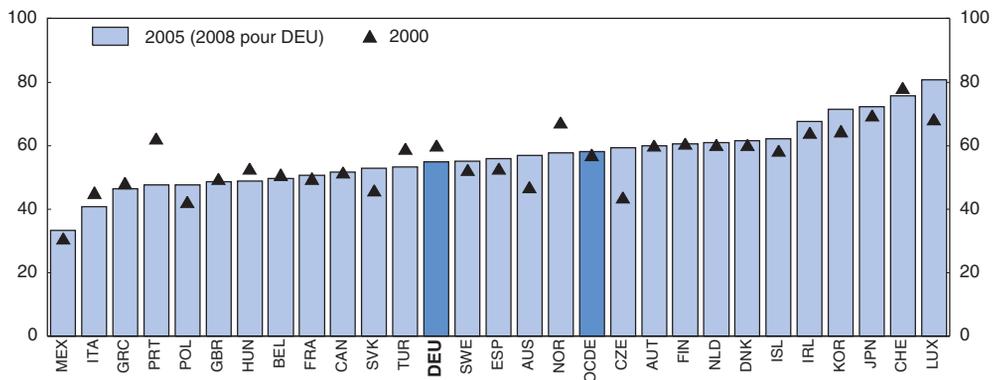
Compte tenu de l'importance du redressement budgétaire nécessaire, les économies devront très probablement s'accompagner d'une augmentation des recettes. Pour combler l'écart, les pouvoirs publics devraient élargir l'assiette d'imposition en continuant à supprimer progressivement les allègements fiscaux. Ces dernières années, le gouvernement a fait quelques progrès dans ce domaine²³. L'initiative la plus importante a été l'abolition en 2006 de l'abattement en faveur des propriétaires de logements (*Eigenheimzulage*), qui a généré un surcroît de recettes de plus de 2 milliards EUR en 2008 (0.08 % du PIB)²⁴. En dépit de ces avancées, il existe une marge importante pour réduire encore ou éliminer certains allègements fiscaux. Selon l'Institut d'économie mondiale de Kiel, des mesures de ce type pourraient rapporter 41 milliards EUR en 2012 (1.6 % du PIB de 2008), dont 23 milliards EUR reviendraient à l'État fédéral (Institut für Weltwirtschaft, 2008). Mais pour exploiter pleinement ce potentiel, il faudrait supprimer tous les allègements fiscaux là où les obligations contractuelles ne s'y opposent pas, ce qui risque d'être politiquement très délicat²⁵. Thöne *et al.* (2009) évaluent l'incidence économique, la

justification et l'équité des 20 avantages fiscaux les plus importants (classés selon le montant des pertes de recettes) ainsi que les distorsions qu'ils causent. Ils concluent qu'il faudrait en abolir 5 (ce qui générerait des rentrées supplémentaires de presque 4.8 milliards EUR) et s'interroger sérieusement sur l'opportunité de 10 autres (qui entraînent un manque à gagner de 10.8 milliards EUR)²⁶. Seuls 5 des avantages considérés devraient être maintenus sans examen, mais les abandons de recettes annuelles qu'ils entraînent se limitent à 2.8 milliards EUR.

Face à la nécessité croissante d'un assainissement, le gouvernement devrait continuer à supprimer des avantages fiscaux. En particulier, il faudrait réexaminer le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Depuis 2007, le taux de la TVA est de 19 % en Allemagne. Mais de nombreux biens et services sont soumis à un taux réduit de 7 %, tandis qu'un certain nombre d'autres sont entièrement exonérés (par exemple certains services de santé et services postaux). L'un des moyens de comparer sur le plan international l'assiette de l'impôt, l'ampleur de la réduction des taux et l'efficacité du recouvrement est de mesurer le ratio des recettes de TVA : il s'agit du rapport entre le produit effectif de la TVA dans un pays et ce qu'elle rapporterait si l'on appliquait le taux normal à toute la consommation finale. En Allemagne, ce rapport est de 55 %; cela signifie que près de la moitié des recettes potentielles ne sont pas collectées en raison de taux réduits ou nuls et du non-recouvrement. Avec ce chiffre, l'Allemagne se situe un peu en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 3.2).

Graphique 3.2. **Ratio des recettes de TVA**

En pourcentage



Note : Ratio des recettes de TVA = (recettes de TVA)/[(consommation – recettes de TVA) x taux normal de la TVA]. Au Canada, le calcul ne s'applique qu'à la TVA fédérale.

Source : OCDE (2008), *Consumption Tax Trends 2008 – VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816207035472>

On justifie souvent la différenciation des impôts sur la consommation par des motifs d'équité. Il est jugé souhaitable d'alléger la charge fiscale pesant sur les biens et les services qui représentent une grande partie des dépenses des ménages les plus modestes, par exemple les produits alimentaires de base, et cela, pour atténuer l'effet régressif de l'impôt sur la répartition du revenu disponible des ménages. Mais, si l'hypothèse d'un effet régressif peut se vérifier quand on se réfère au revenu annuel, il y a lieu de croire que la fiscalité sur la consommation est moins régressive, ou même progressive, quand on en évalue l'effet pendant toute la durée de vie d'une personne (Warren, 2008). En tout cas, le

recours à la réduction des taux de TVA pour réaliser des objectifs de répartition est d'une efficacité douteuse, puisque les ménages favorisés bénéficient également des taux réduits et sont susceptibles de dépenser davantage en valeur absolue pour des biens non essentiels (OCDE, 2008b). Les études empiriques portant sur l'Allemagne confirment que la différenciation de la TVA a un effet redistributif négligeable (voir, par exemple, Boeters *et al.*, 2006). Des aides directes aux ménages, conditionnées par leurs caractéristiques socio-économiques (Deaton et Stern, 1986), ou des transferts ciblés (Ebrill *et al.*, 2001) sont un meilleur moyen d'améliorer l'équité que des exonérations de TVA. En outre, l'existence d'un taux réduit implique des coûts administratifs et de mise en conformité, une incertitude juridique et des occasions de fraude au moyen d'une classification délibérément erronée de certains articles (OCDE, 2008b).

Dans l'intérêt de l'efficacité, les autorités devraient réexaminer l'application actuelle du taux réduit de la TVA. Divers biens et services en bénéficient sans justification claire (par exemple les funiculaires, les copeaux de bois, l'hôtellerie – cette dernière activité depuis le début de l'année). Dans ces cas, la réduction de taux est assimilable à une subvention implicite et devrait être supprimée²⁷. S'agissant des biens et des services pour lesquels la réduction de taux peut se justifier par des motifs de répartition ou autres (ainsi, le taux réduit appliqué aux livres et à des activités culturelles comme les musées et les théâtres se justifie par le fait qu'en son absence la consommation de ces services serait trop faible), les autorités devraient vérifier la possibilité d'atteindre plus efficacement les objectifs recherchés par d'autres moyens, par exemple les transferts monétaires, qui peuvent être mieux ciblés. Au total, 16 % environ de l'assiette de la TVA bénéficient du taux réduit (ministère fédéral des Finances, 2007b). Sachant que les recettes de la TVA s'élevaient à 176 milliards EUR en 2008, la suppression du taux réduit pourrait les majorer de 20 milliards EUR par an (0.8 % du PIB). Néanmoins, l'incidence finale serait probablement un peu moindre, le relèvement du taux de TVA pouvant avoir une incidence négative sur la demande. De plus, dans la mesure où on remplacerait la TVA par des instruments mieux ciblés, cela réduirait d'autant les recettes supplémentaires.

Le gouvernement devrait aussi supprimer progressivement les allègements fiscaux dans d'autres domaines. En particulier, il devrait simplifier la fiscalité directe en réduisant les nombreuses exonérations qui érodent les recettes de l'IRPP et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Si beaucoup de ces dispositions, considérées isolément, sont trop peu importantes pour figurer dans l'évaluation effectuée par Thöne *et al.* (2009), le manque à gagner total qu'elles entraînent n'est nullement négligeable. Boss et Rosenschon (2008) dressent une liste de 48 allègements fiscaux différents, qui se traduisent par des pertes de recettes annuelles supérieures à 25 milliards EUR. Pour y mettre fin, il semble préférable d'adopter une démarche globale car, en les supprimant une par une, on risquerait d'enfreindre le principe d'égalité posé par la Constitution (comme ce fut le cas en 2007 pour la réduction de l'allègement fiscal au titre des déplacements entre le domicile et le lieu de travail). Outre la suppression des allègements fiscaux précités, les autorités devraient envisager d'éliminer ceux dont la suppression a été proposée dans la récente étude d'évaluation de Thöne *et al.* (2009).

Améliorer la structure de la base d'imposition

Les impôts affectent les décisions des ménages et des entreprises, par exemple en ce qui concerne l'offre et la demande de main-d'œuvre, le niveau et la composition de l'investissement et de la production, et le choix des instruments d'épargne et des actifs. Ce

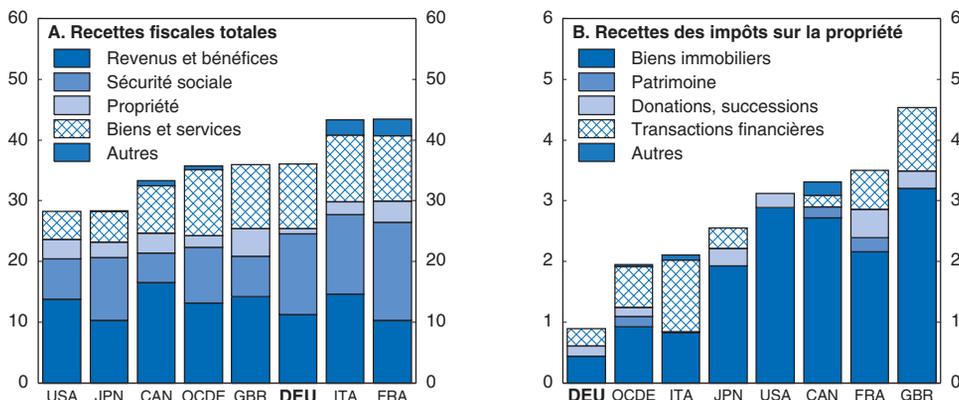
qui compte pour ces décisions, c'est non seulement le niveau des impôts mais aussi la structure fiscale, c'est-à-dire la manière dont les différents instruments fiscaux sont conçus et combinés pour générer des recettes. Des travaux antérieurs de l'OCDE ont démontré clairement que les impôts sur la consommation et le patrimoine pénalisaient moins la croissance que les impôts directs, surtout ceux sur les bénéfices des sociétés (Johansson *et al.*, 2008; Arnold, 2008). Pour améliorer la structure du système fiscal et le rendre plus propice à la croissance économique, les autorités devraient envisager d'augmenter la part des impôts sur la propriété et sur la consommation dans les recettes fiscales totales et de réduire le poids excessif des prélèvements qui génèrent davantage de distorsions, notamment les cotisations de sécurité sociale. En outre, le gouvernement pourrait relever les écotaxes en vue de modifier le comportement des agents économiques et de réduire ainsi la pollution.

Alourdir l'imposition des patrimoines

L'État allemand ne tire qu'une faible fraction de ses recettes de l'imposition des patrimoines. En 2007, elles n'ont représenté que 0.9 % du PIB, soit moins de la moitié de la moyenne OCDE (graphique 3.3, partie A). Le produit des impôts fonciers et immobiliers (*Grundsteuer*) a notamment été très faible, à moins de ½ pour cent du PIB (contre une moyenne de 1.3 % dans l'OCDE; graphique 3.3, partie B)²⁸. C'est très regrettable, car on estime généralement que ces prélèvements (en particulier les impôts sur les logements) sont moins préjudiciables que d'autres; en effet, ils influent moins sur les décisions des agents économiques (par exemple d'offrir du travail ou d'investir en capital humain ou physique). Il est aussi plus difficile d'y échapper (Johansson *et al.*, 2008). Enfin ils présentent l'avantage d'avoir une assiette relativement stable (voir, par exemple, Joumard et Kongsrud, 2003).

Graphique 3.3. Composition des recettes fiscales

En pourcentage du PIB



Source : OCDE (2009), *Statistiques des recettes publiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816255721635>

Dans ces conditions, les pouvoirs publics devraient augmenter la fiscalité foncière et immobilière, tout en prévoyant des modalités particulières pour atténuer les problèmes de trésorerie que cela risque de poser aux personnes disposant de faibles revenus et d'actifs illiquides (de nouveaux produits hypothécaires pourraient, par exemple, permettre de financer cette charge fiscale; voir OCDE, 2007b, encadré 4.7). On pourrait majorer les taux

d'imposition (*Hebesätze*), bien que la décision soit du ressort des communes. Si l'Allemagne portait la taxation des biens immeubles au niveau de la moyenne OCDE, cela rapporterait 20 milliards EUR ou plus. L'éventuel effet négatif à court terme sur les prix de l'immobilier et du foncier doit être mis en balance avec les avantages à long terme d'un système fiscal plus favorable à la croissance. En outre, pour rendre l'impôt plus équitable, il conviendrait de rapprocher l'évaluation de l'assiette des *Grundsteuer* des prix réels, au lieu de se référer à des valeurs déterminées en 1964 (et en 1935 pour les *Länder* orientaux); on effectuerait ensuite des réévaluations périodiques, comme le font d'autres pays de l'OCDE (par exemple les États-Unis, le Danemark et la Suède)²⁹.

S'agissant des autres formes de taxation des patrimoines, les impôts sur les avoirs nets et les successions créent plus de distorsions que ceux sur les terrains et les immeubles, parce qu'ils dissuadent d'épargner et peuvent inciter les assujettis à transférer leurs biens à l'étranger (Johansson et al., 2008). Comme la fiscalité des successions ne joue qu'à la fin de la vie d'une personne, elle ne frappe pas la plus grande partie de l'épargne constituée pendant le cycle de vie. Elle fausse également moins les comportements que les impôts prélevés annuellement sur les patrimoines, puisqu'une large part des héritages n'est pas planifiée (Auerbach, 2006). En 2007, le produit de la taxation des successions et des donations a représenté 0.17 % du PIB, chiffre proche de la moyenne OCDE de 0.15 % (graphique 3.3, partie B). Les taxes sur les opérations en capital et les transactions financières, certes assez faciles à collecter, créent aussi d'importantes distorsions (Johansson et al., 2008). D'une part, elles dissuadent de posséder des actifs (comme le font les impôts sur le revenu, la consommation et la fortune); d'autre part, elles présentent l'inconvénient de décourager les opérations qui permettraient une allocation plus efficace des actifs³⁰. La fiscalité allemande sur les mutations immobilières (au taux de 4½ pour cent à Berlin et à Hambourg, de 3½ pour cent dans les autres *Länder*) rapporte à peu près 6 milliards EUR (¼ pour cent de PIB). Bien que ce chiffre soit inférieur à la moyenne OCDE, il serait préférable de taxer la détention d'actifs, car cela créerait moins de distorsions.

Réviser le système de la taxe sur la valeur ajoutée

Tandis que les impôts sur la propriété résidentielle sont sans doute les plus propices à la croissance économique et devraient donc être prioritaires, les possibilités de réduire les impôts périodiques au profit des impôts sur la propriété immobilière sont manifestement limitées. Toute stratégie visant à améliorer la structure de la base d'imposition devrait donc prévoir un redéploiement vers les impôts sur la consommation, qui figurent au second rang dans le classement fiscalité-croissance établi par Johansson et al. (2008). L'Allemagne a déjà fait un pas important dans cette direction en 2007, lorsque le taux de la TVA a été porté de 16 % à 19 % et que les cotisations de sécurité sociale ont été abaissées en contrepartie (environ les deux tiers des recettes générées par la hausse de la TVA ont été utilisés pour alléger les prélèvements sociaux). À 19 %, le taux normal de la TVA reste un peu inférieur à celui de la plupart des autres pays de l'UE, de sorte qu'un nouvel ajustement à la hausse est possible et devrait être envisagé.

Augmenter les taxes environnementales

La préservation de l'environnement est l'une des grandes priorités des pouvoirs publics dans tous les pays de l'OCDE. Ces dernières années, l'Allemagne a eu recours à divers instruments pour réaliser des progrès considérables dans la lutte contre les comportements nuisibles à l'environnement. En particulier, les émissions de gaz à effet de

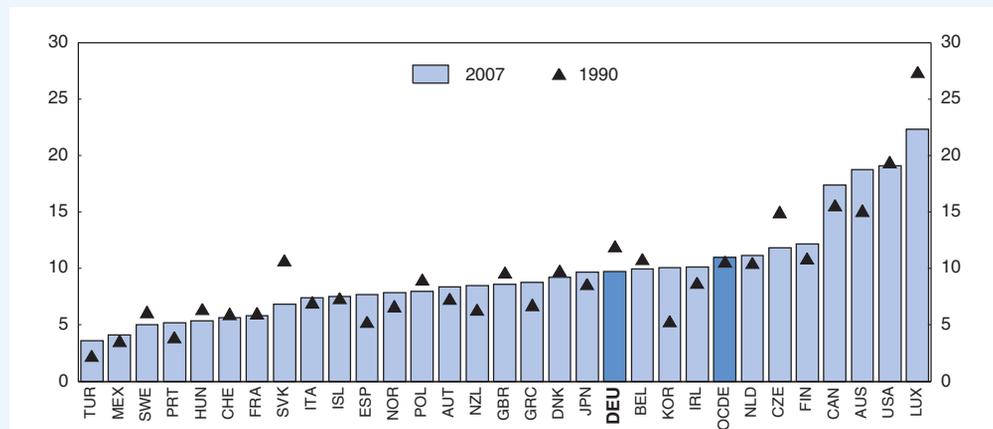
serre ont été fortement réduites (encadré 3.3). Parmi les différents outils employés pour réduire la pollution, les impôts se sont révélés efficaces d'un point de vue économique et offrent aux agents affectés une certaine marge de flexibilité pour s'adapter. Tandis que la réglementation directe des activités polluantes impose une mise en conformité immédiate quel que soit le coût comparatif pour les différentes entreprises et pour les individus, les

Encadré 3.3. Mesures prises par l'Allemagne pour atténuer le changement climatique

Bien que le volume des émissions de CO₂ par habitant soit encore relativement élevé en comparaison d'autres pays de l'OCDE, l'Allemagne les a nettement réduites depuis le début des années 90; l'un des facteurs importants de cette évolution a été la contraction des industries grosses consommatrices d'énergie des *Länder* orientaux. De 1990 à 2007, les émissions résultant de la combustion d'énergie ont accusé une baisse de 2.3 tonnes par habitant, la quatrième plus forte de la zone OCDE (graphique 3.4). Par rapport à leur niveau de 1990, elles étaient inférieures de 16 % en 2007. Ce résultat se compare à l'objectif, fixé à Kyoto, d'une diminution de 21 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2008-12¹. L'Allemagne s'est engagée à aller au-delà de ce qui était convenu dans le protocole de Kyoto : elle prévoit d'émettre en 2020 40 % de moins qu'en 1990. Pour y parvenir, elle compte beaucoup sur un usage accru des sources d'énergie renouvelables. Selon les plans du gouvernement, celles-ci assureraient 18 % de la consommation totale d'énergie en 2020.

La diminution des émissions de GES réalisée au cours des deux décennies écoulées a été répartie de façon assez inégale entre les différents secteurs. Alors que les industries de transformation et le BTP ont réduit leurs émissions de 34.6 % de 1990 à 2007, la contribution des producteurs d'énergie a été nulle. C'est évidemment un sujet de préoccupation dans la mesure où ce secteur est le principal responsable des émissions de CO₂, avec quelque 40 % du total (OCDE, 2009c). Mais cela souligne aussi l'énorme potentiel de réduction qui pourrait être exploité si ce secteur venait à diminuer ses émissions à peu près au même degré que les autres.

Graphique 3.4. Émissions de CO₂
En tonnes par habitant



Source : OCDE (2009), Émissions de CO₂ dues à la consommation d'énergie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816257015687>

Encadré 3.3. Mesures prises par l'Allemagne pour atténuer le changement climatique (suite)

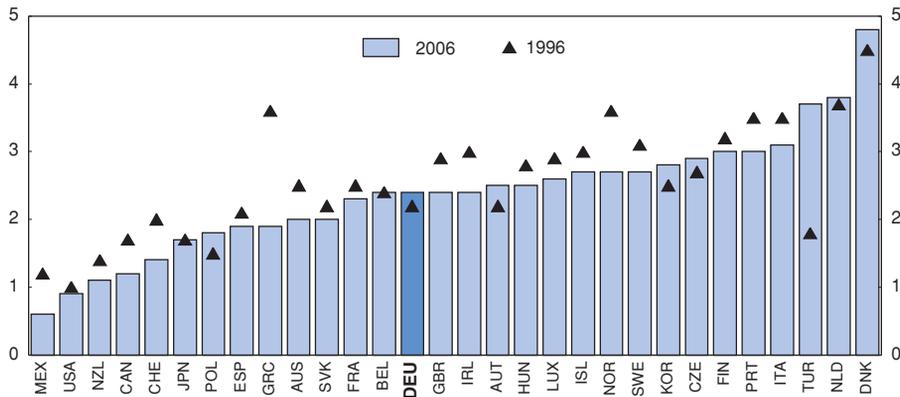
Un large éventail de mesures fiscales incite à limiter les émissions de GES². La plus importante est la réforme de la fiscalité écologique adoptée en 1999, qui, au fil des années, a augmenté la taxation de l'énergie et allégé les cotisations de sécurité sociale. Selon une récente étude, cette politique a entraîné une baisse de 2 à 3 % des émissions, tout en n'ayant qu'un effet négatif mineur sur la croissance (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2007). En 2009, l'Allemagne a modifié la taxe sur les véhicules à moteur en introduisant un élément relatif au CO₂. Parce qu'elle rend plus coûteux l'usage d'énergies fossiles, la fiscalité peut aussi stimuler fortement les investissements dans les énergies renouvelables. Mais les préoccupations de compétitivité sectorielle en limitent souvent l'application. En Allemagne, par exemple, elles ont obligé à exonérer des taxes écologiques le charbon et la plupart des usages industriels de l'énergie (Commission européenne, 2008).

L'Allemagne encourage aussi le recours aux énergies renouvelables au moyen de plusieurs instruments non fiscaux. Un système de tarifs de rachat garantit les prix d'achat de l'électricité produite à partir de l'énergie hydraulique, éolienne et solaire, de la biomasse et de l'énergie géothermique. Pendant une période de 15 à 20 ans, le producteur perçoit un montant fixe pour chaque kilowatt-heure apporté au réseau; ce montant est réduit chaque année, de façon à préserver les incitations à innover et à augmenter l'efficacité. Grâce à ce système, la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité a plus que quadruplé de 1991 à 2006 (Commission européenne, 2008). Pour promouvoir leur emploi dans le chauffage, on subventionne les entreprises et les ménages qui installent un système de chauffage photovoltaïque, un fourneau à bois ou un contrôle thermique; le montant dépend de la dimension et de la qualité de l'installation. Le secteur des transports est encouragé à utiliser des biocarburants par l'obligation de mélanger du carburant renouvelable au carburant classique. Ces mesures visant à promouvoir la croissance verte sont tout à fait louables; mais un suivi et une évaluation continus de leur efficacité sont nécessaires pour s'assurer qu'elles alimentent l'innovation et ne soutiennent que les technologies les plus efficaces et les plus viables (ainsi, l'incidence sur l'environnement des politiques d'aide aux biocarburants dépend énormément de la matière première utilisée).

1. Les objectifs s'appliquent à un panier de six gaz à effet de serre.
2. Dans ses bases de données sur les politiques publiques, l'Agence internationale de l'énergie décrit en détail les moyens employés par l'État allemand pour lutter contre le changement climatique (www.iea.org/textbase/pm/).

écotaxes laissent une grande marge de manœuvre aux agents concernés, car elles permettent aux entreprises et aux individus de gagner du temps pour s'adapter (et donc ne pas avoir à acquitter l'écotaxe dans l'avenir). S'agissant du produit des écotaxes, l'Allemagne se situe un peu au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE avec des recettes annuelles légèrement inférieures à 2½ pour cent du PIB (graphique 3.5). C'est le droit d'accise sur les huiles minérales qui rapporte le plus, soit à peu près deux tiers des rentrées totales. Les autorités devraient envisager d'augmenter encore les écotaxes. Toutefois, même si le montant modéré des prélèvements dénote un potentiel non exploité, on doit garder à l'esprit que la réalisation de l'objectif des taxes écologiques – un changement des comportements nuisibles à l'environnement – va de pair avec une diminution de la base imposable, ce qui limite le potentiel de recettes de ces prélèvements.

Graphique 3.5. **Rendement des taxes écologiques**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Japon*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816301058542>

Encadré 3.4. **Recommandations pour restaurer la viabilité des finances publiques**

Perfectionner la règle budgétaire

- Surveiller avec soin l'application de la règle et la modifier en cas de besoin.
- Adopter une procédure « descendante » d'élaboration du budget.
- Renforcer le Conseil de stabilité, peut-être par la contribution d'experts ou d'institutions indépendants de l'État.
- S'assurer que les *Länder* calculent de façon transparente l'écart de production.
- Veiller à ce que les communes respectent plus strictement la loi sur l'endettement à court terme, afin d'empêcher que cet instrument ne serve à financer un écart structurel entre recettes et dépenses.

Réaliser l'assainissement des finances publiques

- Améliorer l'efficacité du secteur public, surtout dans les domaines de la santé et des dépenses sociales.
- Diminuer encore les subventions et envisager une nouvelle baisse de la consommation des administrations.
- Éviter toute modification discrétionnaire du mécanisme d'indexation des retraites et résister aux pressions en faveur d'une non-compensation des ajustements en baisse des prestations non effectués antérieurement.
- Élargir la base d'imposition en poursuivant la suppression des allègements fiscaux. En particulier, revoir l'application actuelle du taux réduit de la TVA. Dans les cas où ce taux réduit s'apparente à une subvention implicite en l'absence de justification claire, supprimer le taux réduit. Dans les cas où le taux réduit peut se justifier par des motifs de répartition ou autres, vérifier la possibilité d'atteindre plus efficacement les objectifs recherchés par d'autres moyens, tels que les transferts monétaires.

Encadré 3.4. **Recommandations pour restaurer la viabilité des finances publiques** (suite)

Améliorer la structure de la base d'imposition

- Envisager de majorer les impôts fonciers et immobiliers (*Grundsteuer*), en rapprochant les bases d'imposition des prix réels ou en relevant les taux. Prévoir des mesures spéciales pour atténuer les problèmes de liquidité que le paiement de ces impôts pourrait poser aux personnes disposant de revenus modestes et détenant des actifs illiquides.
- Suivant l'ampleur d'une réforme éventuelle de la structure d'imposition, une révision du système de TVA devrait être envisagée.
- Envisager une nouvelle augmentation des taxes écologiques.

Notes

1. Ces chiffres n'incluent pas les abattements fiscaux au titre de la santé, de la dépendance et des frais de transport entre domicile et lieu de travail, qui ont dû être instaurés à la suite de décisions du Tribunal constitutionnel. Leur coût budgétaire total s'élève à 5.5 milliards EUR en 2009 et à 10.3 milliards EUR en 2010.
2. L'ampleur globale de l'effet estimé sur le PIB est similaire aux évaluations présentées dans d'autres études. Le Conseil d'experts économiques (Sachverständigenrat, 2009) et Cwik et Wieland (2009) obtiennent des estimations de 0.5 % et 1.1 % respectivement pour l'impact cumulé en 2009 et 2010.
3. Cela n'atténue pas la responsabilité des pouvoirs publics à l'égard du financement de catégories de services qui ne sont pas couvertes par des cotisations.
4. La dette implicite est la valeur actuelle nette de tous les déficits primaires futurs, dans l'hypothèse d'une continuité des politiques (on trouvera des précisions méthodologiques dans Raffelhüschen et al.). Elle se divise en trois catégories : obligations au titre des retraites publiques (101 % du PIB), de l'assurance publique pour la santé (99 % du PIB) et de l'assurance obligatoire pour la prise en charge à long terme (33 % du PIB); ces obligations sont partiellement compensées par des créances sur d'autres sous-systèmes. Hagist et al. (2009), qui comparent la dette publique implicite de huit pays de l'OCDE en se basant sur des données pour 2004, montrent que celle de l'Allemagne dépasse quelque peu la moyenne.
5. La plus grande partie de la forte hausse de la dette publique est imputable à l'État fédéral et aux *Länder*; les ratios d'endettement des communes sont restés à peu près constants au cours de cette période.
6. Les estimations de Koske et Pain (2008) concernant l'écart de production publiées par l'OCDE laissent à penser qu'un peu plus de la moitié de ces révisions portent sur le PIB réel, tandis que le reste est dû à des réductions du PIB potentiel.
7. Il en va de même des estimations de l'écart de production publiées par l'OCDE (Koske et Pain, 2008).
8. L'instauration d'une marge de sécurité soulève la question de l'emploi des fonds inutilisés. Aux Pays-Bas, par exemple, le gouvernement (qui fixe des plafonds de dépenses lors de son entrée en fonction) s'en sert pour des réformes fiscales.
9. S'agissant de nouveaux programmes ou projets, les ministères dépensiers sont habituellement tenus de soumettre au ministère des Finances des propositions détaillées qui comprennent des données de performance et des projections de coûts à long terme portant sur l'ensemble des programmes. En Australie et au Canada, par exemple, des commissions rattachées au Cabinet examinent les initiatives nouvelles.
10. Si, par exemple, la croissance du PIB s'avère inférieure à ce qui était envisagé initialement, le plafond d'endettement tolérable augmente, même si la différence est entièrement due à un potentiel de production inférieur aux prévisions.
11. Jonung et Larch (2006) montrent que, dans le passé, les prévisions officielles allemandes ont systématiquement surestimé la croissance tendancielle de l'économie. Toutefois, depuis quelques

années, les prévisions du gouvernement s'orientent nettement vers celles d'un consortium d'instituts de recherche indépendants.

12. Joumard et Kongsrud (2003) donnent un aperçu général des sanctions appliquées par les pays de l'OCDE pour obliger les administrations infranationales à respecter les règles budgétaires.
13. Il représente 70 % du déficit de l'ensemble des administrations, corrigé des variations conjoncturelles, qui devrait atteindre quelque 4.3 % du PIB effectif en 2010 (de 2002 à 2008, l'État fédéral a représenté à peu près 70 % en moyenne du déficit des administrations publiques).
14. Si l'on se réfère aux taux de croissance du PIB nominal qui sous-tendent les projections à moyen terme de l'OCDE, il passera de 2 449 milliards EUR en 2010 à 2 853 EUR en 2016. Le déficit structurel doit donc revenir, en valeur absolue, de 73 milliards EUR en 2010 à 10 milliards EUR en 2016.
15. Beaucoup de *Länder* devront prendre des mesures de redressement supplémentaires, mais on n'a pas établi pour eux de cheminement précis.
16. Ainsi, Trabandt et Uhlig (2009) estiment à quelque 50 % le degré d'autofinancement des allègements fiscaux sur les revenus du travail en Allemagne.
17. Les dépenses sociales sont celles consacrées aux retraites, aux conjoints survivants, aux prestations liées à une incapacité, à la santé, à la famille, aux programmes d'activation du marché du travail, au chômage, au logement et à d'autres fins sociales. On trouvera dans Adema et Ladaïque (2009) une comparaison approfondie des dépenses sociales dans les pays de l'OCDE.
18. Le chapitre 6 de la précédente *Étude* (OCDE, 2008a) présente plus en détail le système de santé allemand et d'autres recommandations sur les moyens de le rendre plus efficace.
19. Selon l'étude, la suppression d'une subvention est possible si elle ne se heurte pas à des obligations contractuelles à long terme, à des règles juridiques auxquelles des agents du secteur privé se sont référés pour prendre des décisions (importantes) ou à la nécessité d'obtenir l'accord d'autres échelons des pouvoirs publics.
20. L'UE retient une définition des aides publiques qui ne comprend pas seulement les subventions, mais aussi les allègements fiscaux.
21. L'Allemagne vient au quatrième rang des pays de l'OCDE pour la proportion du PIB affectée aux dépenses de protection sociale (OCDE, 2009b).
22. La formule d'indexation des pensions de retraite est :

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{d_t / 100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{d_t / 100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} \times \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \times \alpha + 1 \right)$$

où AR est la valeur de la pension, BE le revenu brut et d un facteur de sensibilité qui prend la valeur de 100 jusqu'en 2010 et tombe ensuite à 90; AVA est un taux de cotisation fictif aux nouveaux comptes de retraite privés (s'élevant progressivement de 0.5 % en 2003 à 4 % en 2009); RVB est le taux de cotisation réel aux retraites publiques; RQ = (retraités/(cotisants + chômeurs) et $\alpha = \frac{1}{4}$. Le facteur Riester est le troisième terme de la partie droite de l'équation et le facteur de viabilité est le quatrième.

23. Selon l'Institut de l'économie mondiale de Kiel (Institut für Weltwirtschaft, 2008), la suppression progressive d'avantages fiscaux depuis 2004 a généré un surcroît de recettes de 8¼ milliards EUR en 2008 (cette estimation ne prend pas en compte la réduction de l'allègement fiscal au titre des trajets entre domicile et lieu de travail, qui aurait rapporté quelque 2 milliards EUR de plus, mais a dû être abandonnée à la suite d'une décision du Tribunal constitutionnel).
24. Les personnes auxquelles cet abattement était accordé avant sa suppression continuent d'en bénéficier jusqu'au terme du délai d'application de 8 ans.
25. Les avantages fiscaux que l'on ne peut facilement supprimer pour ce motif sont l'abattement accordé aux entreprises qui investissent à l'étranger ainsi que l'exonération de la taxe sur les huiles minérales en faveur des lubrifiants utilisés par l'aviation et du fioul lourd employé à des fins commerciales par les sociétés de transport maritime.
26. On notera que l'Institut d'économie mondiale de Kiel (Institut für Weltwirtschaft, 2008) estime qu'il n'est pas possible de supprimer l'un de ces 5 avantages fiscaux (l'exonération de la taxe sur les huiles minérales en faveur des lubrifiants utilisés par l'aviation).

27. Le taux réduit applicable aux services culturels et de loisirs fait partie des 5 allègements fiscaux dont la suppression a été proposée par Thöne et al. (2009).
28. Cette comparaison ne tient pas compte des différences entre pays concernant les redevances pour des services liés aux biens immobiliers, par exemple l'enlèvement des ordures ménagères, l'alimentation en eau et l'assainissement. Toutefois, la prise en compte de ces différences ne modifie pas la conclusion selon laquelle l'Allemagne tire beaucoup moins de recettes de cette source que la moyenne des pays de l'OCDE (Fuest et Thöne, 2008).
29. À la fin des années 80, ces bases d'imposition (*Einheitswerte*) ne représentaient déjà en moyenne que 10 à 20 % de la valeur marchande réelle des biens (Bach et Bartholmai, 2002).
30. Ainsi, les droits sur les mutations immobilières dissuadent les particuliers d'acquérir et de céder des logements, ce qui les empêche de s'installer dans les zones où la demande de travail est la plus importante.

Bibliographie

- Adema, W. et M. Ladaïque (2009), « How expensive is the welfare state? Gross and net indicators in the OECD social expenditure database (SOCX) », *Documents de travail : Questions sociales, emploi et migrations*, n° 92, OCDE, Paris.
- Afonso, A. et M. St. Aubyn (2005), « Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD Countries », *Journal of Applied Economics*, vol. 8, pp. 227-246.
- Afonso, A. et M. St. Aubyn (2006), « Cross-country efficiency of secondary education provision: a semi-parametric analysis with non-discretionary inputs », *Economic Modelling*, vol. 23, pp. 476-491.
- Afonso, A. et al. (2005), « Quality of public finances and growth », *Documents de travail de la Banque centrale européenne*, n°438, BCE, Francfort/Main.
- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2008), « Income distribution determinants and public spending efficiency », *Documents de travail de la Banque centrale européenne*, n° 861, BCE, Francfort/Main.
- Arnold, J. (2008), « Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 643, OCDE, Paris.
- Auerbach, A.J. (2006), « Taxation and corporate financial policy », dans Auerbach, A.J. et M. Feldstein (éd.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Elsevier, North-Holland.
- Ayuso-i-Casals, J. et al. (2007), « Beyond the SGP, features and effects of EU national-level fiscal rules », document présenté au 9^e Atelier de la Banque d'Italie sur les finances publiques.
- Bach, S. et B. Bartholmai (2002), *Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Baumann, E., E. Dönnebrink et C. Kastrop (2008), « A concept for a new budget rule for Germany », *CESifo Forum*, vol. 2, pp. 37-45.
- Boeters, S. et al. (2006), « Economic effects of VAT reform in Germany », *ZEW Discussion Papers*, n° 06-030.
- Boss, A. et A. Rosenschon (2008), « Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung », *Kieler Diskussionsbeiträge*, n° 452/453.
- Bundesbank (2007), « Reform of German budgetary rules », *Monthly Report*, October, pp. 47-68.
- Bundesbank (2009), « Public finances », *Monthly Report*, May, pp. 71-83.
- Bundesrechnungshof (2009), *Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts – Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV)*, Bundesrechnungshof, Bonn.
- Commission européenne (2006), *Public Finances in EMU*, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2007), *Public Finances in EMU*, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2008), *Economic instruments to reach energy and climate change targets*, Comité de politique économique, Bruxelles.
- Commission européenne (2009), *2009 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU27 member states (2008-2060)*, Communautés européennes, Bruxelles.

