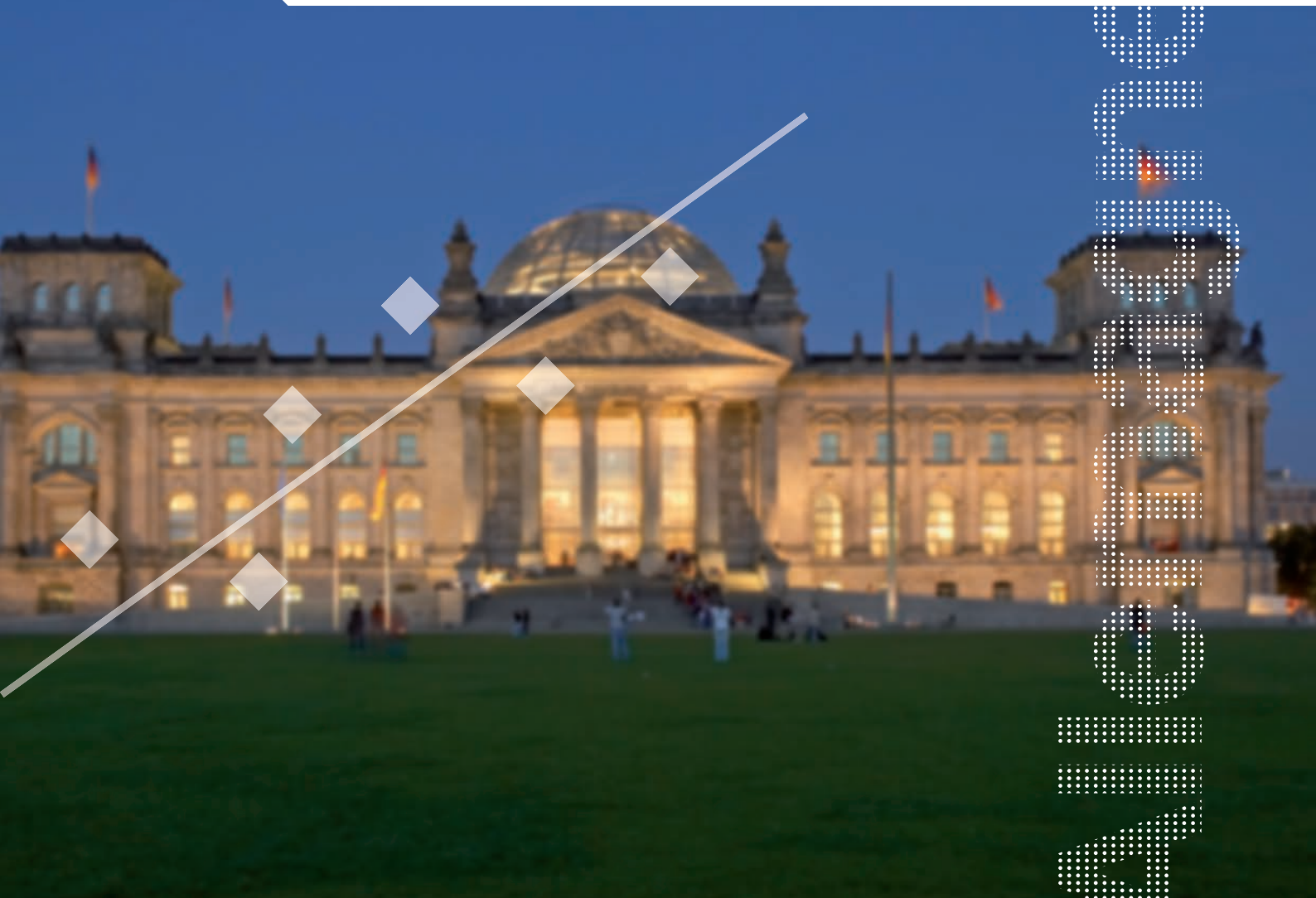




# Études économiques de l'OCDE

## ALLEMAGNE

MAI 2014





# Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2014

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

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2014*, Éditions OCDE, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2014-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2014-fr)

ISBN 978-92-64-20723-3 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-20724-0 (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)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Couverture © iStockphoto.com/Elisa Locci.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2015

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Statistiques de base de l'Allemagne, 2012</b> .....	7
<b>Résumé</b> .....	9
Principales conclusions .....	10
Principales recommandations .....	11
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	13
La croissance économique se renforce mais il faut améliorer les perspectives à moyen terme .....	14
Renforcer la capacité de résistance du secteur financier .....	18
<i>Recommandations relatives au renforcement de la résilience du secteur financier</i> .....	25
Mettre en œuvre une politique budgétaire favorisant une croissance à long terme plus équilibrée, plus inclusive socialement et plus verte .....	25
<i>Recommandations relatives à la politique budgétaire</i> .....	28
Renforcer la contribution du secteur des services à la croissance économique ...	28
La poursuite des réformes du marché du travail peut compenser en partie l'incidence de l'évolution démographique sur l'offre de main-d'œuvre .....	32
<i>Recommandations visant à renforcer la croissance potentielle et à atténuer         l'incidence de l'évolution démographique sur les niveaux de vie</i> .....	35
Rendre la croissance économique plus inclusive socialement .....	35
<i>Recommandations visant à rendre la croissance plus inclusive</i> .....	41
Bibliographie .....	41
Annexe. <b>Progrès des réformes structurelles</b> .....	45

## Chapitres thématiques

Chapitre 1. <b>Renforcer la capacité de résistance du secteur financier</b> .....	55
Les banques allemandes ont bien résisté à la crise mais la progression du crédit interne demeure faible .....	56
Les risques découlent surtout des activités internationales et des bas taux d'intérêt .....	58
La rentabilité diffère selon les catégories de banques .....	63
Les ratios de fonds propres sont supérieurs au niveau réglementaire mais l'endettement est élevé .....	64
Les caisses d'épargne ont contribué à une croissance solidaire mais le secteur bancaire public devrait être réformé .....	68
Le gouvernement a amélioré la réglementation du secteur bancaire .....	72
<i>Recommandations relatives au renforcement de la résilience du secteur financier</i> .....	76
Bibliographie .....	77

Chapitre 2. <b>Relever le potentiel des secteurs orientés sur le marché intérieur</b> . . . . .	79
La réglementation des marchés de produits est devenue plus propice à la concurrence, même si des obstacles subsistent dans certains services . . . . .	80
Comment rendre les services plus innovants et plus productifs . . . . .	82
<i>Recommandations pour relever le potentiel des secteurs orientés sur le marché intérieur.</i> . . . .	89
Bibliographie . . . . .	90
Chapitre 3. <b>Rendre la croissance économique plus inclusive</b> . . . . .	93
Malgré la vigueur du marché du travail, le risque de pauvreté relative et les inégalités n'ont guère reculé. . . . .	94
Identifier les plus vulnérables face au risque de pauvreté. . . . .	98
Les chômeurs sont exposés à un risque très élevé de pauvreté relative . . . . .	101
Des réformes structurelles s'imposent pour promouvoir une croissance inclusive . . . . .	102
Réduire les inégalités de revenu marchand en réformant le marché du travail . . . . .	103
Le système d'éducation pourrait faire plus pour les élèves défavorisés . . . . .	111
Réformer l'assurance maladie pour lutter contre les inégalités . . . . .	115
limiter le risque de pauvreté à un âge avancé. . . . .	117
Rendre le système fiscal plus inclusif . . . . .	118
Mieux s'attaquer à la dimension régionale du risque de pauvreté. . . . .	120
Bibliographie . . . . .	122
<b>Encadrés</b>	
1.1. Actifs « hérités » des banques allemandes. . . . .	60
1.2. Risques systémiques résultant des positions des banques sur les produits dérivés. . . . .	62
1.3. Les <i>Sparkassen</i> (caisses d'épargne). . . . .	68
3.1. Déterminants de la hausse des inégalités de revenu et du risque de pauvreté relative . . . . .	96
3.2. Moyens d'action et leur incidence sur les inégalités et la croissance économique . . . . .	102
3.3. <i>Minijobs</i> – caractéristiques et incidence . . . . .	105
3.4. Procédures de fixation d'un salaire minimum sectoriel . . . . .	108
3.5. Le système allemand d'assurance maladie . . . . .	116
3.6. Recommandations visant à favoriser une croissance inclusive . . . . .	121
<b>Tableaux</b>	
1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques. . . . .	17
2. Indicateurs financiers des administrations publiques. . . . .	26
3. Risque de pauvreté des travailleurs exerçant un emploi non régulier, à temps partiel ou indépendant . . . . .	36
1.1. Rentabilité des banques par catégorie . . . . .	63
1.2. Total des actifs et montant des crédits des <i>Landesbanken</i> et des caisses d'épargne . . . . .	70
3.1. Risque de pauvreté des travailleurs non réguliers, des travailleurs à temps partiel et des travailleurs indépendants . . . . .	100
3.2. Impact des réformes structurelles sur les inégalités et le PIB par habitant . . . . .	103
3.3. Personnes occupant uniquement un <i>minijob</i> , 2010 . . . . .	105
3.4. Coin fiscal par type de ménage et niveau de salaire. . . . .	119

**Graphiques**

1. Principaux indicateurs économiques . . . . .	15
2. Balance des opérations courantes, solde commercial et actifs étrangers nets. . . . .	16
3. Croissance potentielle et effets du vieillissement . . . . .	18
4. Expansion du crédit bancaire et émissions d'obligations de sociétés . . . . .	19
5. Ratios de fonds propres et ratios de levier . . . . .	21
6. Perception des garanties publiques accordées aux grandes banques dans les différents pays . . . . .	23
7. Recette tirées des impôts environnementaux. . . . .	28
8. Croissance de la valeur ajoutée réelle et de la productivité dans les activités manufacturières et les services . . . . .	29
9. Prix de l'électricité pour les ménages et les entreprises . . . . .	32
10. Différence du coin fiscal moyen entre le premier et le deuxième apporteur de revenus. . . . .	33
11. Pauvreté relative et inégalités de revenus . . . . .	36
12. Incidence du statut socio-économique sur la différence moyenne des résultats en mathématiques . . . . .	39
1.1. Créances des banques allemandes sur des entités étrangères. . . . .	56
1.2. Crédit interne aux entreprises non financières et aux ménages, ventilation par catégorie de banques . . . . .	57
1.3. Évolution du marché du logement . . . . .	58
1.4. Taux des contrats d'échange pour couverture de défaillance des banques et des emprunts d'État allemands. . . . .	59
1.5. Expositions allemandes et mondiales aux produits dérivés notionnels . . . . .	61
1.6. Ratios de fonds propres et ratios de levier . . . . .	66
1.7. Ratios de fonds propres de base des 10 plus grandes banques allemandes . . . . .	67
1.8. Perception des garanties publiques accordées aux grandes banques dans différents pays . . . . .	74
2.1. Croissance de la valeur ajoutée réelle et de la productivité dans les activités manufacturières et les services . . . . .	81
2.2. Réglementation des marchés de produits . . . . .	81
3.1. Pauvreté relative et inégalités de revenu . . . . .	95
3.2. Effet des prélèvements et transferts nets sur l'inégalité des revenus . . . . .	97
3.3. Répartition du patrimoine net des ménages . . . . .	97
3.4. Indicateurs de bien-être, valeurs moyennes, 2013 . . . . .	99
3.5. Proportion de travailleurs à bas salaires par niveau d'instruction, par type de contrat et par sexe . . . . .	100
3.6. Chômage de longue durée par groupe démographique et niveau d'instruction. . . . .	102
3.7. Dépenses publiques consacrées aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants. . . . .	106
3.8. Protection du travail temporaire et du travail régulier. . . . .	107
3.9. Dépenses consacrées aux programmes du marché du travail . . . . .	110
3.10. Incidence du statut socio-économique sur la différence moyenne des résultats en mathématiques. . . . .	111
3.11. Éducation spécialisée . . . . .	113

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

La situation économique et les politiques de l'Allemagne ont été évaluées par le Comité le 25 février 2014. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 9 avril 2014.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Andrés Fuentes Hutfilter, Andreas Kappeler et André Eid, secondé du ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie en Allemagne sous la direction d'Andreas Wörgötter. La recherche statistique a été assurée par Seung-Hee Koh.

L'Étude précédente de l'Allemagne a été publiée en février 2012.

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

## Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.



## STATISTIQUES DE BASE DE L'ALLEMAGNE, 2012

(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)<sup>a</sup>

### LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (millions)	81.2		Densité de la population par km <sup>2</sup>	227.4	(34.3)
Moins de 15 ans (%)	13.2	(18.4)	Espérance de vie (années, 2011)	80.8	(80.0)
Plus de 65 ans (%)	20.9	(15.3)	Hommes	78.4	(77.3)
Née à l'étranger (% , 2011)	13.1		Femmes	83.2	(82.8)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	-0.3	(0.5)	Élection générale la plus récente	Septembre 2013	

### L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%)		
En prix courants (milliards USD)	3430.3		Secteur primaire	0.8	(2.5)
En prix courants (milliards EUR)	2 668		Industrie y compris construction	30.5	(27.4)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	0.7	(0.6)	Services	68.7	(70.0)
Par habitant, PPA (milliers USD)	42.3	(37.2)			

### LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB

Dépenses	44.7	(43.0)	Dettes financières brutes	88.3	(108.0)
Recettes	44.7	(36.8)	Dettes financières nettes	50.3	(68.1)

### LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (EUR par USD)	0.8		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change PPA (USA = 1)	0.8		Machines et matériel de transport	46.9	
En pourcentage du PIB			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	14.4	
Exportations de biens et services	51.9	(53.8)	Articles manufacturés	12.6	
Importations de biens et services	45.9	(50.4)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	7.1	(-0.5)	Machines et matériel de transport	31.9	
Position d'investissements internationaux nette	42.1		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	14.8	
			Articles manufacturés	12.5	

### LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans	72.8	(65.0)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus) (%)	5.5	(7.9)
Hommes	77.6	(73.1)	Jeunes (15 à 24 ans) (%)	8.2	(16.2)
Femmes	68.0	(57.0)	De longue durée (1 an et plus) (%)	2.5	(2.7)
Taux d'activité (%) des 15-64 ans	77.1	(70.9)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2011)	27.6	(31.5)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 397	(1 766)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB)	2.9	(2.4)

### L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (toe)	3.8	(4.2)	Émissions de CO <sub>2</sub> par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2011)	9.2	(10.0)
Énergies renouvelables (%)	10.7	(8.5)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m <sup>3</sup> , 2010)	0.4	
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM <sub>10</sub> , µg/m <sup>3</sup> , 2010)	15.6	(20.1)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2010)	0.6	(0.5)

### LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2010)	0.286	(0.304)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2012)		
Taux de pauvreté relative (% , 2010) <sup>b</sup>	8.8	(10.9)	Compréhension de l'écrit	508	(497)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Mathématiques	514	(494)
Soins de santé (2011)	11.3	(9.5)	Sciences	524	(501)
Retraites (2009)	11.3	(8.7)	Part des femmes au Parlement (% , janvier 2014)	35.6	(26.5)
Éducation (primaire, secondaire, postsec. non supérieur, 2009)	3.3	(4.0)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.4	(0.4)

Indicateur du vivre mieux : [www.oecdbetterlifeindex.org/fr/](http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/)

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

b) Le seuil est fixé à 50 % du revenu disponible médian.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.



## Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

## Principales conclusions

Confrontée aux crises récentes, l'économie allemande a fait preuve d'une résilience remarquable. Le chômage est son niveau le plus bas depuis la réunification, alors même que les destructions d'emplois se multiplient en Europe. Cette performance est le résultat des ambitieuses réformes menées au cours de la dernière décennie et reflète le statut de l'Allemagne, considérée comme un « refuge » pendant la crise de la zone euro. Toutes les conditions sont donc réunies pour que la croissance s'engage en Allemagne, grâce à un secteur manufacturier vigoureux et à un marché du travail robuste. La demande intérieure a contribué de manière substantielle à la croissance, mais l'excédent de balance courante demeure important. Même si les inégalités de revenu sont moins marquées que dans la plupart des économies de l'OCDE, la part des emplois faiblement rémunérés a augmenté de manière sensible. La croissance potentielle devrait ralentir en raison des évolutions démographiques au cours des 20 prochaines années.

**Mettre en œuvre une politique budgétaire favorisant une croissance à long terme plus équilibrée, plus inclusive socialement et plus verte.** Le système fiscal repose en grande partie sur la fiscalité du travail, ce qui pèse sur les perspectives de croissance. Le relèvement des droits de pension prévu par le gouvernement, s'il devient effectif, rendra plus difficile la poursuite de l'abaissement du coin fiscal sur le travail, qui est relativement élevé, et cela n'atténuera en rien les risques de pauvreté future chez les personnes âgées. L'exonération de la taxe sur les plus-values dont bénéficie le logement fausse les décisions d'investissement des ménages en période de hausse de prix et profite aux ménages qui possèdent un patrimoine important. L'investissement public est faible et les dépenses publiques consacrées aux services essentiels à l'appui d'une croissance inclusive, notamment les services de garde d'enfants, doivent être encore intensifiées. En l'absence de modification des politiques publiques, les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ne seront pas atteints.

**Améliorer la résilience du secteur financier.** Les banques allemandes ont bien résisté à la crise de la zone euro, mais restent vulnérables. Des risques potentiels sont associés à la faiblesse des taux d'intérêts et à leur forte exposition aux produits dérivés. Ces risques potentiels sont aggravés par le niveau élevé d'endettement des plus grandes banques du pays, et par les perceptions que l'État continue de leur accorder des garanties implicites. L'expansion du crédit demeure faible. Les tests de résistance à l'échelle de l'ensemble de l'UE et l'examen de la qualité des actifs qui seront réalisés prochainement donneront des indications sur les mesures à prendre pour consolider le système bancaire.

**Renforcer la contribution du secteur des services à la croissance économique.** La contribution du secteur des services à la croissance de la valeur ajoutée en Allemagne a été relativement peu importante ces 10 dernières années. La concurrence sur les marchés de produits s'est intensifiée globalement, mais dans certains secteurs de services orientés vers le marché intérieur, notamment certaines industries de réseau et les services professionnels, la réglementation protège les entreprises en place de la concurrence. Tandis que le secteur manufacturier exportateur est exposé à la concurrence internationale et y répond par l'innovation et l'accumulation de capital humain, ce qui améliore sa productivité, le secteur des services est à la traîne du point de vue de la productivité.

**Rendre la croissance économique plus inclusive socialement et réduire les disparités en matière de bien-être.** L'inégalité et la pauvreté relative ont augmenté en Allemagne depuis le milieu des années 90, comme ailleurs, bien que les inégalités de revenus ne se soient pas aggravées depuis 2004 et qu'elles restent inférieures au niveau observé dans la plupart des pays de l'OCDE. Le risque de pauvreté menace de plus en plus les salariés ne bénéficiant que d'une protection de l'emploi relativement faible ou n'ayant qu'un accès limité à l'assurance-chômage, ainsi que nombre de salariés à temps partiels et de travailleurs indépendants. Les jeunes non diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ont de médiocres perspectives d'emploi à vie et le milieu socio-économique influe toujours grandement sur les résultats scolaires.

## Principales recommandations

### **Mettre en œuvre une politique budgétaire favorisant une croissance à long terme plus équilibrée, plus inclusive socialement et plus verte**

- Rendre le système fiscal plus favorable à une croissance inclusive. Élargir les bases d'imposition en réévaluant les impôts immobiliers et en assujettissant l'immobilier résidentiel à la taxe sur les plus-values, sauf pour les logements occupés par leurs propriétaires. Réduire les cotisations de sécurité sociale, en particulier pour les travailleurs à bas salaire.
- Cibler l'augmentation des droits à pension sur la réduction des risques de pauvreté à un âge avancé. Financer ces dépenses sur les recettes fiscales générales. Donner la priorité aux dépenses favorables à la croissance comme les dépenses d'infrastructure et les dépenses au titre de l'accueil des enfants.
- Supprimer progressivement les dépenses fiscales au titre d'activités qui nuisent à l'environnement mais en évitant de nuire à la concurrence internationale et mieux aligner la fiscalité environnementale sur les externalités négatives. À cet effet, continuer à soutenir fortement les solutions internationales.

### **Améliorer la résilience du secteur financier**

- S'assurer que les banques sont correctement capitalisées. Introduire un ratio de levier obligatoire en complément des ratios de fonds propres, conformément aux accords internationaux. Envisager de fixer un ratio de levier pour les banques d'importance systémique avant 2018.
- Lors de la transposition, dans la législation allemande, de la directive de l'Union européenne sur le redressement et la résolution des défaillances bancaires, faire en sorte que les autorités puissent inclure aussi largement que possible la dette bancaire dans le futur instrument de renflouement interne. Donner clairement la priorité à l'objectif de stabilité financière par rapport aux droits des créanciers lorsque la législation sur la résolution sera appliquée.
- La réglementation micro et macroprudentielle devrait viser à remédier aux risques qui émanent encore des *Landesbanken*. Les *Länder* devraient poursuivre la restructuration des *Landesbanken*, y compris par le biais de privatisations.

### **Renforcer la contribution du secteur des services à la croissance économique**

- Réévaluer la réglementation relative aux obstacles à l'entrée involontaires et abandonner la réglementation des prix dans certains services professionnels.
- Renforcer les pouvoirs du régulateur dans le secteur ferroviaire et accorder à davantage d'entités le droit de délivrer des cartes SIM dans les communications mobiles.

### **Rendre la croissance économique plus inclusive socialement et réduire les disparités en matière de bien-être**

- Augmenter les ressources financières des établissements comptant une assez forte proportion d'élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés. Aider davantage les jeunes défavorisés à terminer le deuxième cycle du secondaire, en particulier intégrer systématiquement l'enseignement et la formation professionnels dans les cursus. Continuer à réduire la scolarisation dans des établissements d'enseignement spécialisé et s'assurer que l'orientation dans de tels établissements n'a pas de rapport avec le milieu socio-économique des élèves concernés.
- En matière de protection de l'emploi, réduire l'écart entre les travailleurs permanents et les travailleurs temporaires. Établir un salaire minimum, fixé par une commission d'experts, pour tous les secteurs de l'économie. Mieux cibler le traitement fiscal préférentiel des emplois marginaux (*minijobs*) sur les travailleurs situés au bas de l'échelle des salaires.



## Évaluation et recommandations

- *La croissance économique se renforce mais il faut améliorer les perspectives à moyen terme*
- *Renforcer la capacité de résistance du secteur financier*
- *Mettre en œuvre une politique budgétaire favorisant une croissance à long terme plus équilibrée, plus inclusive socialement et plus verte*
- *Renforcer la contribution du secteur des services à la croissance économique*
- *La poursuite des réformes du marché du travail peut compenser en partie l'incidence de l'évolution démographique sur l'offre de main-d'œuvre*
- *Rendre la croissance économique plus inclusive socialement*

## La croissance économique se renforce mais il faut améliorer les perspectives à moyen terme

La performance économique de l'Allemagne reste meilleure que celle de la plupart des pays de la zone euro, étayée par un secteur manufacturier vaste, compétitif et innovant, un marché du travail robuste et le statut du pays, qui a fait figure de « refuge » pendant la crise. Le PIB réel par habitant y est plus élevé qu'avant la crise. Il n'en demeure pas moins qu'après la baisse de la production observée à la fin de 2012, le redressement est lent, les tensions financières dans la zone euro ne s'atténuant que progressivement (graphique 1).

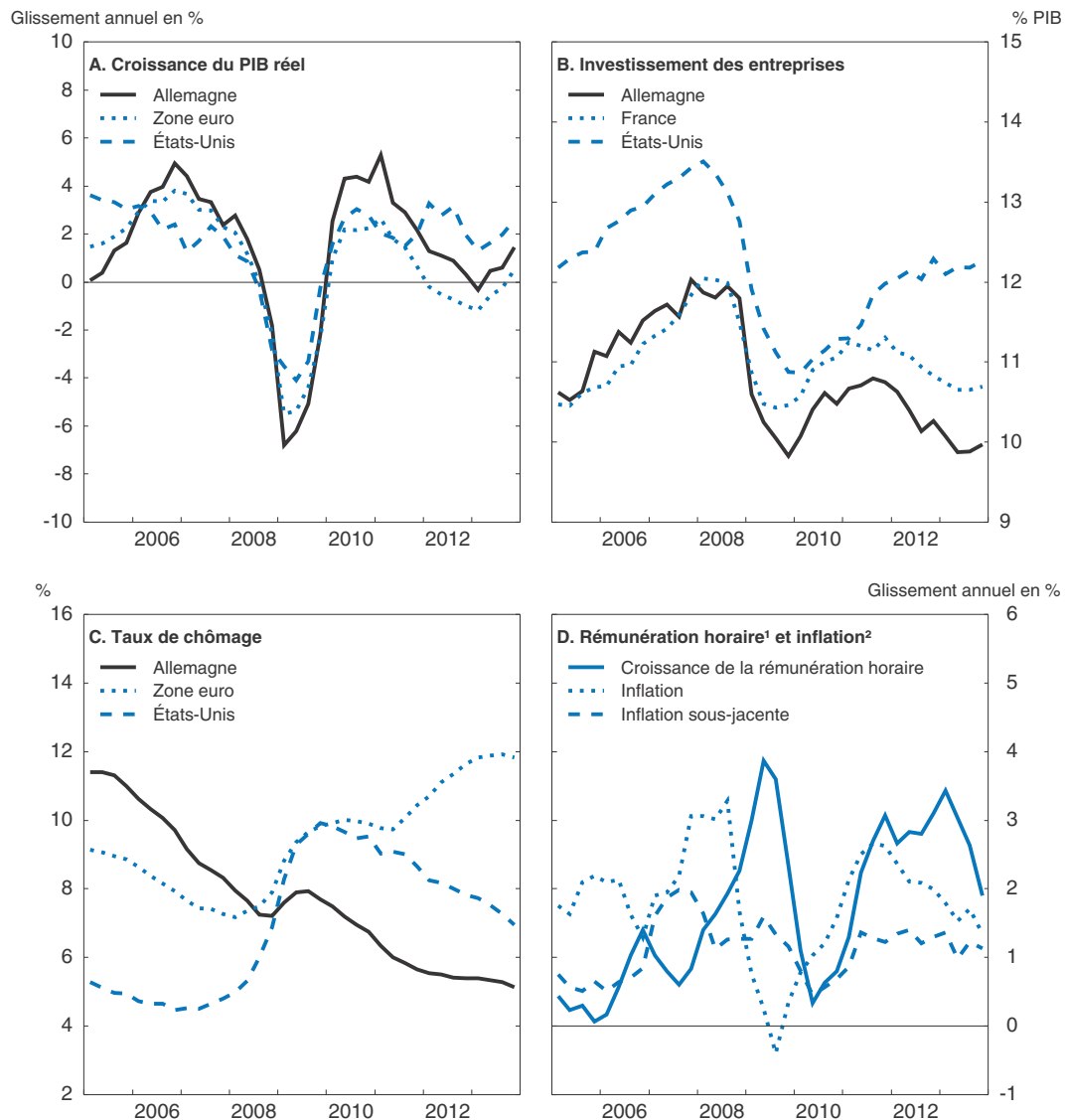
La faiblesse de la demande de la zone euro et le ralentissement de celle des économies émergentes ont freiné la croissance des exportations ces deux dernières années. La demande intérieure a résisté en partie grâce aux bonnes performances du marché du travail, le chômage étant maintenant inférieur à son taux d'équilibre. La hausse des salaires réels a dopé la confiance des consommateurs. L'instabilité financière et l'atonie de la croissance dans la zone euro semblent avoir bridé le développement de la demande intérieure. De fait, les dépenses d'investissement productif ont été modérées par l'incertitude entourant l'évolution de la crise de la dette dans la zone euro et les politiques mises en œuvre pour y répondre (Federal Ministry of Economy and Technology, 2013). Des enquêtes indiquent que les entreprises allemandes sont de plus en plus disposées à transférer des investissements à l'étranger (DIHK, 2013) et à créer de nouvelles capacités de production plus près des marchés plus dynamiques et plus lointains. L'inflation demeure contenue, en raison de la baisse des prix des importations et d'un écart de production toujours négatif, que l'OCDE estime à 0.75 % du PIB en 2013. L'écart est peut-être plus important, toutefois, étant donné que cette estimation ne tient pas compte des effets que l'augmentation récente de l'immigration (voir plus loin) pourrait avoir sur la production potentielle.

Du fait de ces évolutions, l'excédent de la balance courante est resté proche de ses sommets (graphique 2). L'excédent structurel pourrait être légèrement plus important en raison d'écart de production négatifs plus marqués chez les principaux partenaires commerciaux dans la zone euro (Ollivaud and Schwellnus, 2013). L'excédent au titre des échanges de marchandises avec les autres pays de la zone euro a reculé, passant de 4 % à 2 % du PIB. En contrepartie des excédents de balance courante, les avoirs extérieurs nets ont continué de croître. La Bundesbank a été à l'origine de la majeure partie de cette hausse ces dernières années, du fait de l'accumulation de créances Target 2, tandis que le secteur bancaire a réduit ses avoirs extérieurs, notamment vis-à-vis des économies en crise de la zone euro.

La reprise semble devoir se poursuivre, s'appuyant sur une expansion progressive de la demande extérieure. La consommation privée continuera d'être alimentée par la bonne santé du marché du travail, tandis qu'une reprise progressive dans la zone euro pourrait renforcer les dépenses d'investissement, ce qui réduirait quelque peu l'excédent de balance courante (tableau 1). Le PIB atteindra probablement son niveau potentiel en 2015 tandis qu'un léger recul du chômage est attendu. Les mesures budgétaires prévues par le nouveau gouvernement pourraient réduire un peu l'excédent budgétaire (voir plus loin).




Graphique 1. Principaux indicateurs économiques

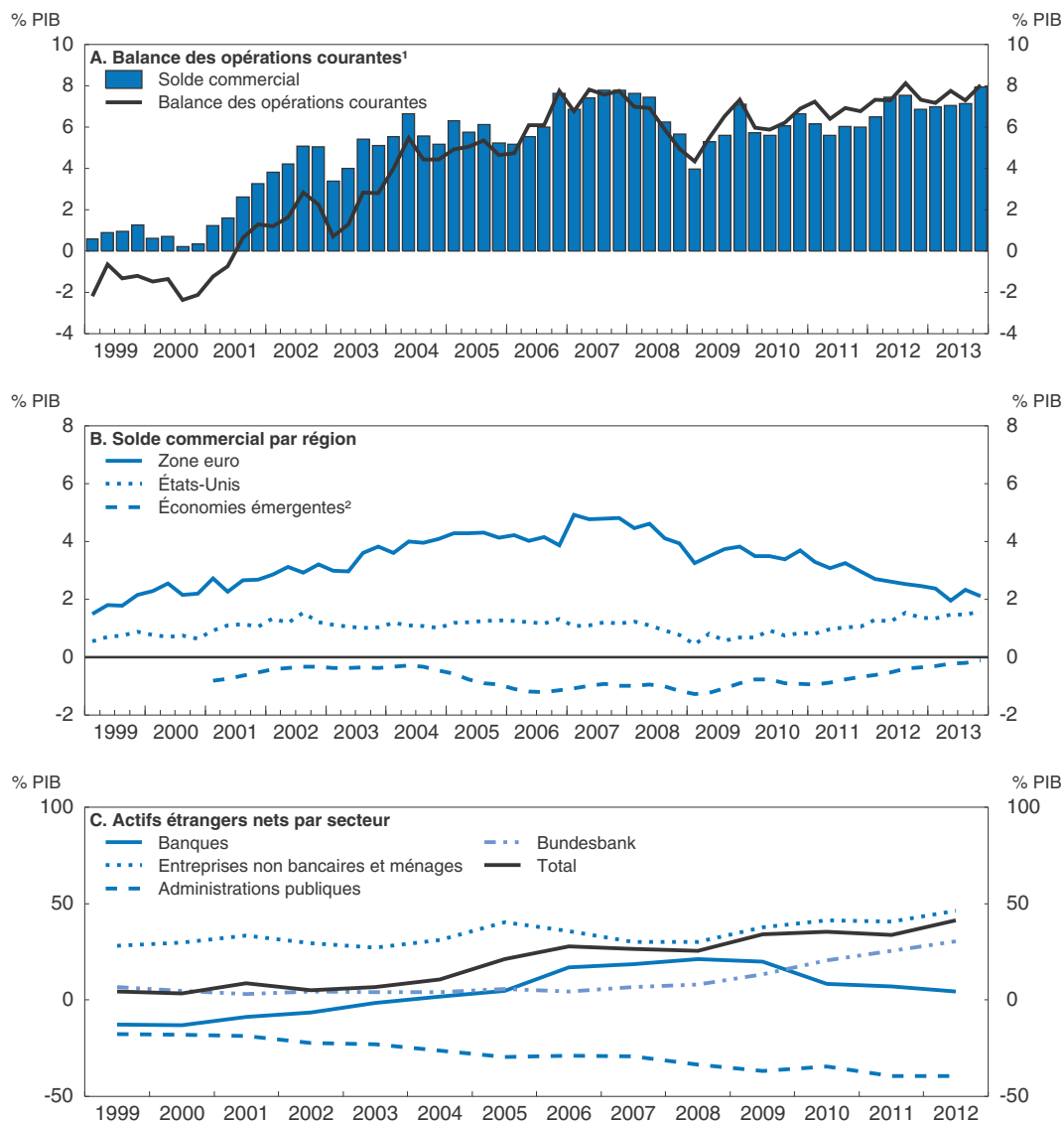


1. Moyennes mobiles sur trois trimestres des coûts de main-d'oeuvre nominaux corrigés des jours ouvrés pour l'industrie, la construction et les services, à l'exception des activités des ménages en tant qu'employeurs et des organismes extraterritoriaux.
2. Indice des prix à la consommation harmonisé (2005 = 100), corrigé des variations saisonnières. L'inflation sous-jacente ne tient pas compte des prix de l'énergie, de l'alimentation, de l'alcool et du tabac.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033669>


Les risques entourant les perspectives restent importants. Du fait du ralentissement de la croissance de la demande des économies émergentes, le redressement de l'activité sera sans doute davantage tributaire d'une reprise en Europe qu'au cours de la précédente phase d'expansion. De nouvelles tensions financières, notamment au sein de la zone euro, pourraient affaiblir les exportations et l'investissement et faire monter le chômage, ce qui freinerait aussi la consommation privée. Un regain de tensions financières affecterait sans doute aussi les intermédiaires financiers allemands. Ces tensions pourraient avoir un effet défavorable sur le crédit et accroître les risques financiers pour les contribuables, surtout

Graphique 2. **Balance des opérations courantes, solde commercial et actifs étrangers nets**

1. Balance des opérations courantes, corrigée des variations saisonnières.

2. Moyenne mobile sur 12 mois du solde commercial avec les BRIICS : Brésil, Russie, Inde, Indonésie, Chine et Afrique du Sud.

Source : Deutsche Bundesbank, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et DataStream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033688>

parmi les banques qui disposent d'un volant de fonds propres relativement modeste. En revanche, une amélioration de la confiance dans la reprise en zone euro pourrait stimuler la croissance du PIB davantage que prévu. L'avancement du processus de création d'une union bancaire dans la zone euro, notamment la mise en place d'un mécanisme commun de soutien budgétaire, aiderait à réduire les boucles de rétroaction entre les finances publiques et la santé du secteur bancaire dans la zone euro et contribuerait à la stabilité financière ; cela profiterait à l'économie de l'Allemagne, notamment en renforçant son attractivité pour les investisseurs étrangers. L'Allemagne devrait par conséquent soutenir les efforts déployés pour construire cette union bancaire dès que possible.

**Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques**  
 Pourcentage de variation annuelle en volume, sauf indication contraire

	2010 Prix courants (milliards EUR)	2011	2012	2013	2014	2015
PIB hors ajustement au titre du nombre de jours ouvrés	2 495	3.3	0.7	0.4	1.9	2.3
<b>PIB après ajustement au titre du nombre de jours ouvrés</b>	2 490	3.4	0.9	0.5	1.9	2.1
Consommation privée	1 435	2.3	0.7	1.0	1.4	2.0
Consommation publique	487	1.0	1.0	0.7	1.6	1.7
Formation brute de capital fixe	432	7.1	-1.3	-0.5	5.7	4.8
Secteur résidentiel	132	9.1	1.9	0.9	6.9	4.2
Entreprises	259	6.8	-2.2	1.7	4.7	5.4
Secteur public	42	2.6	-7.1	2.0	7.7	2.5
Demande intérieure finale	2 354	2.9	0.4	0.7	2.2	2.5
Formation de stocks <sup>1</sup>	-2	-0.1	-0.6	0.1	0.6	0.0
Demande intérieure totale	2 352	2.8	-0.2	0.5	1.6	2.5
Exportations et biens et de services	1 183	8.1	3.8	1.0	5.1	4.6
Importations de biens et de services	1 045	7.5	1.8	1.0	4.8	6.0
Exportations nettes <sup>1</sup>	138	0.7	1.1	-0.0	-0.4	-0.3
<b>Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)</b>						
PIB potentiel	..	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2
Écart de production <sup>2</sup>	..	0.3	-0.1	-0.6	-0.1	0.9
Emploi	..	2.3	1.0	1.0	0.6	0.4
Taux de chômage <sup>3</sup>	..	6.0	5.5	5.3	5.4	4.9
Indice implicite des prix du PIB	..	1.2	1.5	2.2	1.3	1.7
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	..	2.5	2.1	1.6	1.1	1.8
IPCH sous-jacent	..	1.2	1.3	1.2	1.3	1.8
Taux d'épargne des ménages, net <sup>4</sup>	..	10.4	10.3	10.0	9.9	9.7
Solde des opérations courantes	..	6.8	7.5	7.6	7.9	7.4
Solde financier des administrations publiques	..	-0.8	0.1	-0.1	-0.2	0.2
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	..	0.8	1.4	1.2	0.8	0.7
Dette publique brute (définition de Maastricht) <sup>5</sup>	2 057	80.1	81.0	78.4	76.4	72.3
Dette publique brute (en comptabilité nationale) <sup>5</sup>	2 146	85.8	88.5	85.9	83.9	79.8
Dette publique nette <sup>5,6</sup>	1 232	50.5	50.5	49.1	47.8	45.8
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	..	1.4	0.6	0.2	0.1	0.1
Rendement des obligations publiques à dix ans, moyenne	..	2.6	1.5	1.6	1.7	2.2

1. Contribution aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage de la population active.

4. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

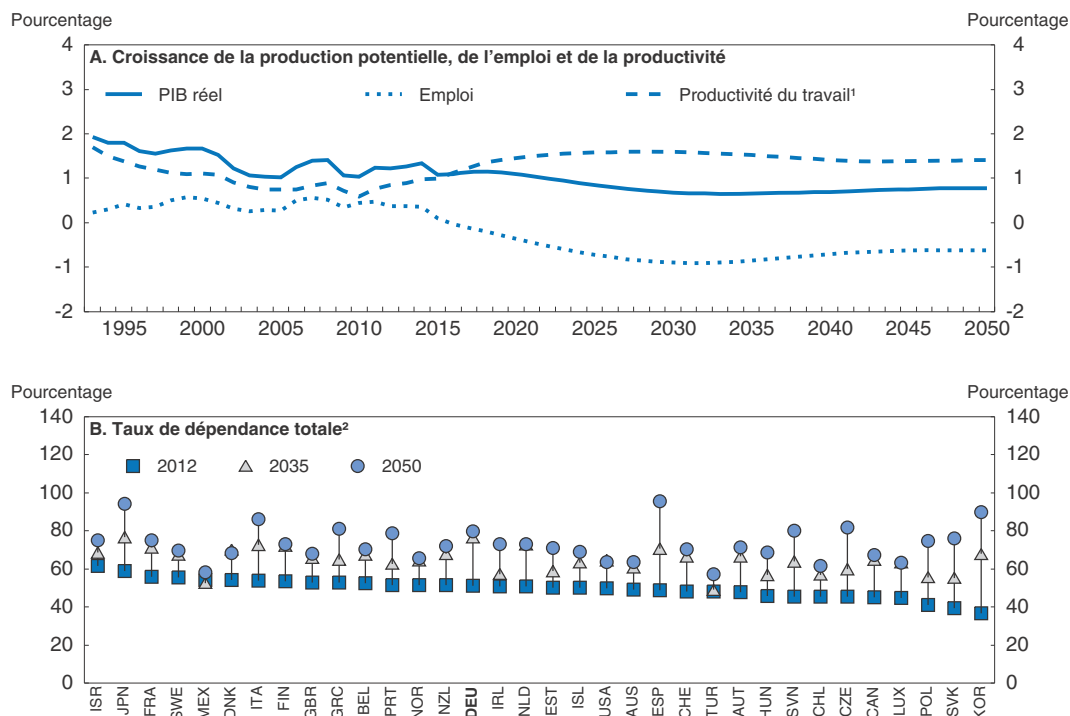
5. En pourcentage du PIB.

6. Dette brute (en comptabilité nationale) moins actifs

Source : Office statistique fédéral et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 95.

En l'absence de nouvelles réformes structurelles, le taux de croissance potentiel fléchira sans doute au cours des 20 prochaines années en raison du vieillissement de la population (graphique 3). S'il est vrai que les réformes des retraites appliquées dans le passé ont réduit l'impact budgétaire de l'évolution démographique, une croissance plus faible du PIB réduira la capacité de l'économie de financer les services publics qui contribuent au bien-être, notamment les services de santé et de soins de longue durée, pour lesquels la demande augmentera vraisemblablement. Dans ce contexte, la difficulté consiste à renforcer les perspectives de croissance à moyen terme, à en élargir la base sectorielle et à accroître la capacité de résistance de l'économie aux chocs financiers.

Graphique 3. Croissance potentielle et effets du vieillissement



1. La productivité du travail est calculée comme étant le PIB réel divisé par l'emploi total.
2. Le taux de dépendance totale correspond à la population de moins de 15 ans ou de 65 ans et plus divisée par la population de 15-64 ans (âge actif).

Source : Base de données des Statistiques de la population de l'OCDE et Base de données de long terme des Perspectives économiques de l'OCDE n° 93.

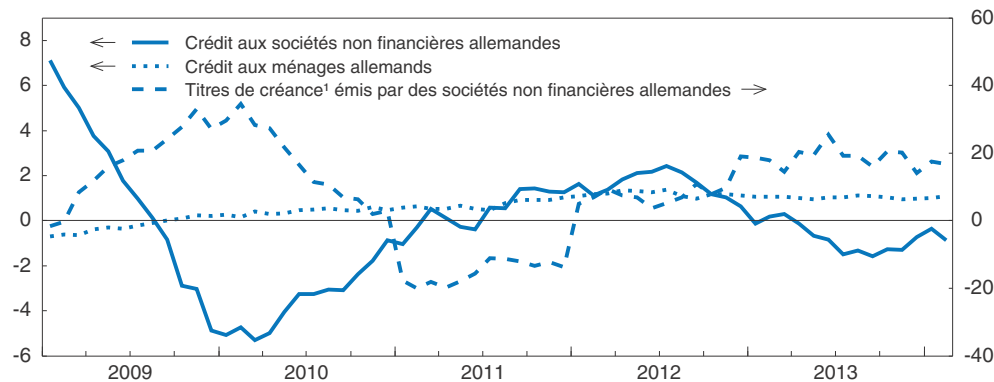
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033707>

Le nouveau gouvernement entré en fonctions en décembre 2013 a présenté un programme pour les quatre années à venir. Ce programme prévoit certaines mesures qui aideront à accroître l'offre de main-d'œuvre et à améliorer l'utilisation du capital humain, ce qui renforcera la croissance potentielle. Ces mesures sont judicieuses et répondent à certaines des recommandations formulées dans les précédentes *Études économiques*. Certaines d'entre elles amélioreront aussi le bien-être et aideront à rendre la croissance économique plus inclusive socialement. Les principaux aspects du programme gouvernemental sont examinés de façon plus détaillée dans les paragraphes qui suivent. Cependant, ce programme comporte aussi des mesures qui alourdiront les dépenses au titre des retraites. Ces mesures, qui rendent plus intéressante la retraite anticipée, ne visent pas à réduire les risques de pauvreté futurs pour les personnes âgées.

## Renforcer la capacité de résistance du secteur financier

Les conditions de financement des entreprises non financières sont favorables. Néanmoins, malgré la faiblesse des taux d'intérêt et le statut de « valeur refuge » des actifs financiers allemands, la croissance du crédit intérieur a été négative (graphique 4). Les enquêtes de conjoncture révèlent une faible demande de prêts, notamment parmi les entreprises. D'après l'enquête SAFE menée par la BCE sur l'accès au financement des PME européennes et l'enquête menée par l'institut allemand d'études économiques Ifo, l'accès au

Graphique 4. **Expansion du crédit bancaire et émissions d'obligations de sociétés**  
Pourcentages de variation en glissement annuel



1. Montants impayés.

Source : Deutsche Bundesbank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033726>

crédit des entreprises allemandes est comparativement aisé. Cela étant, l'enquête sur les prêts bancaires de l'eurosystème semble indiquer que le durcissement des conditions de l'offre de crédit bancaire en 2008 et 2009 n'a pas été vraiment inversé. Les entreprises recourent de plus en plus aux marchés obligataires, profitant ainsi de taux d'intérêt bas. Les normes en matière d'offre de crédit pourraient devenir plus contraignantes au fur et à mesure que la reprise s'accéléra si la demande de prêts augmente fortement et si les banques n'abaissent pas leurs normes de prêt sur fond d'amélioration de la situation économique.

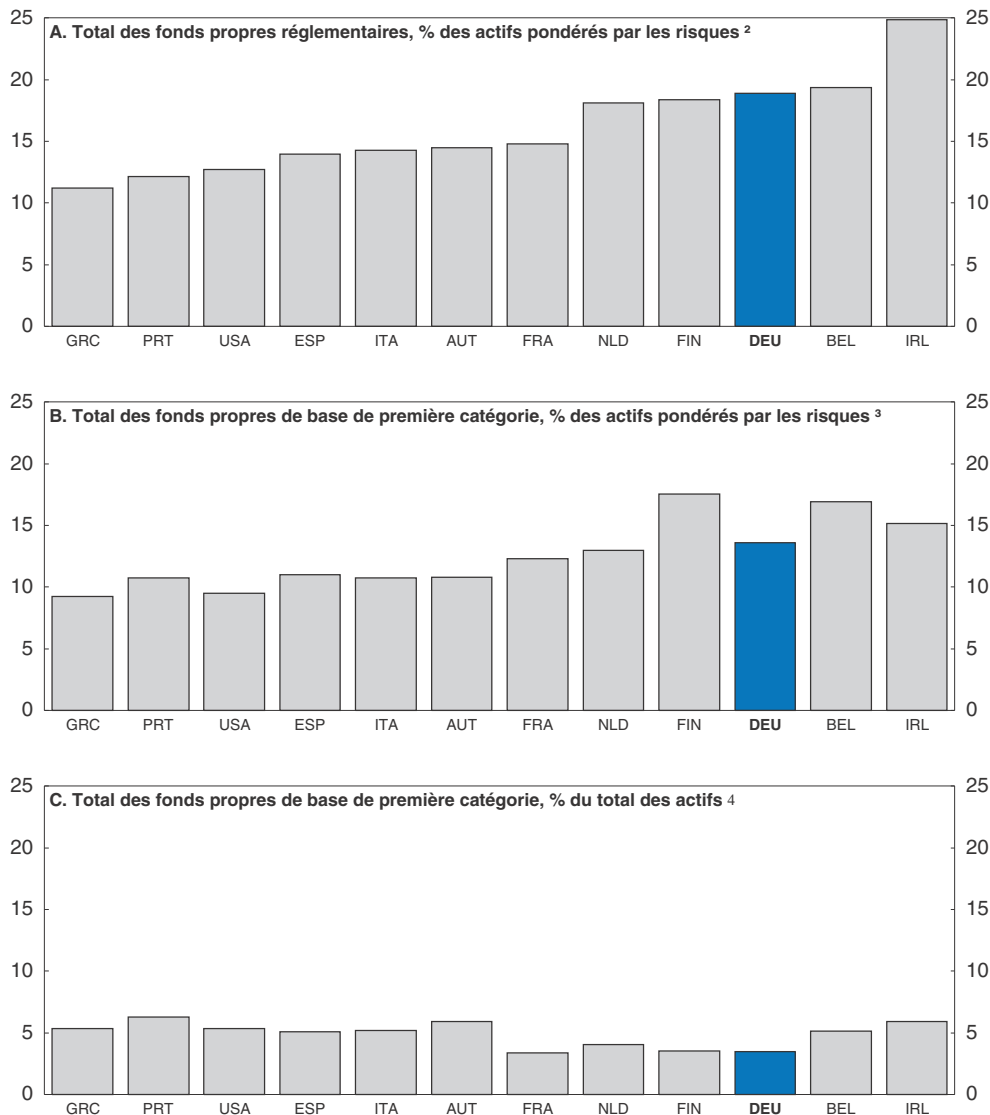
Même si, ces dernières années, les banques allemandes ont réduit leurs créances sur les économies de la périphérie de la zone euro, les liens financiers avec la zone euro restent forts. Certaines banques subissent peut-être aussi des pertes liées à d'autres activités transfrontières, comme le transport maritime et l'immobilier commercial étranger. Si ces expositions sont modestes par rapport au secteur dans son ensemble, elles sont concentrées dans un petit nombre d'établissements (Deutsche Bundesbank, 2012a et 2013a). Reconnaître rapidement les risques et les pertes grâce à une valorisation transparente et prudente contribue à réaffecter les fonds susceptibles d'être prêtés vers leur usage le plus productif (par exemple IMF, 2002 ; Bouis et al., 2013). L'examen de la qualité des actifs des banques de la zone euro sera utile à cet égard. De plus, les taux d'intérêt peu élevés, en Allemagne et ailleurs, renforcent les incitations à la prise de risques. Le marché du logement ne semble pas constituer actuellement un risque pour le secteur financier, encore qu'il faille suivre attentivement l'évolution de la situation. Les prix des logements dépassent les fondamentaux dans certains centres urbains, mais les hausses globales de prix paraissent encore conformes à ces niveaux (Deutsche Bundesbank, 2013a).

Le gouvernement a pris des mesures importantes, avant la mise en place du futur mécanisme de résolution des faillites bancaires de l'UE, pour réduire le risque financier pour l'économie et les finances publiques. Une loi a été promulguée en 2011 qui donne aux autorités des pouvoirs étendus en matière de résolution des banques non viables. Plus récemment, l'autorité de surveillance s'est vu conférer des pouvoirs accrus pour exiger des banques qu'elles coopèrent à la préparation de plans de restructuration et de résolution

éventuels. D'autres réformes ont permis notamment de renforcer la réglementation macroprudentielle et la responsabilité des dirigeants. Le nouveau cadre macroprudentiel arrive à point nommé puisque la position conjoncturelle de l'Allemagne est plus forte que celle de la zone euro. Il comprend un nouveau Comité de stabilité financière composé de représentants de la Bundesbank ayant le droit de vote, l'Autorité fédérale de surveillance financière et le ministère des Finances. Le Comité peut émettre des recommandations à l'intention des agents du secteur public selon le principe « se conformer ou expliquer ». Les grandes banques seront placées sous la supervision directe de la Banque centrale européenne lors de l'entrée en vigueur du Mécanisme de supervision unique à l'automne 2014.