- Cournède, B. et F. Gonand (2006), « Restoring fiscal sustainability in the Euro Area: raise taxes or curb spending? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 520, OCDE, Paris.
- Cwik, T. et V. Wieland (2009), « Keynesian government spending multipliers and spillovers in the Euro Area », *CEPR Discussion Papers*, n° 7389.
- Deaton, A. et N. Stem (1986), « Optimally uniform commodity taxes, taste differences and lump-sum grants », *Economic Letters*, vol. 20, pp. 263-266.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2007), « Ecological tax reform (ETR) in Germany », mimeo.
- Ebrill, L. et al. (2001), *The Modern VAT*, FMI, Washington, DC.
- Fuest, C. et M. Thöne (2008), « Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern », *FiFo Reports*, n° 10, FiFo Institute for Public Economics, Université de Cologne.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public spending efficiency: institutional indicators in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 543.
- Guichard, S. et al. (2007), « What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 553, OCDE, Paris.
- Hagist, C. et al. (2009), « Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich », *Forschungszentrum Generationen-verträge Discussion Papers*, n° 34.
- Heinemann, F. et al. (2009), *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr*, ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Band 93.
- Institut für Weltwirtschaft (2008), *Subventionsabbau in Deutschland*, Gutachten im Auftrag der INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Kiel.
- Johansson, Å. et al. (2008), « Taxation and economic growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 620, OCDE, Paris.
- Jonung L. et M. Larch (2006), « Improving fiscal policy in the EU – the case for independent forecasts », *Economic Policy*, vol. 21, pp. 491-534.
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 36, pp. 155-229, OCDE, Paris.
- Joumard, I. et al. (2008), « Health status determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 627, OCDE, Paris.
- Junkernheinrich, M. et G. Micosatt (2008), *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich*, Bertelsmannstiftung, Gütersloh.
- Kim, J.M. et C.-K. Park (2006), « Top-down budgeting as a tool for central resource management », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, pp. 87-125.
- Koch, R. et P. Steinbrück (2003), *Subventionsabbau im Konsens*, Wiesbaden.
- Koske, I. et N. Pain (2008), « The usefulness of output gaps for policy analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 621, OCDE, Paris.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2009), « Kommunal Finanzen – die positive Entwicklung der letzten Jahre läuft aus », *KfW Research Papers*, n° 46.
- Kremer, J. et D. Stegarescu (2009), « Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik », *Wirtschaftsdienst*, vol. 89, pp. 630-636.
- Ministère fédéral des Finances (2007), *Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes*, ministère fédéral des Finances, Berlin.
- Ministère fédéral des Finances (2010), *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005-2008*, Einundzwanzigster Subventionsbericht, ministère fédéral des Finances, Berlin.
- OCDE (2007a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Consumption Tax Trends 2008 – VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OCDE, Paris.

- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire de mars 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Panorama des administrations publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie*, OCDE, Paris.
- Orphanides, A. et S. van Norden (2002), « The unreliability of output gap estimates in real time », *Review of Economics and Statistics*, vol. 84, pp. 569-583.
- Petkova, N. (2009), *Introduction to medium-term expenditure frameworks (MTEF)*, Groupe d'étude chargé de la mise en œuvre du Programme d'action environnementale pour les pays de l'Europe centrale et orientale, du Caucase et de l'Asie centrale – Regulatory environmental programme implementation network, OCDE, Paris.
- Raffelhüschen, B. et S. Moog (2009), « Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit », *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, n° 103, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B., C. Hagist et O. Weddige (2006), « Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz », *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, n° 97, Berlin.
- Sachverständigenrat (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.
- Sachverständigenrat (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Jahresgutachten 2009/2010.
- Thöne, M., S. Næss-Schmidt et F. Heinemann (2009), *Évaluation von Steuervergünstigungen, Band 1: Methoden und Ergebnisüberblick*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Copenhagen Economics ApS, and Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Cologne/Copenhagen/Mannheim.
- Trabandt, M. et H. Uhlig (2009), « How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited », *NBER Working Papers*, n° 15343.
- Warren, N. (2008), « A review of studies on the distributional impact of consumption taxes in OECD countries », *Documents de travail : Questions sociales, emploi et migrations*, n° 64, OCDE, Paris.

Chapitre 4

Le système bancaire : les leçons de la crise financière

Le système bancaire allemand a subi des tensions durant la crise financière, notamment en raison de sa forte exposition à des actifs toxiques générés aux États-Unis. À court terme, la stabilité du système a pu être assurée en grande partie au moyen de mesures substantielles de soutien de la part du gouvernement. Néanmoins, parvenir à une capitalisation convenable du système bancaire reste un défi majeur pour la période à venir et nécessitera sans doute une intervention plus active des pouvoirs publics. Les causes profondes des problèmes du système bancaire sont liées aux facteurs suivants : i) les activités des Landesbanken qui ont bénéficié des garanties de l'État sans avoir de véritable modèle économique; ii) la capitalisation médiocre et la forte fragmentation du système bancaire dans son ensemble, éventuellement liée à son organisation particulièrement rigide autour de trois piliers; et iii) les carences de la réglementation et du contrôle bancaire. Tout le problème consiste à s'attaquer à ces trois causes pour accroître la stabilité de long terme du système.

Le secteur bancaire a été fortement touché lors de la crise

Bien que la croissance du PIB réel de l'Allemagne soit restée dynamique jusqu'au début de 2008, les banques allemandes ont été parmi les premières à souffrir de la crise des marchés de capitaux qui a gagné l'Europe à la mi-2007, pour aboutir à plusieurs opérations de sauvetage de banques par le gouvernement. Ce découplage entre les performances des banques et l'évolution de l'économie interne est dû à l'exposition directe et indirecte des établissements de crédit allemands aux événements intervenus sur les marchés internationaux de capitaux.

Une forte exposition directe aux actifs toxiques

En particulier, les banques ont directement subi les répercussions de leur exposition substantielle à des produits structurés de crédit créés aux États-Unis, souvent par le biais d'entités hors bilan (tableau 4.1). Au total, le volume des titres structurés de crédit toxiques dans le système bancaire allemand est estimé à 230 milliards EUR (2¾ pour cent du total des actifs en 2008)¹. Selon Bloomberg, les banques allemandes représentent quelque 7 % des dépréciations de tels actifs à l'échelle mondiale sur la période allant de janvier 2007 à octobre 2009. Presque toutes les catégories de banques ont été touchées, mais les *Landesbanken* à capitaux publics se distinguent à cet égard, puisqu'elles ont enregistré un tiers de l'ensemble des pertes, alors même que leur part n'est que de 20 % du volume total de l'activité. Selon des estimations récentes, des risques significatifs continuent de peser sur les bilans et les nouvelles dépréciations d'actifs pourraient atteindre 10-15 milliards EUR, dont l'essentiel est imputable aux obligations structurées adossées à des emprunts (Bundesbank, 2009)².

Les répercussions négatives de la tourmente sur les marchés monétaires

En outre, même si les banques allemandes ont moins recours aux emprunts sur les marchés de capitaux que les établissements de crédit d'autres pays, certaines institutions ont subi les répercussions indirectes de la grande tourmente qui s'est emparée des marchés monétaires à la suite de l'effondrement de Lehman Brothers. En effet, elles n'ont plus été en mesure de se refinancer sur les marchés. La victime la plus en vue de ce phénomène aura été la banque Hypo Real Estate, qui a dû être renflouée par le gouvernement à la fin de septembre 2008. En revanche, la mauvaise passe que traverse l'économie interne n'a pas encore sensiblement atteint le système bancaire, même si les dépréciations de créances risquent d'augmenter fortement (Bundesbank, 2009).

Les opérations massives de sauvetage du gouvernement ont stabilisé le système...

En août 2009, le volume des plans de sauvetage organisés par le gouvernement a atteint 24 % du PIB de 2008, ce qui est à peu près comparable aux plans mis en place dans les autres pays; en moyenne, les pays de l'UE ont fourni l'équivalent de 26 % de leur PIB et les États-Unis 26 % (Stolz et Wedow, 2009)³. On peut distinguer plusieurs phases dans les initiatives

Tableau 4.1. Exposition de quelques banques à des entités relais et structures *ad hoc* avant la crise

	Régime de propriété	Actifs d'entités relais et structures <i>ad hoc</i> financés	
		En pourcentage du capital	En pourcentage des actifs
Sachsen-Finanzgruppe	Public (<i>Landesbank</i>)	1 126	30.3
WestLB	Public (<i>Landesbank</i>)	542	12.7
IKB	Privé	494	20.5
Dresdner Bank	Privé	364	9.9
Landesbank Berlin	Public (<i>Landesbank</i>)	179	2.2
Bayern LB	Public (<i>Landesbank</i>)	170	5.1
HSH Nordbank	Public (<i>Landesbank</i>)	126	4
Deutsche Bank	Privé	114	3.3
HVB	Privé	105	6.6
NORD LB	Public (<i>Landesbank</i>)	89	2.9
Commerzbank	Privé	85	2.2
Helaba	Public (<i>Landesbank</i>)	68	1.1
DZ-Bank	Privé (Coopérative)	61	1.3
LBBW	Public (<i>Landesbank</i>)	59	1.7
KfW	Public	58	2.6

Note : La comparabilité est limitée par les différences de dates et de définitions.

Source : Fitch Ratings (2007), ABCP Concerns Trigger Liquidity Issues for German Banks, Germany Special Report, août.

des pouvoirs publics. Dans un premier temps, à partir d'août 2007 et jusqu'à la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008, les interventions du gouvernement ont surtout été ponctuelles, au profit d'établissements précis. Durant cette période, quatre banques (IKB, WestLB, BayernLB et SachsenLB) ont bénéficié d'injections de capitaux, de lignes de crédit et de garanties de leurs pertes sur titres adossés à des actifs. Dans un second temps, un plan de soutien plus général a été mis sur pied à la suite du renflouement de Hypo Real Estate à la fin de septembre 2008. Les autorités ont pris l'initiative le 5 octobre 2008 en garantissant tous les comptes ouverts sur les livres des banques du secteur privé et le 13 octobre 2008 en annonçant la mise en place d'un Fonds de stabilisation du marché des capitaux (SOFFIN). Ce fonds peut garantir jusqu'à 400 milliards EUR de financements bancaires et mobiliser 70 milliards EUR pour la recapitalisation des établissements et des achats d'actifs (ce montant peut être accru de 10 milliards EUR moyennant l'approbation de la Commission des affaires budgétaires du Parlement). Jusqu'ici, quelques banques ont reçu des capitaux publics par l'intermédiaire du SOFFIN et plusieurs ont bénéficié de garanties⁴. Les établissements qui ont obtenu de l'aide du SOFFIN doivent plafonner la rémunération des membres de leur conseil de surveillance à 500 000 EUR et ne sont pas autorisés à verser des primes.

Les deux premières phases de la réaction des pouvoirs publics à la crise ont donc avant tout consisté à parer à la menace immédiate de faillites bancaires et à éviter les paniques bancaires. Depuis lors, le débat s'est déplacé vers le traitement des problèmes de bilan du secteur bancaire au sens large, notamment l'élimination des actifs irrécouvrables. Même si le SOFFIN peut racheter des actifs auprès des banques, un seul établissement a jusqu'ici usé de cette faculté, ce qui peut être lié au fait qu'elle est limitée à 5 milliards EUR par établissement. En conséquence, en juillet 2009 le gouvernement a présenté un plan visant à créer différentes structures de cantonnement qui ne nécessitent pas de financement immédiat par l'État (encadré 4.1). Il s'agissait ainsi de sortir du cercle vicieux du repli de l'activité bancaire et de dissiper l'incertitude qui s'instaure lorsque des actifs auparavant sans risque deviennent compromis.

Encadré 4.1. Les structures de cantonnement créées par les autorités

En juillet 2009, le Parlement a adopté une loi portant création de structures de cantonnement. Deux types de démarches ont été envisagées, l'une permettant le transfert d'actifs toxiques à une structure (qui peut servir à des banques aussi bien publiques que privées) et l'autre permettant la création de structures du secteur privé destinées aux banques de ce secteur et autorisées à absorber le transfert d'un ensemble plus large d'actifs (ce que l'on appelle le « modèle de la consolidation »). Aucune de ces structures n'a besoin d'un agrément bancaire et n'est assujettie à des normes de fonds propres réglementaires.

Dans le cadre du modèle de la structure *ad hoc*, les institutions financières peuvent demander au SOFFIN de mettre en place une structure de cantonnement à laquelle elles peuvent transférer des produits structurés de crédit (mais pas des prêts). En échange, la structure *ad hoc* émet des titres correspondant soit à la valeur comptable (au 30 juin 2008) des actifs transférés, moyennant une décote de 10 %, soit à leur valeur économique réelle¹ (la plus forte de ces deux valeurs étant retenue). Ces titres bénéficient de la garantie de l'État (dans le cadre du mécanisme de garantie du SOFFIN), pour laquelle la banque doit payer une commission, et qui peut servir à des opérations de refinancement auprès de la BCE. En conséquence, la banque participante n'a plus à craindre de nouvelles dépréciations de ces actifs et les obligations garanties qu'elle reçoit en contrepartie viennent réduire les exigences de fonds propres en raison d'une moindre pondération des risques, le dispositif permettant ainsi d'accroître la capacité de prêt de l'établissement. Au moment du transfert, on calcule les pertes attendues de la structure *ad hoc* (qui sont égales à la différence entre la véritable valeur estimée des actifs transférés après application de la décote et leur valeur de transfert) en les répartissant sur une période pouvant aller jusqu'à 20 ans. La banque qui transfère ses actifs doit couvrir ces pertes par tranches égales prélevées sur ses bénéfices nets futurs dans la mesure où ils auraient été distribués aux actionnaires². Les actionnaires restent également responsables de toute perte dépassant celles qui ont été estimées au moment du transfert et doivent les régler sur les futures distributions de bénéfices³. Cet édifice est important, car aux termes des règles comptables allemandes comme des normes IFRS, les banques doivent normalement constituer des réserves au titre de leurs engagements futurs (ce qui signifierait que les pertes restent effectivement inscrites au bilan des banques). Toutefois, si un engagement dépend des bénéfices futurs et de la décision du conseil de surveillance quant au versement ou non de dividendes, la banque n'a pas à en tenir compte, car il ne s'agit que d'un engagement indirect. L'astuce comptable permet donc effectivement de nettoyer le bilan des pertes associées au transfert des actifs. Toutefois, le verdict sur les modalités de traitement de ces engagements futurs par les normes IFRS n'a pas encore rendu par l'International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC).

Pour attirer des capitaux, la banque qui transfère ses actifs peut émettre des actions privilégiées (y compris avec droit de veto) bénéficiant d'un traitement préférentiel par rapport au SOFFIN. Les banques qui participent au dispositif doivent se prêter à des simulations de crise aux termes des lignes directrices du SOFFIN, scénarios dont les résultats ne sont cependant pas publiés. Plutôt que d'éliminer les actifs en les vendant à la structure *ad hoc*, le modèle envisagé fonctionne plus comme une astuce de bilan : les actionnaires restent responsables des pertes, mais ces pertes n'ont pas à être inscrites au bilan et elles n'ont pas de conséquences négatives sur les fonds propres. Les demandes de création d'une structure de cantonnement sur le modèle de la structure *ad hoc* devaient être formulées avant le 22 janvier 2010, mais aucun établissement n'a annoncé vouloir recourir à ce mécanisme.

Encadré 4.1. **Les structures de cantonnement créées par les autorités (suite)**

Avec le modèle de la consolidation, les banques sont autorisées à transférer non seulement des produits structurés de crédit, mais aussi d'autres titres d'emprunt, ainsi que des prêts et des créances à recevoir à une entité publique de cantonnement (EPC). Cette structure est indépendante sur les plans organisationnel et économique et n'a pas à évaluer les actifs au prix du marché (on applique en l'occurrence les règles comptables prévues par le code de commerce allemand). Elle peut être créée soit aux termes de la loi fédérale dans le cadre du SOFFIN (*Anstalt in der Anstalt – établissement au sein de l'établissement*) ou aux termes d'une loi régionale (*Anstalt des öffentlichen Rechts nach Landesrecht – établissement de droit public soumis au droit d'un Land*). Il s'agit ainsi de se défaire de portefeuilles entiers d'actifs ou d'unités (actifs et passifs) périphériques en vue de réduire la taille du bilan et de restructurer la banque. Cette structure vise donc plus particulièrement à faciliter la restructuration des *Landesbanken*, qui doivent trouver un nouveau modèle économique (d'où la désignation de cette structure comme le « modèle de la consolidation »). Si cette entité publique est mise en place sous l'égide de la loi fédérale, les titres structurés qui y seront transférés peuvent l'être en contrepartie de titres garantis par le SOFFIN comme c'est le cas dans le modèle de la structure *ad hoc* (ce n'est pas possible si l'EPC est mise sur pied aux termes d'une loi régionale). Les risques liés aux actifs transférés doivent être supportés par les actionnaires des établissements, à savoir les *Länder* et les associations régionales de caisses d'épargne, dans la mesure où ils restent propriétaires des actifs. Les pertes futures de l'entité publique doivent être couvertes par les bénéfices nets de la banque dont les actifs sont transférés et ses actionnaires si les revenus sont insuffisants. La responsabilité des associations régionales de caisses d'épargne au titre des pertes est plafonnée au volume des engagements qu'elles avaient au 30 juin 2008. Jusqu'ici, seules deux banques prévoient de monter une EPC⁴.

1. Toutefois, la valeur d'un actif transféré ne peut dépasser sa valeur comptable au 31 mars 2009. Seuls les actifs acquis par la banque avant le 31 décembre 2008 peuvent être transférés. La décote appliquée à la valeur comptable d'un actif transféré n'est appliquée que si la banque a un ratio de fonds propres de base d'au moins 7 %. La valeur économique réelle est estimée par la banque qui transfère les actifs et elle est vérifiée par un tiers expert désigné par le SOFFIN et dont la nomination est confirmée par l'autorité de contrôle bancaire.
2. Si, au cours d'une année quelconque, les bénéfices disponibles pour distribution aux actionnaires sont inférieurs à la tranche annuelle de pertes à couvrir, les tranches de pertes à couvrir dans les années futures seront relevées en conséquence.
3. Les pertes peuvent aussi être couvertes par l'émission d'actions au profit du SOFFIN. Si, à l'échéance, la structure *ad hoc* est bénéficiaire, ces bénéfices seront distribués aux actionnaires de la banque ayant transféré les actifs.
4. WestLB souhaite transférer 85 milliards EUR d'actifs et Hypo Real Estate prévoit de transférer 210 milliards EUR.

... mais l'assainissement des bilans bancaires doit se faire plus vigoureusement

La participation à ces dispositifs de cantonnement a été très limitée. Seules deux banques ont décidé de transférer des actifs, l'une de ces deux opérations remplaçant un transfert d'actifs antérieur avec le SOFFIN, mentionné plus haut. Les banques restent sans doute hésitantes, car des incertitudes demeurent quant à la comptabilisation des passifs futurs résultant des pertes sur leurs actifs toxiques aux termes des normes IFRS (encadré 4.1). De plus, le dispositif a été intentionnellement conçu pour être facultatif, de sorte qu'y participer peut avoir des effets de réputation négatifs pour une banque.

Comme les crises bancaires antérieures tendent à montrer l'importance d'une recapitalisation des banques dont les actifs ont été assainis, le recours limité au dispositif

mis en place par le gouvernement est préoccupant et risque de prolonger inutilement la crise ou d'empêcher une reprise soutenue (OCDE, 2009a). Les autorités devraient donc intervenir activement en surveillant de près les niveaux de fonds propres. Une façon de procéder consiste à imposer des tests de résistance financière portant sur l'ensemble du système bancaire pour détecter les établissements sous-capitalisés. Afin de fournir des fonds publics, si nécessaire et en dernier ressort, aux banques qui ont besoin de capital mais ne peuvent pas s'en procurer auprès de sources privées, il convient de maintenir les instruments de soutien actuels.

Quels facteurs ont contribué à l'impact de la crise sur les banques allemandes et comment y remédier ?

Au-delà du problème immédiat consistant à rétablir et maintenir la stabilité du système bancaire, il convient de comprendre les causes structurelles de la crise et d'en tirer des leçons pour les réformes. Les éléments dont on dispose font apparaître l'importance de trois facteurs interconnectés :

- Le rôle des *Landesbanken*.
- La faiblesse structurelle de la rentabilité et de la capitalisation des banques allemandes.
- Les graves carences du contrôle bancaire.

Les *Landesbanken*, à statut public, ont massivement investi dans les actifs toxiques...

Le système financier allemand se distingue par deux caractéristiques : *premièrement*, c'est un système reposant sur les banques plutôt que sur le marché financier. Par exemple, le ratio des actifs bancaires au PIB est plus élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE et la capitalisation boursière rapportée au PIB y est plus faible. *Deuxièmement*, la structure du système bancaire est très fragmentée, le secteur public y exerçant une forte influence (encadré 4.2). Les participations publiques dans le système bancaire allemand avant la crise s'élevaient à quelque 40 % du total des actifs, de loin la plus forte part des pays de l'OCDE (le Portugal arrive au deuxième rang avec 25 %)⁵. En 2008, quatre des dix plus grandes banques allemandes par leurs actifs appartenaient au secteur public. En dehors de certains établissements à vocation spéciale, cela recouvre principalement la catégorie des caisses d'épargne (avec les banques de crédit hypothécaire et les caisses d'épargne-logement qui leur sont associées), y compris les *Landesbanken*, qui représentent un cinquième du total des actifs du système bancaire (ce qui équivaut à la part des cinq premières banques de dépôts privées du pays).

Encadré 4.2. Le système bancaire allemand et ses trois piliers

Le système bancaire allemand s'articule autour de trois piliers : les banques de dépôt privées, les banques du secteur public et les banques coopératives, la distinction se faisant en fonction de leur forme juridique¹. Le système est dominé par des banques universelles (représentant 97 % des établissements et 75 % des actifs) et la majorité des établissements ne sont pas des entités à but lucratif au sens strict de l'expression (82 % des établissements et 44 % des actifs).

Les banques de dépôt privées représentent un dixième environ de l'ensemble des établissements de crédit d'Allemagne et environ un tiers du volume total d'affaires. Elles

Encadré 4.2. Le système bancaire allemand et ses trois piliers (suite)

recouvrent les grandes banques ainsi que des banques régionales plus petites, des banques privées et des succursales de banques étrangères. Alors que les grandes banques sont véritablement universelles, conjuguant opérations de petite clientèle, activités de banque d'entreprise et de banque d'investissement, les banques de dépôt régionales ont une forte implantation locale et se livrent souvent à des activités particulières comme le financement du logement. Les petits établissements privés sont souvent spécialisés dans le financement de l'industrie et la gestion de fortune. Le rôle des banques étrangères est limité.

Les banques du secteur public comprennent les caisses d'épargne qui appartiennent aux administrations publiques régionales (*Länder* ou communes), et les *Landesbanken*, qui appartiennent généralement de façon conjointe aux caisses d'épargne et aux gouvernements régionaux². Ensemble, elles représentent un tiers du volume d'affaires total. Les caisses d'épargne proposent un large éventail de services bancaires et ont des missions d'intérêt public (par exemple, elles sont tenues d'ouvrir des comptes de dépôt à toute personne qui le demande). Les caisses d'épargne sont aussi des banques universelles, mais leur champ d'activité est limité à la région («principe de compétence régionale»). Et elles ne se concurrencent pratiquement pas. Leur cœur de métier est la banque de dépôt et la banque de proximité pour les PME et elles entretiennent le plus vaste réseau de succursales de toutes les catégories de banques. Traditionnellement, les *Landesbanken* étaient les institutions centrales des caisses d'épargne (leur servant de chambre de compensation, conservant leurs réserves excédentaires de liquidité, leur assurant des services de marketing, leur donnant accès aux marchés financiers et offrant aux clients des caisses d'épargne des services de banque d'investissement et un accès aux marchés étrangers); elles servent en outre de principale banque du *Land* dans lequel elles sont établies (par exemple, en représentant les intérêts de ce dernier dans le développement des entreprises de la région). Toutefois, ces rôles, notamment celui d'institutions centrales des caisses d'épargne, ont perdu de leur importance au fil du temps et les *Landesbanken* fonctionnent de plus en plus à la manière de banques de dépôt privées à l'échelle internationale.

En raison de leur caractère public, les caisses d'épargne et les *Landesbanken* bénéficiaient de la garantie de l'entité publique fondatrice en cas de défaillance (*Gewährträgerhaftung*) ainsi que d'une garantie de continuité de l'exploitation (*Anstaltslast*) par laquelle les propriétaires veillaient à ce que la banque puisse satisfaire à ses obligations financières à tout moment (en lui apportant des liquidités et en y injectant des fonds propres en cas de menace d'insolvabilité)³. Cette garantie était moins importante pour les caisses d'épargne puisqu'elles se refinancent surtout par leurs dépôts, mais elle était primordiale pour les *Landesbanken* en raison de leur refinancement sur le marché. En 1998, les banques privées ont intenté une action en justice contre le système des garanties octroyées par les administrations régionales et locales. À la suite d'une décision de la Commission européenne selon laquelle ces garanties n'étaient pas conformes aux règlements sur les aides d'État, un compromis a été conclu en février 2002 entre la Commission européenne, le gouvernement fédéral, les *Länder* et l'Association des caisses d'épargne et *Landesbanken*. Ce compromis prévoyait la suppression de l'obligation de garantie tout en maintenant la couverture intégrale des engagements existants, et le remplacement de la garantie de continuité de l'exploitation (Fischer et Pfeil, 2004). Toutefois, le délai généreux d'élimination des garanties jusqu'en juillet 2005 a permis aux banques de contracter en régime de garantie publique des engagements dont la durée maximum pouvait aller jusqu'en 2015.

Encadré 4.2. Le système bancaire allemand et ses trois piliers (suite)

La catégorie des coopératives de crédit comprend le plus grand nombre d'établissements indépendants parmi tous les segments du secteur bancaire. Avec leurs institutions faitières, elles représentent environ un dixième du volume d'affaires total. Elles appartiennent à leurs adhérents qui perçoivent un dividende en fonction des bénéfices. Ces établissements ne sont cependant pas des entités classiques à but lucratif; leur fonction consiste à soutenir l'activité de leurs sociétaires. Leur principale différence par rapport à une société anonyme est que leurs sociétaires ne bénéficient que d'une seule voix, indépendamment du montant de leur apport à la coopérative. Les deux institutions centrales de la catégorie des banques coopératives leur assurent toute une gamme de services, à l'instar des *Landesbanken*.

Les banques de crédit hypothécaire et les caisses d'épargne-logement (*Bausparkassen*) interviennent dans les trois secteurs et représentent 13 % du bilan total. Les banques de crédit hypothécaire bénéficient d'un statut spécial les autorisant à émettre des obligations hypothécaires (*Pfandbriefe*). En outre, un certain nombre de banques à vocation spéciale existent dans le secteur tant privé que public; il s'agit notamment des banques de développement, l'*Industriekreditbank* et le *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) à capitaux publics, qui représentent ensemble quelque 11 % du volume d'affaires.

Ce système organisé autour de trois piliers a peu évolué au fil du temps, la plupart des fusions intervenant dans le cadre de chaque pilier. Alors que les banques du secteur privé ne sont pas autorisées à prendre des participations dans des banques du secteur public, il n'y a pas de restrictions au rachat de banques privées par des banques du secteur public. Les rachats de coopératives de crédit sont difficiles en raison de la règle accordant une voix à chaque adhérent.

Tableau 4.2. Structure du secteur bancaire allemand

	Total du bilan (millions EUR)	Pourcentage du total	Nombre d'établissements	Pourcentage du total	Succursales nationales
Banques de dépôts privées	2 407	31	283	14	11 277
Grandes banques	1 441		5		
Banques régionales	764		173		
Succursales de banques étrangères	202		105		
Catégorie des caisses d'épargne	2 590	33	448	22	
<i>Landesbanken</i>	1 539	20	10		482
Caisses d'épargne	1 050	13	438		13 457
Catégorie des coopératives de crédit	934	11	1 201	60	
Institutions régionales	269	3	2		12
Coopératives de crédit	665	8	1 199		12 344
Banques de crédit hypothécaire	824	11	19	1	56
Caisses d'épargne-logement	189	2	25	1	1 872
Banques à vocation spéciale	897	11	19	1	31
Total	7 841	100	1 995	100	39 531

Source : Bundesbank. Les données portent sur mars 2009 (volume des bilans) et 2008 (nombre d'établissements).

1. La suite s'inspire de Schmidt et Tyrell (2004) et de Hackethal (2004).
2. Au total, on compte actuellement sept *Landesbanken* : Landesbank Baden-Württemberg (LBBW), Bayerische Landesbank (BayernLB), WestLB, HSH Nordbank, Norddeutsche Landesbank (NordLB), Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) et Landesbank Berlin (LBB). Il existe trois autres *Landesbanken*, mais elles sont majoritairement détenues par d'autres *Landesbanken* (comme la Bremer Landesbank et la Landesbank Saar) ou sont des divisions d'autres *Landesbanken* (c'est le cas de la Landesbank Rheinland-Pfalz).
3. Dans la pratique, l'*Anstaltslast* empêche une défaillance et la *Gewährträgerhaftung* sert donc plus à renforcer la garantie de continuité de l'exploitation (Sinn, 1997).

... en raison de problèmes de gouvernance, ...

Les *Landesbanken* à capitaux publics ont été au centre de la crise, car leur exposition aux actifs toxiques et leurs dépréciations (en proportion de leurs actifs) a dépassé de loin celles des autres segments du secteur bancaire (tableau 4.1). Les caisses d'épargne n'ont pas été directement exposées aux actifs toxiques parce qu'elles sont tournées vers le marché intérieur (mais elles y sont indirectement exposées en tant que propriétaires des *Landesbanken*). Du point de vue théorique, l'appartenance au secteur public ne va pas nécessairement de pair avec une plus grande prise de risques, car la maximisation des bénéfices n'est pas la priorité de ces établissements. Toutefois, la moindre qualité de leurs compétences bancaires et de leurs structures de gouvernance, l'instabilité de leur modèle économique et les influences politiques sont sans doute de nature à fragiliser les banques à capitaux publics. Les éléments économétriques ne sont pas concluants à cet égard. Iannotta *et al.* (2007) observent sur un échantillon de banques européennes que les établissements du secteur public présentent une qualité de prêts inférieure et des risques d'insolvabilité supérieurs aux autres banques. En revanche, Garcia Marco et Robles Fernandez (2008) constatent qu'en Espagne les banques de dépôt sont moins stables que les caisses d'épargne, et Beck *et al.* (2009) observent dans le cas de l'Allemagne que les banques à capitaux privées sont les moins stables, suivies par les caisses d'épargne et les banques coopératives (mais leur échantillon s'arrête en 2007 et exclut les *Landesbanken*, les cinq premières banques à capitaux privés et les deux institutions centrales des banques coopératives). L'analyse de Hau et Thum (2009) attire l'attention sur des problèmes de gouvernance des banques allemandes à capitaux publics en raison d'un manque de compétences. Selon ces auteurs, les compétences financières et managériales des membres des conseils de surveillance sont systématiquement plus réduites dans les établissements publics que dans les banques à capitaux privés. En particulier, leurs résultats indiquent que les performances des banques durant la crise ont été directement corrélées aux compétences des conseils de surveillance. Cette conclusion rejoint l'observation selon laquelle, même avant la crise, les *Landesbanken* comptaient parmi les catégories de banques les moins performantes d'Allemagne⁶.

... et de l'absence de modèle économique viable...

Le problème majeur de certaines *Landesbanken* a été l'absence de modèle économique viable. Leur rôle de banque principale des administrations régionales et locales a été réduit ces dernières années et leur métier de prestataire de services pour les caisses d'épargne, qui était l'une des principales missions justifiant leur création, ne représente plus qu'une petite part de leurs recettes. En outre, les efforts des *Landesbanken* pour développer leur activité auprès de la clientèle de particuliers ou dans le prêt aux petites entreprises ont été contrecarrés par les caisses d'épargne, qui ont cherché à protéger leur propre activité⁷. Elles se sont alors rabattues sur la grande clientèle, renforçant leurs opérations de banque d'investissement et leurs activités internationales, et elles sont donc entrées en concurrence directe avec les banques privées. En outre, elles ont été pressées par leurs propriétaires de réaliser des objectifs de performance ambitieux (Schrooten, 2009).

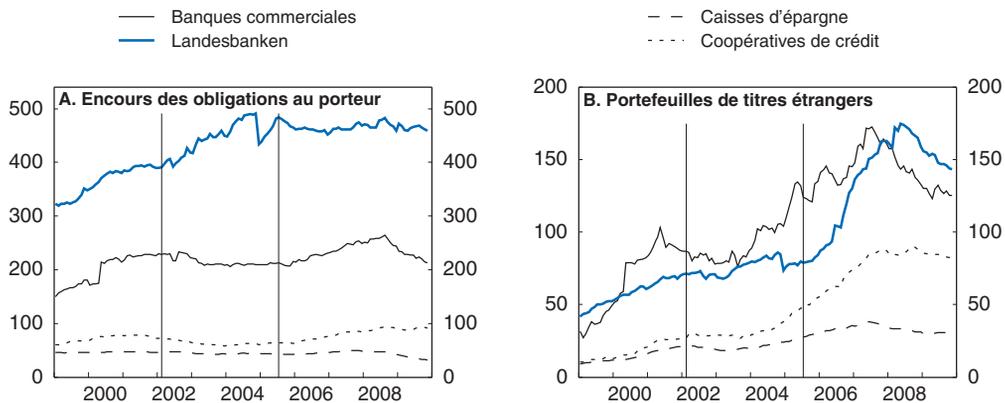
... favorisée par la longueur du délai d'élimination des garanties publiques

Toutefois, un facteur plus direct expliquant l'exposition considérable des *Landesbanken* aux actifs toxiques est lié à la longueur du délai d'élimination des garanties publiques. Cela les a amenées à accumuler des excédents de liquidités disponibles pour des prêts à des

banques étrangères ou pour acheter des titres étrangers, y compris des portefeuilles de produits de titrisation complexes, et cela a réduit les pressions les incitant à trouver un modèle économique viable. Durant la période qui a précédé l'élimination des garanties publiques pour les nouveaux engagements en juillet 2005 (encadré 4.2), ces établissements ont fortement accru le volume de leurs opérations de refinancement sur les marchés financiers, accumulant ainsi des réserves financières considérables, car les coûts de financement étaient voués à augmenter sensiblement une fois disparues les garanties publiques (graphique 4.1, partie A). De février 2002 à juillet 2005, l'encours des obligations bénéficiant de garanties publiques a augmenté d'environ 25 % alors que celui des autres obligations des banques s'inscrivait en recul. Les *Landesbanken* ont utilisé ces fonds pour investir à l'étranger, le volume des actifs investis en titres étrangers ayant plus que doublé entre la mi-2005 et la mi-2008 (graphique 4.1, partie B). Alors que les banques privées ont commencé à réduire leurs avoirs en actifs étrangers dès la mi-2007, les *Landesbanken* ont accru leurs avoirs jusque bien avant dans l'année 2008. Lorsque la notation des produits structurés de crédit à haut rendement de leurs portefeuilles a été révisée en baisse, deux *Landesbanken* ont été contraintes de fusionner immédiatement (*SachsenLB* et *LBBW*) et d'autres ont dû être renflouées par les divers gouvernements régionaux (*BayernLB*, *WestLB*, *HSH Nordbank*).

Graphique 4.1. **Refinancement et investissements par segments du secteur bancaire en Allemagne**

En milliards EUR



Note : Les coopératives de crédit comprennent leurs institutions régionales. La baisse de l'encours des obligations pour les *Landesbanken* en décembre 2004 est principalement due à une reclassification. Les lignes verticales indiquent la période durant laquelle les garanties publiques concernant les nouveaux engagements des *Landesbanken* ont été éliminées, février 2002 à juillet 2005.