Les banques allemandes ont relevé leurs ratios de fonds propres ces dernières années et la plupart d'entre elles respectent les exigences de l'Union européenne et de Bâle III en la matière, du fait d'une meilleure rentabilité, proche des niveaux d'avant la crise (Deutsche Bundesbank, 2013b). Certaines banques ont renforcé leurs ratios de fonds propres avant l'examen de la qualité des actifs et les tests de résistance de la zone euro et avant le durcissement des règles de Bâle III. Cependant, les ratios de fonds propres de base par rapport aux actifs totaux (tels que mesurés selon les IFRS) sont restés inférieurs à 3 % dans certaines des plus grandes banques ayant des activités internationales en 2013. Les évaluations boursières de la valeur nette des plus grandes banques privées, lorsqu'elles étaient disponibles, étaient, de même, peu élevées (chapitre 1). Cela est particulièrement préoccupant du fait que ces banques sont étroitement liées les unes aux autres et peuvent être considérées comme trop grandes pour faire faillite. L'importance centrale du système bancaire allemand plaide en faveur de niveaux de fonds propres élevés. Alors que dans le système bancaire, le rapport des fonds propres réglementaires et des fonds propres de base aux actifs pondérés en fonction des risques est en moyenne supérieur aux niveaux observés dans nombre de pays de l'OCDE, le ratio des fonds propres de base par rapport aux actifs non pondérés est relativement faible (graphique 5). Les accords Bâle III prévoient l'instauration d'un ratio de levier obligatoire dont le niveau sera fixé en 2017 en fonction des informations recueillies au cours de la période d'observation antérieure. Les autorités pourraient envisager de fixer un ratio de levier pour les banques d'importance systémique avant cette date afin de compléter le ratio de fonds propres (où les actifs sont pondérés en fonction du risque). Plus généralement, afin de limiter durablement les risques émanant des intermédiaires financiers, il importe également de veiller au respect de normes déontologiques élevées dans ce secteur et de renforcer le gouvernement d'entreprise.

S'il est vrai que des exigences de fonds propres plus élevées accroissent les coûts du financement privé pour les banques, l'expérience acquise dans le passé et les données d'observation semblent indiquer que ces coûts plus lourds reflètent essentiellement la valeur réduite des garanties publiques implicites pour les banques et leur moindre possibilité de déduire les coûts du capital de leurs bénéfices imposables. Cela n'augmente pas les coûts de financement d'un point de vue social. L'effet modérateur sur l'expansion du crédit intérieur et sur l'activité sera donc sans doute limité dans le long terme, et il est compensé par les avantages d'une meilleure stabilité et de risques plus faibles pour les contribuables (Admati et al., 2010). Dans le court terme, des normes de fonds propres plus strictes pourraient se traduire par une diminution du crédit du fait que les banques vont

Graphique 5. Ratios de fonds propres et ratios de levier<sup>1</sup>

1. Moyennes, pondérées en fonction de l'actif total des différentes banques individuelles.
2. Le total des fonds propres réglementaires est défini conformément aux dernières orientations réglementaires en fin de période. Pour les banques européennes, les ajustements transitoires de capital, lorsqu'ils sont disponibles, ont été exclus. Le total des actifs pondérés des risques a été calculé selon les normes comptables ou réglementaires en vigueur.
3. Le total des fonds propres de catégorie 1 correspond au montant réel des fonds propres de base tels que définis par les orientations réglementaires. Le total des actifs pondérés des risques a été calculé selon les normes comptables ou réglementaires en vigueur.
4. Sur la base des données trimestrielles en décembre 2013 ; lorsqu'elles n'étaient pas disponibles, les dernières données disponibles ont été utilisées, en remontant jusqu'en décembre 2012. Le ratio de levier représente les fonds propres de catégorie 1 des banques rapportés au total des actifs, en valeur comptable. Les fonds propres de catégorie 1 correspondent au montant réel des fonds propres de base tels que définis par les orientations réglementaires. Les données relatives au total des actifs ont été corrigées pour tenir compte des normes comptables internationales (IFRS).

Source : SNL Financials, Bloomberg, DataStream et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033745>

probablement rétrécir leurs bilans afin de se conformer à ces nouvelles exigences. Afin d'atténuer le risque de ralentissement de la croissance du crédit à court terme, les autorités pourraient exiger que les bénéfices soient conservés ou définir des niveaux de fonds propres additionnels en termes nominaux et non par rapport au bilan.

### **Des mécanismes de résolution efficaces sont importants pour écarter du marché les banques en faillite**

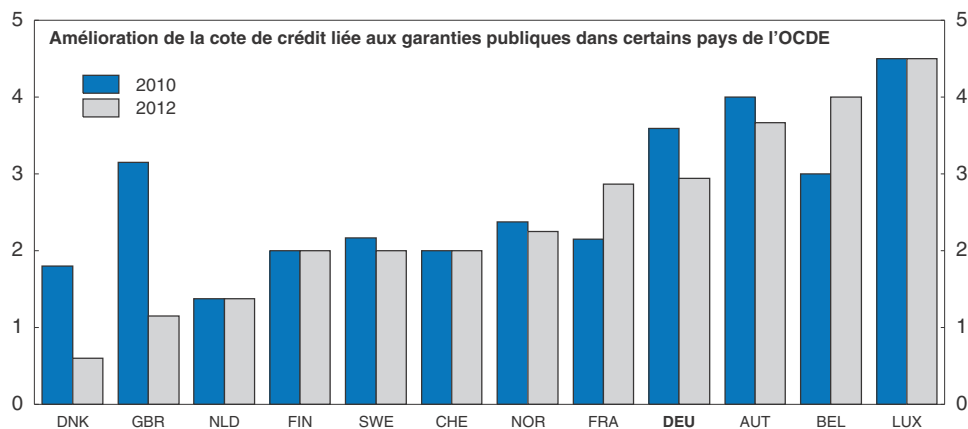
Avec la mise en œuvre de la Loi de restructuration bancaire de 2011, l'Allemagne a devancé de nombreux pays de l'OCDE en renforçant les pouvoirs des autorités afin de faciliter la réorganisation des banques en difficulté et la résolution des établissements non viables (Financial Stability Board, 2012). Avec ce cadre, un mécanisme permettant aux autorités de faire en sorte que les pertes des banques qui ont besoin d'être restructurées ou recapitalisées soient absorbées dans leur dette (« renflouement interne ») est mis en place. Toutefois, le mécanisme ne s'applique que si les activités ayant une importance systémique sont transférées à une banque-relais. La directive de l'UE sur le redressement et la résolution des défaillances bancaires nécessitera un dispositif de renflouement interne plus souple à partir de 2016. À l'occasion de la transposition de la directive, l'Allemagne devrait permettre à ses autorités d'inclure de façon aussi complète que possible la dette des banques dans son futur mécanisme de renflouement interne. Elle est en effet l'un des rares pays dans lequel les autorités chargées des résolutions ont le pouvoir de déroger, si nécessaire, au principe général de l'égalité de traitement des créanciers d'une même catégorie dans un contexte de faillite. La législation allemande assure évidemment la protection des droits des créanciers, fondamentale pour les marchés financiers, mais certains spécialistes de ces marchés ont reproché à la législation relative aux résolutions de donner la priorité à l'objectif de stabilité financière au détriment de la protection des droits des créanciers dans certaines conditions (Hellwig, 2012b). La Loi de restructuration bancaire n'a peut-être pas réussi à convaincre les acteurs du marché du fait que les banques ne bénéficieraient pas d'un renflouement externe. De fait, le sentiment que les engagements des banques font l'objet de garanties publiques implicites est très fort par rapport à d'autres économies européennes dont la note de crédit souverain est élevée (graphique 6).

Afin de limiter les incitations à la prise de risques excessifs dans les activités de banque d'affaires, le Parlement a approuvé une législation qui oblige les banques à séparer certaines activités de négociation et d'autres activités à risque de la collecte de dépôts. Le fait de séparer les activités risquées de négoce pour compte propre et les positions sur actifs de la collecte de dépôts peut atténuer le problème des banques qui considérées comme trop grandes pour faire faillite, ce qui facilite la liquidation d'une banque défaillante. Cela aide aussi à supprimer le subventionnement croisé des garanties implicites offertes aux grandes banques de dépôts qui ont accès aux prêts de la banque centrale (Blundell-Wignall and Atkinson, 2011).

Au cours des 15 années passées, les grandes banques allemandes ont accumulé des positions sur dérivés particulièrement importantes par rapport au PIB en comparaison des banques des autres pays, dans un contexte de forte croissance mondiale de ces positions. L'interdépendance de ces positions exacerbe le risque systémique. Cela étant, les participants au marché ont signalé que les banques étaient en train de conclure des accords de compensation concernant toute une gamme de transactions avec des contreparties afin de réduire leur exposition brute aux produits dérivés et, partant, de




Graphique 6. **Perception des garanties publiques accordées aux grandes banques dans les différents pays**



Note : Amélioration moyenne de la cote de crédit, calculée comme étant l'écart en centièmes de point de pourcentage entre la cote globale et la cote intrinsèque ajustée, qui prend déjà en compte le soutien de la société mère ou de la collectivité ; la différence reflète donc uniquement le soutien des collectivités régionales et le soutien systémique. L'échantillon est composé de 123 grandes banques européennes.

Source : S. Schich and S. Lindh (2012), « Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand? », *OECD Financial Market Trends* (2012), Vol. 2012/1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033764>

limiter le risque systémique découlant de cette interdépendance. De récents travaux économétriques de l'OCDE semblent indiquer que, contrairement aux titres primaires, les positions sur dérivés accroissent le risque de défaillance (Blundell-Wignall et Roulet, 2012). Une grande part des opérations sur dérivés des banques semble servir à l'arbitrage fiscal et réglementaire, afin, par exemple, de modifier les pondérations de risque appliquées aux actifs primaires dans le bilan de la banque (OECD, 2011a). Dans ces cas, les opérations sur dérivés n'ont aucune valeur sociale. Il est donc fort souhaitable d'éviter un subventionnement croisé de ces activités. Du fait de leur interdépendance et de leur importance comme facteur d'augmentation du risque de défaillance, séparer les opérations sur produits dérivés des activités de banque de détail, qui offrent les principaux services de paiement et de prêt, peut aussi être particulièrement utile pour des raisons de stabilité. Ces arguments laissent penser que les dérivés devraient jouer un rôle important lors de la détermination des obligations de séparation (Blundell-Wignall and Atkinson, 2013).

### **Poursuivre la réforme du secteur bancaire public**

Les banques publiques allemandes représentent plus de 40 % des actifs du secteur bancaire, concentrés essentiellement dans les caisses d'épargne locales et les Landesbanken régionales. Les caisses d'épargne interviennent dans des secteurs très divers, mais leur champ d'activité est limité à la région. Ce « principe de la compétence régionale » a eu des retombées économiques positives, car il a permis d'assurer la fourniture de services financiers de base à un large pan de la population et a facilité l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises. Il a aussi favorisé le développement économique des régions relativement peu développées (Hakenes et al., 2009). Les caisses d'épargne semblent être au moins aussi efficaces que les banques commerciales (Kötter, 2006 ; German Council of Economic Experts, 2008 ; Altunbaş et al., 2001). Elles ont mis en

place un système ascendant de garantie mutuelle, qui couvre l'ensemble des engagements. Ces garanties génèrent un aléa moral, même si les banques coopératives et les caisses d'épargne ont conçu des procédures d'audit interne pour atténuer ce risque et si, au cours des quarante dernières années, peu de caisses d'épargne ont eu besoin de faire appel au système de garantie.

En revanche, les *Landesbanken* ont fréquemment reçu une aide financière des gouvernements des *Länder* (German Council of Economic Experts, 2008) pour compenser de fortes pertes. Depuis que la crise financière mondiale a éclaté, ces banques ont réduit la taille de leurs bilans et se sont efforcées de faire de l'octroi de prêts aux grandes PME un aspect plus important de leur cœur de métier. Néanmoins, seulement 20 % de leurs actifs sont consacrés à des prêts au secteur privé non financier intérieur (chapitre 1). Une part importante des actifs est constituée de valeurs mobilières, de créances sur l'étranger ainsi que de prêts aux autres banques et au secteur des administrations allemandes. Certaines *Landesbanken* sont détenues en majorité par les *Länder*, les autres relevant des caisses d'épargne. Une *Landesbank* a un actionnaire privé minoritaire. Du fait de leur relation limitée avec l'économie régionale, il est plus difficile pour les *Länder* à qui appartiennent ces banques de contrôler leurs activités. Certains observateurs (Hellwig, 2010) ont avancé que les *Landesbanken* financent leurs administrations régionales de manière non transparente, ce qui génère des conflits d'intérêt. Le bilan de certaines *Landesbanken* en matière d'efficacité technique et d'allocation des prêts est aussi relativement médiocre, en raison pour partie d'une mauvaise définition de leur modèle économique (OECD, 2010).

La plupart des *Landesbanken* ont noué d'étroits liens financiers avec les caisses d'épargne. Ces liens sont encouragés par la structure réglementaire, qui accorde un traitement privilégié aux prêts consentis à ces banques par les caisses d'épargne. En outre, les *Landesbanken* sont intégrées dans les systèmes de garantie mutuelle des caisses d'épargne. Si des problèmes financiers devaient réapparaître parmi les *Landesbanken*, ils pourraient se répercuter sur les caisses d'épargne. Durant la crise financière mondiale, ce phénomène a été limité par le renflouement des banques par l'État, ce qui est peu souhaitable et désormais limité par la législation de l'UE. Les *Landesbanken* peuvent aussi transférer leurs risques financiers systémiques en tirant parti de leur rôle important dans les prêts interbancaires. Étant donné que les caisses d'épargne ne peuvent généralement pas lever de capitaux à l'extérieur, toutes les pertes qu'elles pourraient encourir du fait de leur exposition financière aux *Landesbanken* pourraient se traduire par une contraction de leurs bilans pour faire face aux exigences de fonds propres. Il ressort de cette analyse que les *Länder* devraient poursuivre la restructuration des *Landesbanken*, y compris en passant par des privatisations. Les *Landesbanken* dont le modèle économique génère des risques excessifs pourraient être assujetties à des normes micro et macroprudentielles plus strictes. Ces mesures pourraient aussi inciter les gouvernements des *Länder* à faire avancer la restructuration nécessaire des banques en question.

### Recommandations relatives au renforcement de la résilience du secteur financier

- S'assurer que les banques sont correctement capitalisées. Introduire un ratio de levier obligatoire en complément des ratios de fonds propres, conformément aux accords internationaux. Envisager de fixer un ratio de levier pour les banques d'importance systémique avant 2018.
- Lors de la transposition, dans la législation allemande, de la directive de l'Union européenne sur le redressement et la résolution des défaillances bancaires, permettre aux autorités d'inclure aussi largement que possible la dette bancaire dans le futur instrument de renflouement interne. Donner clairement la priorité à l'objectif de stabilité financière par rapport aux droits des créanciers lorsque la législation sur la résolution sera appliquée.
- La réglementation micro et macroprudentielle devrait viser à remédier aux risques qui émanent encore des *Landesbanken*. Les *Länder* devraient poursuivre la restructuration des *Landesbanken*, y compris par le biais de privatisations.

### Mettre en œuvre une politique budgétaire favorisant une croissance à long terme plus équilibrée, plus inclusive socialement et plus verte

La politique budgétaire devrait rester à peu près neutre en 2014 et 2015. L'accord de coalition prévoit de nouveaux engagements de dépenses d'environ 0.4 % du PIB en 2014 et de 0.2 % du PIB supplémentaire en 2015, ce qui pourrait être en partie compensé par d'autres mesures budgétaires et par la baisse des paiements d'intérêts. Le rapport dette publique/PIB continuera de diminuer, car le budget des administrations publiques devrait rester proche de l'équilibre, aussi bien en termes courants qu'en termes structurels, et les portefeuilles acquis auprès des banques lors de la crise financière mondiale devraient être réduits. La politique budgétaire devrait rester neutre, avec l'élimination de l'écart de production en 2015 et une dette publique encore élevée. Les pouvoirs publics se sont engagés à juste titre à ramener la charge de la dette publique au-dessous de 70 % en 2017, objectif qui sera atteint avec une orientation budgétaire neutre à condition que la réduction des portefeuilles hérités des banques se poursuive.

Les droits à pension plus généreux qui seront introduits en 2014 représentent la majeure partie de la hausse prévue des dépenses. En particulier, des retraites plus élevées seront versées aux femmes qui ont eu des enfants avant 1992, alors que les travailleurs ayant cotisé pendant longtemps pourront avoir droit à une pension à taux plein deux ans avant l'âge légal de la retraite (voir le chapitre 3 pour des précisions sur ces plans). À moyen terme, ces mesures seront financées par des cotisations salariales, qui devraient être relevées de 0.4 point de pourcentage suite aux mesures prévues d'ici à 2030. La charge fiscale nécessaire pour financer ces mesures tendra à peser sur l'emploi. En outre, les réformes ne s'attaquent pas aux risques de pauvreté à la vieillesse. De nouvelles pressions pourraient s'exercer sur les dépenses au titre des retraites si ces risques de pauvreté se matérialisent et si les actuelles prestations soumises à conditions de revenu sont considérées comme insuffisantes. Le financement de l'augmentation des dépenses de redistribution au bénéfice des personnes âgées au moyen des recettes fiscales générales et non des cotisations sociales pourrait favoriser davantage l'emploi et la croissance (voir aussi ci-après) et répartir plus largement et plus équitablement la charge entre tous les contribuables.

Les autres dépenses envisagées par la nouvelle administration, représentant 0.2 point de pourcentage environ du PIB par an, concernent pour l'essentiel les investissements dans l'infrastructure des transports, l'amélioration des structures formelles d'accueil des enfants et l'éducation. Ces plans de dépenses sont à peu près en phase avec les priorités définies pour renforcer la croissance et le bien-être. Au cours des quinze dernières années, les contraintes budgétaires ont pesé sur les dépenses d'investissement de l'État, qui sont tombées au-dessous de l'amortissement estimé du capital public (tableau 2). Selon une estimation des *Länder* allemands, compenser le déficit passé des investissements de remplacement dans la seule infrastructure des transports nécessiterait un effort de dépense global de 1.5 % du PIB. Pour que les investissements permettent de faire face aux travaux futurs d'entretien, il faudrait en outre augmenter les dépenses de 0.2 % du PIB par an (Daehre Kommission, 2012). Ces estimations concernent les infrastructures de transport financées par tous les échelons de l'administration. L'augmentation des dépenses publiques pour améliorer l'existence de services d'accueil des enfants à temps plein aurait d'importants avantages en augmentant l'offre de main-d'œuvre féminine et en améliorant à un stade ultérieur de leur vie les résultats d'éducation des enfants venant de milieux défavorisés.

Tableau 2. **Indicateurs financiers des administrations publiques**

% du PIB

	1997	2007	2012	2013
Recettes courantes des administrations publiques	45.0	43.5	44.3	44.2
Dépenses courantes des administrations publiques, hors intérêts <sup>1</sup>	42.8	40.4	41.7	41.9
Paiements d'intérêts bruts des administrations publiques	3.4	2.8	2.4	2.2
Prestations de sécurité sociale versées par les administrations publiques	18.5	16.5	16.1	16.0
Formation de capital fixe des administrations publiques	1.9	1.5	1.6	1.5
Consommation de capital fixe par les administrations publiques	1.8	1.7	1.7	1.7
Solde financier des administrations publiques <sup>1</sup>	-2.0	-0.4	-0.2	-0.1
Dette publique brute (définition de Maastricht)	59.7	65.1	81.0	78.3

1. Corrigés des fluctuations conjoncturelles. Pourcentage du PIB potentiel.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 94.

Pour libérer des ressources permettant d'accroître les dépenses consacrées à des politiques propices à la croissance, il faudrait réduire le soutien budgétaire accordé aux activités qui nuisent à l'environnement (OECD, 2012b). Par exemple, les allègements fiscaux consentis pour les véhicules de sociétés ainsi que les indemnités de transport devraient être reconsidérés. En outre, les exonérations et les taux réduits de TVA devraient être supprimés, même si les mesures devant être prises pour compenser l'impact de ces mesures sur les ménages à faible revenu en réduiraient l'effet net sur les recettes. Il est également possible de réorienter l'aide aux familles en accordant moins d'importance aux mesures qui se sont révélées dommageables pour l'offre de main-d'œuvre et qui n'ont que peu d'intérêt en termes de réduction du risque de pauvreté (voir ci-après). Des gains d'efficacité pourraient aussi être enregistrés du côté des recettes en redéployant les tâches d'administration de l'impôt et de recouvrement des recettes fiscales des *Länder* vers l'administration fédérale (OECD, 2012a). La répartition actuelle des responsabilités en matière d'administration de l'impôt réduit les incitations à un recouvrement efficace. Alors qu'ils supportent les coûts de l'effort de recouvrement, les différents *Länder* ne

gardent chacun qu'une partie des recettes qu'ils en retirent, parce que l'administration fédérale reçoit jusqu'à 50 % des recettes des principaux impôts et parce que du fait de la péréquation financière entre les *Länder*, les recettes des *Länder* percevant beaucoup de recettes fiscales sont redistribuées aux *Länder* qui en perçoivent moins.

### **La réforme fiscale peut renforcer la croissance potentielle et la rendre plus écologique et plus inclusive socialement**

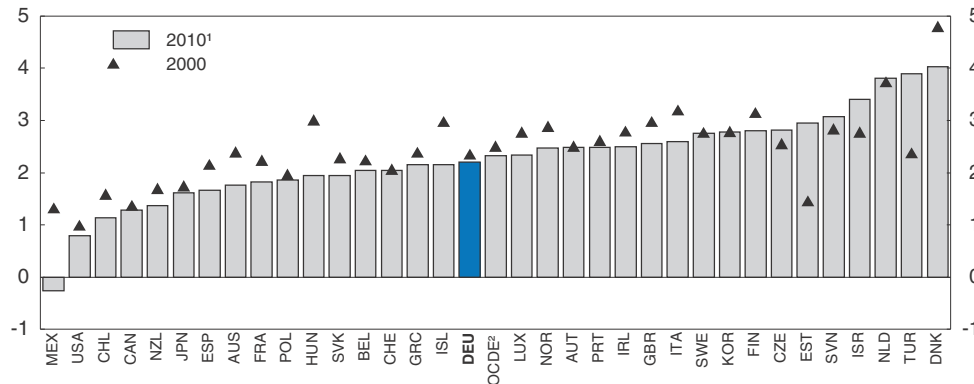
Les recettes dépendent fortement de l'imposition des revenus du travail (OECD, 2012a), malgré une réduction des cotisations de sécurité sociale de 0.6 point de pourcentage en 2013. La charge fiscale effective est particulièrement lourde pour les bas salaires. Comme recommandé dans l'*Étude économique* de 2012, le régime fiscal devrait être modifié de façon à favoriser davantage la croissance en réduisant l'imposition qui pèse sur les revenus du travail, surtout sur les travailleurs peu rémunérés. Une telle réforme devrait également comprendre des mesures relatives aux dépenses du système de sécurité sociale. Davantage de recettes pourraient être collectées grâce aux impôts fonciers, notamment en actualisant les évaluations sous-jacentes, bien que la marge de relèvement des impôts soit limitée du fait des taxes municipales.

Une imposition environnementale plus efficace permettrait aussi de collecter davantage de recettes. À 2.2 % du PIB en 2011, les recettes des écotaxes sont conformes à la moyenne de l'OCDE. En Allemagne, les taxes énergétiques sont prélevées essentiellement pour des raisons budgétaires et en conséquence, elles ne reflètent pas toujours toutes les externalités environnementales. Par exemple, le diesel est imposé à un taux plus faible que l'essence, alors qu'il a un contenu en carbone plus élevé et émet davantage de polluants locaux dommageables pour la santé humaine. Une partie des activités à forte intensité d'énergie ne sont pas soumises à la fiscalité énergétique ou bénéficient de réductions dictées par des considérations ayant trait à la concurrence, et ces exonérations n'ont pas toujours de liens avec la participation au système européen d'échange de quotas d'émissions (OECD, 2012b). Même si certains taux nominaux des taxes énergétiques, en particulier ceux qui concernent les carburant, sont largement supérieurs à ceux pratiqués dans d'autres pays européens, ils sont restés quasiment inchangés depuis 2003, ce qui s'est traduit par une baisse de la part de ces taxes dans les prix des carburants. La fiscalité sur les véhicules à moteur pourrait aussi être revue de façon à favoriser davantage l'usage de véhicules sobres en énergie. Le péage écologique applicable aux poids lourds, qui a contribué à accroître le recours à des véhicules utilitaires à faibles émissions, pourrait être étendu aux véhicules légers ou aux voitures de tourisme. Le nouveau gouvernement envisage l'introduction de ces péages pour les voitures de tourisme immatriculées à l'étranger, ce qui générera une charge administrative considérable.

Certains avantages et allègements fiscaux dont bénéficient les plus-values et les donations pourraient aussi être supprimés. Les ménages sont totalement exonérés de l'impôt sur les plus-values réalisées sur des biens immobiliers détenus pendant plus de dix ans, y compris sur des biens non occupés par leur propriétaire. La propriété du logement est très concentrée entre les mains des ménages aisés (Deutsche Bundesbank, 2013c), à qui cette exonération bénéficie donc le plus (Frick and Grabka, 2009 ; European Central Bank, 2013). L'exonération risque en outre d'entraîner des distorsions dans les décisions d'investissement en faveur du logement résidentiel, compte tenu surtout du bas niveau actuel des taux d'intérêt, ce qui pourrait encourager des anticipations de hausses de prix.

## Graphique 7. Recette tirées des impôts environnementaux

En pourcentage du PIB



1. 2009 pour le Canada, la Grèce et la République slovaque.