Source : Bundesbank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816312781443>

Dans l'ensemble, les observations faites durant la crise montrent une fois encore que les arguments en faveur des participations publiques dans les *Landesbanken* sont peu convaincants. En effet, ces établissements sont tout simplement en concurrence avec des banques à capitaux privés et ils n'assument plus de fonction de service public. À l'heure actuelle, des réformes de plus grande ampleur sont envisagées pour plusieurs *Landesbanken*, car la Commission de l'UE (à titre de condition pour son feu vert aux aides d'État en faveur de ces établissements) exige des ajustements conséquents (généralement, un recentrage des plans d'activité, une nette réduction des bilans et une modification des

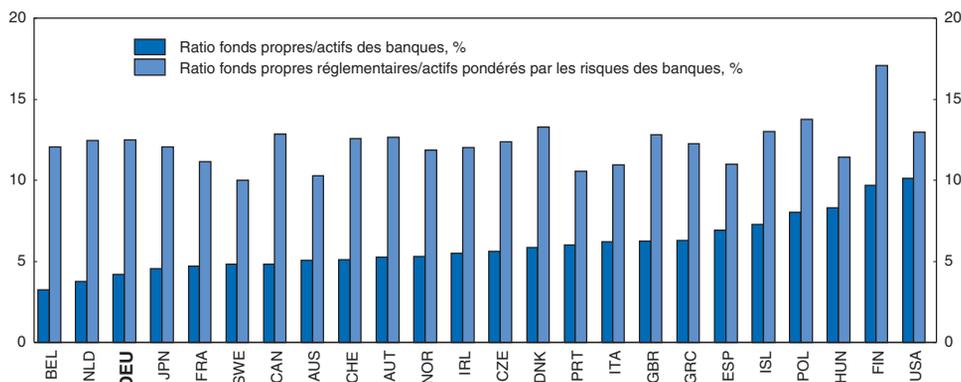
structures de gouvernance et d'actionnariat des banques). Dans le cas de la WestLB, la Commission de l'UE souhaite la mise en route d'une procédure d'appel d'offres avant la fin de 2011⁸. Même si ces réformes vont dans la bonne direction, elles n'apportent pas de solution à l'échelle du secteur. Des mesures de privatisation devraient être prises pour les autres *Landesbanken*. Il faudrait enclencher un mouvement notable de concentration entre les *Landesbanken*, en partie pour diluer encore l'influence de chacun des *Länder* actionnaires sur le modèle économique de ces établissements, et ce, afin d'en améliorer les structures de gouvernance. Une fois leur nombre réduit, ces établissements pourraient se recentrer sur leur rôle traditionnel de banque centrale des caisses d'épargne dans la mesure où il existe une demande à cet effet (il n'est pas nécessaire d'avoir sept établissements régionaux pour remplir cette fonction).

Les banques allemandes sont très endettées...

La vulnérabilité du système bancaire allemand pendant la crise a été exacerbée par son taux d'endettement élevé au regard des autres pays de l'OCDE. Les établissements allemands se distinguent par un ratio moyen de leurs fonds propres à leurs actifs de 4.2 % sur la période 2000-07, soit moins que dans la plupart des autres pays (graphique 4.2). Toutefois, leur ratio des fonds propres réglementaires aux actifs pondérés des risques est plus élevé, ce qui tient en partie à la pondération des risques favorable aux termes des lignes directrices actuelles, mais aussi aux modèles économiques plus traditionnels caractérisés par une plus faible exposition au risque. En d'autres termes, les banques allemandes présentent l'un des ratios de levier financier les plus élevés en valeur absolue, dans la mesure où elles portent des volumes considérables d'actifs auxquels elles attribuent de faibles risques. L'écart entre le ratio de fonds propres pondérés des risques et le ratio de levier financier est très important par rapport aux autres pays de l'OCDE et particulièrement marqué dans le cas des grandes banques de dépôts, des *Landesbanken* et des banques de crédit hypothécaire (FMI, 2009). Cet écart peut entraîner une sous-tarification du risque de crédit et rend les banques allemandes relativement plus vulnérables à des chocs inattendus que les établissements d'autres pays. En fait, la

Graphique 4.2. Ratios de couverture des risques des banques

Ratio moyen, 2003-07



Note : En raison de différences dans les comptes nationaux, la fiscalité et les régimes de contrôle, les données des indicateurs de solidité financière (ISF) ne sont pas strictement comparables entre les pays. Voir le site consacré aux ISF à l'adresse, <http://fsi.imf.org/> pour plus de précisions.

Source : FMI, *Rapport sur la stabilité financière dans le monde*, octobre 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816313673340>

constitution de provisions nettes (en pourcentage du total des actifs) est sensiblement plus importante en Allemagne que dans d'autres pays de l'OCDE, ce qui indique que la tarification des risques y est sans doute inadaptée. Même si l'Allemagne n'a pas connu de crise bancaire générale durant la période de l'après-guerre, contrairement à nombre d'autres pays, elle n'en reste pas moins vulnérable à des chocs importants, comme la crise actuelle.

Une façon d'empêcher une forte disparité entre le ratio fonds propres réglementaires/actifs pondérés des risques et le ratio fonds propres/actifs (non pondérés) consiste à plafonner l'effet de levier global des bilans des banques au moyen d'un ratio de levier financier, comme celui que l'on évoque à l'échelle internationale. Un ratio de levier financier contribue à contenir un effet de levier excessif au sein du système bancaire et introduit une mesure de sauvegarde supplémentaire contre le risque de modélisation et les erreurs de mesure. La récente décision des pouvoirs publics d'obliger les banques à notifier un ratio d'endettement aux régulateurs (encadré 4.4) s'avère très utile pour empêcher les établissements de s'endetter de manière excessive, mais les autorités devraient envisager de rendre cet instrument contraignant. Ce ratio doit avoir un caractère réglementaire strict. Pour ne pas fausser la concurrence, les différences de normes comptables entre les pays doivent être prises en compte dans l'évaluation du niveau du ratio, comme le prévoient les récentes propositions consultatives en vue de renforcer la résilience du secteur bancaire qui ont été annoncées par le Comité de Bâle (BRI, 2009). Les actifs hors bilan doivent aussi entrer dans le calcul du ratio.

Dans les périodes de vive expansion, il y a très vraisemblablement une sous-tarification des risques, qui peut permettre à des banques peu florissantes d'accroître leur portefeuille de prêts. Cela accentue la vulnérabilité des établissements en période de récession, lorsque les banques sont contraintes de réduire leur voilure à partir du moment où la notation des risques que présente leur portefeuille de crédits devient moins favorable, ce qui entraîne un mouvement d'amplification du cycle. Pour contrecarrer de tels comportements, on peut imposer aux banques de constituer un matelas de fonds propres plus épais dans les périodes fastes, matelas qui pourra être utilisé dans les périodes de crise, à l'instar de l'approche espagnole de provisionnement dynamique et de la proposition du Comité de Bâle (BRI, 2009). Selon cette méthode, les banques déterminent les provisions à constituer au titre de pertes sur prêts spécifiques au sein de leur institution ainsi qu'une provision statistique, calculée au moyen d'une évaluation collective effectuée par l'autorité de tutelle et reposant sur des informations rétrospectives sur les pertes sur prêts concernant des groupes homogènes de crédits. Chaque fois que la provision statistique dépasse les provisions au titre de pertes sur prêts spécifiques, les banques doivent relever leurs provisions à concurrence de la différence (et *vice versa*), constituant ainsi un matelas dans les périodes d'envolée du crédit et destiné à être utilisé durant les récessions. Les autorités devraient envisager d'appliquer cet outil aux banques allemandes.

... et structurellement peu rentables

Sur le plan de la rentabilité, les banques allemandes font pâle figure vis-à-vis de leurs concurrentes d'autres pays. Dans certains cas, il a pu en résulter une prise excessive de risques. En moyenne, la rentabilité avant impôts des actifs (ROA) a été de l'ordre de ¼ pour cent durant la période 2000-07, ce qui constitue largement le plus faible rendement parmi les pays figurant dans la base de données de l'OCDE sur la rentabilité des banques

(moyenne non pondérée : 0.9 %, tableau 4.3). Sur le plan sectoriel, la rentabilité est légèrement supérieure dans le cas des caisses d'épargne et des banques coopératives, mais, en termes absolus, elle reste aussi, dans ces segments, bien plus basse que dans d'autres pays⁹. Cela indique que cette faible rentabilité n'est pas directement liée à la structure spécifique du système bancaire, notamment la forte proportion d'établissements qui ne sont pas à proprement parler des entités à but lucratif. Toutefois, les *Landesbanken* se distinguent par leur très mauvaise rentabilité en comparaison des autres catégories de banques. Comme on l'a indiqué précédemment, leur réforme peut aussi contribuer à améliorer la rentabilité globale du secteur.

Tableau 4.3. **Indicateurs de performance du système bancaire allemand**

En pourcentage du total des actifs, en moyenne sur la période 2000-07

	Capital et réserves	Revenu avant impôts	Produits financiers nets	Produits non financiers	Charges d'exploitation
Autriche	5.23	0.54	1.09	1.20	1.52
Belgique	3.60	0.53	0.89	0.76	1.02
Canada	5.50	1.03	1.92	1.92	2.54
République tchèque	8.80	1.23	2.27	7.68	
Danemark	6.03	1.06	1.52	1.22	1.42
Finlande	9.30	1.30	1.52	1.26	1.31
France	4.48	0.57	0.73	1.28	1.29
Allemagne	4.20	0.26	1.34	0.62	1.32
Irlande	5.15	0.81	1.22	0.71	0.97
Italie	7.01	0.91	2.15	1.05	1.87
Corée	4.79	0.76	2.79	0.44	1.40
Luxembourg	3.90	0.56	0.64	0.61	0.52
Pays-Bas	3.59	0.60	1.33	1.10	1.65
Nouvelle-Zélande	6.70	1.57	2.19	1.10	1.55
Norvège	6.05	0.99	2.00	0.76	1.61
Pologne	9.28	1.47	3.42	2.63	3.76
République slovaque	6.61	1.22	2.68	1.61	3.50
Espagne	7.94	0.86	1.98	0.95	1.56
Suède	5.75	1.05	1.11	1.40	1.55
Suisse	5.47	0.71	1.06	1.57	1.55
États-Unis	9.58	1.65	3.12	2.13	3.12
Moyenne non pondérée	6.14	0.94	1.76	1.52	1.75

Source : OCDE, Base de données sur la rentabilité des banques.

Rapportée aux comptes de résultat des banques des différents pays, il apparaît manifestement que la faible rentabilité des établissements allemands est principalement due à leurs moindres revenus. En proportion des actifs, leurs charges d'exploitation sont en revanche sensiblement inférieures à la moyenne (non pondérée) des pays de l'OCDE¹⁰. Sur le plan des recettes, les banques allemandes sont à la traîne en raison du moindre volume de leurs produits non financiers, alors que leurs produits financiers nets se présentent sous un jour un peu plus favorable. Apparemment, les banques allemandes ont moins bien réussi que leurs concurrentes d'autres pays à compenser la baisse des produits financiers nets qui est intervenue dans tous les pays à la suite de la déréglementation et de la concurrence d'origine non bancaire. Ce problème est plus prononcé dans le cas des banques privées qui ont tendance à afficher des marges d'intérêt nettes bien inférieures à celles du secteur des caisses d'épargne et des coopératives de crédit (ce qui, dans le cas des

caisses d'épargne, peut refléter notamment des possibilités de refinancement moins onéreuses liées à la garantie publique implicite dont elles bénéficient).

Le fait que cette faible rentabilité provienne des revenus tend à montrer que l'intensité de la concurrence comprime les marges. De fait, certains éléments plaident en faveur de ce point de vue, même si l'intensité de la concurrence est difficile à mesurer (encadré 4.3). Une concurrence intense serait bénéfique aux consommateurs et constituerait donc un point positif. Toutefois, il peut aussi être utile d'expliquer pourquoi les banques allemandes ont investi à l'étranger à la recherche de rendements supérieurs, même si le lien entre concurrence bancaire et comportements risqués est ténu (Allen et Gale, 2004;

Encadré 4.3. Mesurer l'intensité de la concurrence dans le système bancaire allemand

À première vue, le système bancaire allemand se caractérise par une intense concurrence, avec quelque 2 000 établissements bancaires (soit environ 1.5 fois la moyenne OCDE). Le ratio de la population au nombre d'établissements est égal à un quart de la moyenne OCDE. Cette image d'un secteur bancaire à la fois fragmenté et concurrentiel devient manifeste lorsqu'on examine les ratios de concentration : le rapport des actifs des cinq premières banques au total des actifs de l'ensemble des établissements de crédit atteint 22 % en 2007, soit le plus faible de l'Europe des 27. De même, l'indice Herfindahl (qui est égal à la somme des carrés de l'ensemble des parts de marché individuelles des établissements de crédit en termes de total des actifs) est très nettement le plus bas au sein de l'UE27 (BCE, 2008). Apparemment, d'après ces mesures, la puissance commerciale de chaque établissement est très réduite.

Cela étant, ces mesures traitent toutes les banques comme des institutions individuelles qui se concurrencent mutuellement, négligeant ainsi la structure du système bancaire et surestimant la concurrence. Plus précisément, les marchés de la banque de réseau sont de nature locale, d'où l'importance du champ d'intervention géographique de chaque établissement. Ce sont les caisses d'épargne et les banques coopératives qui comptent le plus grand nombre d'établissements de crédit, et elles sont régies par le principe de la compétence régionale. En conséquence, la plupart d'entre elles exercent leur activité sur des marchés régionaux bien délimités et la concurrence interne à la catégorie ne revêt qu'une importance mineure. En revanche, si les différentes caisses d'épargne et banques coopératives étaient traitées comme des composantes de leurs deux organisations faitières, la concentration serait plus forte et la concurrence moins intense (et plus conforme à ce que l'on observe dans d'autres pays européens).

Pour contourner ces problèmes, des études microéconomiques analysent directement le comportement des différentes banques en matière de fixation des prix. Les indicateurs utilisés comprennent notamment la statistique H, qui mesure l'élasticité des recettes à un changement des coûts. Les études utilisant cette approche concluent généralement que l'intensité de la concurrence en Allemagne se situe dans la moyenne des autres pays. On retrouve des résultats analogues avec l'indice de Lerner et l'indicateur de Boone (voir les études citées dans le rapport du Conseil des experts économiques – Sachverständigenrat, 2008). Les marges d'intérêt nettes (produits financiers nets en pourcentage du total des actifs, comme dans le tableau 4.2) sont inférieures à la moyenne OCDE, mais ne témoignent pas d'une concurrence particulièrement intense.

Les études qui se concentrent sur le secteur bancaire allemand indiquent que la concurrence la plus intense concerne les principales banques de dépôts privées et les *Landesbanken*, alors que les caisses d'épargne et les coopératives de crédit sont soumises à une concurrence moins vive (même si les résultats doivent être interprétés avec prudence, car ils dépendent de la méthodologie utilisée; Fiorentino et Herrmann, 2009). Cela tend à montrer que ces dernières interviennent sur des marchés locaux abrités où elles disposent d'une plus grande puissance commerciale. Cette idée est confortée par les marges d'intérêt nettes, qui sont très élevées dans le cas des caisses d'épargne et des banques coopératives, alors que celles que dégagent les banques de dépôts privées sont inférieures.

Boyd *et al.*, 2006). Mais cette faible rentabilité semble ne s'expliquer qu'en partie par des facteurs de concurrence. Brunner *et al.* (2004) constatent qu'une tarification moins adéquate des risques (constitution de provisions élevées) et une part plus réduite des activités/de la production à forte valeur ajoutée (faiblesse des recettes autres que les marges d'intérêt) jouent un rôle en la matière.

Il convient d'envisager l'ouverture du secteur des caisses d'épargne

Les initiatives de réforme actuelles doivent favoriser d'autres améliorations du système bancaire allemand qui peuvent contribuer à accroître son efficacité. La réforme des *Landesbanken* non rentables, comme on l'a recommandé plus haut, devrait certainement aller dans ce sens. Toutefois, si les caisses d'épargne et les coopératives de crédit ont été une source de stabilité durant la crise, le système bancaire reste néanmoins très fragmenté. À cet égard, des restrictions légales à l'encontre des fusions entre banques de différentes catégories, notamment en ce qui concerne le rachat de caisses d'épargne par des établissements privés, limitent sans doute les synergies. On peut trouver une indication que le mouvement de concentration n'est sans doute pas allé assez loin dans le fait que le nombre d'établissements de crédit rapporté à la population reste supérieur d'environ 40 % au chiffre observé dans les autres pays de la zone euro¹¹. La concentration s'est jusqu'ici avant tout traduite par des fusions-acquisitions de banques, pour la plupart de petite taille, dans le cadre d'un même pilier du système bancaire. Les éléments dont on dispose indiquent que les rachats ne donnent pas souvent lieu à des gains d'efficacité (Bundesbank, 2006). Ainsi, l'un des principaux objectifs des rachats ayant lieu dans les secteurs des caisses d'épargne et des banques coopératives est de régler des cas problématiques¹². C'est peut-être l'une des raisons de la faible rentabilité persistante du système en dépit des importantes opérations de fusion intervenues ces dernières années (le nombre d'établissements de crédit a été presque réduit de moitié depuis 1995, contre une diminution d'environ un tiers dans la zone euro).

Même si la concentration des établissements par delà les limites des piliers reste une question controversée en Allemagne, d'autres pays européens sont plus avancés dans la restructuration de leur secteur bancaire public. En Autriche, les caisses d'épargne ont été autorisées à se transformer en sociétés anonymes et le principe de la compétence régionale y a été aboli. En France, les caisses d'épargne ont été transformées en coopératives appartenant à des Sociétés locales d'épargne (qui vendent des parts sociales aux salariés et à des entités publiques), ce qui permet une certaine participation privée (limitée). En Italie, le secteur des caisses d'épargne a été privatisé, les fondations y jouant un rôle important en tant que propriétaires. En Espagne, une participation très limitée du secteur privé (sans droits de vote) a été autorisée (même si l'intervention du secteur public y reste forte) et le principe de la compétence régionale a été aboli. En Suède, les caisses d'épargne ont été transformées en sociétés anonymes au début des années 90, puis réunies en une seule entité qui a été privatisée par la suite (voir Brunner *et al.*, 2004; Deutsche Bank Research, 2004; Sachverständigenrat, 2008; Ayadi *et al.*, 2009). Ces réformes passent généralement pour avoir abouti à une concentration et à une amélioration de la rentabilité dans les pays concernés. Il conviendrait donc d'envisager une ouverture du secteur allemand des caisses d'épargne à des participations privées. Cela contribuerait à harmoniser les règles du jeu entre les institutions financières publiques et privées. Même si la rentabilité des caisses d'épargne est meilleure que celle des banques à capitaux privés, l'organisation actuelle du secteur des caisses d'épargne peut avoir des répercussions

négatives sur la rentabilité d'autres catégories de banques. En outre, réduire les participations publiques permet de limiter le risque d'influences politiques sur les activités commerciales. Dans cet esprit, on peut reprendre la proposition du Sachverständigenrat (2008) consistant à transformer les caisses d'épargne en sociétés anonymes appartenant à des fondations, dans le droit fil des réformes menées en Italie. Cela réduirait l'influence politique sur l'exercice de leurs activités commerciales en accroissant la transparence et en ouvrant la possibilité de vendre des actions à des établissements ne relevant pas du « pilier » des caisses d'épargne, ce qui remédierait à la fragmentation du système bancaire et ouvrirait la voie à une restructuration guidée par le marché¹³.

La crise a révélé des problèmes de réglementation et de contrôle bancaires

La crise a révélé un certain nombre de carences du dispositif de réglementation et de contrôle des banques, aussi bien en Allemagne que sur le plan international. Même si l'approche suivie en Allemagne dans ces domaines s'inscrit dans le cadre de la réglementation européenne (OCDE, 2009b) et des pratiques internationales, les autorités nationales disposent d'une assez grande latitude pour imposer des règlements et les modalités d'exercice du contrôle sont dans une large mesure d'ordre national. Les contextes réglementaires européen et international peuvent sensiblement évoluer sous l'effet de la crise financière, mais l'Allemagne dispose d'une marge importante de renforcement de son propre dispositif.

Le contrôle bancaire peut être organisé de façon plus efficiente

Actuellement, le contrôle est partagé entre la Bundesbank et l'Autorité fédérale de surveillance financière (*Bundesanstalt für die Finanzdienstleistungsaufsicht*, BaFin). La BaFin est une autorité de surveillance intégrée créée en 2002 par la fusion de l'Office fédéral de contrôle bancaire, de l'Office fédéral de surveillance des entreprises d'assurance et de l'Office fédéral de surveillance des opérations sur titres. Selon une directive de 2008 (*Aufsichtsrichtlinie*), qui a précisé la répartition des tâches, la Bundesbank est chargée de l'essentiel des missions opérationnelles de contrôle bancaire. Dans le processus de contrôle permanent, les responsabilités de la Bundesbank comprennent l'évaluation des documents, rapports, comptes annuels et rapports des commissaires aux comptes qui sont soumis par les établissements ainsi que la vérification régulière des opérations bancaires. Elle a des entretiens d'ordre prudentiel réguliers ou *ad hoc* avec les établissements. Le résultat essentiel du processus de suivi consiste à définir un profil de risque prudentiel, qui est produit au moins une fois par an pour chaque établissement bancaire et qui comporte une évaluation détaillée des risques encourus par l'établissement, ainsi que d'autres éléments comme sa rentabilité, son organisation, son actionnariat et ses procédures internes.

L'évaluation finale et le pouvoir de décision relatif à toutes les mesures de surveillance relèvent de la BaFin. Le profil de risque prudentiel préparé par la Bundesbank constitue la base principale du jugement porté en matière de contrôle d'un établissement. Il est exceptionnel que la BaFin procède à des vérifications d'opérations bancaires, que ce soit conjointement avec la Bundesbank ou de son propre chef. Même si la BaFin est un organisme fonctionnellement et organisationnellement indépendant, elle est soumise au contrôle juridique et hiérarchique du ministère des Finances. Le ministère peut en principe donner des instructions à la BaFin sur une série de questions organisationnelles ou autres et il représente l'« autorité officielle suprême » de la direction de la BaFin (FMI, 2003). La

BaFin est financée par les établissements contrôlés et la moitié environ des membres de son conseil d'administration proviennent du secteur. Pour faciliter la coopération entre la Bundesbank et la BaFin, on a créé le Forum de surveillance des marchés de capitaux (*Forum für Finanzmarktaufsicht*).

Malgré les récents efforts pour améliorer la coordination entre les deux institutions, la fragmentation actuelle du dispositif de surveillance peut poser des problèmes, dans la mesure où l'analyse est réalisée dans une institution tandis que l'exécution relève de l'autre. À cet égard, le projet du nouveau gouvernement de coalition consistant à concentrer le contrôle bancaire entre les mains de la Bundesbank va dans le bon sens, le pouvoir de décision et le travail analytique sous-jacent devant ainsi être réunis dans une même institution. Pour accroître l'efficacité du contrôle, il faut aussi veiller à ce que les institutions de surveillance disposent de ressources humaines convenables. Cela tient moins au nombre d'agents (l'Allemagne emploie moins de personnel par rapport au nombre de banques que l'Espagne ou la France, mais plus par rapport aux actifs bancaires) qu'à leurs qualifications. Il faudrait renforcer le capital humain disponible pour le contrôle en proposant des structures de rémunération plus flexibles, mais aussi en offrant des conditions d'étude attrayantes pour un personnel plus qualifié.

L'indépendance de l'autorité de contrôle doit être renforcée

Des signes avant-coureurs de la crise sont passés inaperçus faute d'un contrôle plus prospectif, et notamment d'une attention plus soutenue portée à l'analyse de la viabilité des modèles économiques. Par exemple, les risques associés à l'absence de modèle économique viable pour les *Landesbanken* en lien avec l'accumulation de volants considérables de liquidité durant la phase d'élimination des garanties publiques auraient dû déclencher autant de signaux d'alarme. Même si les profils de risque prudentiel comprennent une analyse des plans d'entreprise, ces derniers n'ont souvent pas été évalués de façon suffisamment critique. Les contrôleurs ont considéré qu'il ne leur appartenait pas d'intervenir dans les stratégies des entreprises dès lors que les règles étaient respectées. En outre, s'immiscer dans les modèles économiques de certaines banques à capitaux publics aurait sans doute été délicat pour la BaFin dans la mesure où elle travaille sous le contrôle juridique et technique du ministère des Finances, qui compte lui-même des représentants dans les conseils de surveillance des banques contrôlées. Selon Quintyn et al. (2007), le contrôle bancaire en Allemagne figure parmi les moins indépendants sur un échantillon de 32 pays industriels et émergents (même si le score qu'elle obtient en matière de reddition de comptes est l'un des meilleurs de l'échantillon).

À l'avenir, il faudrait que l'autorité de contrôle soit suffisamment à l'abri des ingérences politiques (Rochet, 2008). Concentrer le contrôle entre les mains de la Bundesbank peut être utile à cet égard. Une nouvelle étape dans cette direction consisterait à mettre sur pied une commission indépendante vis-à-vis de la BaFin, de la Bundesbank ou du ministère des Finances qui serait chargée de rédiger des rapports sur la surveillance financière (cet organisme serait analogue au Conseil des experts économiques ou de la Commission des monopoles et correspondrait au futur Conseil européen du risque systémique), comme l'ont proposé Hartmann-Wendels et al. (2009).

Élargir le champ du contrôle au-delà du respect des prescriptions quantitatives

Bien que les banques respectent les prescriptions quantitatives de la réglementation, elles recourent aussi largement à des arbitrages entre réglementations. Cela concerne par

exemple la question de l'ouverture de lignes de crédit à des structures *ad hoc* qui ont investi dans des produits structurés de crédit tout en étant refinancées sur le marché monétaire. Une façon de contourner l'obligation de déclaration des crédits de gros montant à la Bundesbank a consisté à scinder les structures *ad hoc* en plusieurs sociétés indépendantes de gestion d'actifs placées sous l'égide d'une société holding afin de maintenir le montant des lignes de crédit à un niveau suffisamment faible¹⁴. Dans le cas de l'Industriekreditbank (IKB), le total des lignes de crédit était apparemment trop important pour respecter le critère des expositions de gros montant prévu par la Loi bancaire. De même, le plafonnement de la durée des lignes de crédit à 364 jours pour contourner l'obligation de déclaration est un exemple d'arbitrage entre réglementations¹⁵. Dans l'ensemble, on est en droit de penser que le contrôle bancaire a été trop déterminé par des prescriptions réglementaires à caractère quantitatif et a trop peu mis l'accent sur les réglementations qualitatives qui auraient en outre offert une certaine marge de manœuvre aux autorités de contrôle. Qui plus est, ces réglementations qualitatives sont plus prospectives dans la mesure où les autorités de contrôle n'ont pas à attendre pour agir que des objectifs quantitatifs n'aient pas été respectés. Toutefois, il y a un risque à aller trop loin dans l'élargissement de leur marge de manœuvre, si les autorités de contrôle utilisent cette plus grande souplesse pour mettre en œuvre une réglementation « allégée ». Dans la pratique, il faut donc trouver le juste équilibre entre contrôle qualitatif et quantitatif. Pour l'avenir, il faudra sans doute élargir le champ du contrôle au-delà du respect de prescriptions quantitatives en Allemagne, en donnant aux autorités de tutelle bancaire plus de latitude et en s'orientant vers un dispositif réglementaire davantage fondé sur des principes et assorti d'évaluations plus qualitatives (tout en maintenant les règles). Cela devrait notamment amener les autorités de contrôle à traiter plus clairement des risques inhérents à certaines stratégies commerciales.

Mettre davantage l'accent sur l'analyse macroprudentielle

Enfin, les risques systémiques n'ont pas été suffisamment pris en compte; en effet, comme dans d'autres pays, le contrôle bancaire s'est attaché à une analyse microprudentielle. Cela concerne, par exemple, les risques liés au décalage des échéances dans le refinancement des prêts à long terme, qui a été le problème essentiel de l'effondrement d'Hypo Real Estate. Les marchés monétaires s'étant taris à la suite de la faillite de Lehman Brothers et les intervenants sur les marchés étant devenus très hostiles au risque, le refinancement à court terme n'était plus possible. Cela étant, vouloir convenablement rendre compte des risques systémiques implique nécessairement d'examiner des activités qui vont au-delà des frontières nationales. Un pas en avant consisterait à publier des indicateurs des risques systémiques. La centralisation du contrôle à la Bundesbank répond en partie à cette nécessité qui présente des avantages naturels dans le domaine de l'analyse macroprudentielle, par exemple avec la publication des Rapports sur la stabilité financière.

Réagissant à ces carences apparentes, en juillet 2009 le gouvernement a promulgué une loi renforçant le contrôle bancaire (encadré 4.4). L'intention générale de renforcer les pouvoirs de contrôle et de permettre des mesures plus préventives, comme la possibilité de décider de façon discrétionnaire de relever les ratios de fonds propres, est tout à fait bienvenue. Néanmoins, des mesures de plus grande portée auraient pu être prises : ainsi, on aurait pu instaurer un ratio obligatoire de levier financier au lieu de se contenter de demander sa communication à l'autorité de contrôle. L'obligation de renforcer les matelas

de fonds propres dans une situation économique favorable pourrait être élargie de façon à s'appliquer au-delà de l'établissement individuel (Krahn, 2009), suivant ainsi l'exemple du provisionnement dynamique pratiqué en Espagne (voir plus haut). De même, imposer des ratios de fonds propres plus élevés aux banques ne disposant pas d'une organisation convenable risque de ne pas suffire à apporter les changements qui seraient justifiés dans de tels établissements.

Mettre en place un cadre pour la restructuration/la liquidation de banques d'importance systémique

Le recours initial par le gouvernement à des mesures *ad hoc* pour renflouer des banques individuelles a montré que les mécanismes actuels de traitement des crises bancaires ne permettaient pas de répondre convenablement aux difficultés des banques d'importance systémique. Comme dans la plupart des autres pays, il convient donc d'engager une nouvelle restructuration et d'introduire un régime de liquidation. Dans l'idéal, un tel dispositif permet de limiter les effets négatifs à l'échelle du système de la faillite d'une banque donnée, tout en minimisant les coûts pour le contribuable et en évitant autant que faire se peut de fausser les incitations. L'un des aspects essentiels d'un tel dispositif devrait être que l'intervention de la puissance publique ait lieu à un stade suffisamment précoce, de façon à pouvoir prendre des mesures préventives bien avant une éventuelle faillite¹⁶. Un dispositif de cet ordre a récemment été proposé par le Conseil des experts économiques (Sachverständigenrat, 2009). Au sein du gouvernement, divers projets de loi ont été rédigés par le ministère de la Justice et le ministère de l'Économie. Le gouvernement devrait prendre rapidement l'initiative pour instaurer un régime efficient, non seulement en vue de se préparer à la prochaine grande crise bancaire qui pourrait se produire, mais aussi pour être prêt dans le cas où différents établissements rencontreraient des difficultés d'ici la fin de la crise actuelle.

Encadré 4.4. Initiatives du gouvernement en vue de renforcer le contrôle bancaire

Les changements essentiels apportés au contrôle bancaire qui sont mis en place par la Loi relative au renforcement de la surveillance des marchés de capitaux et des assurances (*Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht*), entrée en vigueur en juillet 2009, sont les suivants :

- La BaFin peut imposer des ratios de fonds propres plus élevés si elle considère que la capacité d'absorption des risques d'une banque n'est pas adéquate; cela permet à l'autorité de contrôle d'imposer la constitution de matelas de fonds propres plus épais dans les situations économiques favorables. Le relèvement des ratios de fonds propres peut aussi être imposé lorsqu'une banque n'est pas dotée d'une organisation convenable. En outre, la BaFin peut aussi imposer des ratios de liquidité plus élevés.
- Les banques devront déclarer à la BaFin leur ratio d'endettement (ratio de la capitalisation au total des actifs non pondérés, y compris les actifs hors bilan et la valeur liquidative (*Wiedereindeckungswert*) des instruments dérivés).
- Les distributions de dividendes et les paiements de coupons relatifs à des instruments hybrides supérieurs au bénéfice annuel net peuvent être interdits si l'autorité de contrôle considère qu'il y a un risque de non-respect des exigences de fonds propres (cette interdiction n'était auparavant possible qu'en cas de non-respect des exigences).

Encadré 4.4. **Initiatives du gouvernement en vue de renforcer le contrôle bancaire** (suite)

- Durant les périodes de crise, la BaFin peut ordonner l'interdiction de paiements d'un prêteur national à une société mère étrangère (« cantonnement ») pour empêcher l'absorption de liquidités.

La BaFin est habilitée à radier des membres du conseil de surveillance de banques ou de compagnies d'assurances en cas d'incompétence ou de manque de fiabilité (conscience professionnelle). La loi bancaire stipule également que les membres d'un conseil de surveillance peuvent exercer au maximum six mandats dans des établissements bancaires, et qu'il ne peut y avoir plus de deux anciens dirigeants au conseil de surveillance.

Encadré 4.5. **Recommandations concernant le secteur bancaire**

Veiller à ce que les banques soient convenablement capitalisées

- Poursuivre les efforts d'assainissement des actifs irrécouvrables dans les bilans des banques et veiller à ce que les banques soient convenablement capitalisées. Les autorités devraient intervenir activement, en surveillant de près le niveau de fonds propres, notamment au moyen de tests de résistance financière, et en maintenant des instruments de soutien afin de fournir des capitaux publics, si nécessaire et en dernier ressort, aux banques qui ne sont pas en mesure de lever des fonds auprès de sources privées.

Réformer les *Landesbanken* et accroître l'efficience du système bancaire

- Restructurer les *Landesbanken* ; parmi les solutions envisageables, on retiendra la privatisation, la consolidation en une seule entité et le recentrage sur le cœur de leur mission. S'assurer qu'elles sont dotées d'un modèle économique viable.
- Harmoniser les règles du jeu entre les caisses d'épargne et les banques à capitaux privés, par exemple en ouvrant le secteur des caisses d'épargne à des participations privées comme dans d'autres pays européens.

Réglementation et contrôle des banques

- Centraliser comme prévu le contrôle entre les mains de la Bundesbank tout en veillant à ce que l'institution conserve une indépendance suffisante vis-à-vis du ministère des Finances. Renforcer les éléments macroprudentiels du contrôle.
- Élargir le champ du contrôle au-delà du respect de prescriptions quantitatives. Empêcher les arbitrages entre réglementations en poursuivant l'évolution vers une réglementation davantage fondée sur des principes. Les autorités de contrôle doivent traiter plus clairement que par le passé les risques inhérents à certaines stratégies commerciales.
- Envisager d'instaurer le provisionnement dynamique ainsi qu'un ratio d'endettement global à caractère contraignant.

Mettre en place un dispositif de restructuration et de liquidation de banques d'importance systémique qui permette une intervention suffisamment précoce des pouvoirs publics.

Notes

1. Voir l'allocution du ministre des Finances, M. Steinbrück, « Die Rolle des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft » prononcée le 9 juillet 2009 à Francfort/Main.
2. Ces estimations reposent sur une comparaison entre les valeurs nominales et les valeurs comptables des actifs titrisés inscrits dans les bilans des grandes banques allemandes et l'évolution de leur prix sur le marché depuis janvier 2007.
3. Les données correspondent à des montants totaux engagés, y compris les injections de liquidité, les garanties des engagements et les aides à l'assainissement des actifs.
4. Jusqu'en octobre 2009, le SOFFIN a apporté pour 127.7 milliards EUR de garanties, fourni 21.9 milliards EUR d'injections de capitaux et a racheté pour 5.9 milliards EUR d'actifs (Sachverständigenrat, 2009).
5. Les données font référence à l'année 2005 et sont extraites de la base de données de la Banque mondiale sur la réglementation et la supervision des banques. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les participations publiques dans le système bancaire se sont sensiblement accrues durant la crise financière en raison des opérations de sauvetage réalisées par les pouvoirs publics.
6. La rentabilité moyenne avant impôts des fonds propres sur la période 2000-07 a été de 4 % pour les *Landesbanken* et les institutions centrales des coopératives de crédit, de près de 10 % pour les caisses d'épargne et les coopératives de crédit et de 7½ pour cent pour les banques à capitaux privés.
7. Dans les *Landesbanken* qui étaient plus étroitement intégrées avec les caisses d'épargne (comme la Helaba), l'exposition aux actifs toxiques et les pertes durant la crise ont eu tendance à être moins graves (Dawson-Kropf et Rioual, 2009).
8. Voir Commission européenne (2009), Aides d'État : la Commission approuve un ensemble d'aides en faveur de la banque allemande WestLB (Press release IP/09/741, 12 mai 2009). La Commission de l'UE a demandé des réformes de moins grande importance pour la Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) : cet établissement devra être transformé en société anonyme, mais son actionariat peut être maintenu, même si l'influence politique qui s'exerce sur son activité commerciale doit être réduite par l'installation d'un expert indépendant à la tête de son conseil de surveillance (Press release IP/09/1927, 15 décembre 2009). D'autres affaires d'aides d'État concernant d'autres *Landesbanken* sont encore à l'étude.
9. Le rendement moyen des actifs sur la période 2000-07 aura été de 0.2 % pour les banques de dépôts, de 0.4 % pour les caisses d'épargne, de 0.5 % pour les banques coopératives et de 0.1 % pour les diverses autres catégories de banques. Une analyse de régression indique que cette moindre rentabilité semble là encore sans relation avec le cycle conjoncturel (Brunner et al., 2004).
10. Toutefois, une analyse réalisée sur une base désagrégée conclut que le ratio coûts/ bénéfices de la banque allemande médiane est élevé par rapport aux chiffres enregistrés dans les autres pays (Sachverständigenrat, 2008).
11. En 2007, le nombre d'établissements de crédit était de 2.46 pour 100 000 habitants en Allemagne, contre 1.73 pour la zone euro, hors Allemagne.
12. Les banques rachetées dans ces secteurs se caractérisent de façon prédominante par une faible capitalisation, des risques de crédit accrus et une efficacité relativement faible (Bundesbank, 2006).
13. Selon la proposition du Conseil des experts économiques, les actionnaires extérieurs ne pourraient détenir que des participations minoritaires afin de préserver la mission publique consistant à fournir des services bancaires sur le plan local, et de maintenir l'avantage d'appartenir au réseau des caisses d'épargne.
14. Conformément aux articles 13 et 14 de la Loi bancaire, les établissements doivent déclarer chaque trimestre à la Bundesbank leurs expositions et prêts de gros montant de 1.5 million EUR ou plus. La disposition essentielle réside dans la limitation d'une position de gros montant quelconque à 25 % du capital engagé pour le compte de l'intermédiation bancaire et à 25 % des fonds propres pour l'activité globale des établissements gérant un portefeuille de négociation. Une exposition de gros montant est définie comme une exposition vis-à-vis d'un emprunteur donné ou d'une même unité emprunteuse qui est supérieure ou égale à au moins 10 % du capital ou des fonds propres engagés. Les prêts de 1.5 million EUR ou plus à un emprunteur donné ou à une même entité emprunteuse doivent être déclarés à la Bundesbank. Son registre des crédits rassemble l'ensemble de ces déclarations, calcule l'endettement total d'un emprunteur donné ou d'une même unité

emprunteuse et notifie aux institutions déclarantes le montant total de l'endettement de leurs emprunteurs.

15. Jusqu'à la fin de 2007, l'exposition à ces structures hors bilan (structures *ad hoc*) n'avait pas besoin d'être adossée à du capital. Plus précisément, les lignes de crédit accordées à ces structures devaient uniquement être garanties par du capital si elles ne pouvaient pas être résiliées sans préavis et de façon inconditionnelle et si leur échéance initiale dépassait un an. Dans la pratique, ces lignes de crédit étaient généralement accordées avec une échéance de 364 jours, de sorte qu'elles n'avaient pas être prises en compte dans le chargement de capital. Cette pondération nulle pour des lignes de crédit à court terme a été en grande partie supprimée avec l'introduction du dispositif de Bâle II en janvier 2008 (voir Bundesbank, 2007, encadré 1.6).
16. Les seuils d'intervention devraient utilement consister en objectifs quantitatifs (la banque n'atteint pas certains ratios), comme cela a été fait dans le cadre du dispositif d'action correctrice rapide de la FDIC aux États-Unis, mais ils permettent aussi une évaluation reposant sur des principes, comme c'est le cas de la Loi bancaire britannique (Bundesbank, 2009).

Bibliographie

- Allen, F. et D. Gale (2004), « Competition and financial stability », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 36(3), pp. 453-480.
- Ayadi, R., R.H. Schmidt et S.C. Valverde (2009), *Investigating diversity in the Banking Sector in Europe – The performance and role of savings banks*, Center for European Policy Studies, Bruxelles.
- BCE (2008), *EU Banking Structures*, BCE, Francfort/main, octobre.
- Beck, T. et al. (2009), « Bank Ownership and Stability: Evidence from Germany », *Deutsche Bundesbank Working Paper Series*, à paraître, www.voxeu.org/index.php?q=node/3549.
- Boyd, J.H., G. de Nicoló et A.M. Jalal (2006), « Bank risk-taking and competition revisited: New theory and new evidence », *Documents de travail du FMI*, n° 06/297, FMI, Washington, DC.
- BRI (2009), « Strengthening the resilience of the banking sector », *Document consultatif du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire*, décembre.
- Brunner, A. et al. (2004), « Germany's three-pillar banking system – Cross-country perspectives in Europe », *Étude spéciale du FMI*, n° 233, FMI, Washington, DC.
- Bundesbank (2006), *Financial Stability Review 2006*.
- Bundesbank (2007), *Financial Stability Review 2007*.
- Bundesbank (2009), *Financial Stability Review 2009*.
- Dawson-Kropf, M. et P. Rioual (2009), *German Landesbanken: Facing an uncertain future*, FitchRatings Germany Special Comment, octobre.
- Deutsche Bank Research (2004), « Gelungene Sparkassenreform in Schweden: Gesamter Bankenmarkt profitiert von Privatisierung und Konsolidierung », *EU-Monitor* n° 14, mai.
- Fiorentino, E. et H. Herrmann (2009), « Effizienz und Wettbewerb im deutschen Bankensektor », *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, pp. 114-126.
- Fischer, K.-H. et C. Pfeil (2004), « Regulation and Competition in German Banking », dans Krahen, J.P. et R.H. Schmidt (éd.), *The German Financial System*, Oxford University Press, pp. 291-349.
- FMI (2003), « Germany: Financial System Stability Assessment », *Rapport du FMI sur les économies nationales*, n° 03/343, FMI, Washington, DC.
- FMI (2009), « Germany: 2008 Article IV Consultation – Staff Report », *Rapport du FMI sur les économies nationales*, n° 09/15, FMI, Washington, DC.
- Garcia Marco, T. et M.D. Robles-Fernandez (2008), « Risk-taking Behaviour and Ownership in the Banking Industry: The Spanish Evidence », *Journal of Economics and Business*, vol. 60, pp. 332-54.
- Hackethal, A. (2004), « German banks and banking structure », dans Krahen, J.P. et R.H. Schmidt (éd.), *The German Financial System*, Oxford University Press, pp. 71-105.
- Hartmann-Wendels, H. et al. (2009), *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise*.

- Hau, H. et M. Thum (2009), « Subprime crisis and board (in-)competence: Private vs. Public banks in Germany », *Economic Policy*, vol. 24/60, pp. 701-752.
- Ianotta, G., G. Nocera et A. Sironi (2007), « Ownership Structure, Risk and Performance in the European Banking Industry », *Journal of Banking and Finance*, vol. 31, pp. 2127-2149.
- Krahnen, J.-P. (2009), *Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht“ – Drucksache 16/12783 – im Finanzausschuss am 27.5.2009*, disponible à www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a07/anhoeerungen/2009/133/Stellungnahmen/20-Krahnen.pdf.
- OCDE (2009a), *Financial Market Trends*, 2009/1, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, OCDE, Paris.
- Quintyn, M., S. Ramirez et M.W. Taylor (2007), « The fear of freedom: Politicians and the independence and accountability of the financial sector supervisors », *Documents de travail du FMI*, n° 07/25, FMI, Washington, DC.
- Rochet, J.-C. (2008), *Why are there so many banking crises?*, Princeton University Press.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), *Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen – Jahresgutachten 2009*, Wiesbaden.
- Schmidt, R. et M. Tyrell (2004), « What constitutes a financial system in general and the German financial system in particular? », dans Krahnen, J.P. et R.H. Schmidt (éd.), *The German Financial System*, Oxford University Press, pp. 19-67.
- Schrooten, M. (2009), « Landesbanken: Rettung allein reicht nicht », *DIW Wochenbericht*, n° 24.
- Sinn, H.-W. (1997), *Der Staat im Bankwesen – Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland*, Verlag Beck.
- Stolz, S.M. et M. Wedow (2009), « Extraordinary measures in extraordinary times – Bank rescue operations in Europe and the US », *ECB Occasional Papers*, à paraître.

Chapitre 5

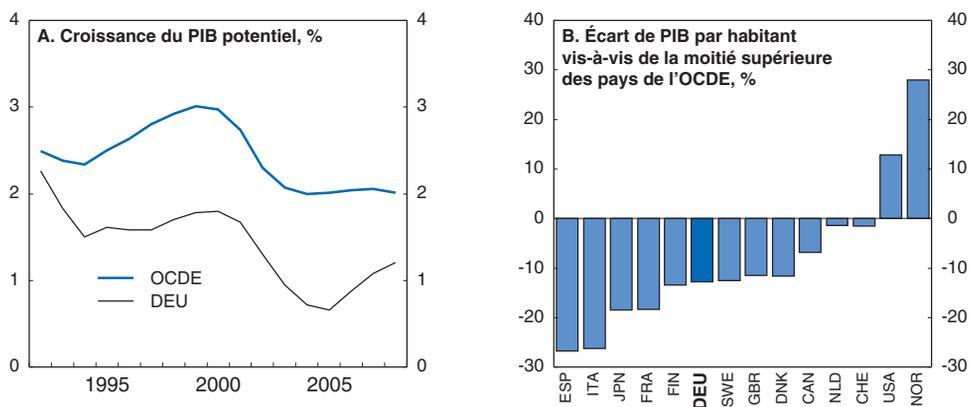
Des réformes structurelles pour stimuler la croissance potentielle dans un monde globalisé

Le taux de croissance potentielle, déjà faible depuis longtemps, a encore fléchi sous l'effet de la crise. Cette atonie tient surtout au manque de dynamisme d'un certain nombre de secteurs de services; la plupart des branches manufacturières, en revanche, ont connu une expansion rapide au cours des années qui ont précédé la crise, à la faveur d'une demande extérieure soutenue. Il s'agit aujourd'hui de consolider les résultats enregistrés jusqu'ici par les secteurs exportateurs et de faire en sorte que l'économie tout entière suive la même voie, en rendant les politiques publiques plus propices à l'innovation et au changement structurel. Plus précisément, il faut assouplir la réglementation des marchés de produits pour éviter qu'elle ne protège des activités non compétitives, améliorer les conditions-cadres de l'innovation, réformer encore le système éducatif de manière à créer un réservoir suffisant de travailleurs très qualifiés, et faire en sorte que la politique d'immigration facilite davantage l'entrée de travailleurs hautement qualifiés.

Les possibilités d'amélioration de la croissance potentielle sont encore considérables

S'il est vrai que l'instabilité de la croissance du PIB ces dernières années – forte expansion en 2006/07 suivie d'un ralentissement prononcé en 2008/09 – a détourné l'attention du caractère très insuffisant de la croissance tendancielle, le faible taux de croissance potentielle demeure foncièrement préoccupant. Entre 2000 et 2008, la croissance potentielle s'est établie en moyenne à 1.1 %, soit plus d'un point de moins que la moyenne OCDE (graphique 5.1, partie A). Tandis que plusieurs réformes ont contribué à renforcer la croissance potentielle depuis quelques années (par exemple, les réformes Hartz ont permis d'accroître l'utilisation de la main-d'œuvre), les possibilités d'amélioration demeurent importantes. L'écart entre le PIB par habitant de l'Allemagne et celui de la moitié supérieure des pays de l'OCDE a par ailleurs continué de se creuser au cours de la dernière décennie. En 2008, le niveau du PIB par habitant représentait 86 % de la moyenne de la moitié supérieure des pays de l'OCDE, l'Allemagne se classant ainsi au 14^e rang des pays membres (graphique 5.1, partie B).

Graphique 5.1. **Croissance potentielle et niveau de vie**



Note : Dans la partie B, écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple de la moitié supérieure des pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant à PPA constantes de 2005.

Source : OCDE, Bases de données des Perspectives économiques et des Comptes nationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816317723384>

La croissance a été particulièrement faible dans un certain nombre de secteurs de services...

La croissance a été particulièrement faible dans plusieurs secteurs de services (tableau 5.1). Globalement, la valeur ajoutée dans les services marchands¹ a augmenté de 2.2 % par an sur la période 2000-07, soit beaucoup moins que les 3.4 % observés aux États-Unis ou les 4.2 % enregistrés au Royaume-Uni, et même moins que la moyenne OCDE de 3.1 %. La différence par rapport à la moyenne OCDE est particulièrement prononcée en ce qui concerne le commerce de gros et de détail, où la croissance s'est inscrite en retrait de plus de 1½ point en Allemagne (il convient toutefois de tenir compte du fait que, dans

Tableau 5.1. **Croissance de la valeur ajoutée par secteur**

Moyenne annuelle, 2000-07, pourcentage

	DEU	OCDE ^{1,2}	FRA	ITA	JPN ¹	GBR	USA
Total	1.7	2.4	2.1	1.5	1.4	2.7	2.5
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	0.4	1.4	-0.3	-0.7	-0.9	0.9	4.5
Activités extractives	-5.0	-1.5	-	-0.8	1.7	-4.8	-1.5
Industries manufacturières	2.7	2.4	1.4	0.7	2.7	0.4	2.4
Électricité, gaz et eau	0.7	1.9	2.7	1.2	2.0	1.2	1.8
Construction	-3.3	0.1	2.1	2.5	-2.2	2.6	-2.3
Services marchands	2.2	3.1	2.8	2.0	1.4	4.2	3.4
Commerce de gros et de détail, restauration et hôtellerie	1.5	2.5	1.7	1.0	0.0	3.1	3.3
Transport, entreposage et communications	3.2	3.8	4.0	3.7	1.4	3.8	4.1
Finance, assurance, immobilier et services aux entreprises	2.3	3.2	3.0	2.3	2.4	4.8	3.3
Services collectifs, sociaux et personnels	1.1	1.8	1.1	1.1	1.6	1.8	1.8

1. 2000-06.

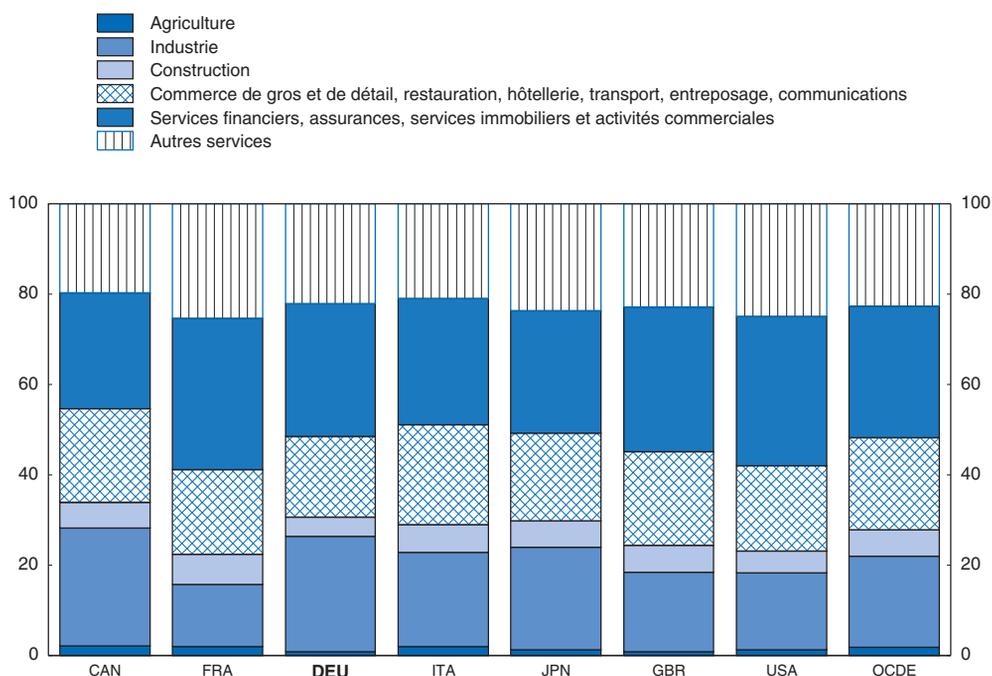
2. Moyenne pondérée de 27 pays de l'OCDE (activités extractives : 24 pays de l'OCDE), établie à partir du PIB réel aux PPA de 2005.

Source : OCDE (2009), Base de données pour l'analyse structurelle STAN.

certaines pays, l'expansion de ce secteur avait été amplifiée par l'évolution conjoncturelle avant la crise et que la valeur ajoutée dans la vente de gros s'est redressée ces dernières années en Allemagne, la croissance annuelle moyenne sur la période 2005-07 ayant dépassé la moyenne OCDE d'environ ¼ point). Les services aux entreprises, l'enseignement et les services personnels comme la culture et les sports ont eux aussi connu une expansion inférieure à la moyenne. La situation particulière des secteurs de services se reflète aussi dans la composition de la valeur ajoutée (graphique 5.2). Les services

Graphique 5.2. **Composition de la valeur ajoutée**

Pourcentage



Note : OCDE désigne la moyenne des parts de valeur ajoutée de 27 pays membres, pondérée par le PIB aux PPA de 2005, en USD. 2007 pour le Japon, les États-Unis et l'OCDE, 2004 pour le Canada et 2008 pour les autres pays.

Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux.

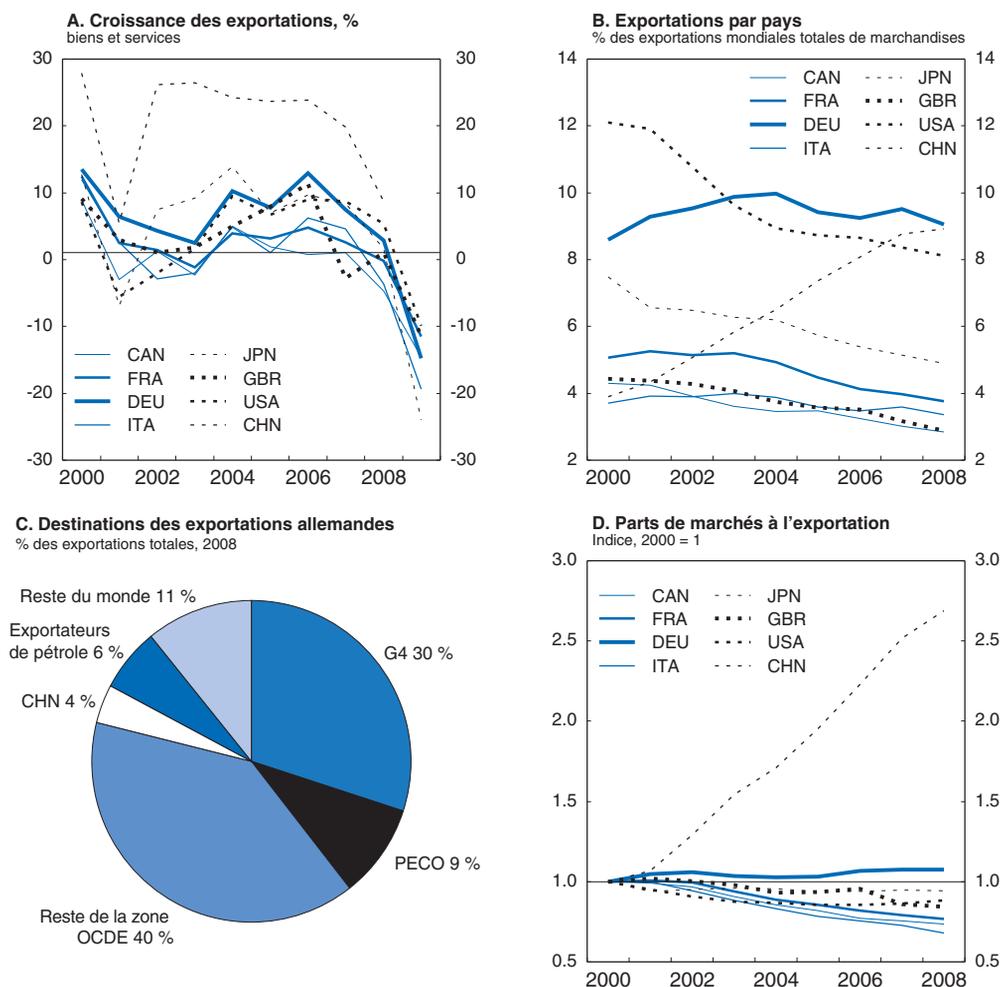
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816333366212>

marchands représentent environ 46½ pour cent de la valeur ajoutée totale, soit pratiquement le plus faible pourcentage parmi les économies du G7 (après le Japon).

... alors que la plupart des activités manufacturières exportatrices ont connu une expansion rapide

Contrairement aux secteurs de services, la plupart des activités manufacturières ont connu une expansion rapide avant la crise, à la faveur du dynamisme de la demande extérieure. La croissance a été particulièrement vigoureuse dans le secteur des machines et du matériel, ainsi que dans celui du matériel de transport, avec une progression annuelle moyenne de l'ordre de 5 % entre 2000 et 2007. L'expansion soutenue des activités manufacturières s'est accompagnée d'une envolée des exportations (graphique 5.3,

Graphique 5.3. Tendances générales du commerce extérieur



Note : Dans la partie A, les données 2009 pour CAN, ITA et GBR sont des moyennes sur la période T1-T3. Le G4 comprend les États-Unis, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Les PECO comprennent la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque. Dans la partie D, les parts de marchés d'exportation sont les exportations de biens et services en volume exprimées en proportion du marché d'exportation calculé selon la méthode décrite dans l'encadré A de Pain, N., A. Mourougane, F. Sédillot et L. Le Foulter (2005), « The new international trade model », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 440.

Source : OCDE (2009), Perspectives économiques, n° 86; FMI (2009), Direction des statistiques commerciales; OCDE, Base de donnée des Perspectives économiques et des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816347252122>

partie A). Bien que l'embellie des exportations soit devenue particulièrement nette au cours de la dernière phase de reprise, qui, au début notamment, a été exclusivement tirée par la demande extérieure, la croissance des exportations avait également été soutenue au cours des années précédentes. Entre 1995 et 2007, les exportations avaient progressé en moyenne de 8 % par an en termes réels. L'Allemagne a été récemment détrônée par la Chine du premier rang des exportateurs mondiaux (aux taux de change courants), mais elle assure encore un dixième environ des exportations mondiales totales (graphique 5.3, partie B). La forte augmentation des importations et des exportations depuis quelques années a donné naissance à la théorie du bazar, selon laquelle l'Allemagne ne serait qu'un lieu d'échange de biens et de services (encadré 5.1).

Encadré 5.1. Le débat sur la théorie du bazar

En vertu de la théorie du bazar élaborée par Sinn (2006), le niveau élevé et la rigidité des salaires allemands ont amené les entreprises allemandes à répondre à la concurrence croissante des pays à bas salaires en augmentant la part des activités en aval à forte intensité de capital physique et humain dans la valeur ajoutée, tout en externalisant et/ou en délocalisant les activités d'amont, utilisant davantage de main-d'œuvre non qualifiée, vers d'autres pays (d'Europe centrale et orientale pour l'industrie automobile, d'Asie pour les composants informatiques). Le produit de ces activités en amont est ensuite réimporté sous la forme de produits intermédiaires. Dans une certaine mesure, cette évolution est conforme au principe de la division internationale du travail – et elle est donc une bonne chose – car l'Allemagne dispose d'abondantes ressources en capital. Cependant, Sinn fait valoir que les rigidités salariales allemandes ont empêché une uniformisation des prix des facteurs et ont ainsi conduit à une externalisation/délocalisation excessive. En conséquence, l'Allemagne s'est retirée des activités de production pour se consacrer simplement aux échanges de produits. Cet effet se traduit par une augmentation des sorties d'IDE, un accroissement des exportations (l'internationalisation des chaînes d'approvisionnement ayant aidé les entreprises allemandes à améliorer leur compétitivité sur le plan des coûts), un gonflement de la part importée dans les exportations et une diminution de l'activité productive au niveau national. En outre, comme la contraction des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre a mis sur le marché plus de travailleurs que ne pouvait en absorber l'expansion des secteurs à forte intensité de capital, le chômage a augmenté. Selon cette théorie, si les salaires avaient pu baisser, une grande partie des activités à forte intensité de main-d'œuvre auraient survécu et les industries auraient été incitées à choisir des processus de production moins capitalistiques.

Ces dernières années, la théorie du bazar a suscité de nombreux débats dans les milieux économiques allemands. Dans un ouvrage récent, Snower *et al.* (2009) estiment que le processus de mondialisation qui s'est amorcé au milieu des années 90 se caractérise non pas par une spécialisation des pays développés dans les emplois qualifiés et les produits à forte intensité capitaliste, comme le faisait valoir Sinn (2006), mais par une décomposition géographique des chaînes de valeur en vertu de laquelle les travailleurs, accomplissant des tâches similaires dans différents pays, sont en concurrence les uns avec les autres. Les conséquences de la théorie de Sinn ont par ailleurs été remises en cause par l'analyse empirique. Par exemple, pour Moser *et al.* (2009), rien ne prouve que la délocalisation réduise l'assise de l'activité productive nationale, comme le suppose la théorie du bazar. Au contraire, les entreprises qui délocalisent leur production accroissent leur part de marché intérieur et extérieur aux dépens des entreprises qui ne délocalisent pas, grâce à des gains de productivité*. De même, la Bundesbank (2006a) démontre que les

Encadré 5.1. Le débat sur la théorie du bazar (suite)

investissements directs allemands à l'étranger ont un effet neutre sur l'investissement productif intérieur dans le court terme et qu'ils le font augmenter sur le long terme.

Néanmoins, la délocalisation s'accompagne sans doute d'une diminution de la demande de main-d'œuvre au niveau national si les gains liés aux améliorations de la compétitivité internationale sur le plan des coûts ne sont pas plus importants que les pertes découlant de la délocalisation d'emplois vers des pays étrangers (voir également Sachverständigenrat, 2004). D'après des études économétriques concernant l'Allemagne, il est difficile de se prononcer sur ce point. Utilisant des microdonnées, Moser *et al.* (2009) observent que la contraction de la demande de main-d'œuvre est plus prononcée que l'augmentation de la productivité. Dans le même ordre d'idées, Becker *et al.* (2005) calculent qu'une augmentation de 1 % de l'écart de rémunération entre l'Allemagne et les pays d'accueil d'Europe centrale et orientale s'accompagne d'une diminution de 0.05 % de l'emploi dans les multinationales établies en Allemagne. Geishecker (2006) démontre que l'externalisation internationale est un facteur explicatif important de la baisse de la demande relative de travailleurs manuels observée durant les années 90 dans les activités manufacturières allemandes. Dans une étude ultérieure, le même auteur constate que l'externalisation internationale réduit sensiblement la sécurité de l'emploi au niveau individuel, cet effet étant à peu près identique pour tous les niveaux de qualification (Geishecker, 2008). Bachmann et Braun (2008), en revanche, n'observent aucun impact significatif de l'externalisation internationale sur la stabilité globale de l'emploi dans le secteur manufacturier (la stabilité de l'emploi augmente même dans le secteur des services), mais les auteurs reconnaissent que le risque de chômage s'accroît pour certains groupes de travailleurs des industries manufacturières, notamment les travailleurs moyennement qualifiés et les travailleurs âgés. Molnar *et al.* (2008) aboutissent à un résultat comparable, montrant qu'une expansion de l'emploi dans les filiales étrangères d'entreprises à capitaux allemands n'a pas d'effet significatif sur l'emploi en Allemagne. Plusieurs études mettent même en évidence des effets positifs de la délocalisation des activités sur l'emploi au niveau national (Klodt, 2004; Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2004).

* Des données empiriques concernant le lien entre l'externalisation internationale et la productivité sont également présentées par Amity et Wei (2006), Egger et Egger (2006) et Görg *et al.* (2008).

La forte croissance des exportations s'explique notamment par l'expansion rapide de l'activité économique mondiale et donc du marché d'exportation potentiel de l'Allemagne. Entre 2000 et 2007, la taille du marché d'exportation potentiel (somme pondérée des importations de biens et services des partenaires commerciaux de l'Allemagne) a augmenté de plus de 50 %. En dépit de l'importance croissante des économies non membres de l'OCDE (Chine et pays exportateurs de pétrole, notamment) parmi les destinations des exportations allemandes, la zone OCDE absorbe encore environ 80 % des marchandises expédiées à l'étranger (contre 85 % en 2000)². Parmi les pays de l'OCDE, les pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque) sont ceux dont la demande de produits allemands a le plus augmenté (graphique 5.3, partie C). En revanche, malgré des augmentations similaires de leurs marchés d'exportation potentiels, la plupart des autres pays de l'OCDE n'ont pas vu leurs exportations progresser dans les mêmes proportions que les exportations allemandes³. Les entreprises allemandes se sont distinguées de leurs concurrentes des autres pays de

l'OCDE par le fait qu'elles sont parvenues à gagner des parts de marché à un moment où des pays émergents à bas coûts ont fait leur entrée dans l'économie mondiale. Alors que beaucoup de pays de l'OCDE ont perdu des parts de marché ces dernières années au profit d'économies émergentes d'Asie et d'Europe centrale et orientale, les exportateurs allemands ont même réussi à accroître légèrement leur part de marché (graphique 5.3, partie D).

Une analyse empirique révèle que les gains de parts de marché ont été dans une large mesure le fruit de l'amélioration de la compétitivité-prix des produits allemands (encadré 5.2). Les salaires nominaux ont très peu progressé, notamment à partir de la récession de 2002/03, ce qui a fait baisser les coûts unitaires de main-d'œuvre. De fait, en 2008, le niveau des salaires réels (corrigés par le déflateur du PIB) était pratiquement le même qu'en 2001. Les entreprises allemandes ont aussi bénéficié d'une réduction de leurs coûts due à la délocalisation et/ou à l'externalisation d'une partie de leurs chaînes d'approvisionnement vers des pays à coûts plus bas d'Europe centrale et orientale (encadré 5.1)⁴. Marin (2004) estime que les coûts unitaires de main-d'œuvre peuvent être réduits d'environ 72 % par ces délocalisations. Les facteurs hors prix, principale source de l'augmentation des exportations observée durant les années 90, semblent n'avoir joué qu'un rôle mineur dans l'envolée des exportations qui a précédé la crise.

Encadré 5.2. À quoi tient l'envolée des exportations allemandes ?

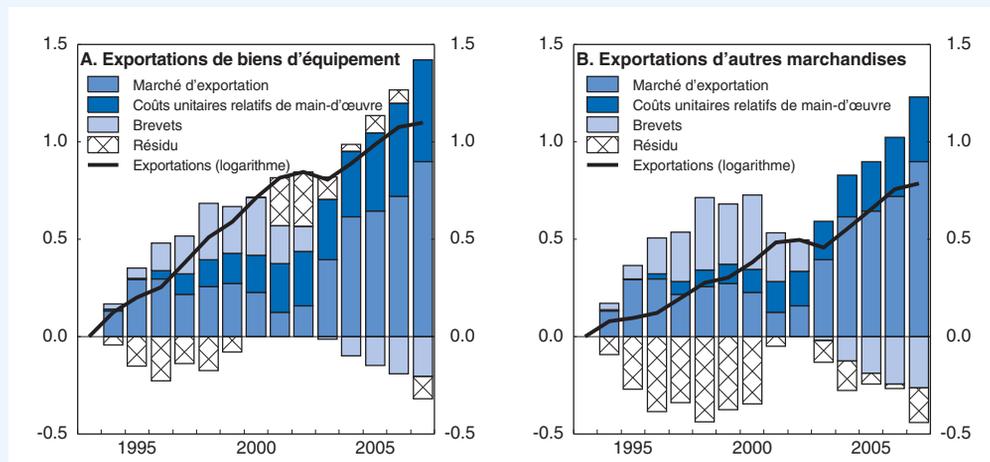
Plusieurs études empiriques analysent les raisons expliquant la forte augmentation des exportations allemandes. Allard *et al.* (2005) montrent que l'accroissement de la demande extérieure a été le principal facteur de croissance des exportations de marchandises entre 2001 et 2004, alors que la plus grande partie de la progression des exportations de services s'explique par une tendance temporelle (l'augmentation de la demande extérieure ayant joué un rôle un peu plus limité). L'appréciation des coûts unitaires de main-d'œuvre en termes de taux de change effectif réel a exercé une influence négative sur la croissance des exportations, encore que l'ampleur de cet effet soit relativement faible dans le cas des exportations de marchandises. Danninger et Joutz (2007) étudient la pertinence de quatre explications possibles : l'existence de liens avec des partenaires commerciaux connaissant une croissance rapide, l'amélioration de la compétitivité-coûts grâce aux délocalisations, les gains de compétitivité-coûts à la faveur de la modération salariale et la spécialisation dans la production de biens d'équipement. Les auteurs constatent que les deux premiers facteurs expliquent à hauteur de 60 % environ la croissance plus rapide des exportations allemandes entre 2000 et 2005 par rapport aux autres pays industriels, alors que la baisse relative des coûts unitaires de main-d'œuvre n'aurait joué qu'un rôle relativement mineur. S'agissant de l'influence de la spécialisation de l'Allemagne dans la production de biens d'équipement, les auteurs ne parviennent pas à se prononcer. Il en va de même pour Stahn (2006), qui régresse les exportations sur la demande réelle des marchés d'exportation et sur un indice de la compétitivité-prix (déflateur des ventes totales par rapport aux pays concurrents). L'influence de l'activité économique des partenaires commerciaux semble l'avoir emporté sur l'effet de la compétitivité-prix entre 1993 et 2004. La Bundesbank (2006c) tient également compte du rôle de la compétitivité hors prix, mesurée par le niveau des investissements directs étrangers en Allemagne et allemands à l'étranger par rapport aux stocks d'investissement direct mondiaux. D'après cette étude, l'amélioration de la compétitivité-prix est la principale cause des gains de parts de marché réalisés entre 1995 et 2005, tandis que l'amélioration de la compétitivité hors prix (bien que statistiquement significative) n'aurait joué qu'un rôle négligeable.

Afin d'examiner de façon plus approfondie les raisons de la forte augmentation des exportations allemandes, on a estimé plusieurs équations mettant en relation le volume des exportations avec un indicateur représentant le marché d'exportation et des indicateurs de compétitivité-prix et hors prix (voir

Encadré 5.2. À quoi tient l'envolée des exportations allemandes ? (suite)

annexe 5.A1 pour une description détaillée de la méthodologie et des données utilisées). Les équations sont estimées séparément pour les biens d'équipement et pour les autres biens de manière à déterminer si l'importance des variables explicatives diffère entre les deux catégories de produits. Les résultats des estimations révèlent que la forte croissance des exportations de biens d'équipement observée durant les années 90 est attribuable dans une large mesure à l'amélioration de la compétitivité hors prix des exportations allemandes (graphique 5.4, partie A). L'accroissement du nombre de brevets triadiques par million d'habitants déposés auprès de l'Office européen des brevets, de l'Office japonais des brevets et de l'US Patent and Trademark Office, par rapport aux pays concurrents, explique deux cinquièmes de l'augmentation des exportations de biens d'équipement observée entre 1993 et 2000. À partir de 2000, l'évolution de la compétitivité hors prix n'a pas beaucoup contribué à l'envolée des exportations de biens d'équipement, constatation qui concorde avec l'analyse de la Bundesbank (2006c). À partir de 2000, cette variable a même contribué à un recul des exportations de biens d'équipement, car l'Allemagne a déposé moins de brevets que ses concurrents. En revanche, la croissance des exportations a été étayée par l'amélioration de la compétitivité-prix des produits allemands. Entre 2000 et 2007, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont diminué de 1¼ pour cent en Allemagne, alors qu'ils augmentaient de 16½ pour cent (chiffre pondéré en fonction du volume des échanges) dans les pays concurrents. La situation est assez similaire en ce qui concerne les exportations de marchandises hors biens d'équipement (graphique 5.4, partie B). L'amélioration de la compétitivité-coûts des entreprises allemandes a contribué ces dernières années à la croissance des exportations, facteur qui a été plus que compensé par les pertes de compétitivité hors prix. La croissance des exportations de marchandises hors biens d'équipement a donc été due uniquement à une extension de la taille du marché d'exportation de l'Allemagne, tandis que des parts de marché ont été perdues.

Graphique 5.4. Déterminants des exportations de biens d'équipement et d'autres marchandises



Source : Estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816352508021>

L'envolée des exportations s'est brusquement interrompue sous l'effet de la crise économique mondiale. Au deuxième trimestre 2009, les exportations allemandes accusaient une baisse de 18½ pour cent sur un an, recul sans précédent depuis la guerre. L'Allemagne n'a pas été la seule à connaître une telle dégradation – la majorité des pays de l'OCDE ont enregistré une chute sans précédent de leurs exportations en volume au cours de cette période – mais elle a été plus durement touchée que beaucoup d'autres. Cela tient à la composition des exportations allemandes, où les secteurs qui ont été le plus gravement touchés par la crise occupaient une place très importante. La construction mécanique et le matériel de transport constituent le premier secteur exportateur, avec les deux tiers environ des exportations totales. Les ventes de ce secteur à l'étranger ont baissé d'un tiers environ entre le deuxième trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009, avec des reculs particulièrement prononcés en ce qui concerne les exportations de véhicules et de sous-ensembles automobiles, qui occupent une place prépondérante dans le secteur de la construction mécanique et du matériel de transport⁵.

Il faut renforcer le dynamisme des secteurs exportateurs et l'étendre à d'autres pans de l'économie...