2. Moyenne non pondérée.

Source : Base de données OCDE/AEE sur les instruments de la politique environnementale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033783>

Le patrimoine détenu dans des entreprises bénéficie d'un traitement préférentiel au titre de l'impôt sur les successions, sous certaines conditions. Ce régime fiscal incite les ménages aisés à transformer des biens privés en sociétés (Bach and Beznoska, 2012a). Les conditions relatives à une telle transformation viennent d'être durcies. Par rapport aux impôts sur le patrimoine, les impôts sur les successions ont relativement peu d'effets de distorsion sur l'activité économique et entraînent des dépenses administratives moindres (Bach and Beznoska, 2012b). Pour éviter les problèmes de liquidité auxquels pourraient être confrontées les entreprises, les droits de succession dont elles doivent s'acquitter peuvent déjà être étalés sur dix ans. Au cours de cette période, la créance de l'État pourrait être subordonnée à d'autres créances inscrites au bilan de l'entreprise.

### Recommandations relatives à la politique budgétaire

#### Recommandations principales

- Rendre le système fiscal plus favorable à une croissance inclusive. Élargir les bases d'imposition en réévaluant les impôts immobiliers et en assujettissant l'immobilier résidentiel à la taxe sur les plus-values, sauf pour les logements occupés par leurs propriétaires. Réduire les cotisations de sécurité sociale, en particulier pour les travailleurs à bas salaire.

#### Autres recommandations

- Maintenir l'orientation de la politique budgétaire conformément aux règles budgétaires et continuer de réduire le ratio dette publique/PIB.

## Renforcer la contribution du secteur des services à la croissance économique

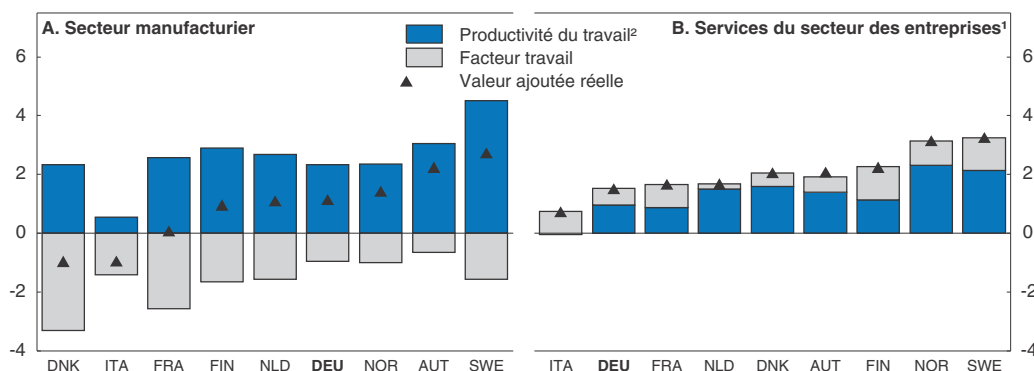
Comme dans tous les pays de l'OCDE à haut revenu, ce sont les services qui contribuent le plus à la valeur ajoutée globale, bien que le secteur manufacturier reste relativement important et détermine l'orientation exportatrice de l'économie : en effet, plus de 70 % de la valeur ajoutée manufacturière concernaient les exportations en 2008. Le

secteur des services aux entreprises vise essentiellement à répondre à la demande intérieure, seulement 25 % de la valeur ajoutée étant exportée. D'après les données de l'OCDE sur les échanges en valeur ajoutée, une grande partie des exportations allemandes vers les pays européens voisins, notamment la France, les Pays-Bas et l'Autriche, sont des intrants intégrés à des exportations finales de ces pays vers des pays en dehors de l'Europe. Une bonne performance des entreprises des pays européens en question soutient donc aussi la compétitivité de l'économie allemande.

La productivité horaire du travail a évolué favorablement dans le secteur manufacturier au cours de la dernière décennie, alors que, dans le secteur des services aux entreprises, elle a été faible en comparaison internationale (graphique 8). La réglementation des marchés de produits favorable à la concurrence a eu une incidence marquée sur les résultats en matière de productivité dans le secteur des services ainsi que dans les industries en aval qui utilisent des services comme intrants, y compris le secteur manufacturier (Barone and Cingano, 2011 ; Bourlès et al., 2010). Au cours des cinq dernières années, l'Allemagne s'est employée avec succès à rendre la réglementation des marchés de produits plus propice à la concurrence. Cependant, la protection réglementaire des entreprises en place demeure importante dans les secteurs qui ne sont pas exposés à la concurrence internationale, notamment dans certains services.


### Graphique 8. Croissance de la valeur ajoutée réelle et de la productivité dans les activités manufacturières et les services

Taux de croissance annuels moyens, 2000-11 ou dernière année disponible



1. Les services du secteur des entreprises comprennent les catégories suivantes de la CITI REV 4 : commerce de gros et de détail, réparation de véhicules automobiles et de motocycles ; transport et entreposage ; hébergement et activités de services de restauration ; informations et communications ; activités financières et d'assurance ; activités professionnelles, scientifiques et techniques ; activités de services administratifs et d'appui, et excluent les activités immobilières.
2. La productivité du travail est calculée comme étant la valeur ajoutée réelle divisée par le nombre total d'heures travaillées.

Source : Base de données de l'Analyse structurelle (STAN) de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033802>

Poursuivre les efforts pour accroître la concurrence et la productivité dans le secteur des services aurait une incidence positive sur la croissance potentielle et permettrait d'élargir sa base sectorielle (chapitre 2). La demande de biens et services étrangers s'en trouverait aussi renforcée, générant des retombées internationales positives. L'effet des réformes structurelles dans le secteur des services sur la situation de la balance des

opérations courantes est ambiguë du point de vue théorique (Fournier and Koske, 2010), mais il ressort d'études empiriques que ces réformes contribuent à diminuer les excédents de la balance courante (Ollivaud and Schwellnus, 2013 ; Coricelli and Wörgötter, 2012). Ce dernier effet est possible à court terme également, si la promotion des réformes dans le secteur des services stimule l'investissement intérieur (OECD, 2013a).

### **Les obstacles réglementaires freinent la concurrence dans les industries de réseau, les services professionnels et l'artisanat**

La communication machine à machine devrait être le principal moteur de la croissance du marché à l'avenir et la communication automatisée utilisera de plus en plus l'infrastructure du réseau mobile. En Allemagne, seuls les détenteurs (et, à titre d'essai, les fabricants) de fréquences mobiles peuvent délivrer des cartes SIM, y compris pour les applications machine à machine (CEPT, 2013). La suppression de ce droit exclusif ouvrirait un large potentiel. Autoriser des parties tierces à délivrer leurs propres cartes SIM permettrait aux entreprises et aux consommateurs de tous les secteurs de changer sans problème de fournisseur. Cette possibilité renforcerait la concurrence et la fiabilité (OECD, 2012e).

Dans le secteur des chemins de fer, la concurrence a progressé lentement. Davantage de gains d'efficacité pourraient être obtenus sur le marché des transports ferroviaires et dans les industries en aval. L'intégration verticale incite l'entreprise en place à donner à ses propres prestataires de services de transport un accès préférentiel à l'infrastructure ferroviaire qui lui appartient. Après près de vingt années de libéralisation du marché, l'entreprise en place continue d'assurer la majeure partie des services de transport de fret et de transport de passagers à courte et à longue distance. Le régulateur a engagé de nombreuses interventions à l'encontre du comportement apparemment discriminatoire de l'entreprise en place (FNA, 2012). Les autorités devraient renforcer les pouvoirs du régulateur en lui accordant davantage de compétences, notamment en matière d'enquête, ce qui contribuera à égaliser les conditions de concurrence entre l'entreprise en place et les entrants sur le marché. Une poursuite de la libéralisation du marché ferroviaire à l'échelle européenne aurait pour effet de stimuler le transport transnational, où le potentiel de croissance des services de transport de fret et de passagers à longue distance est considérable.

Dans certains services professionnels et autres, la réglementation sous diverses formes s'est accumulée au fil du temps, répondant à des objectifs divers comme la protection des consommateurs ou des préférences sociétales. Les différentes réglementations devraient être examinées afin d'identifier celles qui ont abouti à fixer des obstacles involontaires à l'entrée. Il conviendrait d'évaluer si les objectifs recherchés peuvent être atteints de manière plus proportionnée mais tout aussi efficace. Par exemple, dans le secteur de l'artisanat, il faudrait étudier s'il est possible de libéraliser les conditions d'entrée sans mettre en danger le système de formation professionnelle en alternance. La réglementation des prix dans certaines professions pourraient être abolie sans nuire à la protection des consommateurs. Certains droits exclusifs pourraient être partagés avec un éventail plus large de prestataires. L'incidence économique de la déréglementation devrait être importante, car les services professionnels représentent 10 % environ du PIB.



### **Améliorer l'efficacité du soutien aux énergies renouvelables**

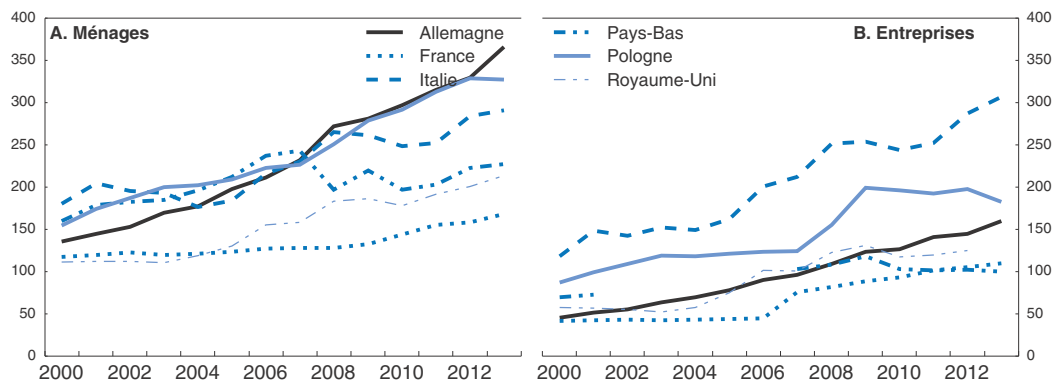
Au niveau mondial, les émissions nettes de carbone devront être ramenées à un niveau proche de zéro dans la deuxième moitié du siècle, afin d'éviter que les changements climatiques ne deviennent ingérables. Les pouvoirs publics ont à juste titre ciblé une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> d'au moins 80 % d'ici à 2050, même si ces émissions ont augmenté en 2012 après de nombreuses années de déclin. La diminution des prix des certificats d'émissions de CO<sub>2</sub> dans le système européen d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) a réduit le coût de la production d'électricité fortement polluante à base de charbon et de lignite, qui a évincé les centrales au gaz à faibles émissions. Compte tenu des incertitudes entourant les politiques climatiques à long terme, la faiblesse des prix du CO<sub>2</sub> peut favoriser des décisions d'investissement en faveur de technologies à fortes émissions et créer des situations verrouillées qui pourraient se révéler coûteuses à débloquer ultérieurement lorsque des objectifs plus exigeants devront être fixés. Les prévisions de l'État à compter de 2012 indiquent que l'objectif d'une réduction des émissions jusqu'à 40 % au-dessous du niveau de 1990 d'ici à 2020 ne pourra être atteint si les politiques actuelles sont maintenues. Cette perspective renforce la nécessité d'appliquer les instruments fiscaux de façon plus cohérente afin de tarifer les émissions de CO<sub>2</sub> dans les secteurs non couverts par le système européen (voir plus haut).

Il est donc indispensable que l'État continue d'apporter son soutien aux énergies renouvelables pour réaliser les objectifs fixés dans ce domaine, compte tenu surtout de la décision d'éliminer progressivement la production d'énergie nucléaire d'ici à 2022. Le système allemand d'aide aux énergies renouvelables, fondé sur des tarifs de rachat garantis subventionnés, financés par une surcharge sur les prix de l'électricité, a généré de solides incitations en faveur d'investissements de longue durée pour la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Il se compare favorablement au système d'aide d'autres pays de l'OCDE (OECD, 2012a et b ; IEA, 2013). Toutefois, les coûts ont fortement augmenté récemment et devraient atteindre 0,8 % du PIB en 2014. Cette augmentation s'explique par l'expansion rapide de la production d'énergies renouvelables, encouragée en partie par des tarifs de rachat généreux dans certains cas ainsi que par le faible niveau des prix de gros de l'électricité, qui ont accentué l'écart entre les prix de rachat garantis et les prix du marché. Ces coûts ont été supportés par les consommateurs. Les ménages doivent maintenant acquitter des tarifs de l'électricité considérablement plus élevés que dans la plupart des économies voisines (graphique 9). Les entreprises peuvent être partiellement exonérées de la surcharge si elles ont un usage intensif de l'électricité et si elles sont confrontées à la concurrence internationale. En même temps, elles ont bénéficié de prix de gros très faibles.

Les réformes possibles pour limiter les coûts de l'aide aux énergies renouvelables pourraient consister à relier les prix de rachat pour toutes les nouvelles centrales aux évolutions du marché, comme recommandé dans l'*Étude économique* de 2012. En particulier, les coûts pourraient être contrôlés plus efficacement en substituant aux tarifs de rachat garantis des appels d'offre pour des capacités de production d'énergies renouvelables (OECD, 2012b ; IEA, 2013). En outre, la charge que représentent les coûts de l'aide aux énergies renouvelables pourrait être plus largement répartie, en éliminant les exonérations qui sont accordées aux entreprises au prétexte qu'elles font face à la concurrence internationale. L'État envisage plusieurs mesures qui vont dans la bonne direction. Il prévoit de réduire les tarifs et d'introduire les appels d'offre en 2018. Il envisage aussi

Graphique 9. **Prix de l'électricité pour les ménages et les entreprises**

USD/MWh convertis en utilisant les PPA

Source : AIE (2013), *Energy Prices and Taxes, Quaterly Statistics*, troisième trimestre 2013.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033821>

d'élargir l'éventail des consommateurs d'électricité assujettis à la surcharge. Les pouvoirs publics devraient également soutenir les initiatives visant à réduire l'offre de certificats d'émissions dans le système d'échange de l'Union européenne.

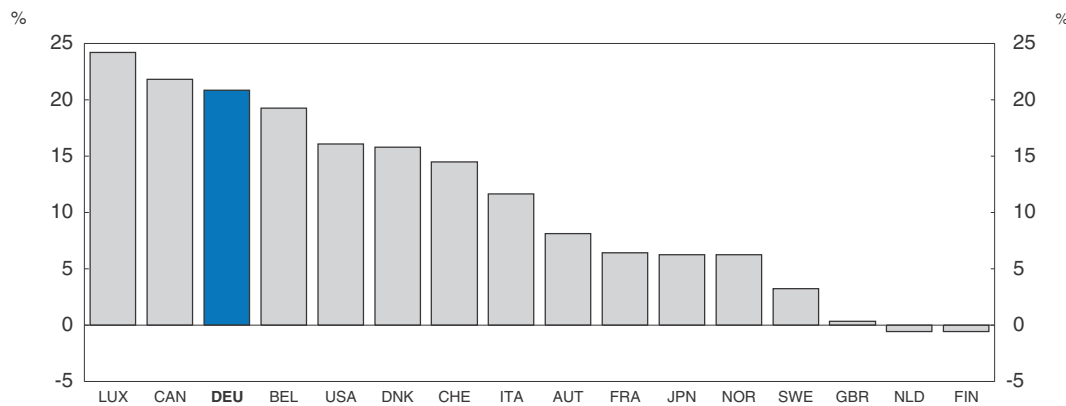
### La poursuite des réformes du marché du travail peut compenser en partie l'incidence de l'évolution démographique sur l'offre de main-d'œuvre

Le taux de participation à la population active s'est accru entre 2010 et 2013, pour partie en raison de la hausse continue du taux d'activité des seniors et des femmes. L'offre de main-d'œuvre a aussi progressé suite à l'augmentation des flux d'immigration, essentiellement en provenance des pays d'Europe centrale et du sud. Néanmoins, la pénurie de nombreuses compétences spécifiques, notamment au niveau des intermédiaires, freine la croissance de l'emploi (OCDE, 2013). Le nombre d'heures travaillées par salarié est l'un des plus faibles de la zone OCDE. Un facteur déterminant à cet égard est l'incidence relativement peu marquée du travail à plein-temps des femmes. Seulement 62 % des femmes salariées travaillent à plein-temps, contre 74 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE en 2012, même si le taux d'activité global des femmes est supérieur à la moyenne de l'OCDE. Les femmes ayant des enfants d'âge scolaire ont notamment une faible propension à travailler à plein-temps.

Le dosage des politiques en matière de prélèvements et de transferts est plus favorable aux ménages à un apporteur de revenu qu'aux couples dont les deux conjoints travaillent, ce qui est sources de contre-incitations à l'emploi à plein-temps des femmes. La différence entre le taux d'imposition de l'apporteur principal de revenu et du deuxième apporteur de revenu est l'une des plus importantes parmi les pays de l'OCDE (graphique 10). Cela est dû à la fois à l'imposition commune des couples et à la gratuité de l'assurance maladie des conjoints mariés qui n'ont pas leur propre couverture. Comme recommandé dans les *Études économiques* précédentes, le système de l'imposition commune devrait donc être réformé, bien qu'une réelle imposition individuelle obligatoire soit impossible à mettre en place en Allemagne pour des raisons constitutionnelles. Il faudrait aussi envisager de mettre fin à la gratuité de l'assurance pour les conjoints ne travaillant pas, tout en prévoyant une compensation pour les ménages à faible revenu. L'allocation parentale


Graphique 10. **Différence du coït fiscal moyen entre le premier et le deuxième apporteur de revenus**

2012



Note : Les barres représentent la différence entre le coït fiscal d'un travailleur dont le conjoint ne travaille pas et le coït fiscal qui pèse sur ses gains si son conjoint décide de travailler aussi. L'apporteur principal de revenu gagne le salaire moyen et le deuxième apporteur gagne 67 % du salaire moyen dans un couple marié avec deux enfants. Le coït fiscal correspond aux impôts sur le travail (impôt sur le revenu plus cotisations salariales et patronales à la sécurité sociale) en pourcentage des coûts de main-d'œuvre. Pour les deuxièmes apporteurs de revenu, il couvre aussi les modifications des prestations familiales et de l'imposition qui peuvent éventuellement intervenir du fait de l'exercice d'une activité rémunérée par le deuxième apporteur de revenu.

Source : OCDE (2013), *Les impôts sur les salaires*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033840>

versée aux familles qui choisissent de ne pas utiliser les services d'accueil des enfants et de garder eux-mêmes leurs enfants âgés de un ou deux ans décourage la participation au marché du travail et devrait donc être supprimée, comme suggéré dans l'*Étude économique de 2012*.

L'âge effectif du départ à la retraite recule depuis 10 ans, en grande partie du fait de la suppression progressive des programmes de retraite anticipée et des systèmes spéciaux de prestations de chômage pour les travailleurs âgés. Le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans est passé de 52,3 % à la fin de 2007 à 62,0 % à la fin de 2012 ; ce niveau, s'il est supérieur de 6 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE, est néanmoins inférieur à celui observé dans les pays les plus performants, où les taux d'emploi des travailleurs âgés sont supérieurs à 70 %. Il existe donc une marge d'amélioration grâce à des réformes qui auraient pour effet de supprimer les contre-incitations financières à travailler plus longtemps qui existent encore, d'ouvrir de plus grandes possibilités de formation et d'améliorer la santé des travailleurs à tous les âges. Le projet du gouvernement d'autoriser les personnes ayant cotisé pendant plus de 45 ans à prendre leur retraite deux ans avant l'âge légal (actuellement 65 ans) sans minoration de pension devrait être reconsidéré. En effet, s'il était mis en œuvre, il constituerait une incitation à partir plus tôt à la retraite.

L'Allemagne fait des progrès en ce qui concerne le développement des services d'accueil des enfants et l'accès est garanti à tous les parents, ne serait-ce que quelques heures par jour. Toutefois, les taux d'inscription restent faibles et l'accès à ces services en journée pleine est limité, y compris pour les enfants âgés de plus de cinq ans, qui ne sont généralement scolarisés que le matin (OECD, 2012c ; OECD, 2014). Les taux d'inscription pour les enfants de moins de trois ans se situaient à 28 % en 2012, soit beaucoup moins que ce qu'impliquerait la demande, estimée actuellement à 39 % (Federal Statistical

Office, 2012). Les ménages à faible revenu ou les ménages issus de l'immigration font particulièrement peu appel aux structures de garde des très jeunes enfants. De fait, entre zéro et trois ans, 33 % des enfants non issus de l'immigration fréquentent une structure de garde d'enfants, contre seulement 16 % pour les enfants issus de l'immigration (Federal Statistical Office, 2012). Une offre suffisante de services publics d'accueil des enfants encouragerait les parents isolés et les deuxièmes apporteurs de revenu dans les ménages à bas revenu à participer au marché du travail (Rainer et al., 2011) et contribuerait ainsi à réduire la pauvreté chez les enfants. En outre, l'accès à des structures d'accueil favorise le développement cognitif et non cognitif des enfants inscrits (Heckman and Raut, 2013). Des possibilités existent également d'améliorer la qualité de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance, afin que les enfants pris en charge puissent mieux en tirer parti. S'il faut se féliciter du fait que, depuis août 2013, tout parent d'enfants âgés de 1 à 3 ans aura le droit à une place en crèche ou chez une nourrice agréée, les efforts devraient se poursuivre pour développer des services d'accueil abordables et de bonne qualité et accroître l'offre de prise en charge à plein-temps, notamment pour les enfants de plus de cinq ans qui sont scolarisés (OECD, 2012c et 2014). Des efforts sont aussi nécessaires pour encourager l'inscription d'enfants venant de milieux socio-économiques défavorisés aux structures d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Des ressources supplémentaires devraient être consacrées à l'augmentation du rapport personnel-enfants, à un renforcement de l'intégration des services d'accueil et d'éducation et à une amélioration des qualifications du personnel (OECD, 2012c et 2014), comme prévu par les pouvoirs publics.

Les migrations de travail peuvent contribuer à répondre à la demande de main-d'œuvre future et à remédier aux pénuries de compétences provoquées par la diminution de la population en âge de travailler (OECD, 2012a). Grâce à des réformes récentes, l'Allemagne est aujourd'hui l'un des pays de l'OCDE où les restrictions sur la migration de travail concernant les emplois hautement qualifiés sont les moins nombreuses. Toutefois, les recommandations figurant dans l'*Étude économique* de 2012 portant sur la mise en place d'une institution chargée de concevoir, d'évaluer et de coordonner la politique d'immigration de la main-d'œuvre restent pertinentes. L'initiative engagée récemment pour permettre aux employeurs de garder des diplômés étrangers du système dual est une mesure positive. Cependant, les pouvoirs publics devraient redoubler d'efforts pour favoriser l'acquisition de l'allemand et la formation préparatoire chez les jeunes candidats au recrutement dans le système d'apprentissage (OECD, 2013b).

Les difficultés rencontrées pour faire reconnaître les qualifications professionnelles obtenues à l'étranger pèsent sur les perspectives de revenus des immigrants. La loi fédérale sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, entrée en vigueur en avril 2012, a montré son efficacité ; les premières données officielles publiées en octobre 2012 montrent que dans la plupart des cas, l'équivalence des qualifications professionnelles étrangères a été établie et la reconnaissance accordée. Les différences entre les *Länder* dans ce domaine continuent de limiter la capacité des émigrants de se déplacer là où leurs compétences sont les plus demandées (OECD, 2013b). Le projet du nouveau gouvernement de mettre en place des mesures pour faciliter la reconnaissance des qualifications obtenues à l'étranger, y compris les qualifications non formelles, va dans le bon sens. L'assouplissement et l'harmonisation des procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères appliquées par les différents *Länder* seraient aussi souhaitables dans cette optique.

### **Recommandations visant à renforcer la croissance potentielle et à atténuer l'incidence de l'évolution démographique sur les niveaux de vie**

#### **Principes recommandations**

- Réévaluer la réglementation relative aux obstacles à l'entrée involontaires et abandonner la réglementation des prix dans certains services professionnels.
- Renforcer les pouvoirs du régulateur dans le secteur ferroviaire et accorder à davantage d'entités le droit de délivrer des cartes SIM dans les communications mobiles.

#### **Autres recommandations**

- Afin de réduire les obstacles au travail à temps plein des femmes, développer l'offre de structures d'accueil des enfants à temps plein, réformer l'imposition commune des couples et envisager de mettre fin à la gratuité de l'assurance maladie pour les conjoints qui ne travaillent pas tout en prévoyant une compensation pour les ménages à faibles revenus.
- Développer l'aide à l'apprentissage de l'allemand et encourager l'immigration. Continuer d'améliorer la reconnaissance des qualifications étrangères.