L'effondrement des exportations a amené certains commentateurs à craindre que l'Allemagne ne soit trop tributaire des exportations comme principale source de croissance. Cependant, le repli que connaissent actuellement les secteurs exportateurs ne sera très probablement que temporaire, et les exportations devraient recommencer à augmenter parallèlement au redressement du PIB mondial. Le véritable enjeu est donc ailleurs. *Premièrement*, il va falloir faire en sorte que l'ensemble de l'économie connaisse une évolution aussi favorable que celle qu'a suivie le secteur exportateur dans le passé. Si l'expansion de certaines activités – de services notamment – est freinée par la politique publique (politique industrielle ou réglementation favorisant certains secteurs, par exemple), il faut réorienter l'action des pouvoirs publics pour permettre à ces activités de se développer et d'exploiter les possibilités offertes par la mondialisation.

Deuxièmement, les pouvoirs publics doivent veiller à ce qu'aucun obstacle structurel ne vienne empêcher les entreprises de préserver et/ou d'accroître leur avantage concurrentiel. La mondialisation expose largement les entreprises à la concurrence étrangère, et ce phénomène concerne non seulement les entreprises manufacturières mais, de plus en plus, les activités de services, car de nombreux services font désormais eux aussi l'objet d'échanges internationaux. L'intégration croissante des pays émergents dans l'économie mondiale remet en cause les avantages comparatifs dont jouissaient jusqu'ici les entreprises des pays de l'OCDE⁶. Utiliser principalement la réduction des coûts pour rester compétitives, comme les entreprises l'ont fait pendant la période de forte expansion des exportations, entre 2004 et 2007, ne semble pas constituer un modèle économique viable à moyen ou long terme étant donné les gisements considérables de main-d'œuvre peu coûteuse dont disposent les marchés émergents, notamment la Chine et l'Inde. Les entreprises doivent au contraire s'efforcer davantage d'améliorer la qualité et la diversité de leurs produits et services, comme elles l'ont fait durant les années 90 (encadré 5.2) et mettre davantage l'accent sur les activités à forte intensité de connaissances et à forte valeur ajoutée (OCDE, 2007a). Bien que l'Allemagne semble relativement bien placée en ce qui concerne la technicité de ses produits (encadré 5.3), il est à craindre que cet avantage ne finisse par s'estomper lorsque les marchés émergents vont commencer à prendre pied dans les domaines où les entreprises allemandes sont actuellement en position de force.

Rehausser le dynamisme économique et renforcer l'attrait de l'Allemagne aux yeux des investisseurs grâce à des réformes structurelles contribuerait aussi à réduire les déséquilibres extérieurs. On l'a vu au chapitre 1, la contraction des investissements intérieurs du secteur des entreprises dans la première moitié des années 2000 a nettement contribué à l'augmentation de l'excédent de la balance courante. Cette contraction s'est répercutée sur les sorties nettes de capitaux, qui ont consisté pour partie en investissements directs à l'étranger, les entreprises s'efforçant de profiter d'un environnement entrepreneurial plus favorable en Europe orientale, et pour partie en prêts nets à l'étranger par les banques. Des réformes structurelles pourraient inverser cette tendance en encourageant les entreprises à investir plus massivement en Allemagne qu'à l'étranger, ce qui se traduirait aussi par un accroissement des prêts bancaires au secteur des entreprises nationales.

... en rendant les conditions-cadres plus propices à l'innovation et au changement structurel

Les deux enjeux évoqués plus haut – croissance un peu molle dans un certain nombre de secteurs (de services, surtout) et concurrence grandissante des marchés émergents – ont des implications similaires en termes de politique publique, à savoir qu'il faut rendre les conditions-cadres plus propices à l'innovation et au changement structurel. En dépit des progrès considérables accomplis dans ce domaine depuis quelques années, un certain nombre de problèmes subsistent :

- *La législation sur la protection de l'emploi* demeure stricte pour les emplois réguliers par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, ce qui risque de ralentir les mutations structurelles en réduisant la rotation des emplois et la mobilité des travailleurs et de freiner la croissance dans les secteurs de services (à forte intensité de main-d'œuvre). De surcroît, une intensification des politiques actives du marché du travail pourrait atténuer les conséquences négatives du changement structurel pour les travailleurs en facilitant la transition entre les emplois (chapitre 2).
- Bien que la *réglementation des marchés de produits (RMP)* anticoncurrentielle ait été considérablement réduite ces dernières années, la réglementation demeure plus lourde en Allemagne que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ce qui nuit sans doute au changement structurel en protégeant des activités qui ne sont pas compétitives. Arnold et al. (2009) estiment qu'un alignement de la RMP sur celle des économies les plus avancées de l'OCDE pourrait améliorer d'un point supplémentaire la productivité du travail sur une période de 10 ans.
- *L'investissement dans la R-D* est indispensable pour permettre aux entreprises de rester compétitives, notamment dans les activités à forte intensité de connaissances. En proportion du PIB, l'Allemagne consacre plus de dépenses à la R-D que la plupart des autres économies de l'OCDE. Alors que les dépenses de R-D sont concentrées dans les activités manufacturières de moyenne-haute technologie, les secteurs de haute technologie et, en particulier, les activités de services, reçoivent une part inférieure à la moyenne des ressources financières totales consacrées aux activités de R-D.
- La mondialisation et le progrès technique augmentent la demande relative de travailleurs très qualifiés et la nécessité de disposer d'une main-d'œuvre plus flexible qui puisse se recycler aisément en réponse à l'évolution des conditions économiques. En

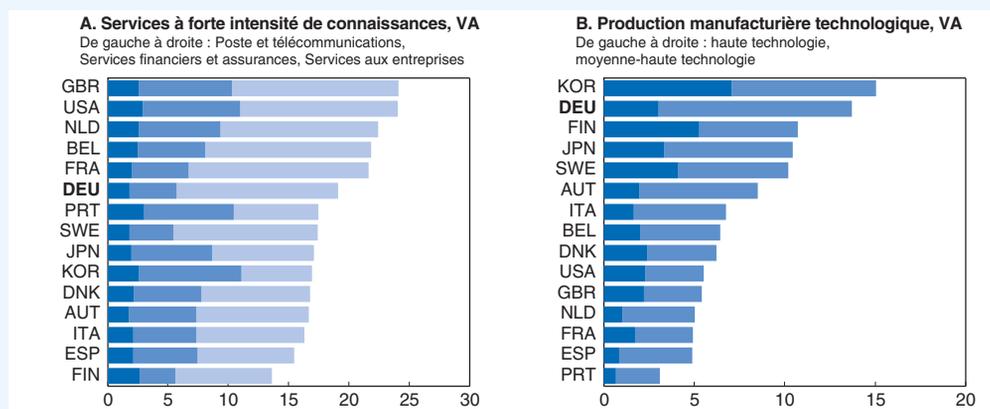
Encadré 5.3. La technicité des produits allemands

L'intégration croissante des économies émergentes dans le commerce international oblige les entreprises des pays de l'OCDE à monter en gamme afin de préserver leur avantage concurrentiel. La part des activités manufacturières de haute technologie et de moyenne-haute technologie dans la valeur ajoutée de la zone OCDE a diminué au cours de la dernière décennie, sous l'effet d'un déplacement global régulier de ces activités vers les pays non membres (OCDE, 2007a). Parmi les grands pays de l'OCDE, seuls l'Allemagne, le Japon et la Corée sont parvenus à maintenir leur présence dans les activités manufacturières de haute et moyenne-haute technologie. La part des services marchands à forte intensité de connaissances, en revanche, a régulièrement augmenté et représente aujourd'hui plus d'un cinquième de la valeur ajoutée dans la zone OCDE.

En Allemagne, les services marchands à forte intensité de connaissances représentent 19½ pour cent de la valeur ajoutée, chiffre très légèrement inférieur à la moyenne OCDE (graphique 5.5, partie A). Dans cette catégorie, les services aux entreprises (activités juridiques et comptables, services de conseil, par exemple) occupent la plus large place, alors que les services financiers et d'assurance ont un rôle plus limité. Simultanément, l'Allemagne est le premier producteur de produits manufacturés de moyenne-haute technologie (graphique 5.5, partie B); les machines et équipements et le matériel de transport se taillent la part du lion. La part des produits manufacturés de haute technologie dans la valeur ajoutée totale est à peu près identique à la moyenne OCDE, les instruments médicaux, de précision et d'optique étant relativement surreprésentés, tandis que les appareils de radio, télévision et communication sont relativement sous-représentés. La composition de la valeur ajoutée de l'Allemagne se reflète dans la structure de ses échanges commerciaux. L'examen du solde commercial (qui donne une meilleure idée des atouts et des faiblesses d'un pays que les seules exportations, car l'importance croissante des chaînes de valeur mondiales rend les exportations très tributaires des importations au sein d'une branche donnée) révèle que l'Allemagne se spécialise dans les produits de moyenne-haute technologie, sur lesquels elle dégage un excédent commercial de l'ordre de 7 %¹.

Graphique 5.5. Produits technologiques et services marchands à forte intensité de connaissances

En pourcentage de la valeur ajoutée brute totale (VA), 2007 ou 2006



Note : 2007 pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France et l'Italie; 2006 pour les autres pays. Pour une classification des activités manufacturières en fonction de leur niveau technologique, voir OCDE (2007), *Science, technologie et industrie*, Tableau de bord de l'OCDE 2007, annexe 1.

Source : OCDE (2009), Base de données STAN pour l'analyse structurelle.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816354774417>

Encadré 5.3. La technicité des produits allemands (suite)

Bien que la part des produits de haute technologie soit un peu plus faible que dans d'autres pays de l'OCDE, l'Allemagne semble relativement bien placée en termes de spécialisation sectorielle. Néanmoins, cet avantage risque de s'estomper avec le temps. Les économies émergentes tendent encore à privilégier les activités de production à forte intensité de main-d'œuvre (s'il est vrai que la Chine exporte des produits de haute technologie comme les équipements TIC, elle se concentre sur les étapes du processus de production à forte intensité de main-d'œuvre comme l'assemblage et elle importe les pièces et composants les plus complexes), mais il est très probable qu'à mesure qu'elles se développeront, elles cibleront certains des secteurs dans lesquels l'Allemagne occupe actuellement une position prédominante, comme la construction automobile (Denis *et al.*, 2006; Egelin *et al.*, 2007)². On constate d'ailleurs que cette évolution s'est déjà amorcée : selon une étude de l'OCDE (2007b), bien que la corrélation entre les avantages comparatifs révélés de l'Allemagne et ceux des économies dynamiques d'Asie soit encore négative, elle augmente plus rapidement que pour aucune des autres économies de l'OCDE examinées³. Parallèlement, le nombre de créations d'entreprises dans les secteurs à forte intensité de connaissances et de haute technologie est en diminution (Niefert *et al.*, 2006), ce qui témoigne sans doute d'un affaiblissement progressif de la position de l'Allemagne dans ces secteurs.

1. Le solde commercial est déficitaire en ce qui concerne les produits de haute technologie, de moyenne-faible technologie et de faible technologie.
2. Bien que la Chine ait enregistré une forte croissance de ses dépôts de brevets depuis 1995, sa part dans les brevets triadiques (brevets délivrés par l'US Patent and Trademark Office, l'Office japonais des brevets et l'Office européen des brevets) est peu importante. En 2006, elle était à l'origine de 1 % de l'ensemble des demandes de brevets, contre 12 % pour l'Allemagne et 97 % pour la zone OCDE.
3. L'avantage comparatif n'est pas directement observable, mais Balassa (1965) a fait valoir qu'il pouvait être « révélé » par la structure effective des échanges commerciaux et a proposé un indice de l'avantage comparatif révélé, qui mesure la part des exportations d'un pays pour chaque produit par rapport aux exportations mondiales du même produit. Voir Rae et Sollie (2007) pour une analyse plus approfondie.

dépît des réformes récentes, il faut aller plus loin pour préparer le système éducatif allemand à relever ces défis.

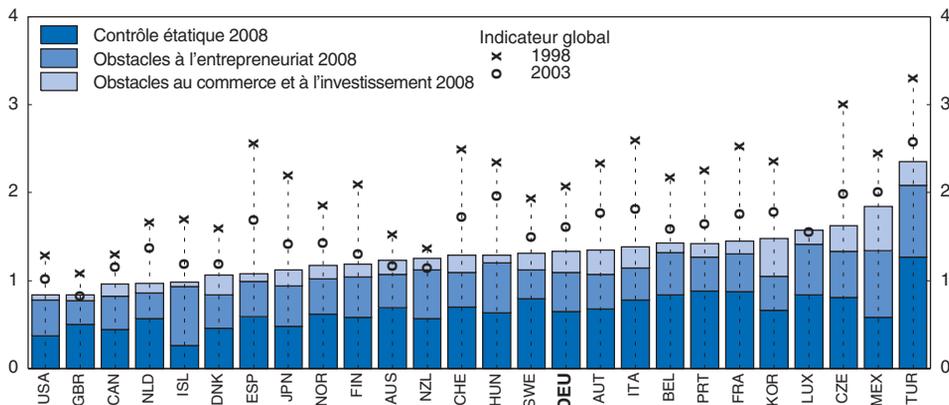
- L'Allemagne ne s'est pas dotée d'une *politique de l'immigration* globale qui lui permettrait d'attirer des travailleurs étrangers très qualifiés (y compris des étrangers ayant fait des études en Allemagne) dont la présence sera nécessaire pour éviter l'apparition de pénuries de main-d'œuvre qualifiée (notamment à court et moyen terme, étant donné le retard avec lequel la réforme de l'enseignement produit ses effets). À cet égard, l'amorce d'un exode des cerveaux est manifestement préoccupante.

La réglementation des marchés de produits doit devenir plus propice à la concurrence

En dépit de progrès considérables dans la réduction de la réglementation des marchés de produits (RMP) à caractère anticoncurrentiel, la réglementation demeure plus lourde en Allemagne que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE⁷. Si l'on considère l'indicateur RMP de l'OCDE pour l'ensemble de l'économie, l'Allemagne se place au 14^e rang sur 28 pays pour ce qui est du contrôle étatique, au 16^e rang pour les obstacles à l'entrepreneuriat et au 20^e rang pour les obstacles aux échanges et à l'investissement (graphique 5.6). Cette situation est confirmée par l'édition 2010 de l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale, qui ne classe l'Allemagne que dans la médiane des pays de l'OCDE. Comme le

Graphique 5.6. La réglementation des marchés de produits dans l'ensemble de l'économie

Échelle de 0 à 6 par degré croissant de restrictivité



Source : OCDE (2009), Base de données internationales sur la réglementation des marchés de produits, www.oecd.org/eco/pmr.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816361756414>

défi de la mondialisation consiste essentiellement à faire face au changement, dans certains secteurs les obstacles encore relativement importants à la concurrence apparaissent préoccupants. En ralentissant le rythme auquel les entreprises réagissent à l'évolution des marchés et adaptent en conséquence leur stratégie commerciale, ils réduisent la capacité de l'économie à relever les défis de la mondialisation⁸. Dans les pays se situant à la frontière technologique, en particulier, la concurrence favorise l'innovation.

L'élimination des derniers obstacles à l'entrée et à la sortie des entreprises facilitera le changement

Ces dernières années, l'Allemagne a pris des mesures importantes pour éliminer les obstacles à l'entrepreneuriat. Depuis 2003, elle est remontée de 6 rangs dans le classement relatif à cette sous-catégorie de l'indicateur de RMP de l'OCDE. La charge administrative imposée aux entreprises a été notablement allégée (l'Allemagne est passée de la 17^e à la 2^e place à cet égard) grâce à une réduction du nombre de formalités obligatoires que le créateur d'une entreprise doit accomplir pour immatriculer celle-ci, ainsi que le nombre d'organismes publics et privés avec lesquels il doit entrer en rapport (par exemple, des points de contact uniques ont été créés conformément à la directive Services de l'UE). Ces réformes ont considérablement réduit les délais et les coûts de création d'une entreprise. Néanmoins, un certain nombre de problèmes n'ont pas encore été résolus. En particulier, le système d'autorisation et de permis demeure plus lourd que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (l'Allemagne se situe au 23^e rang sur 27 pays en ce qui concerne cet indicateur). En outre, les obstacles à l'entrée demeurent importants dans plusieurs activités de services, comme on le verra ci-après.

Outre la création d'entreprises, la fermeture des entreprises en difficulté est souvent aussi considérée comme un facteur de dynamisme économique. Il semble plus difficile de fermer une entreprise en Allemagne que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. D'après la dernière enquête *Doing Business*, l'Allemagne se situe au 21^e rang des pays de l'OCDE en ce qui concerne cet indicateur, en raison des coûts et du temps nécessaires. La législation en matière d'insolvabilité a été profondément remaniée en 1999, l'accent étant mis non plus sur la liquidation des entreprises en difficulté mais sur leur restructuration, selon des

modalités comparables aux dispositions du chapitre XI de la loi des États-Unis sur les faillites. Cependant, la possibilité de restructuration est rarement utilisée, en dépit de plusieurs tentatives récentes de simplification des formalités. Les conditions strictes à respecter en cas de cession d'une entreprise insolvable (par exemple, les licenciements liés à un transfert de propriété sont illégaux) et des formalités encore trop complexes y font obstacle. Afin de favoriser un plus large recours aux possibilités de restructuration des entreprises qui ne peuvent pas être renflouées, il importe d'affiner et de développer la législation en vigueur en matière d'insolvabilité.

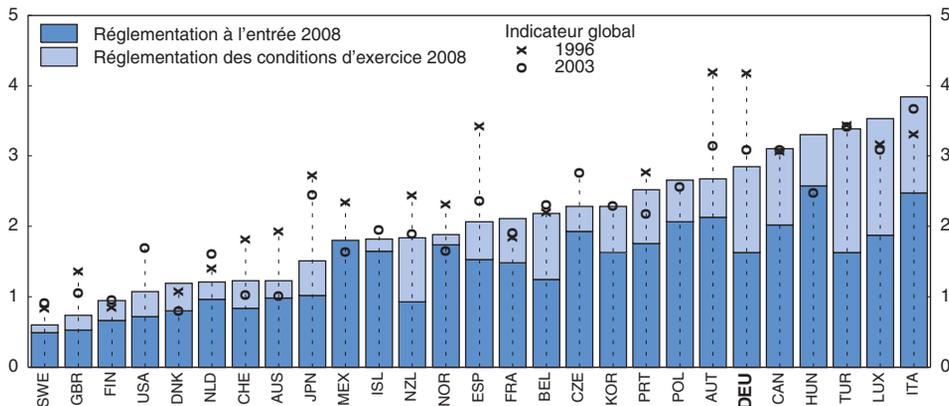
La stricte réglementation des services professionnels entrave la concurrence

Si le cadre réglementaire est devenu globalement plus propice à la concurrence depuis quelques années, des efforts supplémentaires doivent être consentis pour améliorer la réglementation sectorielle. Deux domaines viennent automatiquement à l'esprit à cet égard : les services professionnels (expertise comptable et conseils juridiques, par exemple) et les industries de réseau⁹. Comme les services professionnels sont utilisés par les entreprises comme des facteurs de production intermédiaires, un manque de concurrence dans ces secteurs non seulement entrave leur expansion, mais impose aussi des coûts à l'ensemble de l'économie. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les services professionnels sont soumis à tout un ensemble de réglementations concernant notamment la durée obligatoire d'exercice de la profession pour être reconnu membre de celle-ci à part entière, le passage d'examens professionnels obligatoires, les restrictions applicables à la coopération entre professions et les règles applicables aux tâches pouvant être accomplies. Ces obstacles réglementaires, qui peuvent être imposés par les pouvoirs publics ou par les chambres professionnelles elles-mêmes, sont généralement motivés par les défaillances du marché dues à une asymétrie de l'information entre les membres des professions libérales et les consommateurs. Cependant, le degré très variable des restrictions imposées par cette réglementation suivant les pays incite à penser que, dans certains pays, les règles vont au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer une qualité de service suffisante. Il semble y avoir une tendance, notamment en cas d'autorégulation, à imposer des règles excessivement strictes afin de pouvoir exploiter des rentes économiques (OCDE, 2007c). Parallèlement, des études empiriques révèlent que les performances économiques des services professionnels dans les pays où la réglementation est relativement légère sont comparables à celles que l'on peut observer dans les pays où la réglementation est relativement lourde, si bien que les restrictions pourraient être assouplies, ou du moins ramenées au même niveau que dans les pays comparables (Paterson *et al.*, 2007).

L'Allemagne est parvenue, dans le passé, à rendre le cadre réglementaire des services professionnels plus respectueux de la concurrence (par exemple, les niveaux de formation requis et les restrictions concernant la forme des activités ont été assouplies dans plusieurs professions), mais elle n'a guère enregistré de nouveaux progrès à cet égard au cours de la période récente (graphique 5.7)¹⁰. Selon le dernier classement établi sur la base des indicateurs RMP, l'Allemagne se situe au 22^e rang sur 27, sa réglementation en ce qui concerne l'entrée dans les services professionnels et leur pratique étant plus restrictive que dans les autres pays. En dépit des difficultés soulevées par ces réformes compte tenu des rentes de situation préexistantes, il faudrait s'efforcer davantage d'assouplir la réglementation relative à l'exercice de ces professions. On pourrait notamment réduire encore les dernières restrictions qui font obstacle à la coopération entre divers

Graphique 5.7. **Réglementation des services professionnels**

Échelle de 0 à 6 par degré croissant de restrictivité



Source : OCDE (2009), Base de données internationales sur la réglementation des marchés de produits, www.oecd.org/eco/pmr.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816362504285>

professionnels (par exemple, les comptables, les architectes et les avocats ou notaires ne sont autorisés à coopérer qu'avec des professionnels comparables), tout en maintenant des normes de qualité élevées, libéraliser davantage les tarifs (par exemple, certains services assurés par les ingénieurs, les architectes et les avocats ou notaires sont encore assujettis à un tarif minimum déterminé par des barèmes réglementaires) et revoir l'utilité des restrictions restantes concernant la publicité (la plupart des pays de l'OCDE réglementent ou interdisent encore la publicité dans les professions juridiques, mais l'Allemagne réglemente aussi la publicité des architectes, pratique qui est rare dans les pays de l'OCDE). Il faudrait simplifier les conditions d'entrée en réexaminant l'adhésion obligatoire aux chambres professionnelles, tout en maintenant les normes de qualification professionnelle nécessaires pour protéger les consommateurs. À tout le moins, il faudrait réduire davantage le nombre d'activités ne pouvant être exercées que par certaines professions et abaisser encore les critères requis pour devenir membre à part entière des chambres professionnelles (dans beaucoup de professions libérales, la durée d'exercice préalable obligatoire dépasse encore la moyenne OCDE).

Il faudrait que l'innovation soit moins tributaire des secteurs qui sont actuellement les plus porteurs

En vertu du classement des pays en fonction de leur activité d'innovation, l'Allemagne se situe dans la fourchette moyenne-haute de la zone OCDE¹¹. En général, elle obtient des résultats relativement satisfaisants en termes de résultats. Par exemple, les entreprises allemandes se placent au troisième rang pour ce qui est des dépôts de brevets PCT¹² (par million de travailleurs) dans les secteurs de moyenne-haute et de moyenne-faible technologie (après la Suisse et la Suède) et au huitième rang en ce qui concerne les secteurs de haute technologie. Il en va de même pour les brevets triadiques, l'Allemagne se plaçant au troisième rang après le Japon et la Suède¹³. Elle enregistre des résultats un peu moins favorables en termes de moyens. Si les droits de propriété intellectuelle y sont aussi importants que dans les autres pays de l'OCDE, les indicateurs des financements disponibles pour les projets d'innovation, du soutien public des activités d'innovation et de la qualité du capital humain sont égaux ou inférieurs à la moyenne. Ces faiblesses sur le plan des moyens sont préoccupantes car elles risquent à terme de compromettre la

situation avantageuse du pays. De fait, il semblerait que l'avance de l'Allemagne en matière d'innovation ait déjà commencé à se réduire. Par exemple, alors que le nombre de nouveaux brevets déposés chaque année augmentait encore de 4.8 brevets par million de travailleurs dans les années 90, la progression n'était plus que de 1 brevet pour quatre millions de travailleurs entre 2000 et 2006. De même, la proportion d'entreprises innovantes a atteint un sommet à la fin des années 90 et diminue depuis (Egeln *et al.*, 2007). Dans le même ordre d'idées, le nombre de créations d'entreprises dans les secteurs de haute et moyenne-haute technologie accusait en 2006 un recul de 40 % par rapport à 1995 et les créations d'entreprises dans les secteurs de services à forte intensité de connaissances étaient en baisse de 15 % (Gottschalk *et al.*, 2007).

On peut aussi être préoccupé par la composition des dépenses de R-D des entreprises, largement concentrées dans les activités manufacturières. En 2006, les activités de services ont reçu moins de 10 % des dépenses totales de R-D des entreprises, contre 25 % en moyenne dans la zone OCDE. Dans les industries manufacturières, les secteurs de moyenne-haute technologie reçoivent une part relativement importante des dépenses de R-D (60 % du total, contre 36 % en moyenne dans la zone OCDE), alors que la part des secteurs de haute technologie est relativement faible (34 % contre 49 % en moyenne dans la zone OCDE).

Les jeunes entreprises ont du mal à se financer

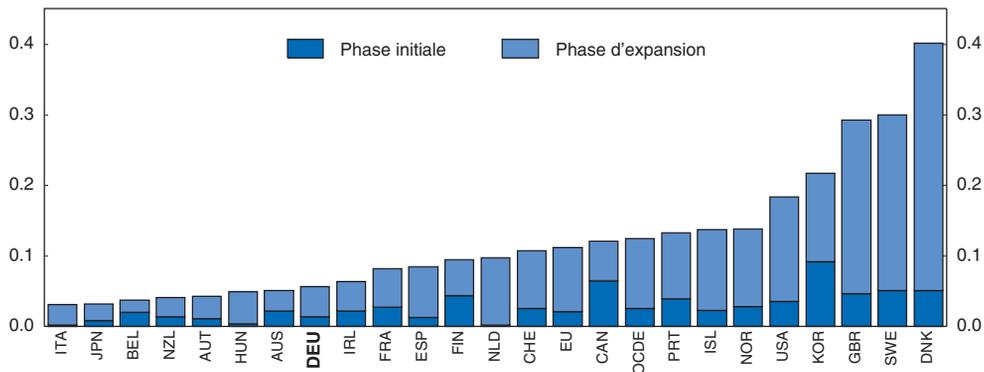
Le manque de financements est un obstacle majeur à la création de nouvelles entreprises dans les secteurs technologiques et à forte intensité de connaissances. Dans le cadre de l'enquête *Mannheimer Unternehmenspanel* réalisée par le *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*, 34 % des entreprises interrogées citent le manque de financements comme une contrainte très importante pour le développement de leur activité, et 26 % attribuent à ce facteur une importance moyenne (Niefert *et al.*, 2006)¹⁴. Les garanties considérables exigées par les banques et la frilosité de celles-ci à l'égard des risques sont citées comme les deux principaux obstacles à l'obtention de financements extérieurs. La situation ne s'est probablement pas améliorée depuis; il est même vraisemblable que la crise financière a aggravé le problème. En particulier, les entreprises qui doivent faire beaucoup de R-D semblent avoir du mal à trouver des investisseurs extérieurs. Cela tient peut-être au fait que les actifs immatériels jouent un plus grand rôle dans l'innovation, ce qui accentue l'asymétrie d'information entre l'entreprise et l'investisseur potentiel. Par exemple, un investisseur extérieur a généralement beaucoup plus de mal à évaluer le potentiel commercial d'un produit novateur mis pour la première fois sur le marché que l'entreprise innovante, ce qui l'incite à durcir ses conditions de financement. En outre, il arrive souvent que les dépenses consacrées à l'innovation ne servent pas à acheter des biens d'équipement qui pourraient être utilisés comme garantie.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la trésorerie et les ressources propres du créateur d'entreprise soient les deux sources les plus importantes de financement des nouvelles entreprises de haute technologie, même plusieurs années après leur création (Gottschalk *et al.*, 2007). Les capitaux apportés par des fonds de capital-risque spécialisés ou des investisseurs providentiels (qui, contrairement aux banques, fournissent souvent des services de gestion aux entreprises, afin de réduire l'asymétrie de d'information) ne jouent qu'un rôle négligeable, puisque moins de 5 % des entreprises interrogées obtiennent des fonds de cette manière. L'*Expertenkommission Forschung und Innovation* estime qu'il y a entre 33 et 41 investisseurs providentiels par million d'habitants en Allemagne, contre

850 aux États-Unis (*Expertenkommission Forschung und Innovation*, 2009). L'importance des investisseurs providentiels est particulièrement grande durant les premières phases du développement d'une entreprise (ils fournissent essentiellement des capitaux d'amorçage), tandis que les fonds de capital-risque interviennent en général quelques années après la création de l'entreprise (Fryges *et al.*, 2007). Le caractère très limité du financement en capital-risque est frappant également si l'on compare l'Allemagne aux autres pays de l'OCDE (graphique 5.8). En 2005, les apports de capital-risque ont représenté un peu plus de 0.05 % du PIB, contre 0.3 % au Royaume-Uni et en Suède et 0.4 % au Danemark.

Graphique 5.8. **Capital-risque**

En pourcentage du PIB, 2005



Note : Les données relatives au capital-risque ne reflètent que les apports officiels provenant d'intermédiaires spécialisés; les capitaux fournis par les investisseurs providentiels ne sont pas pris en compte. 2001 pour la Corée et le Japon, 2002 pour l'Islande. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, la répartition entre la phase initiale et la phase d'expansion est une estimation fondée sur l'année 2001.

Source : OCDE (2007), *Science, technologie et industrie*, Tableau de bord de l'OCDE 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816372453038>

Le capital-risque est une forme d'intermédiation financière particulièrement bien adaptée à la création d'entreprises innovantes et de sociétés d'entrepreneurs. Comme le font observer Da Rin *et al.* (2005), les fonds de capital-risque fournissent non seulement des capitaux, mais aussi des informations sur les marchés et le développement des entreprises, de même qu'un accès à leurs réseaux de contacts¹⁵. Le renforcement du marché du capital-risque doit donc figurer en bonne place dans toute stratégie visant à améliorer le cadre de l'innovation en Allemagne. Dans ce sens, la Loi sur la modernisation des conditions-cadres applicables aux investissements en capital-risque et aux prises de participation (*Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungsgesellschaften*, MoRaKG), adoptée en 2008, a représenté un pas important dans la bonne direction. En outre, le Fonds pour la création d'entreprises de haute technologie mis en place dans le cadre de la Stratégie hautes technologies du gouvernement fédéral (encadré 5.4) permettra de combler en partie le déficit de financement dû au développement insuffisant du marché du capital-risque.

En dépit de ces initiatives récentes, il faut s'efforcer davantage d'améliorer les conditions-cadres régissant le capital-risque. En particulier, la MoRaKG doit être modifiée puisque l'autorité de la concurrence s'est opposée récemment à certaines dispositions de la loi, empêchant ainsi la promulgation de la loi sur l'investissement en capital-risque (*Gesetz für Wagniskapitalbeteiligungen*, WKBG). Lors de la révision de la loi, le gouvernement

devrait aussi remédier à un certain nombre de défauts de la version initiale. Par exemple, plusieurs dispositions semblent excessivement restrictives et risquent donc de ne pas améliorer fondamentalement l'attrait de l'Allemagne en tant que destination pour les fonds de capital-risque. En outre, la loi risque de nuire à la transparence en provoquant une segmentation juridique du marché, étant donné que les fonds de capital-risque seront placés sous la tutelle du BaFin, et les sociétés d'investissement sous celle des ministères de l'Économie des *Länder*¹⁶. Le gouvernement devrait aussi veiller à donner aux fonds de capital-risque des possibilités suffisantes pour sortir du marché. Il faudrait pour cela examiner de près les conditions d'entrée imposées par le marché d'actions allemand afin de voir si elles répondent comme il convient à ces impératifs. Da Rin *et al.* (2005) font observer que l'ouverture d'un segment du marché d'actions expressément destiné aux sociétés d'entrepreneurs accroît considérablement la part du capital-risque qui est utilisée pour l'investissement dans les phases initiales, ainsi que la part des prises de participations allant aux entreprises de haute technologie.

Il serait peut-être plus efficace de remplacer le soutien public de la R-D par des incitations fiscales

La grande incertitude qui entoure les résultats des activités de R-D et les retombées importantes dues au fait que les entreprises ne peuvent pas s'approprier toute la rente engendrée par les innovations qu'elles financent servent en général à justifier l'intervention de l'État dans ce domaine pour éviter un sous-investissement potentiel¹⁷. Bien que l'Allemagne affiche une intensité de R-D privée plus grande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (elle se place au huitième rang), elle perd peu à peu du terrain en raison d'une progression des dépenses privées de R-D inférieure à la moyenne (dans les années 80, l'Allemagne était encore l'un des trois premiers pays à cet égard). Face à cette situation, l'État a largement augmenté son soutien financier à la R-D ces dernières années. L'année 2006 a vu le lancement de la Stratégie hautes technologies prévoyant notamment l'investissement de 14.6 milliards EUR (0.6 % du PIB de 2006) entre 2006 et 2009 en faveur d'activités de R-D (encadré 5.4). La plus grande partie de ces fonds (11.9 milliards EUR) a servi à soutenir la recherche et la diffusion des nouvelles technologies dans 17 secteurs désignés, le reste étant consacré à des mesures générales sans lien particulier avec un secteur donné. Par ailleurs, le deuxième plan de relance budgétaire comprenait plusieurs mesures destinées à stimuler les activités de R-D entre 2009 et 2011 (chapitre 3).

On ne peut que se féliciter des mesures récemment prises par les autorités pour élargir le soutien public en faveur de l'investissement dans la R-D. Cela étant, de nouvelles améliorations semblent possibles. À l'heure actuelle, l'Allemagne a surtout recours à des aides publiques directes pour soutenir les activités privées de R-D. Elle n'utilise pas les incitations fiscales, de plus en plus courantes dans les pays de l'OCDE et dans le reste du monde. Même si les recherches concernant l'efficacité relative de ces deux types de soutien public sont loin d'aboutir à des résultats consensuels, plusieurs études récentes donnent à penser que les incitations fiscales sont plus efficaces. Par exemple, Harris *et al.* (2009) considèrent que les analyses de l'efficacité des subventions publiques ne sont guère concluantes, alors que l'on s'accorde généralement à reconnaître que les incitations fiscales stimulent la R-D¹⁸. Certaines études empiriques récentes font état des résultats positifs des incitations fiscales sur les dépenses de R-D : c'est le cas notamment de Bloom *et al.* (2002), Klassen *et al.* (2004), Falk (2004), Wu (2005) et Jaumotte et Pain (2005a, b)¹⁹.

Encadré 5.4. La Stratégie hautes technologies

En 2006, le gouvernement allemand a lancé la Stratégie hautes technologies, initiative globale couvrant tous les ministères et destinée à stimuler l'investissement privé dans la R-D*. Cette stratégie vise trois principaux objectifs :

- **Créer/développer des marchés pilotes dans quatre domaines prioritaires : santé, protection du climat/conservation des ressources/énergie, mobilité et sécurité.** C'est ainsi qu'ont récemment été créés des alliances pour l'innovation et des partenariats stratégiques concernant les *diodes électroluminescentes organiques* et les *nanotubes en carbone* et qu'ont été lancés ou développés un certain nombre de programmes de financement tels que *WING – Matériaux novateurs pour l'industrie et la société*, qui vise à favoriser la recherche sur la production de matériaux plus efficaces et moins coûteux.
- **Établir de nouvelles passerelles entre l'industrie et la science en favorisant la coopération, les réseaux et la création de pôles, en particulier dans le contexte des PME.** Diverses mesures ont été prises dans ce contexte : accélération de l'accès des PME à des programmes de financement comme le programme *KMU-innovativ*, lancement de concours de pôles d'excellence, centralisation et développement du financement des PME dans le cadre du *Programme central pour l'innovation*, soutien en faveur des pôles et des réseaux dans le cadre de programmes spéciaux comme *Recherche de pointe et innovation dans les nouveaux Länder, Régions et entreprises* et *Compétence et innovation à l'Est*.
- **Améliorer les conditions-cadres pour l'innovation.** Mesures prises dans ce contexte : facilitation de la création d'entreprises via une modification de la loi sur les sociétés à responsabilité limitée, soutien à l'innovation dans le cadre de marchés publics, conseils et soutien aux établissements d'enseignement supérieur et aux créateurs d'entreprises sur des questions se rapportant au droit des brevets.

Sur la période 2006-09, 14.6 milliards EUR devaient être investis pour soutenir les activités de R-D. Sur ce montant, 11.9 milliards devaient être consacrés à 17 secteurs (relevant de l'un des quatre domaines prioritaires ou fournissant des technologies indispensables pour plusieurs de ces domaines), un peu plus de la moitié des fonds allant aux technologies spatiales, aux technologies énergétiques et aux TIC. Les 2.7 milliards EUR restants devaient être utilisés pour des mesures générales sans lien particulier avec des secteurs donnés, comme l'amélioration des conditions pour les PME innovantes (1.8 milliard EUR), le renforcement des liens entre la science et l'industrie (0.6 milliard EUR) et le soutien aux nouvelles entreprises technologiques (0.2 milliard EUR).

* Pour de plus amples détails sur la Stratégie hautes technologies, voir ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (2006), *Die Hightech-Strategie für Deutschland*, Bonn/Berlin, et ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (2009), *Forschung und Innovation für Deutschland*, Bonn/Berlin.

L'effet semble souvent assez limité, mais néanmoins plus prononcé que celui des financements directs (Johansson et al., 2008).

Outre l'effet sur les dépenses totales de R-D, d'autres aspects doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de choisir l'instrument à utiliser. Par exemple, les recherches risquent plus de faire double emploi lorsque le soutien prend la forme d'avantages fiscaux plutôt que de subventions, et les dépenses risquent d'être moins importantes dans les domaines ayant une grande utilité sociale mais une faible rentabilité privée, comme la recherche fondamentale, qui exerce une influence déterminante sur la capacité d'innovation d'un pays dans le long terme. Les nouvelles et les petites entreprises risquent aussi d'être désavantagées si le soutien n'est assuré que par le système fiscal, car elles

peuvent n'avoir que des revenus imposables relativement faibles (Sachverständigenrat, 2009; Jaumotte et Pain, 2005a). D'un autre côté, les subventions ont l'inconvénient d'être accordées à des projets qui sont sélectionnés par l'État et non par le marché, ce qui peut entraîner des distorsions dans la répartition des ressources entre différents domaines de recherche (encore que dans certains cas ces distorsions soient souhaitables pour inciter l'industrie à répondre à des objectifs publics, comme la défense ou la sécurité énergétique). La *Stratégie hautes technologies* se caractérise par l'importance accordée aux technologies spatiales (près d'un tiers des fonds sont consacrés à ce secteur) et par la part restreinte des services (0.5 % des fonds). Parallèlement, la part de la R-D privée menée par les secteurs de services est l'une des plus faibles de la zone OCDE.

Dans ces conditions, les autorités devraient envisager de créer des incitations fiscales en complément des subventions directes, en évitant toute duplication des aides publiques. Lors de la mise en place d'incitations fiscales, elles devront veiller à ce que les avantages qu'elles engendrent pour la collectivité soient effectivement supérieurs aux coûts qui en résultent, ce qui n'est pas nécessairement le cas²⁰. En général, les incitations fiscales en faveur de la R-D se présentent sous trois formes : i) différés d'impôts, se traduisant par un report du règlement d'un impôt; ii) abattements fiscaux ou déduction de dépenses courantes supplémentaires du revenu brut de l'entreprise pour le calcul du revenu imposable; et iii) crédit d'impôt ou déduction sur le montant de l'impôt (OCDE, 2003). Dans les pays de l'OCDE, les crédits d'impôt sont devenus la formule la plus courante, au détriment des abattements fiscaux, et les dépenses de R-D des petites entreprises bénéficient généralement d'un traitement fiscal plus favorable. On peut considérer qu'il importe d'accorder un soutien particulier aux PME dans la mesure où la part de la R-D privée menée par les petites entreprises (moins de 250 salariés) est l'une des plus faibles de la zone OCDE (en dépit du grand nombre de PME innovantes)²¹.

S'agissant des crédits d'impôt et des abattements fiscaux, il est important de déterminer s'il y a lieu de les calculer en fonction du niveau des dépenses de R-D au cours d'une année donnée ou de l'augmentation de ces dépenses (ou sur ces deux bases à la fois). Les incitations fondées sur l'augmentation des dépenses ont l'avantage de ne soutenir que les nouvelles activités de R-D et non celles qu'une entreprise aurait de toute façon menées, ce qui permet d'éviter les effets d'aubaine. D'un autre côté, elles obligent à définir une période ou un niveau de référence pour calculer l'augmentation des activités de R-D, certaines méthodes risquant de fausser les effets incitatifs (Bloom *et al.*, 2001; Mohnen et Lokshin, 2009). En outre, il convient de noter que les subventions et les incitations fiscales pourraient se substituer les unes aux autres (l'augmentation des unes réduisant les effets des autres sur la R-D privée), comme l'indique l'étude empirique de Guellec et Van Pottelsberghe (2000).

La réforme de l'enseignement doit être poursuivie

Dans une économie mondiale qui repose de plus en plus sur les connaissances, la mise en valeur du capital humain est l'un des déterminants de la compétitivité d'un pays, en raison notamment de son impact sur l'innovation. La mondialisation et le progrès technique accroissent la demande relative de main-d'œuvre très qualifiée. Comme le soulignent Autor *et al.* (2003), la plupart des emplois qui sont supprimés dans les économies avancées par les délocalisations et l'informatisation sont des emplois moyennement qualifiés impliquant des tâches manuelles ou intellectuelles répétitives (opérations sur chaîne de montage, travaux techniques de programmation, par exemple).

En revanche, les emplois les moins qualifiés impliquant généralement des tâches manuelles non répétitives (le plus souvent dans des activités de services) ne disparaîtront probablement pas et les emplois les plus qualifiés impliquant des tâches intellectuelles non répétitives (personnel d'encadrement, scientifiques) vont sans doute même se développer²². En outre, la mondialisation et le progrès technique exigent une main-d'œuvre plus flexible capable de se recycler facilement face à l'évolution de la situation économique. Comme le font observer Snower *et al.* (2009), la capacité d'adaptation est indispensable pour tirer le meilleur parti possible de la mondialisation.

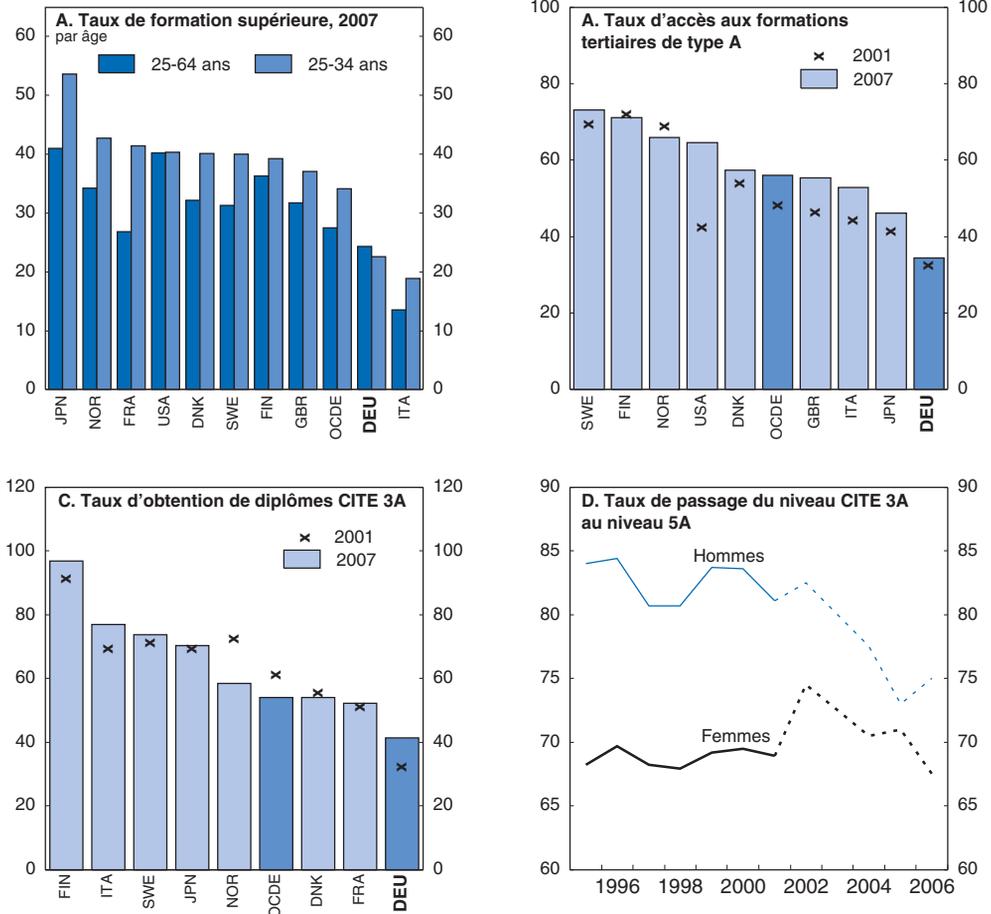
En dépit des progrès accomplis ces dernières années dans la réforme du système éducatif allemand, il est encore possible d'y apporter des améliorations pour lui permettre de faire face aux défis évoqués ci-dessus²³. Bien que l'on n'ait pas constaté de pénurie généralisée de main-d'œuvre qualifiée avant la crise, le manque de personnel très qualifié semble avoir constitué une contrainte dans certaines branches au moins, comme la métallurgie et les machines et les équipements électriques/optiques/de transport, dans lesquelles la proportion d'emplois difficiles à pourvoir était plus de deux fois supérieure à la moyenne nationale (enquête 2008 de l'IAB sur les offres d'emploi). En termes de qualifications, les spécialisations en mathématiques, informatique, sciences naturelles et technologie, assorties d'une formation technique complète (niveau technicien et agent de maîtrise), étaient particulièrement demandées (ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche, 2009). Dans le même ordre d'idées, l'enquête *Mannheimer Unternehmenspanel* a révélé que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée constituait l'un des obstacles les plus importants à la création d'entreprise dans les secteurs de haute technologie (Niefert *et al.*, 2006; Gottschalk *et al.*, 2007). Ces problèmes vont sans doute recommencer à se poser lorsque la crise économique se sera dissipée et s'aggraver au cours des années à venir sous l'effet du changement technologique et du vieillissement de la population²⁴.

Face à ces problèmes, des réformes s'imposent dans plusieurs domaines. En particulier, il faut : i) accroître encore les taux d'obtention de diplômes supérieurs afin d'assurer une offre suffisante de travailleurs très qualifiés²⁵; ii) modifier le système de formation professionnelle afin de donner aux apprentis la possibilité d'acquérir davantage de compétences générales leur permettant de s'adapter facilement aux qualifications requises; et iii) renforcer la participation des adultes à des activités de formation permanente.

Les taux d'obtention de diplômes supérieurs restent faibles parmi les cohortes jeunes

Si les taux d'obtention de diplômes supérieurs sont moyens pour l'ensemble de la population d'âge actif, ils sont inférieurs à ceux observés dans la plupart des autres pays de l'OCDE pour la classe d'âge de 25 à 34 ans (graphique 5.9, partie A). En dépit d'une légère augmentation ces dernières années, les taux d'obtention de diplômes supérieurs parmi les jeunes cohortes allemandes ont encore baissé par rapport à la moyenne OCDE car ils ont davantage augmenté dans les autres pays. Les taux d'abandon sont relativement faibles par rapport à la zone OCDE (en 2005, 23 % des étudiants de l'enseignement supérieur n'ont pas achevé avec succès un programme équivalent à ce niveau d'études, contre une moyenne de 30 % pour la zone OCDE), ce qui donne à penser que les faibles taux de diplômés reflètent de faibles taux d'accès à l'enseignement supérieur. De fait, alors que les taux d'accès sont à peu près moyens pour les formations supérieures de type B, on estime que 34 % seulement des jeunes adultes allemands s'inscrivent dans un programme

Graphique 5.9. Quelques données représentatives sur l'enseignement supérieur
 Pourcentage



Note : Dans la partie B, le taux d'accès est une estimation de la probabilité qu'un(e) élève entre dans l'enseignement supérieur au cours de sa vie. Dans la partie B, les valeurs indiquées pour 2002 à 2006 sont des estimations et celle de 2003 est une moyenne des valeurs de 2002 et 2004; il s'agit de la proportion d'élèves titulaires d'un diplôme de type 3A qui s'inscrivent dans un programme de type 5A.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation*; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008), *Bildung in Deutschland 2008 – Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*, Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816386325006>

d'études supérieures de type A au cours de leur vie, contre 56 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 5.9, partie B)²⁶.

Le faible taux d'accès aux programmes d'enseignement supérieur de type A s'explique par le fait que peu de jeunes adultes ont les diplômes nécessaires pour s'inscrire dans de tels programmes²⁷. Le nombre de diplômes de fin d'études secondaires de deuxième cycle conçus pour permettre un accès direct à l'enseignement supérieur de type A (CITE 3A) a augmenté ces dernières années, mais il demeure largement inférieur à la moyenne OCDE (graphique 5.9, partie C). En fait, avec l'Autriche et la Suisse, l'Allemagne est l'un des rares pays où les diplômés masculins et féminins du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ont plus de chances de poursuivre leurs études dans une formation professionnelle supérieure (formation supérieure de type B) que dans l'enseignement supérieur de type A (OCDE, 2009c). De plus, 71 % seulement des élèves ayant acquis un

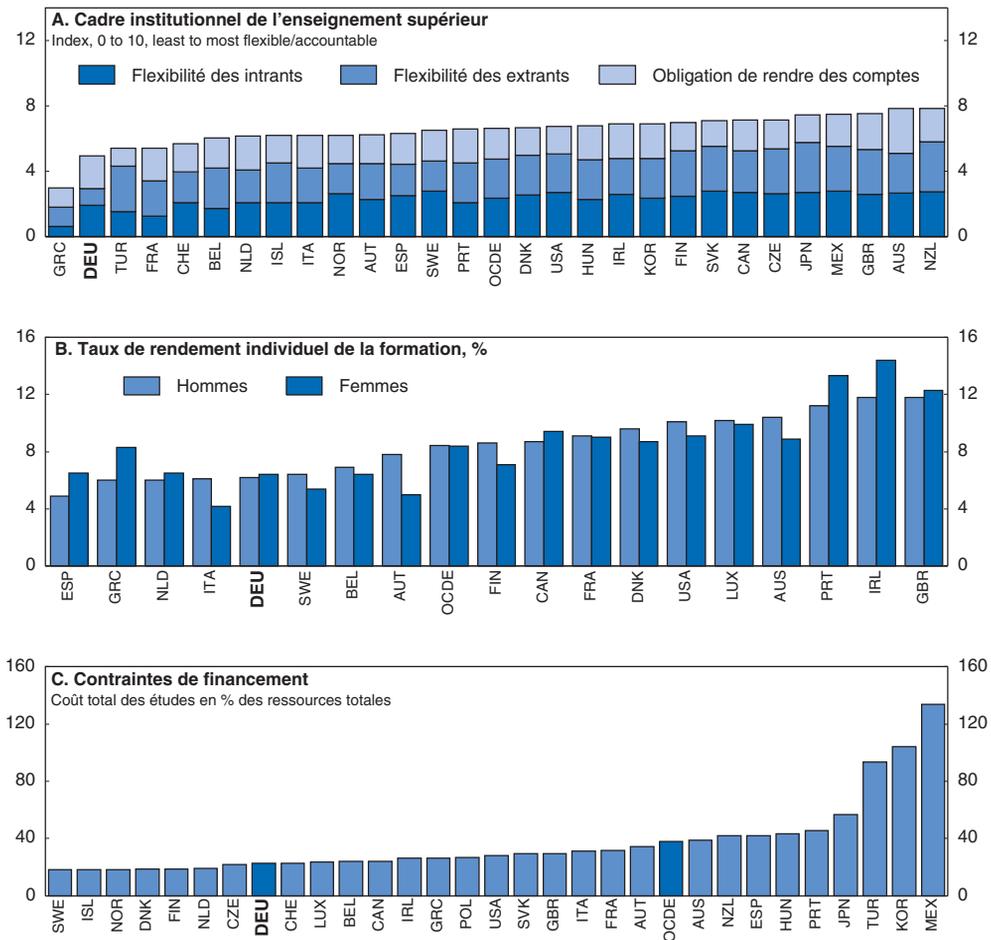
diplôme leur permettant d'entrer à l'université le font effectivement. Bien que l'Allemagne ne fasse pas figure d'exception parmi les pays de l'OCDE à cet égard (OCDE, 2009c), la diminution de ce pourcentage depuis quelques années est préoccupante (graphique 5.9, partie D), en particulier dans la mesure où elle semble avoir plus que neutralisé l'effet positif de l'augmentation du nombre de diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire titulaires d'un diplôme de type A sur le taux d'accès à l'enseignement supérieur de type A.

La faible proportion d'élèves titulaires de diplômes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire qui facilitent l'accès direct à l'enseignement supérieur de type A tient sans doute à deux facteurs. *Premièrement*, la stratification marquée du système scolaire allemand empêche peut-être certains élèves qui seraient à la fois capables et désireux de poursuivre des études universitaires d'obtenir le diplôme requis²⁸. Le système scolaire allemand se caractérise par une sélection précoce, la première répartition en filières intervenant dès l'âge de 10 ans, plus tôt que dans aucun autre pays de l'OCDE à l'exception de l'Autriche. Dans certains *Länder*, les élèves sont orientés dans trois filières (la *Hauptschule* – école secondaire générale – pour les élèves les moins aptes, la *Realschule* pour les élèves moyens et le *Gymnasium* – lycée – pour les élèves les plus aptes), tandis que d'autres ont un système à deux filières. Les différentes filières sont le plus souvent offertes dans des établissements séparés (environ 80 % des élèves entrent dans ces établissements spécialisés). Bien que les élèves puissent théoriquement changer de filière à un stade ultérieur, ils le font rarement dans la pratique, et lorsque c'est le cas, il s'agit généralement d'un déclassement (*Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2008). De même, bien que le fait de ne pas être entré dans un *Gymnasium* n'empêche pas d'obtenir un diplôme donnant accès à l'enseignement supérieur de type A, moins de 5 % de ces diplômés ont été obtenus en dehors de cette filière au cours de l'année scolaire 2006/07. Les décisions d'orientation sont influencées par le milieu socioéconomique de l'élève (les enfants issus d'un milieu favorable ont plus de chances d'entrer dans un *Gymnasium* ; OCDE, 2008), ce qui incite à penser que la sélection limite les possibilités offertes à certains élèves. Cet effet est moins prononcé dans les *Länder* de Berlin et de Brandebourg, où la sélection n'a lieu qu'à 12 ans.

La décision récente d'instituer des normes uniformes dans tous les *Länder* pour l'admission des élèves à l'université en fonction de leurs diplômes professionnels va dans la bonne direction (voir également la section qui suit). Cette décision accroît la transparence et devrait à terme se traduire par une augmentation des inscriptions et des taux de diplômés. Mais d'autres mesures sont nécessaires dans ce domaine. En particulier, il faudrait réduire encore la stratification du système scolaire afin d'assurer une meilleure égalité des chances en matière d'études, comme cela était recommandé dans l'*Étude* précédente (OCDE, 2008). Il serait possible notamment de différer la première sélection afin de réduire le risque d'erreur dans l'évaluation des aptitudes, d'offrir à la fois la filière *Hauptschule* et la filière *Realschule* dans un seul établissement afin d'éviter de regrouper les élèves les plus faibles dans un même établissement où les perspectives de résultats sont médiocres, et d'assurer une plus grande perméabilité entre les différentes filières dans la pratique.

Deuxièmement, le manque d'attrait de l'enseignement supérieur de type A dissuade peut-être les élèves de faire les années de scolarité supplémentaires requises pour obtenir un diplôme de fin d'études secondaires de deuxième cycle ouvrant la voie à l'enseignement supérieur de type A au lieu d'un diplôme débouchant sur l'enseignement supérieur de type B. Oliveira Martins et al. (2007) montrent que la décision individuelle

d'investir dans l'enseignement supérieur est influencée par la rentabilité économique individuelle de celui-ci, par son cadre institutionnel et par les possibilités de financement individuel. Si les étudiants allemands ont peu de contraintes de financement, l'Allemagne est relativement mal placée au regard des deux autres indicateurs (graphique 5.10). La faible rentabilité économique individuelle tient principalement au montant peu élevé de l'avantage salarial net (majoration du revenu après impôt associée à une année d'études supplémentaire) tandis la médiocrité de l'offre résulte du manque d'autonomie des universités en ce qui concerne la sélection des étudiants, la politique du personnel et les programmes d'études.

Graphique 5.10. **Attrait des études supérieures**

Note : Dans la partie B, la rentabilité économique individuelle est une estimation de l'avantage salarial à partir de données individuelles internationalement comparables, corrigée de l'incidence de la fiscalité et du coût des études. Dans la partie C, le coût des études est la somme des frais de scolarité et des frais de subsistance. Les ressources correspondent aux sommes éventuellement perçues dans chaque pays (bourses et prêts), à la capacité de financement des ménages et aux revenus éventuellement tirés d'un emploi à temps partiel.

Source : Oliveira Martins, J. et al. (2007), « The policy determinants of investment in tertiary education », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 576; Boarini, R. et H. Strauss (2007), « The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 591.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816458203164>

Plusieurs réformes ont été lancées ces dernières années dans le but d'améliorer l'attrait des études universitaires. C'est ainsi que des programmes plus courts ont été mis en place dans le contexte du processus de Bologne, que les études ont été davantage axées sur le marché du travail grâce à la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des programmes, et que les restrictions en matière de *numerus clausus* ont été assouplies²⁹. Par ailleurs, tous les *Länder* ont donné aux universités le droit de sélectionner 60 % de leurs étudiants et certains les ont autorisées à instaurer des droits de scolarité³⁰. Compte tenu de ces réformes, il est étonnant de constater qu'en 2007 les étudiants qui se sont inscrits dans des programmes d'enseignement supérieur de type A étaient relativement moins nombreux qu'en 2003. Cela s'explique peut-être par les incertitudes engendrées par de vastes réformes comme l'adoption du système de Bologne (en termes de possibilités d'emploi pour un titulaire d'une licence, par exemple), qui peuvent temporairement dissuader les étudiants de s'inscrire dans de nouveaux programmes. À terme, les réformes devraient contribuer à accroître les taux d'obtention de diplômes supérieurs. Par exemple, utilisant une régression transversale, Oliveira Martins *et al.* (2007) calculent que si la durée moyenne des études en Allemagne était réduite à 3 ans environ, le taux d'obtention de diplômes supérieurs augmenterait d'environ ¾ point de pourcentage.

Cela dit, il faudrait encourager davantage les élèves à faire des études universitaires. En particulier, les *Länder* qui n'ont pas encore pris des mesures suffisantes pour améliorer le cadre institutionnel de l'enseignement supérieur (en donnant plus d'autonomie aux universités en matière de droits de scolarité, par exemple) devraient envisager de le faire. En outre, il faut accroître encore l'autonomie des universités en matière de sélection des étudiants. Par ailleurs, les pouvoirs publics devraient s'efforcer de remédier au problème de la faible rentabilité économique nette des études supérieures. La conception du système de prélèvements et de transferts semble être l'une des principales causes du manque de rentabilité individuelle des études, car l'écart de l'avantage salarial à la moyenne OCDE est encore plus prononcé en termes nets qu'en termes bruts (l'avantage salarial net est inférieur de 50 % à la moyenne OCDE, contre 30 % pour l'avantage salarial brut)³¹. Les décisions dans ce domaine dépendent évidemment de nombreux autres facteurs que le seul fait d'inciter les étudiants à investir dans les études. Néanmoins, comme le recommandait la précédente *Étude*, il serait utile que les décisions futures concernant la progressivité de l'impôt sur le revenu tiennent compte de l'incidence de ce facteur sur les incitations à obtenir un diplôme d'études supérieures.

Adapter le système de formation professionnelle aux besoins de la mondialisation

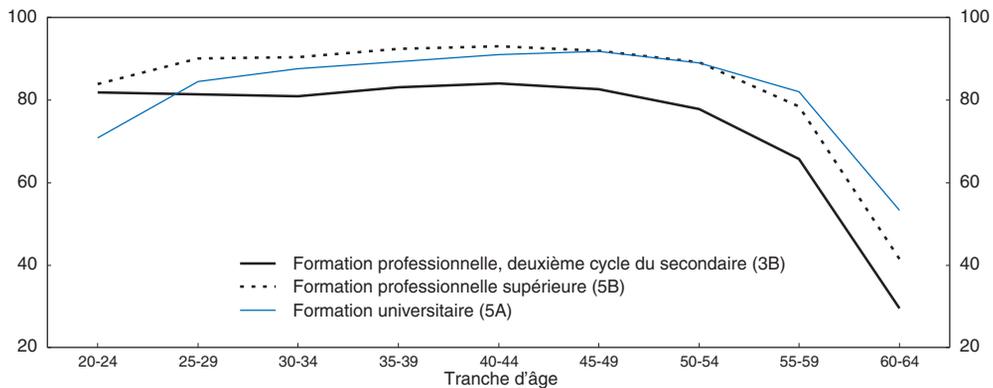
L'enseignement et la formation professionnels jouent un rôle important dans le système éducatif allemand, un tiers environ de chaque cohorte obtenant un diplôme professionnel du deuxième cycle de l'enseignement secondaire³². Environ 70 % des intéressés obtiennent leur diplôme dans le cadre du système de formation en alternance, qui associe formation pratique sur le lieu de travail et formation théorique dans un établissement de formation professionnelle à temps partiel. Les 30 % restants obtiennent leur diplôme dans le cadre de programmes de formation professionnelle en milieu entièrement scolaire (*Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2008)³³. Dans le passé, ce système a assez largement contribué à la réussite économique de l'Allemagne, en fournissant au marché du travail des ouvriers et techniciens très qualifiés. En particulier, il a facilité l'entrée des jeunes dans le marché du travail, si bien que le taux de chômage des jeunes est resté peu élevé. Cependant, ces avantages risquent de se réduire dans un monde

qui est de plus en plus soumis à des changements rapides et aux forces de la mondialisation. Le système de formation professionnelle donne sans doute aux apprentis trop de connaissances spécialisées et pas assez de connaissances générales, ce qui limite leur capacité d'adaptation à l'évolution des conditions de travail ou à de nouveaux emplois au cours de leur carrière. En outre, comme le souligne Baethge (2008), il semble avoir du mal à faire acquérir aux élèves des compétences non cognitives comme des compétences en matière de communication ou la capacité et la volonté de résoudre des problèmes, de se faire une opinion et de participer à des activités de formation permanente – compétences qui sont toujours plus importantes dans une société où le savoir joue un rôle décisif.

D'après Krueger et Kumar (2004a, b), la priorité accordée par l'Allemagne à la formation professionnelle aurait eu des effets positifs entre les années 60 et 70, lorsque les technologies évoluaient lentement, mais elle a peut-être entravé la croissance économique de façon quantitativement significative avec l'avènement de l'informatique, dans les années 80 et 90. De même, Gervais et al. (2007) estiment que les formations spécialisées sont plus utiles dans les environnements relativement stables, tandis que les formations généralistes semblent mieux adaptées à des situations de grande incertitude. Ces analyses concordent avec l'observation selon laquelle les diplômés du deuxième cycle du secondaire obtiennent des résultats comparables à ceux des diplômés de l'enseignement supérieur en début de carrière, mais moins favorables sur l'ensemble de leur cycle de vie. L'écart de taux d'emploi entre les diplômés de l'enseignement supérieur et ceux du deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel s'accroît très sensiblement à mesure que les intéressés s'approchent de l'âge de la retraite (graphique 5.11), ce qui tient sans doute à une dépréciation plus rapide du capital humain dans un contexte de mutations structurelles (OCDE, 2009d). Cette analyse est confirmée par Ludwig et Pfeiffer (2005), qui utilisent des données d'enquêtes pour démontrer que le taux de dépréciation du capital humain des personnes ayant suivi une formation professionnelle est de l'ordre de 0.42 %, alors qu'il n'est pas statistiquement différent de zéro dans le cas des diplômés de l'université. Plus grave encore, le taux de dépréciation semble augmenter au fil des ans pour les personnes ayant suivi une formation professionnelle, ce que les auteurs attribuent au rythme de plus en plus rapide des changements organisationnels et technologiques. Les diplômés de l'enseignement professionnel semblent être particulièrement désavantagés en cas de changement de profession, lorsque près de 80 % des connaissances acquises par la formation professionnelle deviennent obsolètes. En revanche, seuls 20 % des connaissances acquises à l'université deviennent inutilisables dans les mêmes circonstances.

L'organisation générale du système d'enseignement et de formation professionnels doit être conservée, mais certaines modifications s'imposent si l'on veut aider ses diplômés à mieux faire face aux défis de la mondialisation. *Premièrement*, la répartition actuelle entre études générales et études spécialisées est contestable. Le nombre de diplômes de l'enseignement et de la formation professionnels est relativement élevé (environ 350 professions distinctes) et certaines professions sont relativement spécifiques (glacier, par exemple). Étant donné qu'une spécialisation précoce dans une profession très spécifique risque de réduire la capacité d'une personne de s'adapter à d'autres professions à un stade ultérieur de sa carrière, il faudrait réduire le nombre de diplômes professionnels en regroupant les professions similaires. On pourrait par exemple avoir une formation de base identique pour plusieurs professions pendant la première phase du programme de formation professionnelle, avec une spécialisation pendant la seconde phase

Graphique 5.11. **Emploi par classe d'âge et niveau de formation en Allemagne**
En pourcentage de la population, 2007



Note : Les codes sont ceux de la Classification internationale type de l'éducation (CITE) 1997.

Source : OCDE, Direction de l'éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816464102041>

(Sachverständigenrat, 2009). En outre, les élèves qui suivent la filière professionnelle de formation en alternance ne reçoivent qu'une formation générale relativement limitée dans les écoles professionnelles à temps partiel (Baethge, 2008). Étant donné que la mondialisation a accru l'importance des compétences de base en lecture et en calcul (OCDE, 2007b), il semble indispensable d'en développer plus largement l'enseignement. Il en va de même, de plus en plus, pour les compétences en matière de TIC.

En second lieu, le déséquilibre entre les deux piliers du système de formation en alternance est préoccupant. Une importance beaucoup moins grande est actuellement accordée à la formation dispensée en établissement scolaire (1 à 2 jours par semaine) qu'à la formation sur le lieu de travail. Dans la plupart des *Länder*, l'examen de fin d'études est essentiellement conçu par les chambres professionnelles, les écoles professionnelles ne participant pas à sa préparation et n'intervenant que marginalement à son exécution. Un élève peut rater cet examen à l'école professionnelle et obtenir néanmoins le diplôme professionnel s'il réussit l'examen conçu par la chambre professionnelle (Baethge, 2008)³⁴. Il serait préférable que les écoles et les chambres préparent et organisent ensemble l'examen de fin d'études, comme cela se fait déjà dans certains *Länder*. Un examen conjoint de ce type permettrait non seulement d'accroître l'importance de l'enseignement en milieu scolaire dans le système de formation en alternance, mais aussi d'améliorer plus généralement la collaboration entre les deux structures de formation.

En troisième lieu, le système allemand se caractérise par un manque de mobilité entre le deuxième cycle de l'enseignement secondaire professionnel et l'enseignement supérieur de type A. Seulement 1 % des étudiants inscrits dans une université ou une grande école d'ingénieurs en 2006 ont été admis sur la base de leur diplôme professionnel, c'est-à-dire sans diplôme scolaire (*Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2008). Les autorités ont pris plusieurs initiatives dans le but de supprimer le cloisonnement entre les deux secteurs. Récemment, des étudiants ayant achevé des études supérieures de type B ont été autorisés à s'inscrire dans n'importe quel cursus offert par l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, et ceux ayant fait 2 ans d'apprentissage et ayant au moins 3 ans d'expérience professionnelle ont été autorisés à étudier des matières en rapport avec leur diplôme professionnel dans tous les établissements d'enseignement

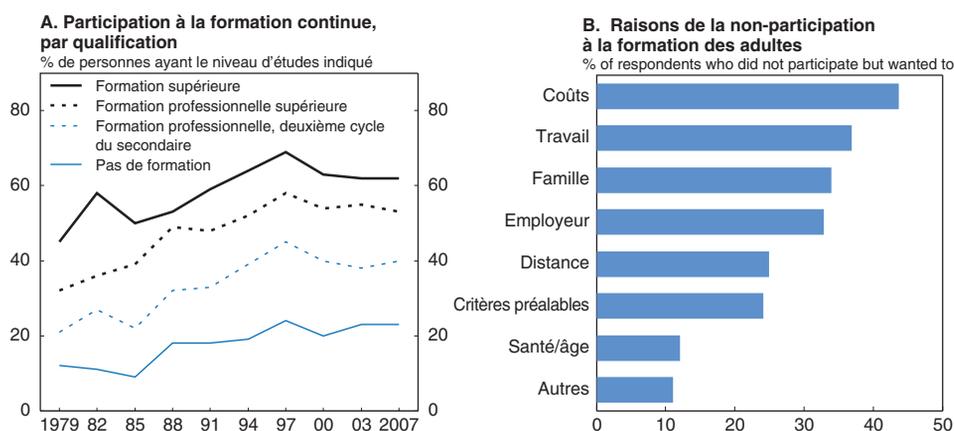
supérieur après avoir passé un examen d'entrée ou avoir achevé un stage avec succès³⁵. Cette réforme n'ayant été lancée qu'en 2009, il est trop tôt pour évaluer son effet sur les taux d'inscription des diplômés de l'enseignement professionnel dans l'enseignement supérieur de type A. Autre composante à réexaminer : le baccalauréat professionnel en tant que diplôme supplémentaire facultatif pour les élèves du deuxième cycle du secondaire qui souhaitent s'inscrire dans une université ou une université grande école d'ingénieurs. Le baccalauréat professionnel existe dans la plupart des *Länder*, mais les établissements et les programmes diffèrent considérablement d'un *Land* à l'autre, ce qui risque de nuire à la transparence. Cela peut dissuader les étudiants de préparer ce diplôme supplémentaire, encore que l'on ne dispose pas de données empiriques sur ce lien de causalité.

Encourager la formation continue

La mondialisation a accéléré les changements organisationnels et technologiques et, partant, le risque d'obsolescence des qualifications et des connaissances des travailleurs. La formation continue est donc plus nécessaire que jamais pour permettre l'acquisition permanente de nouvelles compétences et l'amélioration des acquis. Il est difficile de dire comment l'Allemagne se situe par rapport aux autres pays de l'OCDE à cet égard, car différents indices dénotent des situations différentes. L'*Enquête sur l'éducation des adultes*, réalisée par l'Office statistique des Communautés européennes, classe l'Allemagne dans la fourchette supérieure des pays participants pour ce qui est de la formation non formelle (au 4^e rang après la Suède, la Finlande et la Norvège), mais dans la fourchette moyenne inférieure pour ce qui est de la formation formelle (12^e rang). L'*Enquête sur l'apprentissage tout au long de la vie*, réalisée sous la forme d'un module *ad hoc* inclus dans l'*Enquête communautaire sur les forces de travail*, place l'Allemagne dans la fourchette moyenne inférieure des pays de l'UE en ce qui concerne les trois types de formation (formelle, non formelle et informelle)³⁶. Les effectifs ont fortement augmenté tout au long des années 90, mais ont stagné ou diminué ces dernières années (graphique 5.12, partie A). Les personnes relativement peu qualifiées ne participent pas autant aux activités de formation continue que celles qui ont fait des études. Bien que ce phénomène soit observable dans la plupart des pays, il est particulièrement préoccupant dans le cas de l'Allemagne car la mise à jour des connaissances des travailleurs peu qualifiés pourrait permettre d'éviter des pénuries de main-d'œuvre qualifiée dues au vieillissement.

Le gouvernement a pris diverses initiatives dans le but de favoriser une plus large participation aux activités de formation continue. Le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche et la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des *Länder* collaborent à la mise au point d'un cadre de qualifications pour la formation tout au long de la vie (*Deutscher Qualifikationsrahmen*, DQR), qui représente la première matrice complète pour la concordance des diplômes³⁷. Dans un premier temps, tous les diplômes officiels délivrés par le système d'enseignement allemand sont pris en compte, tandis que les résultats concernant la formation non formelle et informelle seront en principe intégrés par la suite. À l'heure actuelle, des méthodes très diverses sont utilisées pour tenir compte de la formation non formelle et informelle, avec des objectifs et des buts différents, en l'absence de système unique standardisé³⁸. Le manque de transparence qui en découle peut dissuader les adultes de suivre une formation continue. Les travaux en cours visant à accroître la transparence sont donc tout à fait opportuns. En particulier, il est indispensable que les activités non formelles et informelles soient prises

Graphique 5.12. Participation à la formation continue



Note : Dans la partie B, 2006/2007 ou dernière période connue; travail, famille, employeur et autres désignent respectivement les horaires de travail, les contraintes familiales, l'absence de soutien de la part de l'employeur et l'absence de volonté de reprendre des études.

Source : Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2008), *Trends der Weiterbildung – DIE Trendanalyse 2008*, Bielefeld; Eurostat (2009), *Enquête sur l'éducation des adultes*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816465466777>

en compte dès que possible dans le système, car un système de reconnaissance uniformisé permet de garantir la crédibilité et la transparence des compétences acquises et de les faire connaître facilement aux travailleurs et aux entreprises, et donc d'éviter qu'elles ne se dévaluent sur le marché du travail (OCDE, 2005)³⁹.