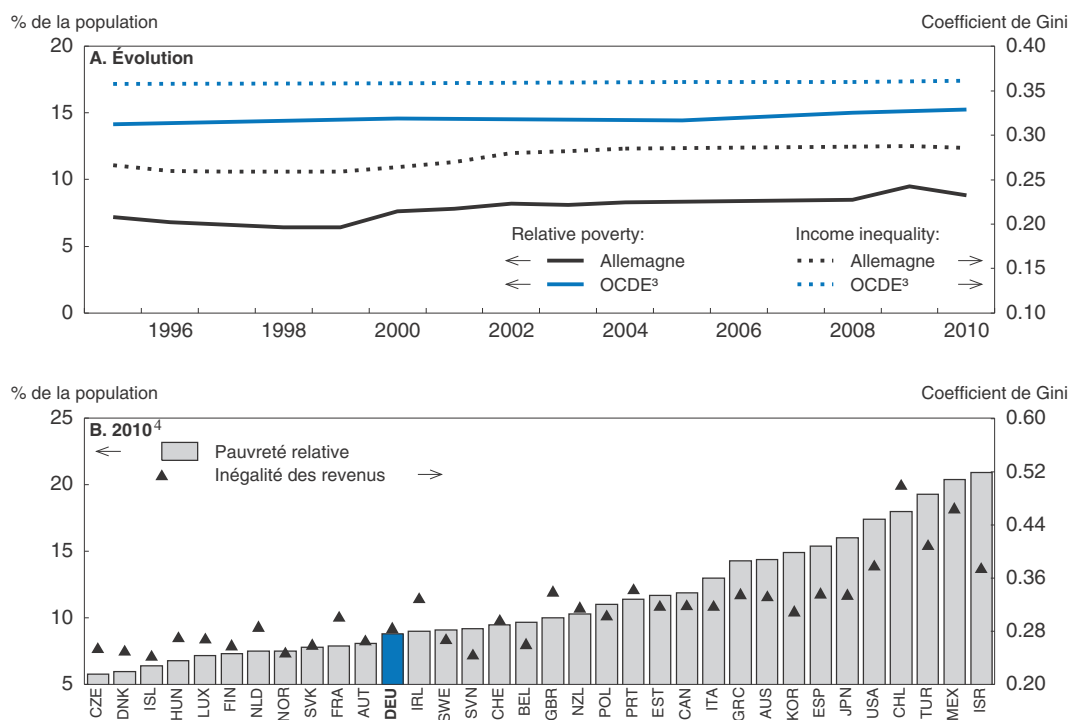
## **Rendre la croissance économique plus inclusive socialement**

En Allemagne, les inégalités et la pauvreté relatives restent inférieures aux niveaux observés dans nombre de pays de l'OCDE. Elles se sont aggravées depuis le milieu des années 90, comme ailleurs, bien que les inégalités de revenus ne se soient pas creusées depuis 2004 (graphique 11). L'accentuation de l'inégalité dans le passé a été due à la progression des hauts revenus et à la part croissante des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants à faible revenu (chapitre 3). Les ménages allemands jouissent d'un niveau relativement élevé de bien-être économique d'après les critères mis au point à cet égard par l'OCDE. En revanche, les écarts concernant l'état de santé rapporté spontanément sont importants entre les ménages à bas revenu et les ménages à haut revenu et le lien entre le milieu socio-économique et le niveau d'instruction est aussi relativement fort (OECD, 2011b).

La croissance soutenue de l'emploi et la forte baisse du chômage enregistrées depuis 2005, dans une large mesure grâce aux réformes du marché du travail du milieu des années 2000 (OECD, 2012a), n'ont pas conduit à une diminution marquée de la pauvreté relative. En outre, la part des bas salaires et des travailleurs non réguliers s'est accrue. Ces évolutions donnent à penser que les travailleurs à bas salaire n'ont pas été en mesure de s'approprier une juste part des gains économiques de ces réformes. De fait, la mobilité ascendante des travailleurs à faible revenu et à bas salaires a diminué (German Council of Economic Experts, 2013).

### **Éviter la dualité du marché du travail**

Le risque de pauvreté menace de plus en plus l'emploi non régulier, en particulier les salariés bénéficiant d'une protection relativement faible de l'emploi ou ayant un accès limité à l'assurance chômage, ainsi qu'un grand nombre de travailleurs à temps partiel et de travailleurs indépendants (tableau 3). En effet, si les réformes réussies du marché du travail réalisées par le passé ont permis à davantage de travailleurs au chômage de trouver un emploi, un grand nombre d'entre eux sont faiblement rémunérés, ont une faible mobilité salariale, se trouvent confrontés à un risque plus élevé de périodes répétées de

Graphique 11. **Pauvreté relative<sup>1</sup> et inégalités de revenus<sup>2</sup>**

1. La pauvreté relative est mesurée sous la forme du pourcentage des ménages dont le revenu disponible équivalent (après impôts et transferts) est inférieur de 50 % au revenu médian.
  2. L'inégalité des revenus est mesurée sous la forme du coefficient de Gini, en utilisant le revenu disponible des ménages. Elle se situe entre zéro (égalité parfaite) et 1 (cas où un individu reçoit la totalité des revenus).
  3. Moyenne pondérée par la population pour 20 pays.
  4. 2011 pour le Chili ; 2009 pour la Hongrie, l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Turquie.
- Source : Base de données de l'OCDE sur la Distribution des revenus et la pauvreté.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033859>

Tableau 3. **Risque de pauvreté des travailleurs exerçant un emploi non régulier, à temps partiel ou indépendant**

	Risque de pauvreté		Part du total des travailleurs (en %)		
	1998	2008	1998	2008	2011
Emploi total	4.6	6.2	100.0	100.0	100.0
Travailleurs salariés	4.4	6.0	89.6	88.4	88.7
Travailleurs salariés permanents à plein-temps	3.1	3.2	73.2	66.1	66.5
Travailleurs salariés non réguliers					
Temporaires	10.8	16.5	5.8	7.9	7.9
Marginaux ( <i>minijobs</i> )	13	23.2	4.7	7.4	7.5
Intérimaires		8.5		1.8	2.2
Travailleurs à temps partiel	9.9	15.3	10.9	14.1	14.1
Travailleurs indépendants	6.7	7.7	10.4	11.6	11.3
Travailleurs indépendants sans salariés	9.3	10.3	5.1	6.5	6.3

Note : Ce tableau concerne les travailleurs âgés de 15 à 64 ans, qui ne sont ni scolarisés ni en formation. Le risque de pauvreté relative est évalué sur la base du revenu disponible moyen équivalent des ménages, au seuil de 60 %. L'emploi non régulier désigne ici les salariés temporaires, les travailleurs marginaux (*minijobs*) et les travailleurs intérimaires. Il existe des chevauchements entre les différentes formes d'emploi non régulier et l'emploi à temps partiel.

Source : Bureau fédéral de statistique.

chômage et 3 % de la population active doit compter sur des prestations liées à l'exercice d'un emploi. La forte incidence du travail faiblement rémunéré et à temps partiel augmente aussi les risques de pauvreté à un âge avancé, car beaucoup des travailleurs concernés n'accumulent sans doute pas de droits à pension supérieurs au niveau des prestations de subsistance.

Un salaire minimum général peut être un instrument efficace pour augmenter les salaires au bas de l'échelle tout en préservant les perspectives d'emploi (Garloff, 2010). Cela vaut plus particulièrement en cas d'emploi précaire, lorsque les travailleurs sont davantage amenés à accepter des salaires inférieurs à leur productivité marginale, par exemple parce qu'ils reçoivent des subventions salariales ou parce que leur pouvoir de négociation est moindre que celui des employeurs. Les salaires minimums peuvent aussi accroître les incitations des individus à travailler et à améliorer leurs compétences (Acemoglu and Pischke, 2001). Actuellement, les salaires minimums sont fixés pour les différents secteurs économiques, généralement à l'initiative des partenaires sociaux et sur la base de l'extension des conventions collectives. Ils s'appliquent dans le secteur de la construction et dans plusieurs secteurs des services. Cependant, la fixation des salaires minimums sur la base de l'extension des conventions collectives risque de nuire aux perspectives d'emploi des travailleurs non couverts par ces conventions et génère des obstacles pour les entreprises entrant sur le marché (OECD, 2008b et 2012f). Cela étant, une vaste étude d'évaluation commandée par le ministère allemand du Travail en 2011 et couvrant tous les secteurs dans lesquels des salaires minimums sont pratiqués n'a permis de mettre au jour aucun effet négatif substantiel sur l'emploi et sur l'entrée sur le marché.

Le projet du gouvernement d'instaurer un salaire minimum général est bienvenu. Le salaire minimum sera introduit progressivement entre 2015 et à la fin de 2016 à un niveau initial de 8.50 EUR. Les autorités prévoient de créer une commission de représentants des partenaires sociaux qui serait chargée de proposer les futurs ajustements du salaire minimum. Cependant, il faudrait s'assurer que le salaire minimum n'est pas fixé à un niveau trop élevé initialement pour éviter des effets négatifs importants sur l'emploi. À 8.5 EUR, il représenterait environ la moitié du salaire moyen, soit un niveau à peu près semblable à celui d'autres pays européens, comme la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, mais inférieur à celui de la France. Environ 15 % de l'ensemble des salariés du pays seraient concernés et 23 % dans la partie orientale. Certains chercheurs ont avancé qu'un salaire minimum de 8.50 EUR pourrait sensiblement nuire aux perspectives d'emploi des travailleurs ayant peu d'expérience ou de faibles compétences ainsi que dans certaines régions (Brenke, 2014).

La commission devrait avoir pour mission de fixer le salaire minimum à un niveau permettant de respecter un équilibre entre les pertes d'emploi potentielles et les avantages sociaux. Les partenaires sociaux ne pourront sans doute pas à eux seuls prendre suffisamment en compte les intérêts des chômeurs. Il serait donc souhaitable d'impliquer des experts indépendants ou des représentants de l'État dans les décisions de la commission. En outre, du fait de l'introduction d'un salaire minimum général, il conviendrait de recourir avec prudence à des augmentations des salaires minimums sectoriels fixés sur la base de conventions collectives.

Les contrats relatifs à des emplois marginaux d'un montant maximum de 450 EUR (dits *minijobs*) bénéficient d'allègements fiscaux, ne sont que partiellement couverts par le régime public de retraite obligatoire et sont totalement exonérés de cotisations

d'assurance chômage. Les *minijobs* avaient été conçus pour être la porte d'entrée à des relations d'emploi non précaires et permettre d'éviter aux travailleurs à bas salaires des taux d'imposition marginaux élevés, mais ils se sont révélés inefficaces à cet égard (Freier and Steiner, 2007 ; Körner et al., 2013 ; Fertig and Kluge, 2007). L'allègement fiscal n'est pas ciblé sur les bas revenus, car nombre de *minijobs* sont occupés par des deuxièmes apporteurs de revenus souhaitant se soustraire aux prélèvements élevés du système d'imposition commune sur le revenu des couples. Ils peuvent être exercés en plus d'un emploi normal. Certains travailleurs exerçant des *minijobs* sont exposés à un risque croissant de pauvreté relative lorsqu'ils prennent leur retraite ou lorsqu'ils perdent leur emploi (Hohendanner and Stegmaier, 2012), car ils accumulent de faibles droits à pension et ne sont pas habilités à recevoir des indemnités de chômage. Le traitement fiscal préférentiel des *minijobs* devrait être mieux ciblé sur les travailleurs à bas salaires.

L'écart de protection de l'emploi entre les travailleurs permanents ayant une grande ancienneté et les travailleurs temporaires est important en Allemagne. Si la protection de l'emploi pour les travailleurs permanents est l'une des plus strictes de la zone OCDE, les contrats temporaires ont été largement libéralisés en 2002. Les données internationales montrent qu'une telle situation entrave souvent la transition d'un emploi précaire vers un emploi permanent à plein-temps. De ce fait, les travailleurs peuvent se trouver contraints d'alterner fréquemment emploi temporaire et chômage et voir leur accès à une formation en entreprise limité, ce qui à son tour aggrave les inégalités de revenus et diminue la mobilité salariale (Koske et al., 2012). Néanmoins, l'emploi permanent a contribué fortement à la croissance de l'emploi en Allemagne ces dernières années. Trente-neuf pour cent des travailleurs ayant un contrat temporaire sont passés à un emploi permanent en un an (Walwei, 2013). L'important écart de protection de l'emploi devrait être encore réduit afin d'améliorer la transition des travailleurs exerçant un emploi temporaire vers un emploi permanent (de Serres et al., 2012).

Les risques de pauvreté sont particulièrement concentrés dans les ménages touchés par le chômage, malgré les taux de remplacement relativement élevés assurés par les indemnités de chômage, notamment parce que le chômage de longue durée est inhabituellement marqué par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays de l'OCDE à faible chômage. Il devrait être possible de mieux cibler les politiques actives du marché du travail pour améliorer les perspectives d'emploi des chômeurs de longue durée (Heyer et al., 2011 ; Kluge, 2013). Par exemple, les subventions à l'embauche pourraient être mieux ciblées et être assorties de mesures destinées à encourager l'acquisition de qualifications.

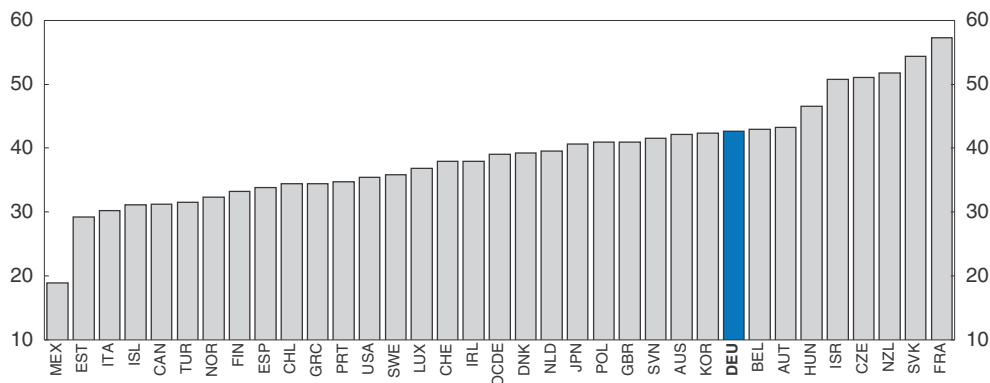
### **Accroître l'aide à l'éducation pour les personnes défavorisées**

Des progrès considérables ont été réalisés pour améliorer à la fois la qualité et l'équité du système d'éducation (OECD, 2013c et 2014). En particulier, les résultats du système d'éducation allemand ont progressé dans les trois domaines visés par l'étude PISA, et sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Cette progression est attribuable pour l'essentiel à l'amélioration des résultats des élèves venant de milieux socio-économiques modestes et issus de l'immigration. Cela étant, le lien entre le milieu socio-économique et les résultats reste fort (graphique 12) et les améliorations apportées aux services d'accueil et d'éducation de la petite enfance (voir plus haut) seraient particulièrement efficaces pour réduire ce lien. Comme recommandé dans *l'Étude économique de 2008*, l'incidence du milieu socio-économique sur les résultats d'éducation pourrait être réduite par une diminution de la stratification du système scolaire. Il est possible également de fournir davantage de




Graphique 12. **Incidence du statut socio-économique sur la différence moyenne des résultats en mathématiques<sup>1</sup>**

2012



1. La différence moyenne des résultats en mathématiques entre les étudiants dont le statut socio-économique s'écarte d'une unité de l'indice PISA du statut économique, social et culturel. Plus la valeur est faible, plus la différence des résultats se réduit (ou plus les résultats entre étudiants favorisés et défavorisés se rapprochent).

Source : OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de la réussite* (volume II), « Donner des chances identiques à tous les élèves ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033878>

ressources financières aux établissements scolaires accueillant une part relativement importante d'élèves venant de milieux socio-économiques défavorisés (OECD, 2013c). Les efforts devraient aussi se poursuivre pour faire baisser le pourcentage des élèves qui n'obtiennent pas au moins un diplôme du deuxième cycle du secondaire, dont beaucoup sont issus de ces mêmes milieux. Les plans visant à renforcer l'aide aux jeunes défavorisés pour leur permettre d'achever leur scolarité et faciliter leur passage de l'école à l'enseignement et la formation professionnels sont bienvenus. Dans ce contexte, des programmes complets de soutien et de formation (« chaînes de formation ») visent à intégrer rapidement les intéressés dans les principales filières de formation professionnelle. En 2013, les *Länder* ont formulé conjointement des propositions destinées à améliorer les programmes de formation scolaire dans le système de transition. Certaines de ces politiques visant à rendre la croissance économique plus inclusive socialement nécessitent aussi des financements publics supplémentaires.

Une part relativement importante des élèves rencontrant des difficultés d'apprentissage sont placés dans des classes ou des établissements pour enfants ayant des besoins particuliers ou souffrant d'une d'invalidité, ce qui nuit à leurs perspectives de carrière dans nombre de cas (OECD, 2009 et 2012d). Les élèves ont d'autant plus de risques d'être orientés vers ces établissements que leur milieu socio-économique est défavorisé, surtout s'ils sont issus de familles d'immigrants. Dans ce contexte, l'initiative des *Länder* visant à encourager l'éducation intégrée est bienvenue (Kultusministerkonferenz, 2010).

### **Rendre l'assurance maladie et l'assurance vieillesse plus inclusives**

La segmentation de l'assurance maladie entre un secteur privé qui couvre environ 10 % de la population et un secteur public qui couvre les 90 % restants soulève des problèmes d'équité et d'efficacité (OECD, 2008a ; German Council of Economic Experts, 2006). Les personnes ayant des revenus faibles ou moyens et les individus en mauvaise santé sent généralement couverts par l'assurance maladie publique, pour

laquelle les cotisations sont indépendantes des risques de santé et proportionnelles au revenu salarial jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Les salariés percevant des revenus salariaux supérieurs à 53 550 EUR par an peuvent choisir de sortir de l'assurance publique et opter à la place pour une assurance privée. Les personnes percevant de hauts revenus et en bonne santé sont incitées à choisir une assurance privée, parce que les primes d'assurance privée ne dépendent pas du revenu et parce que les assureurs peuvent ajuster les termes des contrats qu'ils offrent aux nouveaux assurés en fonction de leurs risques perçus de santé. En outre, les assureurs privés ne participent pas à la caisse maladie centrale, qui a pour objectif de redistribuer les cotisations d'assurance des assureurs publics sur la base de transferts ajustés du risque, ce qui réduit la sélection sur la base du risque. Les assureurs privés peuvent donc entrer en concurrence sur la base de la sélection des risques plutôt que sur celle de l'efficience.

L'assurance privée peut aussi aggraver le risque de pauvreté pour certains individus souffrant d'une baisse de leurs revenus. Ce risque touche plus particulièrement les travailleurs seniors, dont les primes d'assurance tendent à augmenter avec l'âge et qui se trouvent dans l'impossibilité de retourner dans le système public. Il touche aussi les travailleurs indépendants, qui n'ont généralement pas accès à l'assurance publique et sont parfois confrontés à des fortes incertitudes en matière de revenu. Des tarifs spéciaux peuvent certes être proposés aux assurés du système privé qui rencontrent des difficultés, mais ils peuvent être assez coûteux ou ne correspondre qu'à une couverture limitée. La coexistence de deux systèmes d'assurance existe depuis longtemps en Allemagne, mais elle est source de difficultés sur le marché du travail d'aujourd'hui, où les carrières sont souvent marquées par des changements de statut et de revenus.

Selon le Conseil allemand des experts économiques (German Council of Economic Experts, 2006), et comme le recommande également l'*Étude économique 2008* de l'Allemagne (OECD, 2008), il conviendrait que les prestataires d'assurance privée soient intégrés au fonds central pour la santé. Le Conseil allemand des experts économiques (German Council of Economic Experts, 2006) a également proposé d'imposer à tous les assureurs une obligation d'offrir des contrats et de limiter le coût de l'assurance maladie obligatoire pour tous les ménages à faibles revenus grâce à des transferts de l'État. Ceci impliquerait que toutes les compagnies d'assurance proposent des contrats d'assurance maladie obligatoire à tous les individus à des conditions égales, comme le font déjà les compagnies d'assurance publiques. Une telle réforme supprimerait les incitations à la sélection des risques et réduirait les risques de pauvreté, mais elle serait source de difficultés de transition substantielles. En particulier, il faudrait s'occuper des réserves accumulées par le système d'assurance santé privée.

Le régime public de retraite obligatoire couvre uniquement les salariés, bien qu'un quart environ des travailleurs indépendants soit couvert par des régimes de retraite obligatoires d'un autre type. Les travailleurs indépendants qui ne sont pas couverts sont souvent ceux qui sont les plus vulnérables face aux risques de pauvreté (German Council of Economic Experts, 2012). Cette différence de couverture fait craindre que les travailleurs indépendants n'aient à recourir à l'aide sociale au moment où ils prennent leur retraite. Les entreprises sont aussi incitées de ce fait à sous-traiter des tâches aux travailleurs indépendants afin d'éviter de verser des cotisations retraite, ce qui accroît le travail indépendant précaire et affaiblit les finances publiques.

### Recommandations visant à rendre la croissance plus inclusive

- Augmenter les ressources financières des établissements comptant une assez forte proportion d'élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés. Aider davantage les jeunes défavorisés à terminer le deuxième cycle du secondaire, en particulier intégrer systématiquement l'enseignement et la formation professionnels dans les cursus. Faire baisser le nombre d'élèves orientés vers des établissements accueillant des jeunes à besoins particuliers et s'assurer que cette orientation n'est pas fonction du milieu socio-économique des intéressés.
- En matière de protection de l'emploi, réduire l'écart entre les travailleurs permanents et les travailleurs temporaires. Établir un salaire minimum, fixé par une commission d'experts, pour tous les secteurs de l'économie. Mieux cibler le traitement fiscal préférentiel des emplois marginaux (*minijobs*) sur les travailleurs situés au bas de l'échelle des salaires.

### Bibliographie

- Acemoglu, D. and J.S. Pischke (2001), « Minimum Wages and On-the-Job Training », *IZA Discussion Papers Series*, No. 384.
- Admati, A.R., P.M. DeMarzo, M.F. Hellwig and P. Pfleiderer (2010), « Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive », *Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods*, Bonn, 2010/42.
- Altunbaş, Y., L. Evans and P. Molyneux (2001), « Bank Ownership and Efficiency », *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 33, No. 4, pp. 926-954.
- Bach, S. and M. Beznoska (2012a), « Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen », *DIW Wochenbericht*, No. 42.2012.
- Bach, S. and M. Beznoska (2012b), « Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer », *Politikberatung kompakt*, No. 68, DIW, Berlin.
- Barone, G. and F. Cingano (2011), « Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries », *The Economic Journal*, 121:931-957.
- Blundell-Wignall, A. and C. Roulet (2012), « Business Models of Banks, Leverage and the Distance-to-Default », *Financial Market Trends*, Vol. 2012(2), OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/fmt-20v2012-2-en>.
- Blundell-Wignall, A. and P. Atkinson (2011), « Global SIFIs, Derivatives, and Financial Stability », *Financial Market Trends*, Vol. 2011(1), pp. 167-200, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/fmt-v2011-1-en>.
- Blundell-Wignall, A. and P. Atkinson (2013), « German Bundestag Finance Committee, Hearing on the Draft Bank-Separation Law », *Drucksache*, No. 17/12601, 22 April.
- Bouis, R., A.K. Christensen and B. Cournède (2013), « Deleveraging: Challenges, Progress and Policies », *Economics Department Working Papers*, No. 1077, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4221459ffc-en>.
- Bourlès, R. et al. (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », *Review of Economics and Statistics*.
- Brenke, K. (2014), « Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen », *DIW Wochenbericht*, No. 5.
- Coricelli, F. and A. Wörgötter (2012), « Structural Change and the Current Account: The Case of Germany », *Economics Department Working Papers*, No. 940, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9gsh6tpz0s-en>.
- Daehre Kommission (2012), *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*, Final Report, December.
- De Serres, A., F. Murtin and C. de la Maisonnette (2012), « Policies to Facilitate the Return to Work », *Comparative Economic Studies*, Vol. 54, Issue 1, pp. 5-42, OECD Publishing, Paris.

- Deutsche Bundesbank (2012a), *Financial Stability Report 2012*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (2013a), *Monthly Report*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt, September.
- Deutsche Bundesbank (2013b), *Ergebnisse des Basel III-Monitoring für deutsche Institute Stichtag 31*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt, December 2012.
- Deutsche Bundesbank (2013c), *Private Haushalte und ihre Finanzen – Tabellenanhang zur Pressemitteilung vom 21.3.2013*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt, February.
- Deutsche Industrie- und Handelskammer – DIHK (2013), *Schlaglicht Europa-Auslandsinvestitionen in der Industrie*.
- European Central Bank (2013), *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – Statistical Tables*, April.
- CEPT (2013), *ECC Report 212: Evolution and Use of E.212 Mobile Network Codes*, European Conference of Postal and Telecommunications Administrations, Electronic Communication Committee, Copenhagen.
- Federal Ministry of Economics and Technology (2013), « Die Wirkung wirtschaftspolitischer Unsicherheit auf das Investitionsverhalten in Deutschland », *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, August, pp. 11-16.
- Federal Statistical Office (2012), *Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012*, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 6. November 2012 in Berlin.
- Fertig, M. and J. Kluve (2007), « Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs », *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* No. 75, pp. 97-117.
- Financial Stability Board – FSB (2012), *Thematic Review on Resolution Regimes*, Peer Review Report.
- FNA (2012), *Tätigkeitsbericht 2011: Eisenbahnen*, Bundesnetzagentur, FNA, Bonn.
- Fournier, J. and I. Koske (2010), « A Simple Model of the Relationship Between Productivity, Saving and the Current Account », *Economics Department Working Papers*, No. 816, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km398t8tqkf-en>.
- Freier, R. and V. Steiner (2007), « Marginal Employment: Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience », *DIW Diskussionspapiere* 744, DIW, Berlin.
- Frick, J.R. and M. Grabka (2009), « Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland », *Wochenbericht des DIW Berlin*, No. 4/2009, DIW, Berlin.
- Garloff, A.A. (2010), « Minimum Wages, Wage Dispersion and Unemployment in Search Models. A Review », *ZAF*, No. 43, pp. 145-167.
- German Council of Economic Experts (2006), « Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen », *Annual Economic Report*, 2006/7, Wiesbaden.
- German Council of Economic Experts (2008), « Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken », *Annual Economic Report*, 2008/9, Wiesbaden.
- German Council of Economic Experts (2011), « Verantwortung für Europa wahrnehmen », *Jahresgutachten*, 2011/12, Wiesbaden.
- German Council of Economic Experts (2013), « Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik », *Jahresgutachten*, 2013/14, Wiesbaden.
- Hakenes, H., R.H. Schmidt and R. Xie (2009), « Public Banks and Regional Development », *Journal of Financial Services Research*.
- Heckman, J.J. and L.K. Raut (2013), « Intergenerational Long-Term Effects of Preschool – Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model », *NBER Working Papers*, 19077.
- Hellwig, M. (2010), « Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz) » am 6. Oktober 2010, Bonn, Max Planck Institute for the Research of Collective Goods, mimeo.