Le marché de la formation des adultes en Allemagne se caractérise par un large éventail d'établissements et de programmes et par un chevauchement des attributions légales, qui nuisent singulièrement à la transparence (Faulstich, 2008). L'accord de coalition du nouveau gouvernement prévoit d'améliorer la transparence et, en particulier, de faciliter l'accès à des conseils en matière d'éducation et de formation des adultes. Comme des informations et des conseils appropriés facilitent l'accès aux activités de formation des adultes et assurent une meilleure concordance entre les besoins des travailleurs et les formations offertes, ces initiatives sont très souhaitables et devraient être mises en œuvre rapidement. À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, les conseils individualisés sont efficaces, notamment dans le cas des adultes peu qualifiés ou désavantagés (OCDE, 2005). De plus, il semble important de créer entre les prestataires un réseau leur permettant de partager et d'échanger des informations (sous la forme de guichets uniques, comme aux États-Unis, par exemple).

L'un des principaux freins à la formation continue est son coût élevé. Lors de l'*Enquête sur l'éducation des adultes* de 2006/07, près de la moitié des répondants n'ayant pas participé à des activités de formation (mais qui auraient souhaité y participer) ont cité leur coût parmi les raisons qui les en avaient dissuadés (graphique 5.12, partie B). D'après la même enquête, les coûts de l'enseignement et de la formation sont en effet relativement élevés en Allemagne. En moyenne, un participant consacre 1 025 EUR (223 EUR) à la formation formelle (informelle). Sur les 15 pays de l'OCDE qui ont participé à l'enquête, deux seulement (l'Autriche et la Norvège) se caractérisaient par des coûts encore plus élevés pour la formation informelle; la formation formelle était plus coûteuse dans cinq pays. Les contraintes financières sont sans doute particulièrement importantes pour les travailleurs à faibles revenus et les travailleurs âgés qui ne pourront généralement recueillir les fruits

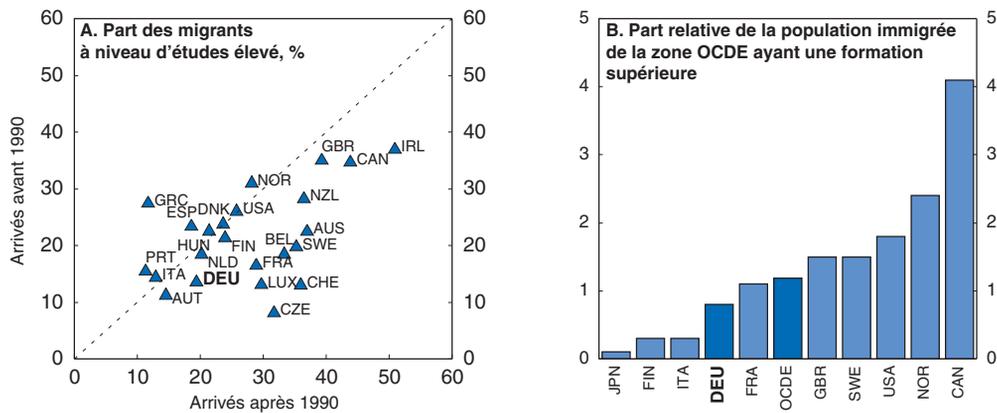
de leur investissement dans la formation que pendant une courte période. Par ailleurs, les entreprises ne sont sans doute pas suffisamment incitées financièrement à investir dans des formations générales, par opposition à des formations spécialisées dans leur domaine d'activité, même si cela peut profiter à l'économie tout entière (OCDE, 2005).

Le soutien public se justifie donc, notamment pour les groupes peu qualifiés et désavantagés et pour les salariés de certaines catégories d'entreprises, comme les PME. Cependant, comme les études ont une grande rentabilité privée, les dépenses de formation des adultes devraient être cofinancées par les entreprises et les particuliers. Les pouvoirs publics ont récemment lancé un ensemble de programmes destinés à soutenir financièrement la formation des adultes. Depuis la fin de 2008, les adultes dont le revenu imposable annuel est inférieur à 25 600 EUR (51 200 EUR pour les couples) ont droit à un chèque formation pouvant atteindre 500 EUR par an, à condition de consacrer au moins le même montant à l'activité de formation. Depuis le début de 2009, tous les ménages, quels que soient leurs revenus, peuvent retirer les sommes accumulées sur des comptes d'épargne spéciaux abondés par une prime d'épargne salariale (*Arbeitnehmersparzulage*) sans avoir à payer des pénalités de retrait anticipé, à condition de les utiliser pour financer des activités de formation⁴⁰. En outre, les autorités ont l'intention de mettre en place des prêts à la formation continue (par analogie avec les prêts étudiants) pour financer des activités de formation plus coûteuses. Ces mesures pourraient contribuer à une plus large participation des adultes aux activités de formation continue. Cependant, les pouvoirs publics devront en mesurer de près les effets afin d'éviter qu'elles ne se soldent par un gaspillage de ressources publiques pour financer des activités de formation qui auraient été entreprises de toute façon.

La politique d'immigration doit rendre l'Allemagne plus attrayante aux yeux des étrangers hautement qualifiés

La réforme de l'enseignement ne pourra pas à elle seule résoudre le problème des pénuries de main-d'œuvre qualifiée, car il faut généralement plusieurs années pour améliorer les compétences des travailleurs⁴¹. Dans ce contexte, la réglementation excessivement stricte en matière d'immigration empêche les entreprises de pourvoir facilement des emplois qualifiés. Alors que l'Allemagne est une source importante d'émigrants très qualifiés pour des pays comme les États-Unis (Borrmann et al., 2007), elle n'attire pas suffisamment d'étrangers hautement qualifiés. La proportion d'immigrants très qualifiés est plus faible en Allemagne que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (graphique 5.13, partie A). Cette structure défavorable tient en partie à l'embauche massive de main-d'œuvre peu qualifiée pendant la période de forte expansion économique de l'après-guerre, qui a entraîné l'arrivée d'autres immigrants peu qualifiés durant les décennies suivantes sous l'effet du regroupement familial (OCDE, 2007e). L'Allemagne obtient aussi des résultats médiocres en ce qui concerne un autre indicateur du niveau de qualification des immigrants, à savoir sa part dans la population immigrée de l'OCDE ayant fait des études supérieures par rapport à sa part dans la population totale de la zone OCDE (graphique 5.13, partiel B). Alors qu'elle représente 7 % de la population totale des pays de l'OCDE, elle ne compte que 5.7 % des étrangers ayant fait des études supérieures et vivant dans les pays de l'OCDE (ce qui correspond à un ratio de 0.8). Le Canada, en revanche, accueille 11.4 % de l'ensemble des étrangers de formation supérieure, soit quatre fois plus que ne le laisserait prévoir la taille relative de sa population (2.8 % de la population de la zone OCDE).

Graphique 5.13. Niveau de formation des immigrants



Note : Dans la partie B, ratio entre la part du pays dans la population immigrée de la zone OCDE ayant fait des études supérieures et sa part dans la population totale de la zone OCDE. Population totale en 2007; population ayant fait des études supérieures en 2000.

Source : OCDE (2008), *A Profile of Immigrant Populations in the 21st century*, graphique 4.4; OCDE (2009), *L'avenir des migrations internationales vers les pays de l'OCDE*, tableau 2.12.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816473773487>

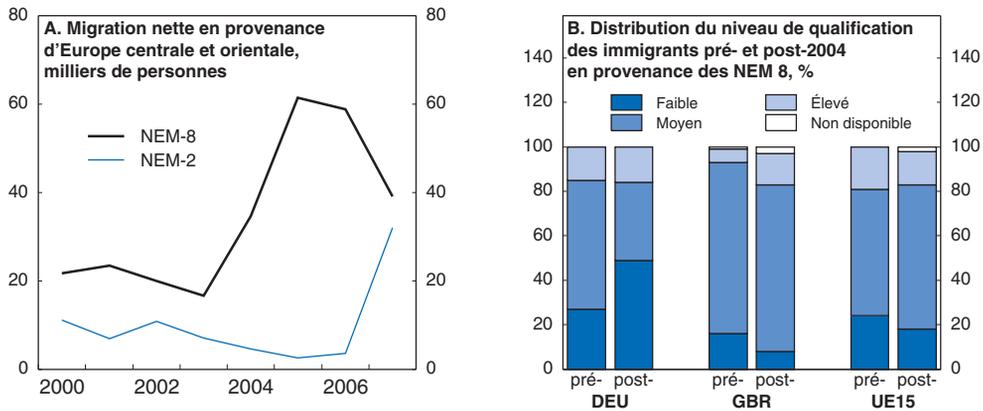
Borrmann et al. (2007) font observer que la plus grande ouverture de l'Allemagne à des pays dont la population a un faible niveau de formation explique la proportion peu élevée d'immigrés très qualifiés, mais que celle-ci tient surtout à la sélection ou à l'autosélection moins favorable des immigrants (autrement dit, par rapport à d'autres pays de l'OCDE, l'Allemagne attire moins d'immigrés très qualifiés en provenance d'un pays donné). Pour attirer des personnes très qualifiées, il faut que l'avantage salarial après impôt et la législation en matière d'immigration les favorisent par rapport aux immigrants moins qualifiés (Grogger et Hanson, 2008; Bertoli et al., 2009).

La libre circulation des travailleurs venant des nouveaux États membres de l'UE a été différée...

Pour examiner la politique allemande en matière d'immigration, il convient d'établir une distinction entre les mouvements au sein de l'Espace économique européen (EEE) et les flux migratoires en provenance des pays tiers⁴². Les travailleurs venant de pays de l'EEE bénéficient de la liberté de circulation aux termes de l'article 2 de la *Loi sur l'immigration*. Une exception s'applique aux citoyens des nouveaux États membres de l'UE qui ont adhéré en 2004 et 2007. En vertu du traité régissant leur adhésion, les membres existants ont été autorisés à différer la libre immigration des travailleurs de ces pays pendant un maximum de cinq ans⁴³. Tous les États membres ont choisi d'appliquer ces restrictions provisoires à la suite de l'élargissement de 2004, à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Suède. Alors que la plupart des pays membres ouvrent complètement aujourd'hui leur marché du travail, l'Allemagne et l'Autriche ont décidé de maintenir les restrictions jusqu'en 2011. S'agissant des pays ayant adhéré en 2007, les restrictions mises par l'Allemagne à l'immigration en provenance de Bulgarie et de Roumanie ont récemment été prolongées jusqu'à fin 2011 et pourraient éventuellement être maintenues jusqu'à fin 2013.

Pendant la période de transition, les citoyens des nouveaux États membres doivent encore avoir un permis de travail communautaire pour obtenir un emploi en Allemagne (comme les citoyens des pays non membres de l'EEE, voir plus loin), l'organisme compétent

Graphique 5.14. Flux migratoires



Note : NEM désigne les nouveaux États membres. NEM-8 : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie; NEM-2 : Bulgarie et Roumanie. Dans la partie B, les données relatives aux NEM-8 ne comprennent pas les personnes de souche allemande (désignées sous le nom de *Spätaussiedler*) qui ont émigré des NEM vers l'UE15 durant les années 90.

Source : OCDE (2009), *Base de données sur les migrations*; Brücker et Dameland (2007), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements: Analysis of the scale, direction and structure of labour mobility*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nuremberg.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816508077047>

ne donnant son approbation que si aucun travailleur d'un ancien État membre n'est disponible (règle de la priorité). Cependant, les citoyens des nouveaux États membres sont libres d'entrer en Allemagne, d'y rester et d'y exercer toute activité légale indépendante ou d'entrepreneur. Depuis le début de 2009, les enseignants universitaires et chercheurs venant des nouveaux États membres ne sont pas soumis à la règle de la priorité. Les nouvelles possibilités d'immigration ont été mises à profit par les citoyens des nouveaux États membres, comme en témoigne la forte augmentation de l'immigration nette à la suite des élargissements de 2004 et 2007 (graphique 5.14, partie A). En particulier, la possibilité de travailler en Allemagne à titre indépendant a été largement exploitée. Comme l'indiquent Brenke et Zimmermann (2007), environ 40 % des immigrants venus de République tchèque, de République slovaque, de Hongrie et de Pologne après 2004 sont des travailleurs indépendants, contre 14 % seulement des immigrants qui étaient déjà en Allemagne avant 2004.

Néanmoins, l'augmentation totale de l'immigration nette a été peu importante par comparaison avec les autres pays de l'UE15. Entre 2003 et 2007, la part des citoyens des 8 nouveaux États membres dans la population totale a augmenté de 15 % en Allemagne, alors qu'elle a plus que doublé dans l'ensemble des pays de l'UE15⁴⁴. D'après des études empiriques concernant l'impact de l'immigration intervenue après l'élargissement sur l'économie des pays d'accueil, celle-ci se traduirait par un renforcement substantiel de la croissance du PIB, alors que les effets négatifs sur l'emploi et les salaires des autochtones apparaissent généralement mineurs ou inexistantes (encadré 5.5)⁴⁵. Du fait de sa politique restrictive en la matière, l'Allemagne n'a que peu participé à cette évolution. Des simulations réalisées par Baas *et al.* (2007) donnent à penser que l'élargissement de 2004 a fait augmenter le revenu de facteurs des autochtones de 0.31 point entre 2004 et 2007 au Royaume-Uni (après correction du stock de capital), mais de seulement 0.03 point en Allemagne. De ce point de vue, il est regrettable que l'Allemagne n'ait pas ouvert son marché du travail plus tôt. La phase d'expansion de 2006/07 aurait été une bonne occasion

Encadré 5.5. Conséquences économiques de l'élargissement de l'UE pour les anciens États membres

D'après des études portant sur les flux migratoires qui se sont produits après l'élargissement, le nombre de personnes ayant émigré des nouveaux États membres (NEM) vers les anciens a été assez limité en moyenne, encore que des écarts importants puissent être observés entre les pays (Commission européenne, 2008). La proportion moyenne de citoyens des NEM-8 vivant dans l'UE15 est passée de 0.2 % en 2003 à 0.5 % à la fin de 2007. La proportion de Bulgares et de Roumains vivant dans l'UE15 a augmenté à peu près autant au cours de cette période, le processus d'émigration s'amorçant bien avant l'adhésion de ces deux pays, en 2007. La majorité des immigrants venant des NEM-8 – principalement de Pologne, de Lituanie et de Slovaquie – sont allés en Irlande et au Royaume-Uni, alors que les Bulgares et les Roumains sont surtout allés en Espagne. Cependant, exception faite de l'Irlande, les flux migratoires consécutifs à l'élargissement entre les nouveaux et les anciens États membres ont été largement dépassés par l'immigration récente de ressortissants de pays non membres de l'UE (Commission européenne, 2008, tableau 5.A3).

Une modélisation simple des migrations implique que l'effet premier de l'immigration est de faire baisser les salaires réels dans le pays d'accueil, si la courbe de demande de main-d'œuvre est orientée à la baisse. Le bien-être global des autochtones s'accroît car les détenteurs de capital en retirent des avantages plus importants que les pertes subies par les travailleurs. En présence d'obstacles à un ajustement des salaires à la baisse, l'immigration aboutit à une augmentation du chômage. À terme, le rendement plus élevé du capital stimule l'investissement et la création d'entreprises, si bien que le capital par travailleur et le nombre d'entreprises s'ajustent et les salaires, le chômage et le rendement du capital retrouvent leur niveau initial. Ce phénomène est renforcé par les impôts et cotisations sociales acquittés par les immigrés, dont la valeur est supérieure, pendant les premières phases du processus d'immigration au moins, à celle des services publics fournis aux immigrés. Un certain nombre de facteurs rendent plus complexes les effets de l'immigration. Par exemple, des différences de nature des qualifications entre immigrés et autochtones peuvent donner lieu à des gains de bien-être supplémentaires. En outre, le niveau d'équilibre du chômage peut être abaissé étant donné que les immigrés acceptent souvent un salaire plus bas et sont plus mobiles, ce qui améliore l'efficacité du marché du travail. Pour ces raisons, l'ampleur de l'impact économique de l'immigration reste dans une large mesure une question empirique.

Baas *et al.* (2007) estiment que l'immigration en provenance des NEM-8 entre 2004 et 2007 a fait augmenter le PIB total de l'UE15 d'environ 0.13 % à court terme et de 0.26 % à long terme, c'est-à-dire après l'ajustement du stock de capital. Les effets ont été beaucoup plus limités en Allemagne, avec 0.04 % à court terme et 0.1 % à long terme. Les immigrés en provenance de Bulgarie et de Roumanie ont eu une influence similaire sur le PIB. L'impact sur le PIB par habitant dans les pays d'accueil se révèle négatif à court terme, mais neutre ou même légèrement positif sur le long terme. Ces résultats sont confirmés par Barrel *et al.* (2007), qui calculent que l'immigration consécutive à l'élargissement aura sur le PIB des pays d'accueil un effet positif compris entre 0.09 % (Italie) et 1.66 % (Irlande) sur le long terme (2015). Pour l'Allemagne, ces auteurs estiment l'effet de long terme à 0.14 %. Par ailleurs, des recherches conduisent à penser que l'immigration de travailleurs en provenance des nouveaux États membres ont réduit les tensions inflationnistes dans les pays d'accueil (Barrel *et al.*, 2007; Blanchflower *et al.*, 2007). Cet effet est particulièrement prononcé en Irlande, où l'on estime que l'inflation a été réduite d'environ ½ point en moyenne entre 2005 et 2009 (Barrel *et al.*, 2007, tableau 3).

Encadré 5.5. Conséquences économiques de l'élargissement de l'UE pour les anciens États membres (suite)

L'impact des migrations de travailleurs consécutives à l'élargissement sur les salaires et l'emploi des autochtones apparaît en général très limité. Baas et al. (2007) estiment que les salaires de l'UE-15 sont en moyenne inférieurs de 0.09 % à court terme à ce qu'ils auraient été en l'absence d'immigration supplémentaire en provenance des NEM-8, et n'observent aucun effet à long terme, c'est-à-dire lorsque le stock de capital s'est ajusté à l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre. De même, l'augmentation du chômage semble peu importante à court terme (environ 0.06 point pour les citoyens des NEM-8 et 0.1 point pour ceux des NEM-2) et encore plus faible à long terme (0.02 point pour les citoyens des NEM-8 et zéro pour ceux des NEM-2). Pour l'Allemagne, on estime que les effets à court terme sur le marché du travail sont plus limités que pour l'agrégat UE15 (les salaires ont baissé de 0.03 % et le chômage a augmenté de 0.03 point sous l'effet de l'immigration en provenance des NEM-8), du fait d'une moindre immigration. Compte tenu de la distribution très uniforme des immigrants par niveau de qualification, l'impact est pratiquement identique à tous les niveaux. L'impact modéré sur les salaires et le chômage est confirmé par plusieurs autres études. Barrel et al. (2007) montrent que l'impact de l'élargissement de l'UE sur le marché du travail a été particulièrement prononcé en Irlande et au Royaume-Uni, où le chômage a dépassé de respectivement 0.8 point et 0.2 point en moyenne le niveau de référence entre 2005 et 2009. Dans les autres pays couverts par cette étude, l'impact moyen sur la même période a été inférieur à 0.05 point (en Allemagne, le chômage a dépassé de 0.03 point en moyenne le niveau de référence). L'effet à long terme (à l'horizon 2015) apparaît égal à zéro ou négatif (recul du chômage) dans tous les pays considérés. Lemos et Portes (2008) estiment l'impact de l'immigration en provenance des nouveaux États membre de l'UE sur la situation des autochtones sur le marché du travail au Royaume-Uni. Les effets sur les salaires et sur l'emploi apparaissent faibles ou non significatifs, résultat qui est robuste pour différents sous-échantillons, spécifications et méthodes d'estimation.

de le faire. Maintenant, le marché du travail devra être complètement ouvert en 2011, à un moment où le chômage devrait atteindre un maximum par suite du ralentissement de l'activité⁴⁶.

Les niveaux de qualification des immigrés venus après l'élargissement sont différents de ce qu'ils étaient auparavant. En Allemagne, le niveau de qualification moyen des immigrés provenant des NEM-8 s'est détérioré depuis l'élargissement et est inférieur à ce qu'il est dans d'autres pays d'accueil (graphique 5.14, partie B). En particulier, la proportion d'immigrés peu qualifiés a sensiblement augmenté. La situation est différente dans certains autres pays comme le Royaume-Uni, où le niveau de formation des immigrés venant des NEM-8 s'est nettement amélioré au fil des ans (mais de nombreux immigrés très qualifiés occupaient des emplois faiblement ou moyennement qualifiés). On peut voir là un indice indirect du fait qu'en Allemagne les immigrés venant des nouveaux États membres font l'objet d'une (auto)sélection moins favorable par rapport à leur niveau de formation (Baas et Brücker, 2007). Des différences de rendement du capital humain ont peut-être aussi contribué à ce phénomène. Par exemple, comme le font valoir Baas et Brücker (2007), l'exclusion des immigrés du bénéfice des allocations de chômage au Royaume-Uni a peut-être abouti à de meilleurs niveaux de qualification qu'en Allemagne. Cependant, des différences en termes de politique d'immigration ont sans doute aussi joué

un certain rôle. C'est ainsi que la politique restrictive de l'Allemagne pourrait avoir entraîné un détournement des flux d'immigrants très qualifiés vers des pays plus ouverts comme le Royaume-Uni, alors que les travailleurs ayant immigré en Allemagne se sont concentrés sur des activités moyennement qualifiées, en devenant travailleurs indépendants (Kahanec et Zimmermann, 2008; Brenke et al., 2009). Dans ces conditions, la décision d'ouvrir totalement le marché du travail en 2009 aux travailleurs des nouveaux États membres possédant un diplôme universitaire ne peut avoir que des effets positifs.

... et la législation applicable aux immigrants en provenance des pays non membres de l'Espace économique européen (EEE) demeure excessivement restrictive

La législation régissant l'immigration en provenance des pays non membres de l'EEE a été profondément remaniée en 2005 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration*. Cette loi a globalement maintenu l'interdiction d'embaucher des immigrants non qualifiés et semi-qualifiés, mais les travailleurs qualifiés et très qualifiés peuvent venir en Allemagne de diverses manières. La principale disposition régissant l'immigration de travail est l'article 18 de la *Loi sur la résidence*, en vertu duquel un permis de résidence autorisant le travail doit être approuvé par l'agence pour l'emploi compétente, ce qui implique : i) une disposition légale accordant l'accès au marché du travail allemand; ii) une offre d'emploi spécifique; iii) qu'aucun citoyen de l'EEE ou d'un pays tiers bénéficiant d'un accès non limité au marché du travail ne soit disponible pour l'emploi considéré (règle de la priorité); et iv) des conditions de travail comparables à celles des ressortissants allemands⁴⁷. En outre, les travailleurs très qualifiés peuvent bénéficier d'un certain nombre de dispositions dérogeant en totalité ou en partie aux conditions stipulées à l'article 18 de la loi. *Premièrement*, un permis de résidence temporaire permettant de travailler peut être obtenu sans l'approbation de l'agence pour l'emploi pour certaines professions comme les journalistes et, à compter du début de 2009, pour tous les enseignants universitaires et chercheurs. *Deuxièmement*, l'article 19 de la *Loi sur la résidence* accorde aux scientifiques spécialisés dans certains domaines et aux enseignants de haut niveau le droit à un permis de séjour permanent délivré sans l'approbation de l'agence pour l'emploi. Il en va de même pour les spécialistes et dirigeants ayant une expérience professionnelle spéciale à condition qu'ils perçoivent une rémunération au moins égale à 64 800 EUR par an (86 400 EUR jusqu'en 2009). *Troisièmement*, l'article 20 de la *Loi sur la résidence* donne aux chercheurs droit à un permis de résidence (temporaire) pour réaliser un projet de recherche auprès d'un établissement de recherche autorisé à appliquer la procédure d'admission spéciale pour les chercheurs, permis qui est délivré sans être soumis à l'autorisation de l'agence pour l'emploi. *Quatrièmement*, les diplômés étrangers d'universités et collèges techniques allemands peuvent rester en Allemagne pendant un an au maximum pour rechercher un emploi. En 2007, l'accès des diplômés étrangers au marché du travail a été facilité par la suppression de la règle de la priorité si l'emploi correspond à leur domaine d'études. Une *cinquième* possibilité (qui ne se limite pas aux travailleurs très qualifiés) est de venir en Allemagne comme travailleur indépendant. Cette possibilité est assortie d'un certain nombre de conditions qui sont considérées comme remplies si l'immigré investit au moins 250 000 EUR et assure la création de plus de 5 emplois.

Globalement, ces nouvelles possibilités spéciales n'ont guère été utilisées par les immigrants très qualifiés. Par exemple, entre 2005 et 2008, moins de 1 400 des immigrants se sont vu accorder un permis de séjour en application de l'article 19 de la *Loi sur la résidence*. Leur nombre a augmenté après l'abaissement du seuil de revenu en 2009 (année

durant laquelle quelque 690 permis de séjour ont été accordés, soit une augmentation de 45 % par rapport à 2008), mais il reste relativement faible⁴⁸. Ce manque d'intérêt est peut-être dû au seuil de revenu, qui est encore largement supérieur au niveau de rémunération des diplômés de l'université en début de carrière, c'est-à-dire au moment où la plupart d'entre eux décident ou non d'émigrer⁴⁹. De même, le gisement de compétences constitué par les étudiants étrangers n'est pas suffisamment exploité. Alors que le nombre d'étudiants étrangers inscrits dans des universités allemandes (en proportion de la population) est relativement élevé pour un pays non anglophone, seuls quelques-uns d'entre eux restent dans le pays après avoir achevé leurs études. En 2006, sur les quelque 14 500 diplômés étrangers venant de pays non membres de l'UE, moins de 2 000 ont profité de la possibilité de rester dans le pays pour rechercher un emploi (Chaloff et Lemaître, 2009). Il reste à déterminer dans quelle mesure la suppression récente de la règle de la priorité a apporté une amélioration à cet égard.

Les pays de l'OCDE utilisent toute une panoplie d'instruments pour encadrer l'immigration de travailleurs hautement qualifiés. L'expérience qu'ils ont ainsi acquise pourrait éclairer l'Allemagne sur la manière dont elle pourrait accueillir davantage d'immigrés hautement qualifiés. Comme le font observer Chaloff et Lemaître (2009), les pays de l'OCDE ont tendance à délaisser les tests d'appréciation de la situation de l'emploi pour faire un plus large usage de listes des professions en pénurie. Cela permet de réduire la durée et le caractère souvent arbitraire des procédures de recrutement fondées sur les tests d'appréciation de la situation de l'emploi (Burkert *et al.*, 2008, présentent des informations qui tendent à confirmer l'existence d'un comportement discrétionnaire de ce type en Allemagne), mais il en résulte aussi d'autres problèmes liés à la définition des professions en pénurie, qui ne doit être ni trop étroite ni trop large. Si l'ouverture récente du marché du travail aux universitaires et chercheurs étrangers va dans la bonne direction, les pouvoirs publics pourraient envisager de compléter les tests d'appréciation de la situation de l'emploi par des listes de professions en pénurie (dans lesquelles les tests d'appréciation de la situation de l'emploi ne seraient donc pas appliqués). Il serait par ailleurs possible de réduire davantage le seuil de revenu applicable aux spécialistes et dirigeants ayant acquis une expérience professionnelle particulière, en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la résidence*.

Une réforme plus fondamentale consisterait à mettre en place un système à points pour gérer l'immigration, comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE tels que l'Australie, le Canada, le Danemark, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni⁵⁰. En vertu de ce système, les candidats se voient attribuer des points en fonction de leurs caractéristiques et peuvent être admis si le cumul des points dépasse un certain seuil. Les critères retenus sont notamment la maîtrise de la langue, l'âge, le niveau de formation, l'expérience professionnelle (dans le pays d'accueil), la sécurité financière et l'occupation d'un emploi dans une profession jugée en pénurie (tableau 5.2). Un système à points avait été envisagé dans la version initiale de la loi de 2005 sur l'immigration, mais n'avait pas été retenu par le législateur. Par comparaison avec un système dans lequel l'initiative vient de l'employeur qui estime avoir besoin d'embaucher un travailleur étranger pour pourvoir un poste donné, le système à points présente l'inconvénient de ne pas assurer un emploi immédiat au moment de l'immigration, encore qu'il soit possible d'ajouter des points en cas d'offre d'emploi (comme en Nouvelle-Zélande). D'un autre côté, il est très transparent et souple et tient compte des besoins généraux en capital humain, et non des besoins spécifiques immédiats des employeurs. En tout état de cause, comme le font observer

Tableau 5.2. **Points attribués en vertu d'un système à points, dans quelques pays de l'OCDE**

Caractéristique	Australie	Canada	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni
Capacités linguistiques	15-25	0-24	Obligatoire	10
Fonds suffisants pour une période initiale		Obligatoire		10
Âge (jeune = plus de points)	15-30	0-10	5-30	5-20
Qualifications/diplômes	5-25	0-25	50-55	30-50
Profession très qualifiée	40-60			
Expérience de travail dans la profession	5-10	0-21	10-30	
Revenus récents				5-45
Qualifications du conjoint/partenaire	5	0-10	50	
Profession en pénurie	15-20		20	
Expérience de travail dans le pays	10	0-10	5-15	5
Études dans la région	5			
Zone désignée pour la sponsorship	25			
Offre d'emploi		0-10	50-60	
État/territoire d'installation	10		10	
Capacités linguistiques professionnelles	5			
Nombre de points requis	100-120	67	100-140	95

Source : Chaloff et Lemaître (2009), « Gérer les migrations de travailleurs hautement qualifiés : Une analyse comparative des politiques migratoires et des enjeux des migrations dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migration*, n° 79.

Chaloff et Lemaître (2009), un système reposant sur l'initiative des employeurs est sans doute moins adapté aux pays non anglophones comme l'Allemagne, où l'embauche directe sur un emploi est difficile, sauf dans certaines circonstances (dans les entreprises multinationales, par exemple, où la langue de travail est l'anglais). Dans ce cas, un système à points sera probablement préférable, l'apprentissage de la langue représentant un investissement important⁵¹.

L'Allemagne pourrait aussi avoir une politique de recrutement plus active, notamment en participant à des foires de l'emploi internationales, en publiant des offres d'emploi dans plusieurs langues et en octroyant une assistance spéciale aux immigrants hautement qualifiés qui n'ont souvent pas une bonne connaissance des circuits de recherche d'emploi ou des contacts avec des employeurs potentiels (Chaloff et Lemaître, 2009). Comme le notent Heß et Sauer (2007), en Allemagne il n'y a pratiquement pas de programmes ou d'organismes pour le recrutement systématique de travailleurs étrangers très qualifiés. Par ailleurs, il faudrait mettre en place sans retard un système permettant de reconnaître rapidement et de façon transparente les diplômés étrangers, en particulier parce que de nombreux immigrants hautement qualifiés arrivent encore sans qu'un emploi leur soit offert, pour des raisons familiales ou humanitaires. Une analyse empirique révèle que les employeurs attribuent moins de valeur aux diplômés et à l'expérience acquis à l'étranger, notamment dans des pays non membres de l'OCDE (OCDE, 2007e), si bien que les immigrants sont défavorisés sur le marché du travail par rapport aux autochtones. Il faut donc se féliciter des initiatives récemment prises par les pouvoirs publics dans ce domaine. Ainsi, le gouvernement a ratifié la *Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne*, qui autorise une procédure plus transparente pour la reconnaissance des qualifications étrangères ouvrant l'accès à l'enseignement supérieur, et il a arrêté les principaux éléments d'une législation destinée à améliorer l'évaluation et la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger.

Encadré 5.6. **Recommandations pour tirer avantage de la mondialisation dans l'ensemble de l'économie**

Rendre la réglementation des marchés de produits plus favorable à la concurrence

- Simplifier davantage le système de permis et d'autorisations.
- Simplifier davantage la loi sur les faillites pour assurer un recours plus fréquent aux possibilités de restructuration.
- Assouplir la réglementation applicable à l'exercice des professions libérales, par exemple en réduisant encore les dernières restrictions touchant la coopération entre professions, en libéralisant les tarifs et en réexaminant les restrictions relatives à la publicité.
- Simplifier les conditions d'entrée dans les services professionnels en repensant l'affiliation obligatoire aux chambres professionnelles, tout en maintenant les normes nécessaires en matière de diplômes professionnels afin de protéger les consommateurs. Au minimum, réduire le nombre d'activités dont certaines professions ont l'exclusivité et abaisser les niveaux de formation requis pour être membre à part entière d'une chambre professionnelle.

Améliorer les conditions-cadres de l'innovation

- Veiller à ce que les institutions existantes sur le marché national des capitaux (par exemple le compartiment du marché d'actions spécifiquement destiné aux PME) donnent aux apporteurs de capital-risque des possibilités de retrait suffisantes.
- Modifier la loi MoRaKG afin de la mettre en conformité avec la réglementation communautaire et remédier aux défauts de la version initiale (par exemple la perte de transparence due au fait de placer les sociétés de capital-risque sous la tutelle du BaFin et les sociétés d'investissement sous celle des ministères des Affaires économiques des Länder).
- Envisager de mettre en place des incitations fiscales en complément des subventions, mais en évitant toute duplication des aides publiques.

Améliorer les niveaux de formation et les résultats de l'enseignement

- Relever les niveaux de formation supérieure en réduisant la stratification du système scolaire et en améliorant également le cadre institutionnel de l'enseignement supérieur dans les Länder qui n'ont pas encore pris de mesures dans ce sens.
- Poursuivre la réforme du système de formation professionnelle en l'adaptant à l'évolution des besoins du marché du travail. À cet égard, il faudrait envisager de réduire l'éventail des diplômes professionnels. Un enseignement continu de compétences générales – en sus de la formation professionnelle – doit être offert en fonction des besoins. Il s'agit en particulier de l'acquisition de compétences générales en mathématiques, en allemand et en langues étrangères et de connaissances suffisantes en informatique dans le système de formation professionnelle en alternance. Permettre aux écoles professionnelles et aux chambres professionnelles de préparer et d'organiser ensemble l'examen de fin d'études du système de formation professionnelle en alternance.
- Développer la formation continue en mettant en œuvre rapidement le projet visant à améliorer la transparence sur le marché de la formation des adultes et à faciliter l'accès aux conseils en matière de formation des adultes, en procédant sans retard à l'incorporation prévue des activités non formelles et informelles dans le *Cadre de qualifications pour la formation tout au long de la vie* et en examinant de près les effets des

Encadré 5.6. **Recommandations pour tirer avantage de la mondialisation dans l'ensemble de l'économie** (suite)

programmes de soutien financier récemment mis en place en faveur de la formation des adultes, afin de réduire au minimum les effets d'aubaine.

Attirer des immigrants hautement qualifiés

- Améliorer les possibilités d'immigration pour les travailleurs très qualifiés, par exemple en instituant un système à points. Envisager en outre de réduire davantage le seuil de revenu requis pour l'obtention d'un permis de séjour permanent dans le cas des spécialistes et cadres de direction disposant d'une expérience professionnelle particulière, et de compléter le test d'appréciation de la situation de l'emploi appliqué aux universitaires étrangers par une liste de professions en pénurie.
- Envisager de mener une politique de recrutement plus active en participant à des foires de l'emploi internationales, en publiant des offres d'emploi multilingues et en apportant une aide particulière aux immigrants hautement qualifiés.
- Mettre en place un système permettant de reconnaître rapidement et de façon transparente les diplômes étrangers.

Notes

1. Commerce de gros et de détail, restauration et hôtellerie; transport, entreposage et communications; finance, assurance, immobilier et services aux entreprises.
2. Cette comparaison ne tient pas compte du fait que certains des produits exportés vers d'autres pays de l'OCDE sont réexportés (éventuellement après avoir subi une transformation) vers des pays non membres de l'OCDE, ou inversement.
3. Seuls la Corée et les quatre pays d'Europe centrale et orientale membres de l'OCDE ont enregistré une augmentation de leurs exportations encore plus forte que celle qu'a connue l'Allemagne entre 2000 et 2007. Les résultats de l'Allemagne à l'exportation font donc figure d'exception parmi les grandes économies développées.
4. Ces activités d'externalisation et de délocalisation peuvent aussi expliquer la forte augmentation susmentionnée des exportations allemandes vers ces pays, étant donné que les filiales ou entreprises sous-traitantes établies à l'étranger ont probablement été équipées en partie au moins de biens d'équipement produits en Allemagne et s'y procurent leurs produits intermédiaires (Bundesbank, 2006b). De même, la progression soutenue des importations en provenance d'Europe centrale et orientale peut s'expliquer par le fait que des filiales ou entreprises sous-traitantes établies à l'étranger ont fourni des produits intermédiaires ou des produits finis à leurs sociétés mères.
5. Voir OCDE (2009a) pour une analyse de l'impact de la crise sur l'industrie automobile.
6. Comme le notent Snower *et al.* (2009), les nouvelles avancées des technologies de l'information et des télécommunications permettent aux entreprises de répartir géographiquement les différentes étapes de leur production par ensembles de tâches, et de localiser chacun de ces ensembles de tâches dans le pays ou la région où elles peuvent être accomplies de la façon la plus rentable.
7. Certains de ces progrès sont liés à la mise en œuvre de la directive communautaire sur les services, qui a été adoptée par le Conseil européen et le Parlement européen en 2006 et devait être intégralement transposée par les États membres dans leur législation nationale avant la fin de 2009.
8. D'après Duval *et al.* (2007), une réglementation anticoncurrentielle des marchés de produits réduit la capacité d'adaptation de l'économie.
9. L'effet défavorable des industries de réseau non concurrentielles sur la croissance a été examiné dans le chapitre 5 de la précédente *Étude* (OCDE, 2008).