- Hellwig, M. (2012), « The Problem of Bank Resolution Remains Unsolved: A Critique of the German Bank Restructuring Law », in Kenadjian, P.S. (ed.), *Too Big To Fail – Brauchen wir ein Sonderinsolvenzrecht für Banken?*, De Gruyter Verlag, Berlin and Boston, pp. 35-63.
- Heyer, G. et al. (2011), « Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011 », *IAB Discussion Papers*, No. 17/2011.
- Hohendanner, C. and J. Stegmaier (2012), « Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben Umstrittene Minijobs », *IAB Kurzbericht*, No. 24/2012.
- IEA (2013), *Energy Policies of IEA Countries, Germany 2013*, OECD/IEA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190764-en>.
- International Monetary Fund (2002), *Building Strong Banks Through Surveillance and Resolution*, IMF, Washington, DC.
- Kluge, J. (2013), « Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen », *Arbeitspapier*, No. 07/2013, German Council of Economic Experts.
- Kultusministerkonferenz (2010), *Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler 2010*, Conference of Education Ministers, Köln.
- Körner, T., H. Meinken and K. Puch (2013), « Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage », *Wirtschaft und Statistik*, Federal Statistical Office, January 2013.
- Koske, I., J. Fournier and I. Wanner (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? », Part 2: « The Distribution of Labour Income », *Economics Department Working Papers*, No. 925, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h2975rhhf-en>.
- Kötter, M. (2006), « Measurement Matters – Input Price Proxies and Bank Efficiency in Germany », *Journal of Financial Services Research*, Vol. 30, pp. 199-225.
- OECD (2006), *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2006-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2006-en).
- OECD (2008a), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>.
- OECD (2008b), *Economic Surveys: Germany*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-20deu-2008-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-20deu-2008-en).
- OECD (2009), *Economic Surveys: Switzerland*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-che-2009-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2009-en).
- OECD (2010), *Economic Surveys: Germany*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2010-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2010-en).
- OECD (2011a), *Bank Competition and Financial Stability*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120563-en>.
- OECD (2011b), *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.
- OECD (2012a), *Economic Surveys: Germany*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2012-en).
- OECD (2012b), *Environmental Performance Reviews: Germany 2012*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169302-en>.
- OECD (2012c), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>.
- OECD (2012d), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OECD (2012e), « Machine-to-Machine Communications: Connecting Billions of Devices », *Digital Economy Papers*, No. 192, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9gsh2gp043-en>.
- OECD (2012f), *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2012-en>.
- OECD (2013a), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2013-en>.

- OECD (2013b), *Recruiting Immigrant Workers: Germany*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189034-en>.
- OECD (2013c), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OECD (2014), *Education Policy Outlook: Germany*, OECD Publishing, Paris.
- Ollivaud, P. and C. Schweltnus (2013), « The Post-Crisis Narrowing of International Imbalances – Cyclical or Durable? », *Economic Department Working Papers*, No. 1062, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k44t7j9sdtc-en>.
- Rainer, H. et al. (2011), « Kinderbetreuung », *Ifo Forschungsberichte*, No. 59.
- Walwei, U. (2013), « Times of Change: What Drives the Growth of Work Arrangements in Germany? », *Journal for Labour Market Research*, July.

## ANNEXE

# Progrès des réformes structurelles

*Cette annexe passe en revue les mesures prises suite aux recommandations formulées dans les Études précédentes. Elles comprennent le marché du travail, la concurrence sur les marchés des produits, le financement des dépenses de santé, l'enseignement, les finances publiques, le secteur bancaire, le potentiel de croissance dans une économie mondialisée, l'atténuation du changement climatique et la croissance verte. Les recommandations qui apparaissent pour la première fois dans la présente Étude sont présentées dans le chapitre correspondant.*

Cette annexe présente sous chaque thème:

- Recommandations des *Études précédentes*
  - ❖ **Mesures prises et évaluation actuelle**

## Améliorer la performance du marché du travail

- Réduire les contre-incitations à travailler pour les second apporteurs de revenu en réformant l'imposition conjointe des revenus des ménages et en envisageant d'instituer des cotisations d'assurance maladie pour les conjoints qui ne travaillent pas.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Revoir à la hausse les décotes appliquées en cas de départ avant l'âge légal de la retraite en les portant à un niveau correspondant à la neutralité actuarielle, et dissuader les actifs faiblement rémunérés de prendre une retraite anticipée.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Poursuivre le passage d'une rémunération à l'ancienneté à une rémunération selon les performances dans le secteur public et encourager les partenaires sociaux à évaluer dans quelle mesure les grilles salariales en vigueur sont préjudiciables à l'employabilité des travailleurs âgés.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Poursuivre les mesures visant à augmenter le nombre de places offertes en structures de garde d'enfants, et généraliser l'enseignement réparti sur toute la journée. 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.
  - ❖ **Depuis août 2013, les parents ont accès aux services publics de garde d'enfants pour les enfants âgés d'un an ou plus. L'État fédéral offre des financements aux Länder pour 30 000 places de garderie. Il prendra aussi en charge une partie des coûts d'exploitation, d'un montant de 845 millions EUR en 2015.**
- S'orienter vers un contrat de travail unique assorti d'une protection augmentant avec l'ancienneté. Assouplir la législation protectrice de l'emploi applicable aux contrats à durée indéterminée en raccourcissant la procédure de notification, en réduisant le délai de préavis pour les travailleurs ayant une grande ancienneté et, en cas de licenciements pour raisons économiques, en donnant aux employeurs le droit de choisir entre le paiement d'une indemnité de licenciement ou une indemnisation plus élevée pour licenciement abusif qui remplacerait le recours devant les tribunaux.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Si un salaire minimum est jugé nécessaire, il devrait être fixé à l'échelle nationale, à un niveau suffisamment bas pour ne pas entraîner de pertes d'emploi, et être déterminé par une commission indépendante.
  - ❖ **Le gouvernement prévoit un salaire minimum national, de 8.5 EUR en 2015, des exemptions sectorielles restant possibles jusqu' à la fin de 2016. La commission décidant des ajustements futurs du salaire minimum sera composée de représentants des partenaires sociaux.**



## Renforcer la concurrence sur les marchés de produits

- 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 supprimant les exemptions qui dispensent les services ferroviaires régionaux de se soumettre aux procédures d'appel d'offres et en renforçant le rôle du régulateur.
  - ❖ **Le rôle du régulateur sera renforcé par la mise en œuvre de la Directive UE 2012/34.**
- Créer un organisme consultatif chargé de repérer les principaux obstacles aux gains de productivité et de revoir la réglementation.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Ouvrir davantage à la concurrence les marchés de services intérieurs dans les professions libérales et l'artisanat en réduisant encore les restrictions à la coopération entre professions, en libéralisant davantage les prix et en réévaluant la nécessité d'appliquer des restrictions à la publicité. Simplifier les conditions d'entrée en repensant l'adhésion obligatoire aux chambres professionnelles. Réduire le nombre d'activités sur lesquelles certaines professions ont des droits exclusifs et abaisser encore les niveaux de formation requis.
  - ❖ **La profession de ramoneur a été encore libéralisée en 2012/13.**
- Appliquer la règle du consentement tacite pour la délivrance des autorisations et habiliter des guichets uniques à délivrer ou accepter des notifications et autorisations.
  - ❖ **Recommandation mise en œuvre dans le cadre de la Directive « services » de l'UE.**

## Pérenniser le financement des dépenses de santé

- Inclure les assureurs privés dans le système de financement fondé sur la caisse centrale d'assurance maladie.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Assouplir 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.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**

## Améliorer les résultats de l'enseignement

- Continuer à réduire la stratification du système scolaire, notamment en repoussant l'orientation des élèves à un âge ultérieur à 10 ans et en réduisant le nombre de filières dans tous les États fédérés (*Länder*).
  - ❖ **Plusieurs *Länder* ont commencé à regrouper différentes filières dans un seul type d'établissement.**
- 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 dans les *Länder* qui n'ont pas encore pris ces mesures.
  - ❖ **Tous les *Länder* ont mis en place un système de gestion de la qualité externe et interne. Les établissements obtenant de mauvais résultats bénéficient d'un soutien. Améliorer la qualité de la formation des enseignants est une priorité en matière de politique de l'éducation.**

- Rendre l'enseignement supérieur plus attrayant et plus réactif aux attentes du marché du travail en dotant les universités d'une plus grande flexibilité au niveau des intrants.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Assurer un financement suffisant et divers de l'enseignement supérieur et vaincre le problème de l'opportunisme entre les *Länder* en matière de financement de l'enseignement universitaire.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Poursuivre la réforme du système d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en envisageant de réduire l'éventail des diplômes professionnels et en assurant une offre permanente de compétences générales (mathématiques, allemand, langues étrangères, informatique) en fonction des besoins du marché du travail. Laisser les écoles professionnelles et les chambres professionnelles préparer et organiser ensemble l'examen de fins d'études du système de formation professionnelle en alternance.
  - ❖ **Les réglementations sont actualisées régulièrement en fonction des besoins du marché du travail. Le gouvernement prévoit de définir des familles d'emploi pour les qualifications dans l'EFP.**
- Développer la formation continue. Améliorer la transparence sur le marché de la formation des adultes et faciliter l'accès aux conseils en matière de formation des adultes (incorporation prévue des activités non formelles et informelles dans le Cadre de qualifications pour la formation tout au long de la vie). Examiner de près les résultats des programmes de soutien financier récemment mis en place en faveur de la formation des adultes.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**

### Maintenir les finances publiques sur une trajectoire viable

- Suivre la mise en œuvre de la règle de frein à l'endettement et ajuster le nouveau cadre si nécessaire.
  - ❖ **L'Allemagne a encore amélioré son cadre budgétaire suivant l'évolution des règles européennes. La Loi sur les principes budgétaires prévoit que le déficit structurel des administrations publiques ne doit pas dépasser 0.5 % du PIB. Le Conseil de stabilité est chargé de suivre le respect de cette limite, aidé en cela par un conseil indépendant.**
- Revoir la structure de la fiscalité en déplaçant la charge fiscale des bases d'imposition mobile vers des bases d'imposition immobile. Supprimer progressivement les taux de TVA réduits. Réduire les cotisations de sécurité sociale, notamment pour les bas salaires.
  - ❖ **Les cotisations de sécurité sociale ont été ramenées de 40.35 % à 39.45 % en 2011 et 2013.**
- Envisager d'alourdir la fiscalité sur les biens immobiliers en calculant l'assiette de l'impôt sur la base des prix effectifs ou en majorant les taux d'imposition, tout en réduisant les contraintes de liquidité liées à l'impôt pour les personnes ayant des revenus peu élevés ou possédant des actifs non liquides. Envisager de relever encore les taxes environnementales.
  - ❖ **Le conseil consultatif du ministère fédéral des Finances a réalisé une étude sur la possibilité de calculer l'assiette de l'impôt sur la base des prix effectifs. Différents modèles fiscaux sont expérimentés afin d'en déterminer la faisabilité par les *Länder*. Les résultats seront évalués.**

- Aller plus loin dans la réduction des taux légaux de l'impôt sur les sociétés.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Améliorer l'efficacité du secteur public. Réduire encore les subventions et les dépenses de consommation publique.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Renforcer le Conseil de stabilité par des contributions additionnelles d'experts ou d'organismes indépendants. Assurer la transparence dans la détermination de l'écart de production par les *Länder*.
  - ❖ **Dans le contexte de la transposition du Pacte budgétaire, un nouveau conseil indépendant a été créé. Il aidera le Conseil de stabilité à suivre le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme qui est codifié dans la législation nationale dans le cadre de la Loi sur les principes budgétaires.**
- Envisager de renforcer l'autonomie fiscale des *Länder* en les autorisant à prélever une surtaxe au titre de l'impôt sur le revenu.
  - ❖ **Le renforcement de l'autonomie fiscale des Länder est à l'agenda du gouvernement.**
- Envisager de réduire ou de supprimer la taxe sur le commerce locale.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Assurer une application plus stricte de la loi sur les emprunts à court terme des municipalités.
  - ❖ **Les emprunts à court terme excessifs des communes posent problème dans certains Länder. Ces Länder ont pris des mesures pour réduire la dette à court terme et équilibrer les budgets, instituant notamment un suivi plus étroit par les autorités de contrôle municipales.**
- Améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt en envisageant d'instaurer la détermination de l'impôt par le contribuable.
  - ❖ **Le marché pour un projet d'étude sur la mise en œuvre juridique et administrative de l'autoévaluation dans le domaine de l'impôt sur les sociétés a été attribué.**
- Réorganiser les transferts entre les différents niveaux d'administration de manière à ce que les *Länder* 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 *Länder* sur la base des recettes théoriques et non des recettes effectives.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Redéfinir les responsabilités en matière de recouvrement de l'impôt, qui incombent à l'administration fédérale ou sont partagées entre les différents niveaux d'administration, des *Länder* à l'administration fédérale.
  - ❖ **Le réexamen des relations budgétaires entre l'administration fédérale et les Länder est inscrit au programme du gouvernement. L'administration du recouvrement de l'impôt est un des sujets à examiner.**

## Stabilité du secteur bancaire

- Assurer une capitalisation bancaire suffisante et continuer d'éliminer les actifs toxiques des bilans des banques.
  - ❖ **Les règles de l'Union européenne en matière d'exigences de fonds propres sont appliquées conformément à Bâle III.**
- Restructurer les *Landesbanken* par voie de privatisation, de consolidation ou de recentrage de leurs activités sur le cœur de leur mission suivant un modèle économique viable.
  - ❖ **Les bilans ont été réduits et les activités ont été, dans une certaine mesure, centrées sur le crédit aux petites et moyennes entreprises.**
- Renforcer les éléments macroprudentiels du contrôle. Remédier clairement aux risques liés à certaines stratégies commerciales. Envisager de fixer un ratio de levier global obligatoire.
  - ❖ **L'autorité en charge du contrôle macroprudentiel est le Comité de stabilité financière, créé en 2013 afin de concentrer les pouvoirs macro prudentiels entre les mains d'une autorité unique.**

## Renforcer le potentiel de croissance dans une économie mondialisée

- Améliorer les conditions générales de l'innovation en assurant des possibilités de sortie suffisantes aux investisseurs en capital-risque. Améliorer la transparence en plaçant le capital-risque et les sociétés d'investissement sous la supervision d'une même autorité. Envisager de mettre en place des incitations fiscales en complément des subventions.
  - ❖ **Un cadre réglementaire commun pour le capital-risque et les sociétés d'investissement a été créé et la transparence a été améliorée. En mai 2013, l'Allemagne a mis en place une subvention à l'investissement (Investitionszuschuss Wagniskapital) pour les investisseurs providentiels.**
- Vérifier que la récente législation relative à la reconnaissance des diplômes étrangers est efficace pour favoriser l'intégration.
  - ❖ **Le premier rapport de suivi sera présenté au printemps 2014. Les statistiques fédérales sur la Loi sur la reconnaissance des diplômes fournissent la principale base pour l'évaluation et le suivi. Les premières données pour 2012 sont publiées depuis le 15 octobre 2013. Le gouvernement prévoit de faciliter la reconnaissance des diplômes étrangers.**
- Renforcer l'immigration de travailleurs hautement qualifiés en abaissant le seuil de revenu requis pour l'obtention d'un titre de séjour permanent. Envisager de mettre sur pied une institution chargée de concevoir, d'évaluer et de coordonner la politique d'immigration de travail. Envisager une action plus énergique en matière de recrutement de travailleurs étrangers.
  - ❖ **Le seuil de salaire fixé pour les migrants très qualifiés en provenance de pays non européens a été abaissé avec la mise en circulation de la Carte bleue UE à compter du 1<sup>er</sup> août 2012.**

## Atténuation du changement climatique et croissance verte : une ambition féconde

- Participer aux discussions, au niveau de l'UE, sur les mesures envisageables pour conserver un signal prix du carbone efficace au sein du système communautaire d'échange de quotas d'émission conformément aux objectifs de réduction des émissions à moyen et long terme fixée par l'UE. Étudier la possibilité de créer une taxe carbone efficace dans les secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), et veiller à ce que les autres externalités, non liées au carbone, fassent l'objet d'une tarification satisfaisante.
  - ❖ **L'Allemagne a décidé de soutenir la proposition de « Backloading » (visant à retarder la mise aux enchères de quotas) de la Commission européenne et les modifications proposées par le Parlement européen.**
- Éliminer les exonérations et les taux réduits d'imposition appliqués aux produits énergétiques (sauf s'ils ont pour objet d'éviter une double imposition, notamment dans les secteurs couverts par le SCEQE), et accélérer la suppression des subventions destinées à l'industrie houillère. Réexaminer les dépenses fiscales dommageables pour l'environnement.
  - ❖ **L'allègement fiscal (Spitzenausgleich) pour les industries est calculé en fonction de mesures de l'efficacité énergétique depuis le début de 2013. Conformément au plan de fermeture des mines de charbon allemandes appliqué depuis 2011, la production de charbon cessera progressivement en Allemagne pour prendre fin en 2019.**
- Cibler les prêts bonifiés sur les ménages à bas revenu ou les entreprises confrontées à des contraintes de crédit et mettre en œuvre les modifications apportées à la réglementation des loyers afin de lever les obstacles aux investissements dans les économies d'énergie dans le secteur du logement locatif.
  - ❖ **Une modification de la réglementation des loyers destinée à lever les obstacles aux investissements dans les économies d'énergie dans le secteur du logement locatif est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2013. La rénovation de l'habitat en vue d'améliorer l'efficacité énergétique est obligatoirement à la charge du locataire et, pendant une période de trois mois, le loyer ne peut pas être réduit.**
- Rester vigilant quant à la générosité des tarifs de rachat et les ajuster en fonction des évolutions du marché. Maintenir à un niveau raisonnable les coûts implicites d'atténuation des émissions de CO<sub>2</sub> découlant des tarifs de rachat.
  - ❖ **Les tarifs de rachat sont régulièrement contrôlés et ajustés. Le gouvernement prévoit une réforme en vue de réduire la générosité de certains tarifs de rachat et envisage de mettre en place un système d'enchères pour fixer le niveau des subventions à partir de 2018.**
- Veiller à ce que les gestionnaires des réseaux de transport soient correctement incités à investir dans les technologies les plus efficaces dans le cadre de l'extension du réseau. Mettre en œuvre les mesures renforçant la transparence du processus décisionnel concernant l'extension du réseau et la participation du public à ce processus.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**



# Chapitres thématiques





## Chapitre 1

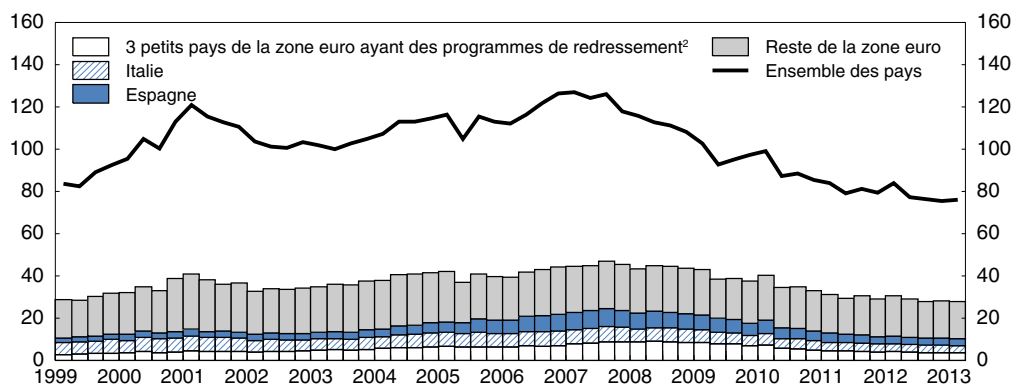
# Renforcer la capacité de résistance du secteur financier

Grâce à la solidité des données économiques fondamentales et au statut de « valeur refuge » des actifs financiers allemands, les banques allemandes ont bien résisté à la crise de la zone euro. Néanmoins, ces dernières années, l'encours du crédit a fléchi en termes réels en raison de la faiblesse de la demande. Les banques sont vulnérables à une aggravation des tensions sur les marchés financiers de la zone euro et au contexte de bas taux d'intérêt. L'importante exposition des plus grandes aux produits dérivés, l'endettement élevé du système et l'impression que les pouvoirs publics lui apportent une forte garantie implicite aggravent les risques. Alors que les caisses d'épargne publiques ont eu de bons résultats et soutenu l'activité dans les régions relativement défavorisées, ceux des Landesbanken ont été médiocres avant et après la crise financière mondiale. Sur certains points, le gouvernement a devancé beaucoup d'autres pays de l'OCDE en effectuant des réformes destinées à réduire les risques dans le secteur financier. Toutefois, de nouvelles mesures visant à renforcer les banques diminueraient les risques financiers qui pèsent sur l'État et les inciteraient davantage à profiter des bas taux d'intérêt pour financer une croissance économique forte et durable. Il faudrait diminuer leur endettement, appliquer de façon ambitieuse les obligations fixées par l'UE en matière de réforme de la législation sur la résolution des faillites bancaires et remédier aux problèmes de gouvernance des banques publiques.

## Les banques allemandes ont bien résisté à la crise mais la progression du crédit interne demeure faible

La bonne tenue du marché du travail, la compétitivité de l'économie allemande ainsi que le niveau modéré de l'endettement brut des entreprises et des ménages par rapport au PIB expliquent que les ratios de prêts improductifs des banques soient restés faibles. Le bas niveau des taux d'intérêt, qui résulte de la politique monétaire expansionniste et du statut de refuge de l'économie allemande, a aussi joué un rôle positif en réduisant la charge du service de la dette des entreprises et en diminuant le coût de financement des banques. Depuis 2010, les bénéfices bancaires sont proches des niveaux antérieurs à la crise. De 1999 à 2007, les banques allemandes avaient sensiblement augmenté leurs concours aux pays les plus touchés par la crise de la dette dans la zone euro (graphique 1.1), mais les pertes à ce titre ont été limitées, en partie parce que les pays en crise ont bénéficié de financements dans le cadre du FESF et de fortes injections de liquidités de la BCE.


Graphique 1.1. **Créances des banques allemandes sur des entités étrangères**<sup>1</sup>  
En % du PIB allemand



1. Sur la base de l'emprunteur immédiat. Données bi-annuelles pour 1999.

2. Grèce, Irlande et Portugal.

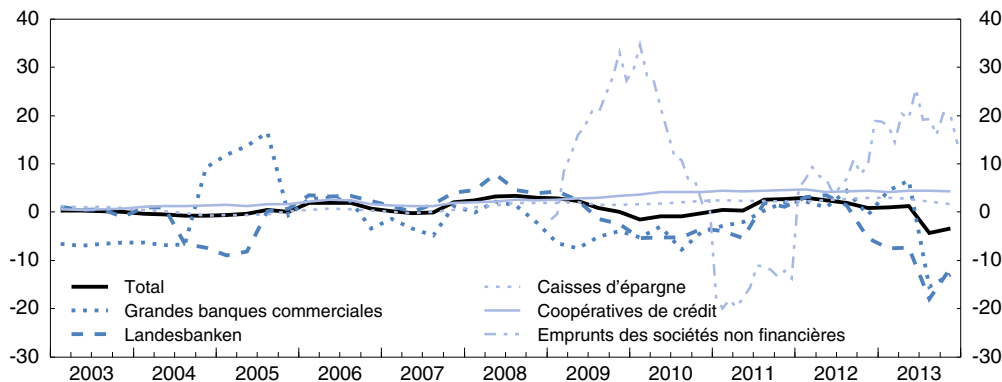
Source : BRI et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033897>


Les crédits aux ménages et aux entreprises non financières baissent en termes réels depuis l'éclatement de la crise mondiale. Il sont restés peu dynamiques plus récemment, en 2012 et 2013 (graphique 1.2), bien qu'il y a peu d'écart entre production et potentiel. Selon les enquêtes auprès des entreprises, ce phénomène est largement imputable à la faiblesse de la demande de crédit, notamment la leur. Ainsi, selon la Chambre de commerce (DIHK) (2013), 46 % des entreprises jugeaient les conditions financières bonnes et 40 % adéquates au début de 2013. À peu près un quart des entreprises non financières déclaraient ne pas avoir besoin de financements externes du fait de la solidité de leurs bilans et de l'effet favorable des bas taux d'intérêt sur leur trésorerie. Selon l'enquête SAFE

### Graphique 1.2. **Crédit interne aux entreprises non financières et aux ménages, ventilation par catégorie de banques**

Pourcentages de variation en glissement annuel



Source : Deutsche Bundesbank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033916>

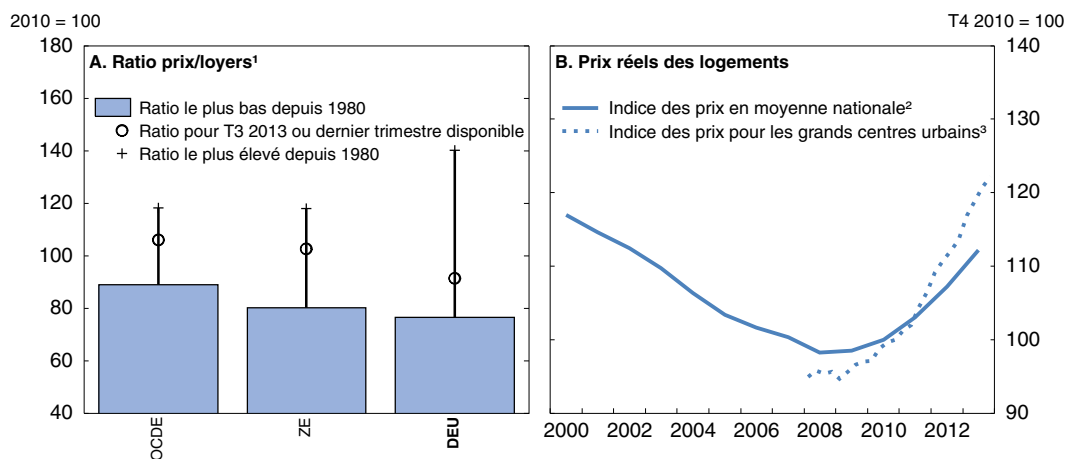
de la BCE et l'enquête Ifo, les entreprises allemandes ont un accès comparativement facile aux financements. Toutefois, il ressort de l'enquête de l'Eurosystème sur la distribution du crédit bancaire que le resserrement de l'offre intervenu en 2008 et 2009 n'a pas vraiment pris fin, alors même que les normes d'octroi de crédits n'étaient pas laxistes au cours des années précédentes (German Council of Economic Experts, 2008). Ces normes pourraient devenir plus contraignantes au fur et à mesure que la reprise s'accéléralera, si la demande de prêts augmente fortement et si les banques ne les assouplissent pas face à l'amélioration de la situation économique.