10. Deux initiatives législatives récentes (adoptées respectivement en novembre 2008 et avril 2009) concernent les services de ramonage, dont plusieurs ont été ouverts à la concurrence, et les services de conseils d'architecte et d'ingénieur, dont les tarifs ont été libéralisés.
11. L'Allemagne se place au 11^e rang sur 27 pays de l'OCDE d'après l'indicateur synthétique d'innovation construit par Rae et Sollie (2007), au 9^e rang sur 29 pays de l'OCDE d'après le *Tableau de bord européen de l'innovation* établi par la Commission européenne (Communautés européennes, 2009), au 7^e rang sur 16 pays de l'OCDE d'après le tableau comparatif de l'innovation de l'IW Köln (Hülkamp et Koppel, 2005) et au 9^e rang sur 17 pays de l'OCDE d'après l'indicateur d'innovation du DIW Berlin (Von Hirschhausen et al., 2009). Ces classements sont établis à partir d'informations concernant un large éventail d'indicateurs reflétant les performances des pays en matière d'innovation en termes de moyens et de résultats.
12. En vertu du Traité de coopération en matière de brevets (PCT), il est possible de déposer des brevets dans un grand nombre de pays en faisant une seule demande internationale auprès d'un seul office des brevets.
13. Les brevets triadiques sont les brevets déposés simultanément auprès de l'Office européen des brevets, de l'Office japonais des brevets et de l'US *Patent and Trademark Office*. Alors que les demandes de brevet dans le cadre du PCT présentent l'avantage d'être rapides (publication 18 mois après la première demande internationale), les brevets triadiques ont un avantage en termes de qualité (inventions de grande valeur destinées aux principaux marchés internationaux). Voir OCDE (2009b) pour plus de détails.
14. L'enquête porte exclusivement sur les entreprises de haute technologie et de moyenne-haute technologie du secteur manufacturier et des secteurs de services à forte intensité de connaissances.
15. D'après une étude internationale récemment réalisée par Meyer (2008), il existe une corrélation positive significative entre le volume de l'investissement en capital-risque et le rendement des innovations. Dans le cas de l'Allemagne, la relation de causalité semble s'exercer de l'investissement en capital-risque vers la rentabilité, et non inversement.
16. Voir les rapports du Conseil des experts économiques et de la Commission d'experts pour la recherche et l'innovation pour une analyse plus approfondie (Sachverständigenrat, 2008; Expertenkommission Forschung und Innovation, 2009).
17. Les principaux instruments utilisés sont les subventions, les crédits d'impôt, les marchés publics et les recherches menées directement (dans les universités et les instituts de recherche publics).
18. Garcia-Quevado (2004) aboutit à la même conclusion, à savoir que les recherches sur la relation entre le financement public de la R-D privée et les dépenses privées de R-D donnent des résultats contradictoires qu'il est difficile de concilier; d'après Hall et van Reenen (2000), tout porte à croire que les avantages fiscaux en faveur de la R-D ont un effet positif sur le volume des dépenses de R-D du secteur privé.
19. Même si les crédits d'impôt en faveur de la R-D sont efficaces, il convient de se demander si la moins-value de recettes fiscales qui en résulte n'aurait pas été plus utile si elle avait été consacrée à d'autres mesures ayant une plus grande rentabilité sociale (Jaumotte et Pain, 2005a). Utilisant un modèle d'équilibre général calculable, Russo (2004) observe que les gains de bien-être résultant des avantages fiscaux en faveur de la R-D sont nettement plus importants que ceux qu'apportent des réductions d'impôts sur le revenu des sociétés ou des personnes physiques.
20. Par exemple, l'Espagne est le pays de l'OCDE où le régime fiscal de la R-D, pour une entreprise représentative, est le plus généreux. Or, l'Espagne est aussi l'un des pays de l'OCDE où l'intensité de R-D du secteur privé est la plus faible. Plusieurs pays ont récemment fourni des estimations des moins-values de recettes imputables aux incitations fiscales en faveur de la R-D (OCDE, 2007d). La plupart d'entre eux les situent entre 0.03 % et 0.05 % du PIB (Australie, Espagne, États-Unis, France, Irlande, Mexique, Portugal, Royaume-Uni), mais certains donnent des chiffres plus élevés (comme le Canada, avec 0.2 % du PIB).
21. Cet argument est notamment avancé par Lach (2002), qui montre qu'en Israël les aides publiques ont une incidence positive significative sur les dépenses de R-D des petites entreprises, mais pratiquement pas d'effet sur celles des grandes entreprises.
22. Spitz (2003) montre qu'en Allemagne les caractéristiques technologiques de l'informatique déplacent les besoins relatifs de qualifications professionnelles vers des activités analytiques et interactives pour lesquelles les salariés ayant un niveau de formation relativement élevé sont avantagés.

23. Le chapitre de la précédente *Étude* (OCDE, 2008) consacré à cette question analyse en profondeur les défis du système éducatif allemand, de même que des questions se rapportant à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants et à l'enseignement primaire et secondaire.
24. Étant donné que le coefficient d'intensité de capital corrigé de la productivité reste constant en dépit des fluctuations de l'offre de travail (Brücker et Jahn, 2009; Ottaviano et Peri, 2006), l'évolution démographique n'aboutit pas nécessairement à des pénuries de main-d'œuvre ou à une baisse du chômage. Cependant, comme les cohortes qui vont sortir de la population active au cours des prochaines années ont un niveau de formation relativement élevé, il y aura un manque de main-d'œuvre qualifiée (et une offre excédentaire de main-d'œuvre moins qualifiée). Le Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung prévoit à l'horizon 2014 une pénurie de l'ordre de 180 000 à 490 000 personnes qualifiées, due au vieillissement et au changement structurel (Egeln et al., 2007). Voir également Bonin et al. (2007), Fuchs et Reinberg (2007), Schnur et Zika (2007) et Biersack et al. (2008) pour une analyse de cette question.
25. Comme on s'attend à ce que le nombre de jeunes diminue d'un tiers d'ici à 2050, le taux de diplômés de l'enseignement supérieur devra augmenter de 12 points environ pour maintenir simplement le nombre de diplômés de l'université à un niveau constant (Fuchs et Weber, 2007).
26. Les programmes de type 5A ont un caractère essentiellement théorique et visent à assurer l'acquisition de qualifications suffisantes pour accéder à des programmes et professions relevant de la recherche avancée et exigeant de hautes compétences, alors que les programmes de type 5B ont généralement un caractère plus pratique/technique/professionnel que les programmes de type 5A de la CITE.
27. Un *allgemeine Hochschulreife* (Abitur) permet d'accéder à tous les cours dispensés dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et un *Fachhochschulreife* permet d'entrer dans les universités de sciences appliquées. En outre, un *fachgebundene Hochschulreife* permet d'étudier des matières particulières dans un établissement d'enseignement supérieur. Pour une description détaillée du système éducatif allemand, voir l'annexe 4.A1 dans OCDE (2008).
28. Comme le soulignent Meier et Schütz (2007), une sélection précoce risque de mal évaluer les aptitudes réelles (et donc d'orienter un enfant vers la mauvaise filière) car les aptitudes n'apparaissent que progressivement et les jeunes ont un niveau de maturité très variable.
29. Le *numerus clausus* limite le nombre d'élèves admis, normalement au moyen d'une note minimale à l'examen de fin d'études secondaires de deuxième cycle (*Abitur*).
30. Une analyse empirique donne à penser que tout effet négatif des droits de scolarité sur les inscriptions peut être intégralement compensé par des améliorations des aides financières (Santiago et al., 2008; Heller, 1999).
31. Cette comparaison ne tient pas encore compte des réformes Hartz, qui devraient se solder par une légère augmentation de l'avantage salarial net, étant donné que les diplômés de l'enseignement supérieur risquent moins que les autres groupes de se retrouver au chômage.
32. Pour une description détaillée du système de formation professionnelle allemand, voir Hoeckel (2010).
33. Le système de formation en alternance et le système scolaire à temps plein sont complétés par le système « transitionnel » qui assure une formation professionnelle de base sans conduire à un diplôme professionnel reconnu (il est destiné aux jeunes qui quittent la filière générale et ne peuvent pas immédiatement trouver une place dans le système de formation en alternance ou dans le système scolaire à plein-temps).
34. Depuis la réforme de 2005 de la loi sur la formation professionnelle (*Berufsbildungsgesetz*, BBiG), les titulaires d'un diplôme professionnel peuvent demander que les résultats des épreuves scolaires figurent sur le certificat de fin d'études professionnelles.
35. Avant cette réforme, les titulaires de diplômes professionnels avaient aussi la possibilité d'accéder à l'université, mais selon des modalités différentes suivant les *Länder*. Le principal avantage de la dernière réforme est donc d'avoir institué des conditions uniformes d'accès à l'université fondées sur la qualification professionnelle et applicables dans tous les *Länder*. En plus de ces passerelles communes, les *Länder* sont autorisés à utiliser des passerelles qui leur sont propres et doivent être acceptées par les autres *Länder* après un an d'étude concluante.
36. L'*enseignement formel* correspond à l'enseignement et à la formation dispensés dans le cadre traditionnel des écoles, collèges et universités; l'*enseignement non formel* recouvre tous les types d'activités d'apprentissage qui ne font pas partie d'un programme d'enseignement formel; l'*apprentissage informel* correspond à l'autoapprentissage qui ne fait pas partie de l'enseignement

- formel ou non formel, reposant sur l'utilisation de documents imprimés, d'un ordinateur ou de l'Internet, d'émissions éducatives et de bandes audio ou vidéo, ou la fréquentation de structures destinées à transmettre un contenu éducatif (bibliothèques, par exemple).
37. Le DQR ne se borne pas à améliorer l'éducation et la formation continues en Allemagne, mais vise à accroître la transparence et les possibilités de transfert dans tous les secteurs de l'éducation.
 38. Voir ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (2008) pour un aperçu du système actuel.
 39. OCDE (2010) présente des recommandations détaillées sur la structuration et l'organisation de systèmes de reconnaissance des acquis de l'apprentissage non formel et informel.
 40. En outre, il existe quelques programmes de soutien au niveau des *Länder*, par exemple le *Bildungsscheck NRW* en Rhénanie-du-Nord-Westphalie.
 41. Par exemple, avec une durée moyenne de 3½ ans pour les programmes de licence, un report de la sélection au-delà de l'âge de 10 ans n'aura d'incidence sur l'offre de main-d'œuvre qualifiée qu'au bout de 10½ ans au minimum.
 42. L'Espace économique européen comprend les 27 pays de l'UE plus l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein. Les citoyens helvétiques ont les mêmes droits que les citoyens des pays de l'Espace économique européen.
 43. Les dispositions transitoires sont fondées sur la formule 2-3-2 : pendant les deux premières années suivant l'élargissement, l'accès aux marchés du travail des anciens États membres dépend des législations et politiques nationales, dont l'application peut être prolongée pendant trois années supplémentaires. Si un État membre estime qu'à l'issue de cette période son marché du travail est très perturbé, il lui est possible de prolonger l'application des règles nationales pendant deux années supplémentaires. Les citoyens de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la Roumanie sont soumis à ces dispositions transitoires.
 44. Les données concernant les stocks de migrants dans l'UE15 sont empruntées à Brücker et Damelang (2007), tableau 3a.
 45. Cette évaluation favorable concerne la période antérieure à la crise. Il reste à voir dans quelle mesure la situation a été modifiée par la crise.
 46. Bien que les données historiques démontrent que les flux migratoires s'adaptent en cas de retournement du cycle économique, il est difficile de dire dans quelle mesure il en sera de même au cours de la présente phase de ralentissement, étant donné que les pays d'accueil et les pays d'origine sont simultanément touchés par elle (voir OCDE, 2009e, pour certaines informations préliminaires). En outre, les effets de l'immigration sur le chômage en période de ralentissement de l'activité ne sont pas encore suffisamment bien compris, si bien que l'impact précis ne peut pas être déterminé avec certitude.
 47. Par ailleurs, la délivrance d'un permis de résidence permettant de travailler doit être approuvée par l'Autorité en charge des étrangers, qui examine la demande de permis à la lumière de la loi sur la résidence et des décrets connexes. Cependant, conformément au principe du guichet unique, les immigrants n'ont à soumettre qu'une seule demande.
 48. La plupart des immigrants venant de pays non membres de l'Espace économique européen utilisent le regroupement familial et des mécanismes similaires.
 49. Le salaire annuel moyen de début est de l'ordre de 39 000 EUR pour le titulaire d'une licence et de 42 000 EUR pour le titulaire d'une maîtrise.
 50. Brücker et Ringer (2008) montrent que, pour un groupe de six pays de l'OCDE, le niveau de qualification des immigrés est nettement plus élevé dans les pays qui gèrent les flux migratoires au moyen d'un système à points.
 51. Même avec un système à points, l'immigration à l'initiative de l'employeur peut se révéler nécessaire pour faire face à des besoins temporaires de main-d'œuvre, auxquels un système à points ne permet pas de répondre rapidement.

Bibliographie

Allard, C. et al. (2005), « Explaining differences in external sector performance among large Euro Area countries », *FMI, Country Reports*, n° 05/401.

- Amiti, M. et S.J. Wei (2006), « Service offshoring and productivity: evidence from the United States », *NBER Working Papers*, n° 11926.
- Arnold, J. et al. (2009), « Structural reforms and the benefits of the enlarged EU internal market: much achieved and much to do », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 694, OCDE, Paris.
- Autor, D.H., F. Levy et R.J. Murnane (2003), « The skill content of recent technological change: an empirical exploration », *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXVIII, pp. 1279-1333.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008), *Bildung in Deutschland 2008 – Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*, Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Baas, T. et H. Brücker (2007), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements – Country Study: Germany*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nuremberg.
- Baas, T. et al. (2007), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements – The macroeconomic consequences of labour mobility*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nuremberg.
- Bachmann, R. et S. Braun (2008), « The impact of international outsourcing on labour market dynamics in Germany », *Ruhr Economic Papers*, n° 53.
- Baethge, M. (2008), « Das berufliche Bildungswesen in Deutschland am Beginn des 21 Jahrhunderts », dans Cortina, K.S. et al. (éd.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik*, Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek.
- Balassa, B. (1965), « Tariff protection in industrial countries: An evaluation », *Journal of Political Economy*, vol. 73, pp. 573-594.
- Barrell, R., J. FitzGerald et R. Riley (2007), « EU enlargement and migration: assessing the macroeconomic impacts », *NIESR Discussion Papers*, n° 292.
- Becker, S.O. et al. (2005), « Location choice and employment decisions: a comparison of German and Swedish multinationals », *Review of World Economics*, vol. 141, pp. 693-731.
- Bertoli, S. et al. (2009), « The battle for brains: how to attract talent », document non publié.
- Biersack, W. et al. (2008), « Akademiker/innen auf dem Arbeitsmarkt: gut positioniert, gefragt und bald sehr knapp », *IAB Kurzbericht*, 18/2008.
- Blanchflower, D.G., J. Saleheen et C. Shadforth (2007), « The impact of the recent migration from eastern Europe on the UK economy », *IZA Discussion Papers*, n° 2615.
- Bloom, N., R. Griffith et A. Klemm (2001), « Issues in the design and implementation of R&D tax credit for UK firms », *Briefing Notes*, n° 15, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Bloom, N., R. Griffith et J. Van Reenen (2002), « Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979-1997 », *Journal of Public Economics*, vol. 85, pp. 1-31.
- Bonin, H. et al. (2007), « Zukunft von Bildung und Arbeit – Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und –angebot bis 2020 », *IZA Research Reports*, n° 9.
- Borrmann, C., R. Jungnickel et D. Keller (2007), « Standort Deutschland – abgeschlagen im Wettbewerb um Hochqualifizierte? », *Wirtschaftsdienst*, vol. 87, pp. 127-134.
- Brenke, K. et K.F. Zimmermann (2007), « Zuwanderungen aus Mittel- und Osteuropa trotz Arbeitsmarktbarrieren deutlich gestiegen », *Wochenbericht*, n° 44, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Brenke, K., M. Yuksel et K.F. Zimmermann (2009), « EU enlargement under continued mobility restrictions: consequences for the German labor market », dans Kahanec, M. et K.F. Zimmermann (éd.), *EU labor markets after post-enlargement migration*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Brücker, H. et A. Damelang (2007), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements – Analysis of the scale, direction and structure of labour mobility*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nuremberg.
- Brücker, H. et E.J. Jahn (2009), « Migration and wage-setting: reassessing the labor market effects of migration », *Kiel Institute for the World Economy Working Papers*, n° 1502.

- Brücker, H. et S. Ringer (2008), « Ausländer in Deutschland: vergleichsweise schlecht qualifiziert », *IAB Kurzbericht* 1/2008.
- Bundesbank (2006a), « German foreign direct investment (FDI) relationships: recent trends and macroeconomic effects », *Monthly Reports*, pp. 43-58, septembre.
- Bundesbank (2006b), « Determinants of the current accounts in central and east European EU member states and the role of German direct investment », *Monthly Reports*, pp. 15-33, janvier.
- Bundesbank (2006c), « Germany in the globalization process », *Monthly Report*, pp. 17-34, décembre.
- Burkert, C., A. Niebuhr et R. Wapler (2008), « Regional disparities in employment of high-skilled foreigners – Determinants and Options for labour migration policy in Germany », *International Migration and Integration*, vol. 9, pp. 383-400.
- Chaloff, J. et G. Lemaître (2009), « Gérer les migrations de travailleurs hautement qualifiés : une analyse comparative des politiques migratoires et des enjeux des migrations dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail : Questions sociales, emploi et migration*, n° 79, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2008), *Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne – Rapport rendant compte de la première phase d'application (1^{er} janvier 2007-31 décembre 2008) des dispositions transitoires établies dans le traité d'adhésion de 2005 et répondant aux demandes émises en vertu des dispositions transitoires fixées dans le traité d'adhésion de 2003*, Bruxelles.
- Communautés européennes (2009), « European innovation scoreboard 2009 – comparative analysis of innovation performance », Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- Da Rin, M., G. Nicodano et A. Sembenelli (2005), « Public policy and the creation of active venture capital markets », *Documents de travail de la BCE*, n° 430, BCE, Francfort/Main.
- Danninger, S. et F. Joutz (2007), « What explains Germany's rebounding export market share? », *Documents de travail du FMI*, n° 07/24, FMI, Washington, DC.
- Denis, C., K. Mc Morrow et W. Röger (2006), « Globalisation: trends, issues and macro implications for the EU », *European Economy Economic Papers*, n° 254.
- Duval, R., J. Elmeskov et L. Vogel (2007), « Résilience économique aux chocs : le rôle des politiques structurelles », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 2008, pp. 211-251, OCDE, Paris.
- Egeln, J. et al. (2007), *Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007*, ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche, Berlin.
- Egger, H. et P. Egger (2006), « International outsourcing and the productivity of low-skilled labor in the EU », *Economic Inquiry*, vol. 44, pp. 98-108.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (2009), *Research, innovation and technological performance in Germany – Report 2009*, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.
- Falk, M. (2004), « What drives business R&D intensity across OECD countries? », *WIFO Working Papers*, n° 236.
- Faulstich, P. (2008), « Weiterbildung », dans Cortina, K.S. et al. (éd.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik*, Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek.
- Fryges, H. et al. (2007), *Hightech-Gründungen und Business Angels*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Fuchs, J. et A. Reinberg (2007), « Demografische Effekte auf das Erwerbspersonenpotenzial », dans Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (éd.), *Fachkräftebedarf der Wirtschaft, Materialsammlung B: Zukünftiger Fachkräftemangel?*, Nuremberg.
- Fuchs, J. et B. Weber (2007), « Demografischer Wandel – Ein altbekanntes Menetekel », *IAB-Forum* 2/07.
- García-Quevedo, J. (2004), « Do public subsidies complement business R&D? A meta-analysis of the econometric evidence », *Kyklos*, vol. 57, pp. 87-102.
- Geishecker, I. (2006), « Does outsourcing to central and eastern Europe really threaten manual workers' jobs in Germany? », *The World Economy*, vol. 29, n° 5, pp. 559-583.
- Geishecker, I. (2008), « The impact of international outsourcing on individual employment security: a micro-level analysis », *Labour Economics*, vol. 15, n° 3, pp. 291-314.
- Gervais M., I. Livshits et C. Meh (2007), « Uncertainty and the specificity of human capital », *Documents de travail de la Banque du Canada*, n° 5.

- Görg, H., A. Hanley et E. Strobl (2008), « Productivity effects of international outsourcing: evidence from plant-level data », *Revue canadienne d'économique*, vol. 41, pp. 670-688.
- Gottschalk, S. et al. (2007), *Start-ups zwischen Forschung und Finanzierung: Hightech-Gründungen in Deutschland*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Grogger, J. et G.H. Hanson (2008), « Income maximization and the selection and sorting of international migrants », *NBER Working Papers*, n° 13821.
- Guellec, D. et B. van Pottelsberghe (2000), « The impact of public R&D expenditure on business R&D », *Documents de travail STI*, n° 2000/4, OCDE, Paris.
- Hall, B.H. et J. van Reenen (2000), « How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence », *Research Policy*, vol. 29, pp. 449-469.
- Harris, R., Q.C. Li et M. Trainor (2009), « Is a higher rate of R&D tax credit a panacea for low levels of R&D disadvantaged regions? », *Research Policy*, vol. 38, pp. 192-205.
- Heller, D. (1999), « The effects of tuition and state financial aid on public college enrolment », *Review of Higher Education*, vol. 23, pp. 65-89.
- Hefß, B. et L. Sauer (2007), « Conditions of entry and residence of third country highly qualified and highly skilled workers: the situation in German », Office fédéral des migrations et des réfugiés, Berlin.
- Hoeckel, K. (2010), *Apprendre pour le monde du travail. Examen des politiques d'éducation et de formation professionnelles*.
- Hülkamp, N. et O. Koppel (2005), « Deutschlands Position im Innovationswettbewerb – Ergebnisse des IW-Innovationsbenchmarks », *IW-Trends*, vol. 32, n° 3, pp. 45-61.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005a), « An overview of public policies to support innovation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 456, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005b), « From ideas to development: the determinants of R&D and patenting », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 457, OCDE, Paris.
- Johansson, Å. et al. (2008), « Tax end Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 620, OCDE, Paris.
- Kahanec, M. et K.F. Zimmermann (2008), « Migration in an enlarged EU: A challenging solution? », *DIW Discussion Papers*, n° 849.
- Klassen, K., J. Pittman et M. Reed (2004), « A cross-national comparison of R&D expenditure decisions: tax incentives and financial constraints », *Contemporary Account Research*, vol. 21, pp. 639-680.
- Klodt, H. (2004), « Mehr Arbeitsplaetze durch Auslandsinvestitionen », *Die Weltwirtschaft*, vol. 4/2004, pp. 373-398.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2004), *Studie zu den Auslandsaktivitäten deutscher Unternehmen – Beschäftigungseffekte und Folgen für den Standort Deutschland*, KfW, Francfort/Main.
- Krueger, D. et K.B. Kumar (2004a), « US-Europe differences in technology-driven growth: quantifying the role of education », *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, pp. 161-190.
- Krueger, D. et K.B. Kumar (2004b), « Skill-specific rather than general education: a reason for US-Europe growth differences? », *Journal of Economic Growth*, vol. 9, pp. 167-207.
- Lach, S. (2002), « Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Israel », *Journal of Industrial Economics*, vol. L, pp. 369-390.
- Lemos, S. et J. Portes (2008), « New labour? The impact of migration from the central and eastern European countries on the UK labour market », *IZA Discussion Papers*, n° 3756.
- Ludwig, V. et F. Pfeiffer (2005), « Abschreibungsraten allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte », *ZEW Discussion Papers*, n° 05-36.
- Marin, D. (2004), « A nation of poets and thinkers – less so with eastern enlargement? Austria and Germany », *CEPR Discussion Papers*, n° 4358.
- Meier, V. et G. Schütz (2007), « The economics of tracking and non-tracking », *Ifo Working Papers*, n° 50.
- Meyer, T. (2008), « Venture Capital: Brücke zwischen Idee und Innovation? », *Deutsche Bank Research*, Francfort.

- Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (2008), *Status of recognition of non-formal and informal learning in Germany*, Bonn.
- Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (2009), *Research and innovation for Germany*, ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche, Bonn.
- Mohnen, P. et B. Lokshin (2009), « What does it take for an R&D tax incentive policy to be effective? », *Institut d'Economia de Barcelona, Documents de travail*, n° 2009/9.
- Molnar, M., N. Pain et D. Taglioni (2008), « Mondialisation et emploi dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 2008, pp. 85-122, OCDE, Paris.
- Moser, C., D.M. Urban et B. Weder di Mauro (2009), « Offshoring, firm performance and establishment-level employment: identifying productivity and downsizing effects », *CEPR Discussion Papers*, n° 7455.
- Niefert, M. et al. (2006), *Hightech-Gründungen in Deutschland: Trends und Entwicklungsperspektiven*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- OCDE (2003), *Tax Incentives for Research and Development: Trends and Issues*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Promoting Adult Learning*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Progresser le long de la chaîne de valeur : Rester compétitif dans l'économie mondiale*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Le tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007e), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *OECD Patent Statistics Manual*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009e), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Recognising Non-formal and Informal Learning: Outcomes, Policies and Practices*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et al. (2007), « The policy determinants of investment in tertiary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 576, OCDE, Paris.
- Ottaviano, G. et G. Peri (2006), « Rethinking the effects of immigration on wages », *NBER Working Papers*, n° 12497, NBER, Cambridge, MA.
- Paterson, I., M. Fink et A. Ogus (2007), « Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different member states », *European Network of Economic Policy Research Institutes Working Papers*, n° 52.
- Rae, D. et M. Sollie (2007), « Globalisation and the European Union: which countries are best placed to cope? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 586, OCDE, Paris.
- Russo, B. (2004), « A cost-benefit analysis of R&D tax incentives », *Revue canadienne d'économie*, vol. 37, pp. 313-335.
- Sachverständigenrat (2004), *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*, Jahresgutachten 2004/2005.
- Sachverständigenrat (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*, Jahresgutachten 2008/2009.
- Sachverständigenrat (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Jahresgutachten 2009/2010.
- Santiago, P. et al. (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, vol. 1: Special Features: Governance, Funding, Quality, OCDE, Paris.
- Schnur, P. et G. Zika (2007), « Arbeitskräftebedarf bis 2025: die Grenzen der Expansion », *IAB Kurzbericht* 26/2007.
- Sinn (2006), « The pathological export boom and the bazaar effect: how to solve the German puzzle », *The World Economy*, vol. 29, n° 9, pp. 1157-1175.

- Snower, D.J., A.J.G. Brown et C. Merkl (2009), « Globalization and the welfare state: a review of Hans-Werner Sinn's *Can Germany be saved?* », *Journal of Economic Literature*, vol. 47, pp. 136-158.
- Spitz, A. (2003), « IT capital, job content and educational attainment », *Centre for European Economic Research Discussion Papers*, n° 03-04.
- Stahn, K. (2006), « Has the impact of key determinants of German exports changed? », dans De Brandt, O., Herrmann, H. et G. Parigi (éd.), *Convergence or divergence in Europe? Growth and business cycles in France, Germany and Italy*, Springer, Berlin/Heidelberg.
- Von Hirschhausen, C. et al. (2009), *Innovationsindikator Deutschland 2009*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Wu, Y. (2005), « The effects of state R&D tax credits in stimulating private R&D expenditure: a cross-state empirical analysis », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 24, pp. 785-802.

ANNEXE 5.A1

Quels facteurs ont été à l'origine de l'envolée des exportations allemandes?

Afin d'explorer les causes de la vive expansion des exportations allemandes avant la crise récente, on a estimé un certain nombre d'équations mettant en rapport le volume des exportations avec un indicateur du marché d'exportation et des indicateurs de la compétitivité-prix et hors prix. Un coefficient égal à l'unité est imposé à la taille du marché d'exportation, ce qui permet ensuite de modéliser la part de marché à l'exportation. Des équations sont estimées séparément pour les biens d'équipement et pour les autres biens afin d'examiner si l'importance des variables explicatives varie suivant les deux catégories de biens (les biens d'équipement jouent un rôle crucial pour le secteur exportateur en Allemagne, puisqu'ils représentaient environ 62 % de la valeur totale des exportations de marchandises en 2008, après avoir atteint près de 65 % en 2000). L'ensemble des données a un caractère annuel et couvre la période 1994-2007. Pour tenir compte des caractéristiques de la racine unitaire de la série chronologique, l'analyse utilise l'estimateur dynamique MCO proposé par Saikkonen, qui implique l'incorporation des valeurs décalées des variations de toutes les variables explicatives dans l'équation :

$$\ln\left(\frac{EXP_t}{EXPM_t}\right) = \alpha + \beta_1 \ln(PC)_t + \beta_2 \ln(NPC)_t + \sum_{p=-n}^n \gamma_{1p} \Delta \ln(PC)_{t-p} + \sum_{p=-m}^m \gamma_{2p} \Delta \ln(NPC)_{t-p} + \varepsilon_t,$$

où EXP est le volume des exportations respectives de biens d'équipement et d'autres biens, $EXPM$ est la taille du marché d'exportation potentiel, et PC et NPC sont des indicateurs de la compétitivité-prix et hors prix. Étant donné la brièveté de la période d'observation, n et m sont fixés comme étant égaux à l'unité. Pour obtenir une spécification minimale, on élimine les termes dynamiques non significatifs. Les tests de la racine unitaire indiquent que les résidus des équations estimées sont stationnaires.

Les données sur les exportations (en valeur) de biens d'équipement et d'autres biens sont obtenues à partir de la base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce de marchandises (Comtrade)¹. En l'absence de données disponibles sur les prix des biens d'équipement et des autres biens, les valeurs des exportations sont ajustées à l'aide du déflateur de la formation fixe de capital privé non résidentiel pour les biens d'équipement, et du déflateur des dépenses de consommation privée pour les autres biens. Ces données sont tirées de la base de données analytiques de l'OCDE. Le marché d'exportation est calculé comme une moyenne pondérée des importations dans les pays partenaires, suivant la procédure décrite dans l'encadré A de Pain et al. (2005), toutes les données étant prises dans la base de données Comtrade des Nations Unies². Ce calcul est effectué séparément pour les biens d'équipement et pour les autres biens. La

compétitivité-prix est mesurée soit par les coûts unitaires de main-d'œuvre pour l'ensemble de l'économie, soit par les prix à l'exportation, les données pour ces deux variables étant tirées de la base de données analytiques de l'OCDE. La seconde variable présente l'avantage d'être une mesure plus directe de la compétitivité-prix d'un pays, qui prend en compte non seulement les variations des coûts des apports de main-d'œuvre mais aussi celles des coûts d'autres intrants (exemple : approvisionnements moins coûteux en produits intermédiaires grâce à des activités d'externalisation) ainsi que les variations des marges bénéficiaires. Ces deux variables de la compétitivité-prix sont mesurées par rapport à une moyenne pondérée des coûts unitaires de main-d'œuvre et des prix à l'exportation dans les pays concurrents, la méthode de pondération étant ici encore empruntée à Pain *et al.* (2005)³. La compétitivité hors prix est mesurée d'après le nombre de familles de brevets triadiques par million d'habitants. La variable est mesurée par rapport à une moyenne pondérée des pays concurrents. Les données sur les brevets sont tirées de la base de données de l'OCDE sur les brevets et les données démographiques sont reprises de la base de données analytique de l'OCDE. L'activité de brevetage étant susceptible d'affecter la compétitivité avec un temps de retard, une moyenne mobile de la série sur trois ans est utilisée pour l'estimation.

Tableau 5.A1.1. Résultats de l'estimation

Spécification	(1)	(2)	(3)	(4)
Variable dépendante	$\ln(EXP^C/EXPM^C)$	$\ln(EXP^{NC}/EXPM^{NC})$	$\ln(EXP^C/EXPM^C)$	$\ln(EXP^{NC}/EXPM^{NC})$
$\ln(RULC)$	-1.944*** (0.546)	-1.235* (0.656)		
$\ln(RPEXP)$			-5.372*** (1.210)	-3.475** (1.220)
$\ln(RPAT)$	3.237*** (0.656)	4.132*** (0.789)	3.000*** (0.951)	3.726*** (0.958)
Adj. R ²	0.937	0.812	0.802	0.588

Note : EXP^C = exportations de biens d'équipement; EXP^{NC} = exportations d'autres biens; $EXPM^C$ = marché d'exportation pour les biens d'équipement; $EXPM^{NC}$ = marché d'exportation pour les autres biens dans les spécifications (2) et (4); $RULC$ = coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre; $RPEXP$ = prix relatifs à l'exportation; $RPAT$ = brevets par million d'habitants (moyenne mobile sur trois ans. ***, **, * : signification au seuil de 1 %, 5 % et 10 % respectivement. Les erreurs-types sont données entre parenthèses.

Les coefficients de long terme sont présentés dans le tableau 5.A1.1. Les coefficients des deux mesures de la compétitivité-prix sont significatifs pour l'Allemagne dans les quatre spécifications et revêtent le signe négatif attendu. Le degré de signification de la variable est un peu plus faible pour les exportations de marchandises hors biens d'équipement que pour les exportations de biens d'équipement. Les estimations ponctuelles des coefficients sont un peu plus basses pour les exportations de marchandises hors biens d'équipement, mais la différence n'est pas statistiquement significative. Le nombre de familles de brevets triadiques par million d'habitants a une incidence très significative sur les exportations de biens d'équipement et d'autres biens; on peut donc penser que les facteurs hors prix sont un important déterminant des exportations allemandes. La valeur des coefficients estimés est plus élevée pour les marchandises hors biens d'équipement que pour les biens d'équipement, mais là encore la différence n'est pas statistiquement significative.

Notes

1. Les biens d'équipement comprennent les articles manufacturés en métal, les machines/le matériel de transport, les instruments et appareils professionnels/scientifiques/photographiques/optiques et les montres et horloges. Ils sont définis par les codes produits 67 + 68 + 69 + 7 + 87 + 88 de la CTCI Révision 3. Les autres biens sont définis par les codes produits restants de la CTCI Révision 3, à l'exception des produits non classés, qui ne sont pas pris en compte dans l'analyse.
2. En raison de l'insuffisance des données disponibles, le groupe des partenaires commerciaux se limite aux pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.
3. Le groupe des pays partenaires est le même que celui utilisé pour le calcul des marchés d'exportation.

Bibliographie

- Pain, N. et al. (2005), « The international trade model », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 440, OCDE, Paris.
- Saikkonen, P. (1991), « Asymptotically efficient estimation of cointegrating regressions », *Econometric Theory*, vol. 7, pp. 1-21.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

ALLEMAGNE

THÈME SPÉCIAL : MONDIALISATION

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010

Allemagne, mars 2010

Australie, novembre 2010

Autriche, juillet 2009

Belgique, juillet 2009

Brésil, juillet 2009

Canada, septembre 2010

Chili, janvier 2010

Chine, février 2010

Corée, juin 2010

Danemark, novembre 2009

Espagne, décembre 2010

Estonie, avril 2009

États-Unis, septembre 2010

Fédération de Russie, juillet 2009

Finlande, avril 2010

France, avril 2009

Grèce, juillet 2009

Hongrie, février 2010

Inde, octobre 2007

Indonésie, novembre 2010

Irlande, novembre 2009

Islande, septembre 2009

Israël, janvier 2010

Italie, juin 2009

Japon, septembre 2009

Luxembourg, mai 2010

Mexique, mars 2010

Norvège, mars 2010

Nouvelle-Zélande, avril 2009

Pays-Bas, juin 2010

Pologne, avril 2010

Portugal, septembre 2010

République slovaque, novembre 2010

République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

République tchèque, avril 2010

Roumanie, octobre 2002

Royaume-Uni, juin 2009

Slovénie, janvier 2011

Suède, janvier 2011

Suisse, décembre 2009

Turquie, septembre 2010

Ukraine, septembre 2007

Union européenne, septembre 2009

Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2010*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2010-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2010/9
Mars 2010

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3208
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-08312-7
10 2010 09 2 P



9 789264 083127