Pendant toute la durée de la crise financière mondiale et de la crise de la zone euro, la progression du crédit a été la plus rapide dans les banques coopératives et les caisses d'épargne, dont l'activité est orientée vers les marchés locaux ; en revanche, l'encours de crédits des grandes banques commerciales et des banques publiques régionales (*Landesbanken*) s'est contracté parallèlement au resserrement des conditions financières dans la zone euro. En outre, les grandes banques commerciales et les *Landesbanken* ont beaucoup augmenté les montants déposés sur leurs comptes à la BCE au cours de l'été 2012, période pendant laquelle les tensions au sein de la zone euro ont culminé ; cela laisse penser que ces banques pourraient être particulièrement enclines à limiter l'octroi de prêts en cas de tensions financières. Elles sont plus directement exposées à des activités internationales et plus endettées que les autres (voir ci-dessous).

#### **La hausse des prix des logements a été à peu conforme aux données fondamentales**

De 2010 à 2013, les prix des logements ont augmenté de quelque 10 % en termes réels (graphique 1.3). Le redressement du marché du travail et la hausse des revenus réels ont stimulé la demande de services de logement tout en faisant monter les loyers. La hausse des prix a aussi résulté du bas niveau des taux d'intérêt à long terme. Malgré leur récente progression, les ratios prix/loyers et prix/revenus restent inférieurs aux moyennes historiques. Des études économétriques effectuées par la Bundesbank tendent à montrer que les prix de l'immobilier demeurent conformes aux données fondamentales à l'échelle du pays, mais que ceux des appartements situés dans les plus grands centres urbains dépasseraient de 20 % leurs déterminants fondamentaux. Par ailleurs, dans un contexte

Graphique 1.3. Évolution du marché du logement



1. Rapport entre prix nominaux des logements et indice des loyers en base 2010. Le classement des pays est en ordre décroissant en fonction des ratios prix/loyers au troisième trimestre de 2013 ou lors du dernier trimestre disponible.
  2. Prix des logements dans 123 villes, déflatés par l'indice des prix à la consommation.
  3. Prix des appartements occupés par leurs propriétaires dans 7 villes: Berlin, Düsseldorf, Francfort, Hambourg, Cologne, Munich et Stuttgart. Déflatés par l'indice des prix à la consommation.
- Source : OCDE (2013), *Policy Considerations in the Current Economic Situation* ; Base de données de l'OCDE sur les prix des logements et Deutsche Bundesbank.

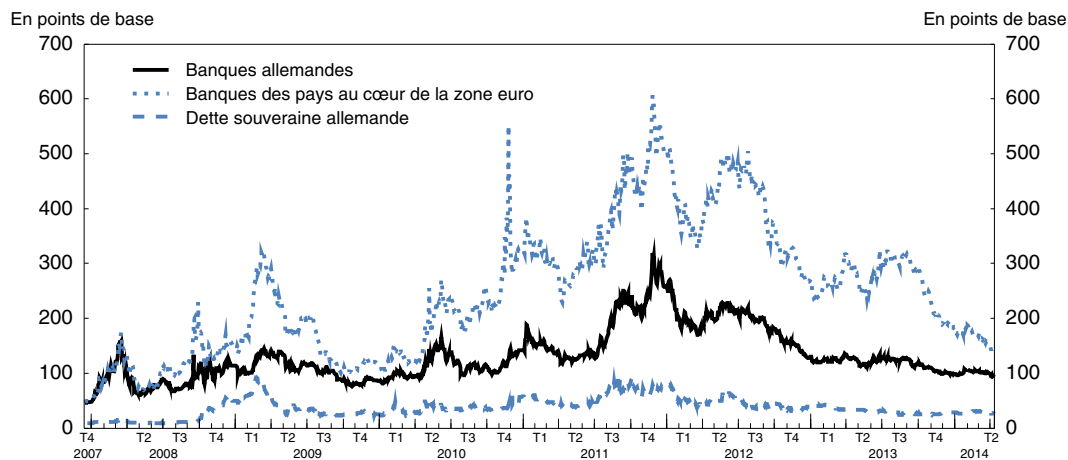
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033935>

d'évolution peu dynamique du crédit, les prêts immobiliers ont très peu augmenté en termes réels en 2013 et l'endettement des ménages est de niveau modéré. Les normes d'octroi de crédit dans le secteur de l'immobilier n'ont pas été assouplies en réaction à la montée des prix (Bundesbank, 2013d). Ainsi, en Allemagne, près de la moitié des prêts à l'immobilier commercial ont un ratio montant/valeur du bien (quotité) n'excédant pas 60 %. Dans ces conditions, même si les autorités doivent rester vigilantes à l'égard des crédits hypothécaires et du marché national de l'immobilier, la situation ne justifie pas de prendre actuellement des mesures macroprudentielles pour freiner la distribution du crédit. L'évolution du marché immobilier allemand est suivi de près par le Conseil de stabilité financière dans le cadre de la supervision macroprudentielle (voir ci-dessous).

## Les risques découlent surtout des activités internationales et des bas taux d'intérêt

La zone euro est encore vulnérable à des chocs économiques et financiers auxquels les banques allemandes sont exposées. Même si elles ont réduit ces dernières années leurs créances sur les économies de la zone euro, les liens financiers restent forts. Les créances sur les pays de la zone euro en crise ont particulièrement diminué, mais représentent encore quelque 10 % du PIB, ce qui se compare à une exposition maximum de 20 % environ en 2008. Au demeurant, les risques de défaillance des principales banques allemandes ont évolué parallèlement aux tensions sur les marchés de la zone euro, tout en restant bien en deçà de la moyenne des grandes banques du cœur de cette zone (graphique 1.4). L'annonce par la BCE au cours de l'été 2012 du Programme d'opérations monétaires en prise ferme (Outright Monetary Transactions programme – OMT) a contribué à atténuer les craintes de défaillances de banques de la zone euro, y compris de banques allemandes. En outre, les taux des contrats d'échange sur défaillance de crédit (CDS) pour les obligations d'État

Graphique 1.4. Taux des contrats d'échange pour couverture de défaillance des banques<sup>1</sup> et des emprunts d'État allemands<sup>2</sup>



1. CDS, dette « senior » à cinq ans, écarts de taux entre l'entité débitrice et la courbe de référence correspondante. Les banques allemandes sont une moyenne non pondérée des six plus grandes. Les banques des pays au cœur de la zone euro sont une moyenne pondérée de banques de la zone euro calculée par DataStream.

2. CDS, dette « senior » à cinq ans, écarts de taux entre l'entité débitrice et la courbe de référence correspondante.

Source : DataStream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033954>

allemandes sont inférieurs depuis le troisième trimestre de 2012 à leur niveau des trimestres précédents. Cette évolution reflète peut-être la perception d'un moindre risque de rupture de la zone euro et de défaillance de débiteurs des pays membres en crise. Elle a donc aussi pu réduire les risques pour les intermédiaires financiers et l'État allemands.

Certaines banques sont très engagées dans les activités de fret maritime et ont créé des structures de cantonnement interne pour y loger ces actifs dépréciés (encadré 1.1). Ces engagements sont modestes par rapport à l'ensemble du secteur, mais concentrés dans quelques établissements (Deutsche Bundesbank, 2012). Les banques ont un grand degré de liberté pour évaluer les actifs dépréciés. Elles peuvent, par exemple, déterminer la valeur des garanties correspondantes soit en actualisant les flux de revenu attendus, soit en se référant aux prix du marché. Le recours à la méthode d'actualisation des revenus donne une très grande marge de discrétion. Plusieurs banques ont préféré l'utiliser pour évaluer leurs engagements sur le transport maritime. La comptabilisation des prêts improductifs est sujette à de longs délais et un pourcentage relativement réduit est provisionné (FMI, 2011b). Le fait de reconnaître rapidement les risques et les pertes au moyen d'une évaluation transparente et prudente des actifs permet de réaffecter les fonds prêtables à l'usage le plus productif (par exemple IMF, 2002 ; Bouis et al., 2013). En procédant de la sorte, on a aussi plus de chances de trouver de nouveaux actionnaires, car ils bénéficient d'une meilleure transparence et peuvent anticiper des rendements supérieurs (Blundell-Wignall et Atkinson, 2012). Les banques sont alors susceptibles de satisfaire à leurs obligations de fonds propres en les renforçant plutôt qu'en prêtant moins. Dans la situation actuelle de l'Allemagne, ce point pourrait être d'autant plus important que les marges bénéficiaires sont faibles en comparaison d'autres pays, en partie du fait de l'intensité de la concurrence (voir ci-dessous), ce qui limite la possibilité d'augmenter les fonds propres de précaution en mettant des bénéfices en réserve.

### Encadré 1.1. Actifs « hérités » des banques allemandes

Plusieurs banques allemandes ont créé des structures de cantonnement dans lesquelles elles ont placé les actifs présentant un risque de perte. Dans cinq banques de grande ou moyenne taille, ces actifs totalisaient 350 milliards EUR (12 % du PIB) au premier trimestre de 2013. Il s'agit de titres étrangers adossés à des crédits immobiliers, de prêts à des entreprises de transport maritime, de crédits immobiliers et de prêts à l'État. Dans les 12 plus grandes banques allemandes, les engagements posant problème – créances titrisées, prêts au transport maritime et prêts externes à l'immobilier commercial à l'étranger – représentent 5.5 % du bilan (Bundesbank, 2013d).

Le transport maritime représente une fraction importante des actifs hérités menacés de dépréciation. Les engagements des sept plus grandes allemandes dans ce secteur s'élèvent à 86 milliards EUR (3.5 % du PIB ; Bundesbank, 2013d) ; il sont concentrés dans les grandes banques commerciales et les *Landesbanken* publiques. Avant la crise économique et financière, les banques allemandes finançaient 45 % de la flotte marchande mondiale (Hellwig, 2012a). Ces dernières années, la faiblesse relative du commerce mondial a fait augmenter les créances douteuses. En raison des progrès techniques dans le transport maritime, on ne prévoit pas que les prix des générations antérieures de navires se redressent, même si le commerce mondial s'accélère. À peu près la moitié de ces prêts ont un ratio montant/valeur du bien de 100 % ou davantage et beaucoup sont devenus improductifs. Plusieurs *Landesbanken* sont très impliquées dans cette activité. Elles appartiennent en général aux Länder côtiers où se trouvent les activités de construction navale. L'une d'entre elles est la principale source mondiale de financement des navires marchands. Peu d'entre eux ont été mis en adjudication, ce qui a peut-être ralenti la baisse des prix. On dit que ces banques refinancent leurs prêts. Il est possible que la constitution de provisions soit insuffisante si elle se réfère aux antécédents de cette catégorie particulière de prêts.

Pendant la crise financière mondiale, le gouvernement a apporté une aide importante à un certain nombre de banques allemandes, notamment certaines des grandes banques commerciales cotées en bourse et des *Landesbanken* publiques (voir le chapitre sur le système bancaire dans l'*Étude économique 2010 sur l'Allemagne*). En 2013, l'État fédéral était encore exposé à hauteur de quelque 10 % du PIB au titre des actifs repris. Les pertes qu'il a subies depuis 2008 du fait de ces expositions et de participations dans le capital de banques représentent jusqu'à présent 22 milliards EUR (0.8 % du PIB annuel). Le coût total psupporté par les contribuables est estimé dans une fourchette de 30 à 50 milliards EUR (1.2 à 2 % du PIB).

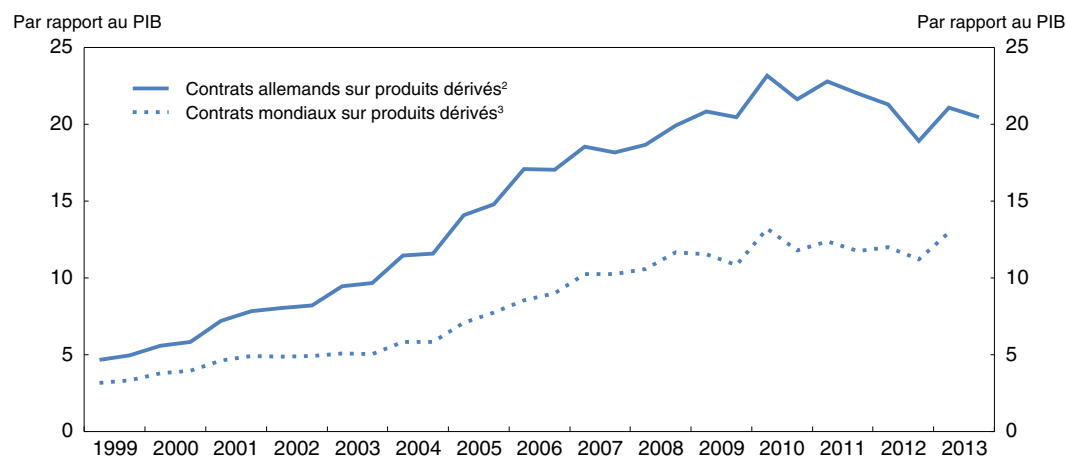
Un programme de réforme de grande portée a été lancé pour éviter de devoir effectuer à l'avenir des renflouements à grande échelle avec l'argent du contribuable, tant au niveau de l'Union européenne qu'en Allemagne. Néanmoins, comme on l'explique ci-après, nombre des facteurs de risque qui ont exposé les banques allemandes à la crise financière mondiale demeurent. Il s'agit d'expositions de montant élevé à des produits dérivés, d'un fort endettement des établissements d'importance systémique, de problèmes de gouvernance des banques publiques et de la perception persistante de l'existence de garanties publiques, qui augmente l'aléa de moralité et limite la perspective d'un retrait du marché des banques défaillantes. La faiblesse des taux d'intérêt, en Allemagne comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, incite à l'audace, encourageant la recherche du

rendement au prix de risques supérieurs, même si jusqu'en 2013 les banques allemandes y ont été peu enclines. C'est notamment parce qu'elles étaient encore contraintes de réduire leur endettement et d'accroître leurs fonds propres de précaution (Deutsche Bundesbank, 2013d). Le bas niveau des taux d'intérêt pousse également à différer la reconnaissance des pertes. Ces incitations jouent d'autant plus que les banques sont très endettées.

### Des expositions importantes aux produits dérivés augmentent les risques systémiques


L'exposition des banques allemandes aux produits dérivés a fortement augmenté au cours des quinze dernières années (graphique 1.5). Cette période se caractérise aussi par une rapide croissance de cette activité à l'échelle mondiale. Les banques allemandes détiennent une part du marché de l'ordre de 10 %. Depuis le début de la crise financière internationale, les banques de plusieurs pays de l'OCDE ont subi de lourdes pertes inattendues sur leurs positions en produits dérivés. Ces pertes peuvent atteindre une proportion élevée de la valeur de marché des banques en cas de crise systémique (OECD, 2009). En outre, l'exposition aux produits dérivés est un facteur essentiel du risque systémique, car elle augmente l'interdépendance (encadré 1.2). Ce risque est aggravé par la concentration des positions dans des banques réputées trop grandes pour faire faillite (TGFF). Selon certains participants du marché, les banques sont en train de conclure des accords de compensation portant sur une large gamme d'opérations avec des contreparties afin de réduire leur exposition brute aux produits dérivés et donc le risque systémique découlant de l'interdépendance.

Graphique 1.5. **Expositions allemandes et mondiales aux produits dérivés notionnels<sup>1</sup>**



1. Selon les principes directeurs de la BRI en matière de présentation, toutes les positions doivent normalement être déclarées pour leur montant brut. La déclaration de « positions nettes » n'est autorisée que si les pratiques comptables nationales permettent la compensation de contrats d'échange multiples (par devise et par échéance) avec la même contrepartie, sous condition de couverture dans le cadre d'un accord de compensation juridiquement exécutable. Cette manière de procéder peut réduire la comparabilité internationale.
2. Six banques allemandes.
3. À peu près soixante grandes banques situées dans 13 pays (onze pays avant le premier semestre de 2012).

Source : Deutsche Bundesbank et Base de données des Perspectives économique de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033973>



### Encadré 1.2. Risques systémiques résultant des positions des banques sur les produits dérivés

En général, les contrats portant sur des produits dérivés concernent des actifs de référence liés à des titres primaires, au crédit, à des produits de base et à des devises. La plupart sont basés sur les taux d'intérêt. Bien que ces contrats transfèrent entre les parties contractantes les risques inhérents aux actifs sous-jacents, les engagements qu'ils génèrent sont sujets au risque de défaillance d'une des parties au contrat (risque de contrepartie), comme pour tout contrat portant sur une dette. On utilise les produits dérivés à plusieurs fins: pour couvrir les risques, arbitrer les prix, spéculer ainsi que pour diminuer les coûts fiscaux et réglementaires (OCDE, 2011).

Le risque systémique susceptible de mettre la stabilité financière en péril augmente parallèlement à l'importance des positions prises sur les produits dérivés, parce que chaque participant à la chaîne de contreparties doit pouvoir honorer ses obligations pour que les autres puissent faire de même. Les pertes subies sur d'importantes positions peuvent dépasser la capacité de certains acteurs du marché à les éponger, ce qui entraîne leur défaillance. Les contrats peuvent alors perdre toute valeur pour les contreparties. En outre, les contreparties non garanties de la partie défaillante peuvent subir des pertes, leurs risques n'étant plus couverts par les produits dérivés, d'où l'éventualité d'effets en chaîne. Les opérations sur produits dérivés sont de plus en plus concentrées parmi des intermédiaires financiers d'importance systémique à l'échelle mondiale (IFISM), en partie parce que leur statut d'entités « trop grandes pour faire faillite » (TGFF) réduit la perception du risque de contrepartie, ce qui leur donne un avantage par rapport aux banques de moindre taille. Par suite, l'importance de leurs positions sur produits dérivés renforce l'importance du statut TGFF en raison du surcroît d'interdépendance. C'est pourquoi le risque de contrepartie découlant de contrats sur des produits dérivés avec des IFISM est sous-évalué. Les règles de Bâle II et de Bâle III permettent de compenser les positions en calculant le montant des fonds propres exigés. Cela incite à ne pas diversifier les contreparties. Les grandes banques sont aussi bien placées pour utiliser les produits dérivés à des fins d'arbitrage réglementaire (OCDE, 2011). Enfin, peu d'acteurs participent à la détermination des prix, ce qui peut inciter à mal évaluer le prix du risque (OCDE, 2011). Comme sur d'autres marchés de produits, la concentration croissante a gonflé les marges bénéficiaires, avec pour résultat la forte rentabilité des activités sur produits dérivés des banques TGFF.

Depuis la fin des années 90, les produits dérivés se développent à un rythme beaucoup plus rapide que les titres primaires sous-jacents. Il est donc peu probable que cette expansion s'explique surtout par la volonté de couvrir les risques liés aux titres primaires ou à d'autres actifs (OCDE, 2011). D'autres motivations, notamment l'arbitrage réglementaire, l'arbitrage fiscal et la spéculation jouent sans doute un rôle important, dépourvu d'avantage social. Les banques se servent par exemple des produits dérivés pour réduire la pondération du risque de leurs actifs, ce qui diminue le montant de fonds propres qu'elles doivent détenir.

Pour réduire le risque de contrepartie dans les opérations sur produits dérivés, plusieurs pays sont en train d'instaurer l'obligation de compenser ces produits au sein de contreparties centralisées (CCP). Ainsi, la législation de l'UE, dont l'entrée en vigueur intégrale était prévue au troisième trimestre de 2014, prévoit l'obligation de compenser les produits dérivés standardisés au moyen d'une contrepartie centrale. Il est vrai que les CCP peuvent réduire les risques résultant d'expositions individuelles aux produits dérivés. Elles peuvent répartir les risques par la mutualisation et la mise en commun (Biais et al., 2012). Elles donnent aussi plus de transparence à la fixation des prix et renforcent la concurrence, ce qui fait baisser les écarts entre prix offerts et demandés. Toutefois, les CCP sont insuffisantes pour faire face aux risques systémiques découlant d'expositions aux produits dérivés (Blundell-Wignall et Atkinson, 2011). Les obligations de compensation comportent forcément des exemptions, sachant que les produits dérivés « sur mesure » et illiquides se prêtent moins à cette opération. Ainsi, les règles de l'UE en prévoient. Certes, les opérations exemptées doivent s'accompagner d'un échange de garanties et du recours à d'autres techniques d'atténuation du risque. Mais les grands acteurs du marché ont intrinsèquement intérêt à éviter la compensation en établissant des contrats sur mesure. Les contreparties centrales peuvent être elles-mêmes sujettes à la concurrence, d'où une réduction éventuelle de leur capitalisation (OCDE, 2011). En outre, elles peuvent devenir de dimension importante, interdépendantes, concentrer les risques sur les produits dérivés et devenir TGFF (Biais et al., 2013). L'insolvabilité d'une chambre de compensation aggraverait le risque systémique (Allen, 2012). Ces entités peuvent donc générer un aléa de moralité chez leurs partenaires contractants, surtout si elles sont TGFF.



## La rentabilité diffère selon les catégories de banques

Le système bancaire allemand se compose de plusieurs catégories de banques institutionnellement différentes (on trouvera une description dans le chapitre consacré au système bancaire de l'*Étude économique de 2010*). La rentabilité a varié sensiblement selon les catégories, avant comme après la crise financière et économique mondiale (tableau 1.1). Dans les deux périodes, elle a été faible dans les *Landesbanken*, surtout du fait d'une baisse des revenus, bien que ces établissements et les caisses d'épargne aient bénéficié de garanties publiques explicites sur leurs engagements avant leur suppression progressive à partir de 2006. Il en va de même si les revenus sont calculés en termes ajustés des risques. En revanche, les caisses d'épargne et les banques coopératives obtiennent des résultats relativement bons en termes ajustés des risques (FMI, 2011b). Les *Landesbanken* sont également moins rentables que les caisses régionales des banques coopératives. Tant ces caisses régionales que les *Landesbanken* sont prestataires de services centraux aux banques coopératives et aux caisses d'épargne tournées vers les activités locales. En fait, les *Landesbanken* sont peu rentables depuis leur apparition (Hellwig, 2012).

Tableau 1.1. **Rentabilité des banques par catégorie**

En % des actifs

	Banques commerciales		<i>Landesbanken</i>	Caisses d'épargne	Caisses régionales des coopératives de crédit	Coopératives de crédit
	Grandes banques	Banques régionales et autres banques commerciales				
<b>2003-07<sup>1</sup></b>						
Revenu d'intérêts net	1.01	2.06	0.63	2.27	0.47	2.39
Revenu hors intérêts net	0.52	0.84	0.12	0.57	0.15	0.65
Bénéfices ou pertes nets des opérations financières	0.23	-0.04	0.00	0.02	0.11	0.01
Frais administratifs généraux	1.25	1.89	0.44	1.92	0.47	2.26
Bénéfice net après impôt de l'exercice financier	0.18	0.23	0.06	0.23	0.17	0.35
<b>2008-12<sup>1</sup></b>						
Revenu d'intérêts net	0.87	1.66	0.69	2.13	0.49	2.23
Revenu hors intérêts net	0.42	0.71	0.08	0.56	0.13	0.59
Bénéfices ou pertes nets des opérations financières	0.01	0.01	0.00	0.00	0.11	0.00
Frais administratifs généraux	1.02	1.65	0.44	1.77	0.38	1.92
Bénéfice net après impôt de l'exercice financier	-0.19	0.11	-0.15	0.53	0.27	0.48

1. Moyenne non pondérée.

Source : Deutsche Bundesbank.

Il ressort d'études de l'efficacité technique que les caisses d'épargne sont au moins aussi efficaces que les banques commerciales (Koetter, 2006 ; German Council of Economic Experts, 2008 ; Altunbas et al., 2001). Elles pratiquent un système de garantie mutuelle partant de la base qui couvre l'intégralité de leurs engagements. Ce type de garantie est source d'aléa de moralité, mais les caisses d'épargne ont mis en place des procédures de contrôle interne pour atténuer ce risque. Pendant les quarante dernières années, peu d'entre elles ont demandé l'aide du système de garantie. En revanche, le manque d'efficacité est répandu parmi les *Landesbanken*. Elles se singularisent aussi par une allocation moins efficace du capital et par une stabilité inférieure (German Council of Economic Experts, 2008). Enfin, les risques d'insolvabilité et les tensions ont été moindres dans les caisses d'épargne que dans les banques privées et les *Landesbanken*, avant et pendant la crise financière mondiale, tandis que les banques coopératives sont les

meilleures sur le plan de la solvabilité (Beck et al., 2009). Au cours de la crise de 2008-09, les caisses d'épargne et les banques coopératives ont été les secteurs les plus préservés de l'aggravation du risque d'insolvabilité alors même qu'elles n'ont reçu aucune aide publique directe (Schmielewski et Wein, 2012).

Les marges bénéficiaires de l'ensemble du secteur bancaire sont faibles dans une optique de comparaison internationale, ce qui s'explique peut-être par l'intensité de la concurrence due à la présence de deux réseaux ayant un modèle d'activité d'orientation locale (les caisses d'épargne et les banques coopératives) et géographiquement étendus. Selon certains observateurs, cette rentabilité limitée résulte d'un excédent de capacité dans le secteur bancaire (Bundesbank, 2013d ; Hellwig, 2012). Les effectifs y sont relativement élevés, proches des niveaux observés dans les pays qui accueillent de grands centres financiers internationaux, par exemple le Royaume-Uni. À cause de cette rentabilité médiocre, il est difficile d'attirer des capitaux de qualité élevée provenant de sources externes ou d'augmenter les fonds propres d'origine interne par affectation de bénéfices aux réserves tout en assurant un rendement adéquat aux actionnaires (FMI, 2011b). La persistance de bas taux d'intérêt à long terme risque aussi d'amenuiser les marges d'intérêt, et donc la rentabilité, en particulier pour les banques coopératives et les caisses d'épargne qui sont relativement spécialisées dans le crédit interne à longue échéance (Deutsche Bundesbank, 2013d).

### **Les ratios de fonds propres sont supérieurs au niveau réglementaire mais l'endettement est élevé**

La plupart des 42 plus grandes banques allemandes concernées par l'exercice de surveillance de Bâle III (7 établissements ayant des activités internationales et un échantillon représentatif du secteur) respectent déjà le ratio de fonds propres de base (niveau 1) que les règles de Bâle III et de l'Union européenne demandent d'atteindre d'ici 2019, y compris le supplément de précaution. Ce n'est pas encore le cas de certaines. En incluant le volant de précaution supplémentaire imposé aux banques d'importance systémique d'ici 2021 et au vu du montant actuel de leurs actifs pondérés des risques, elles devront lever 14 milliards EUR. En 2012, pour améliorer leurs ratios de fonds propres, les banques ont contracté leurs bilans pondérés des risques (Bundesbank, 2013e).

Le calcul des fonds propres nécessaires par rapport aux actifs pondérés des risques comporte des imperfections. On assigne à certains actifs une pondération nulle et on suppose que les pondérations sont indépendantes de la composition du portefeuille des banques. En outre, avec la méthode de notation interne des risques, le choix de la pondération des actifs permettant de calculer le montant des fonds propres requis repose sur des modèles qui laissent une grande marge de discrétion aux gestionnaires des banques. Les plus grandes peuvent investir dans les techniques de modélisation pour mettre au point des modèles internes d'évaluation des risques. Dans l'intérêt des actionnaires, les gestionnaires sont incités à réduire le plus possible la pondération assignée aux risques. On constate que la pondération des risques d'actifs comparables diffère sensiblement selon les établissements (par exemple BRI, 2013). Toutefois, les modèles de calcul des risques doivent être approuvés par l'autorité de tutelle et font l'objet d'un suivi régulier.

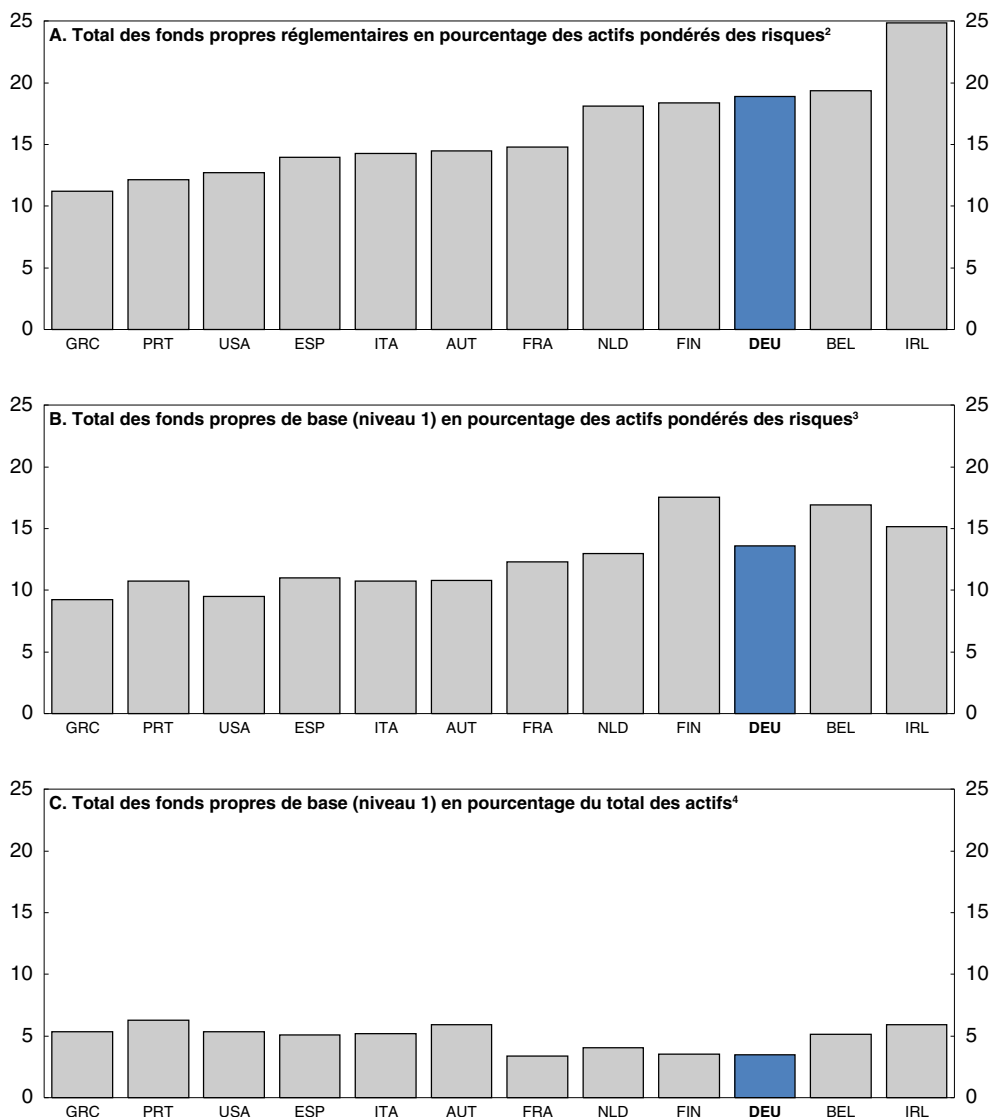
Il conviendrait de compléter les ratios de fonds propres pondérés en fonction des risques par un ratio de levier. Il est démontré que ce ratio a une certaine capacité à prévoir le risque de défaillance d'une banque (mesuré par la distance par rapport au moment de la défaillance), alors que les ratios de fonds propres précités n'ont pas cette faculté (Blundell-

Wignall et Roulet, 2012). Mais cela pourrait, dans une certaine mesure, être l'effet de la « loi de Goodhart » selon laquelle, lorsqu'une mesure statistique devient une cible, sa capacité prédictive diminue. À titre de référence, le graphique 1.6 présente certains ratios de fonds propres et de levier, agrégés par pays. Sachant qu'ils ne sont pas calculés de la même façon, ils ne se prêtent pas à la comparaison. En fait, il n'y a pas unanimité sur la meilleure manière de les calculer. Des études effectuées par l'OCDE laissent penser qu'un ratio de levier dans lequel les produits dérivés ne sont pas compensés à l'actif, comme dans la partie C du graphique 1.6, est le meilleur moyen de prévoir la distance par rapport à la défaillance (Blundell-Wignall et Roulet, 2012).

Dans la période récente, le ratio fonds propres de base/total du bilan a été inférieur à 3 % dans certaines des plus grandes allemandes ayant des activités internationales (graphique 1.7). Les évaluations boursières disponibles de la valeur nette ont également été peu élevées. En outre, les ratios de fonds propres de base (niveau 1) publiés actuellement par les banques comprennent parfois des éléments qui ne permettent pas d'éponger des pertes, en particulier des produits fiscaux reportés et le « goodwill » résultant de fusions et acquisitions antérieures. Les reports de produits fiscaux correspondent aux déductions que les banques prévoient d'effectuer lorsqu'elles imputeront leurs pertes antérieures sur des bénéfices futurs. Le goodwill représente la valeur actuelle estimée des bénéfices futurs d'une société rachetée. Aucun de ces deux éléments ne peut permettre d'absorber les pertes si une banque devient insolvable. Dans plusieurs des plus grandes banques allemandes, la somme des produits fiscaux reportés et du goodwill représente quelque 1 % de l'actif.

Le faible montant de fonds propres pouvant compenser des pertes dans les grandes banques est particulièrement préoccupant, d'abord parce qu'elles sont très interdépendantes sur le plan international et sources d'importantes répercussions sur la stabilité mondiale. Le Conseil de stabilité financière classe en particulier la Deutsche Bank parmi les intermédiaires financiers ayant le plus d'importance systémique au niveau mondial. Ensuite, compte tenu de la portée internationale de leurs activités, ces banques restent peu susceptibles de devoir cesser leur activité, d'où le risque d'un renflouement par l'État et encore plus d'incitation à prendre des risques excessifs. Malgré le montant très réduit de leurs fonds propres de précaution relativement à leur actif total, ces banques versent des dividendes à leurs actionnaires ; cela a été le cas de la Deutsche Bank en 2012. Dans les caisses d'épargne et les banques coopératives, les fonds propres de base (niveau 1) dépassent 5 % de la valeur totale des actifs, mais il n'en va pas de même de leurs « organes centraux » qui appartiennent aux plus grandes banques du pays.

Des obligations de fonds propres plus strictes font augmenter les coûts de financement des banques. Toutefois, le déclin prolongé de la part des fonds propres dans le bilan des banques au siècle dernier ne s'est pas accompagné d'une baisse marquée de l'écart entre leurs taux d'emprunt et de prêt. L'incidence d'un durcissement des exigences de fonds propres sur les coûts d'emprunt et l'activité sera donc sans doute limitée à long terme et compensée par l'avantage d'une plus grande stabilité et d'une diminution des risques pour les contribuables. L'endettement de certaines grandes banques étant élevé, on peut penser qu'elles bénéficieraient grandement de sa réduction du fait de l'imposition d'un ratio de levier. Il est probable que la hausse du coût de financement des banques résultera surtout d'une diminution des garanties publiques implicites et d'une moindre possibilité de déduire le coût du capital des bénéfices imposables (Admati et al., 2010). L'augmentation de leur coût de financement n'implique donc pas de coûts sociaux.

Graphique 1.6. Ratios de fonds propres et ratios de levier<sup>1</sup>

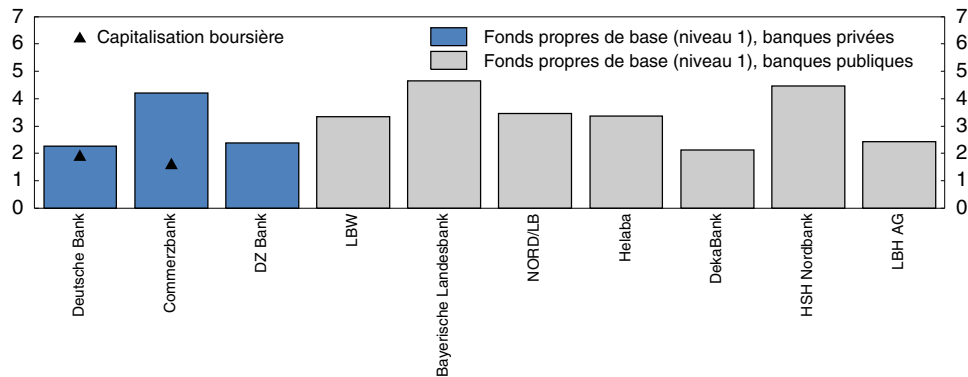
1. Moyennes, pondérées en fonction du total des actifs de différentes banques.
2. Le total des fonds propres réglementaires est défini conformément aux directives en vigueur en fin de période. Pour les banques européennes, ce total exclut les ajustements transitoires de fonds propres là où ils sont disponibles. Les actifs pondérés des risques sont calculés conformément aux normes comptables ou réglementaires applicables.
3. Le total des fonds propres de base (niveau 1) désigne le montant effectif du capital-actions et des réserves, tels que définis par la réglementation. Les actifs pondérés des risques sont calculés conformément aux normes comptables ou réglementaires applicables.
4. Sur la base des données du dernier trimestre de 2013 ; quand elles ne sont pas disponibles, on prend les données disponibles les plus récentes en allant jusqu'en décembre 2012. Le ratio de levier rapporte les fonds propres de base des banques (niveau 1) au total des actifs, en valeur comptable. Le total des fonds propres de base (niveau 1) désigne le montant effectif du capital-actions et des réserves, tels que définis par la réglementation. Les données relatives aux actifs ont été ajustées conformément à la norme internationale d'information financière (IFRS).

Source : SNL Financials, Bloomberg, Datastream et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033745>

### Graphique 1.7. Ratios de fonds propres de base des 10 plus grandes banques allemandes


en % de l'actif total, troisième trimestre 2013<sup>1</sup>



Note : Les banques sont classées en fonction du montant de leur bilan.

1. Ou dernier trimestre disponible.

Source : calculs de l'OCDE et bilans des banques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033992>

L'accord de Bâle III prévoit l'imposition d'un ratio de levier, qui devrait être calculé d'ici 2017 sur la base de l'expérience acquise pendant une période d'observation. On teste actuellement un ratio de 3 % au minimum. Selon Blundell-Wignall et Atkinson (2012) ainsi que Blundell-Wignall et Roulet (2012), un ratio de levier de 5 % atténue sensiblement le risque de défaillance. Calomiris (2013) soutient qu'un chiffre de 10 % serait approprié et qu'il faudrait compléter le ratio par l'obligation d'émettre des obligations convertibles, avec déclenchement de la conversion lorsque la valeur sur le marché d'une banque tomberait en deçà d'un seuil fixé par les régulateurs. Admati et al. (2010) ont suggéré des ratios de levier s'inscrivant dans une fourchette de 20 à 30 %.

Bien que les obligations de fonds propres fixées par l'UE n'incluent pas encore un ratio de levier, elle laissent une certaine marge aux gouvernement nationaux pour en imposer un, par exemple à l'intention des plus grandes banques. Le Danemark, la Pologne et le Royaume-Uni le font. Exiger des banques qu'elles détiennent plus de fonds propres par rapport à leurs actifs pourrait en principe freiner la progression du crédit de façon transitoire, jusqu'à ce que le ratio requis soit atteint. Toutefois, ce risque est peut-être actuellement limité par la faible demande de crédit (voir ci-dessus). En tout état de cause, les autorités pourraient demander aux banques de prendre des mesures spécifiques pour éviter cet inconvénient. Elles pourraient exiger qu'une partie des bénéfices soit mise en réserve et calculer l'obligation de fonds propres supplémentaires en valeur nominale plutôt que par rapport au bilan. De manière plus générale, afin de limiter durablement les risques émanant des intermédiaires financiers, il importe également de veiller au respect de règles déontologiques strictes dans ce secteur et d'améliorer la gouvernance d'entreprise.

Les banques coopératives et les caisses d'épargne bénéficient d'une exemption à la règle selon laquelle les participations dans d'autres banques doivent être déduites des fonds propres réglementaires, qui s'applique à celles qu'elles détiennent dans leurs « organes centraux ». Il n'y a pas non plus de suppléments de fonds propres au titre de la garantie qu'elles assurent à ces organes, bien qu'ils aient subi dans le passé des chocs

relativement forts. Ces garanties augmentent l'interdépendance (FMI, 2011b). Il y aurait donc lieu de déduire les participations des caisses d'épargne et des banques coopératives dans leurs organes « centraux » pour aligner leur traitement sur celui des participations dans toute autre banque.

### Les caisses d'épargne ont contribué à une croissance solidaire mais le secteur bancaire public devrait être réformé

Le système bancaire allemand se singularise par la grande place des banques publiques, qui contrôlent plus de 40 % de ses actifs et de l'offre interne de crédit. Elles se composent essentiellement des caisses d'épargne locales et des *Landesbanken* (encadré 1.3).

#### Encadré 1.3. Les Sparkassen (caisses d'épargne)

La catégorie des *Sparkassen* comprend les 421 caisses d'épargne, les 7 *Landesbanken*, plusieurs sociétés de financement de la construction, un certain nombre de prestataires de services ainsi que d'autres institutions financières et non financières. Chaque établissement est indépendant et a des propriétaires publics distincts. La catégorie s'est constituée il y a quelque 200 ans lors de la création des premières caisses d'épargne.

##### Les caisses d'épargne

Ce sont des collectivités locales (communes ou associations de communes) qui ont le plus souvent fondé et géré les caisses d'épargne. Elles ont le statut d'entités publiques placées sous le contrôle d'une collectivité locale (Bülbül, 2013). Les *Länder* soumettent leurs activités à certaines obligations. Dans chacun d'entre eux, ces activités doivent être tournées vers la population locale en lui assurant un accès universel aux services bancaires de base et une offre de crédit. Les caisses d'épargne sont en général tenues de contribuer à la réalisation des objectifs économiques, sociaux et culturels de la collectivité locale dont elles dépendent. Elles n'ont pas vocation à maximiser leurs bénéfices, mais doivent chercher à en faire pour renforcer leurs fonds propres et pouvoir se développer. Les bénéfices restants sont affectés à des actions sociales et culturelles conformément aux règles fixées par les *Länder*. Les caisses d'épargne ont une organisation partant de la base, de sorte qu'elles dirigent leurs associations régionales. Elles possèdent et contrôlent les organes fédéraux supérieurs qui fournissent des services de paiement ainsi que d'autres services financiers centraux, parmi lesquels des activités de banque d'investissement et la conception de produits d'épargne. Les caisses d'épargne détiennent aussi des participations, parfois majoritaires, dans les *Landesbanken*.

##### Les Landesbanken

À l'origine, les *Landesbanken* avaient pour principale fonction de procurer des services centralisés aux caisses d'épargne, notamment des financements (par exemple par l'émission d'obligations), et de leur permettre des économies d'échelle dans la prestation de services normalisés (voir par exemple Noack et Schrooten, 2009). Aujourd'hui, elles sont gérées comme des banques privées et exercent des activités de marché et de proximité. Il s'agit, entre autres, de la banque d'investissement, du financement de projets, de crédits à l'immobilier et à l'agriculture ainsi que du conseil aux entreprises et en matière de placements. La plupart d'entre elles ne jouent pas le rôle de banque de développement, ce pour quoi les *Länder* ont créé des institutions distinctes. En général, la majorité de leur capital est détenue par les *Länder*, mais, dans quelques cas, il l'est par les caisses d'épargne de la région couverte par la *Landesbank*. Dans l'une d'entre elles, il existe une participation privée minoritaire.

### Encadré 1.3. **Les Sparkassen (caisses d'épargne) (suite)**

#### **Les garanties mutuelles**

Les caisses d'épargne, les *Landesbanken* et les sociétés de financement de la construction garantissent mutuellement leurs engagements et leurs capitaux propres. Ces garanties sont déclenchées à l'initiative de l'association de caisses d'épargne concernée dès qu'un problème financier apparaît. Il y a 11 fonds de garantie mutuelle pour les associations régionales de caisses d'épargne, un fonds pour les *Landesbanken* et un fonds pour les sociétés de financement de la construction. Les adhérents à chaque fonds ont une obligation de solidarité. Si un fonds ne dispose pas de moyens suffisants, il peut demander l'aide d'autres fonds. Les systèmes de garantie mutuelle sont en partie capitalisés et sont supervisés par l'Agence fédérale de surveillance des services financiers (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, BaFin), mais les interventions ne sont pas rendues publiques. Afin de limiter l'aléa de moralité, des commissions de suivi sont attachées aux fonds de garantie. Ces commissions sont elles-mêmes supervisées par une « commission de la transparence », qui examine les normes de suivi et les contributions aux fonds ajustées en fonction des risques. L'aide des fonds de garantie est conditionnelle. Au cours des 40 dernières années, il y a eu en moyenne moins d'une intervention par an et quatre incidents ont exigé une compensation suprarégionale.

Le contrôle des banques s'applique à elles de la même façon qu'aux banques privées, y compris pour l'exigence de compétence et d'honorabilité des membres du directoire. Les exigences de compétence concernant les membres du Conseil de surveillance, qui sont identiques pour les banques publiques et privées, ont été durcies en 2009. Les intéressés doivent notamment être aptes à comprendre les activités d'une banque et à en évaluer les risques. Cette aptitude peut être démontrée par une expérience antérieure, y compris hors du secteur bancaire, par exemple dans l'administration publique ou dans des fonctions politiques, à condition d'avoir exercé des responsabilités économiques et juridiques significatives (BaFin, 2010). On trouve souvent dans les conseils de surveillance des personnalités locales et régionales élues.

Les caisses d'épargne, comme les banques coopératives à capitaux privés, sont diversifiées sur le plan sectoriel, mais opèrent localement. S'agissant des premières, cette situation découle de leurs obligations de service public. Malgré d'assez bons antécédents en matière de rentabilité, elles versent assez peu à leurs propriétaires et leurs dépenses sociales sont réduites, car la plus grande part des bénéfices sert à augmenter les fonds propres. En 2009, elles ont effectué des dépenses sociales et distribué des dividendes à hauteur de 0.02 % du PIB. Les subventions implicites sous forme de bonification des crédits sont également d'un montant modeste, estimé à 0.05 % du PIB (FMI, 2011b). Les sommes qu'elles distribuent sont déterminées par le montant des bénéfices et des fonds propres ainsi que par une évaluation des risques propres à chaque caisse d'épargne (FMI, 2011b).

La concentration locale des activités semble avoir été bénéfique. Elle a permis d'offrir à la population des services financiers de base et aux petites et moyennes entreprises l'accès au crédit. Cela a favorisé l'essor économique des régions relativement peu développées. En l'absence d'un tissu bancaire local, le rationnement du crédit risque d'entraîner une inégalité des possibilités de financement entre régions riches et pauvres, ces dernières étant moins bien dotées initialement, ce qui peut par exemple limiter les



garanties disponibles (Hakenes et al., 2009). Les caisses d'épargne peuvent aussi augmenter le bien-être en raison grâce à une vision à long terme qui leur permet de lisser profits et pertes sur la durée (FMI, 2011b). Comparativement aux banques commerciales, une plus grande proportion de leurs crédits est à échéance longue.

À l'instar des banques coopératives, les caisses d'épargne pratiquent un système de garantie mutuelle partant de la base qui couvre l'ensemble des engagements. Ce mode de garantie crée un aléa de moralité, bien que les banques coopératives et les caisses d'épargne aient mis en place des procédures de contrôle interne pour atténuer ce risque. Au cours des 40 dernières années, peu de caisses d'épargne ont demandé l'aide du système de garantie. La garantie mutualisée permet une certaine diversification géographique des risques, compensant le risque de concentration des engagements qui découle du principe de la compétence régionale.

### **La restructuration des Landesbanken a progressé mais des risques pourraient réapparaître**

Les *Landesbanken* ont subi de lourdes pertes pendant la crise financière mondiale (OCDE, 2010). Depuis 2007, leur nombre est tombé à sept, du fait surtout de fusions. Une seule d'entre elles a dû cesser ses activités, sans qu'une perte soit imposée à ses créanciers. Depuis, les *Landesbanken* ont contracté leurs bilans de quelque 30 % et se sont efforcées de reconverter leur modèle d'activité vers le crédit aux PME. Elles ont réduit leurs activités de marché pour compte propre et leurs opérations internationales. Cette évolution résulte des obligations de restructuration imposées par la Commission européenne en contrepartie de son approbation de l'aide des pouvoirs publics. La Commission a également réclamé des changements dans la gouvernance de ces institutions. Pourtant, elles restent moins ancrées que les caisses d'épargne dans l'économie réelle de leurs régions respectives. Les crédits au secteur privé non financier interne ne représentent que 16 % de leurs actifs (tableau 1.2). Dans certains cas, les caisses d'épargne ont pris le contrôle de la *Landesbank* de leur région, alors que dans d'autres le *Land* est l'actionnaire majoritaire.

Tableau 1.2. **Total des actifs et montant des crédits des Landesbanken et des caisses d'épargne**

	2012	
	<i>Landesbanken</i> <sup>1</sup>	Caisses d'épargne
Actifs (en % du PIB)	53.1	41.1
Crédits (en % des actifs) :		
Total des crédits <sup>2</sup>	81.0	95.5
Destination des crédits :		
banques	34.6	22.8
secteur public allemand	12.1	6.6
secteur privé non bancaire allemand <sup>3</sup> :		
Secteur des entreprises	16.8	30.5
Secteur des ménages	2.2	27.1

1. Selon les définitions de la Deutsche Bundesbank dans ses statistiques bancaires, en incluant *DekaBank Deutsche Girozentrale* (organe central des caisses d'épargne au niveau national).

2. Crédits aux banques et aux entités non bancaires.

3. Le secteur des entreprises comprend les entreprises proprement dites et les professions indépendantes ; le secteur des ménages comprend les ménages et les salariés.

Source : Bundesbank.



Schmielewski et Wein (2012) attribuent les résultats médiocres et instables des *Landesbanken* à la faiblesse du contrôle exercé par leurs propriétaires publics, notamment les gouvernements des *Länder*, ainsi qu'à la pression en faveur de la rentabilité à court terme, bien que les banques cotées à large actionnariat connaissent des problèmes similaires. Cette insuffisance de contrôle s'est accentuée quand elles se sont lancées dans des activités de banque d'investissement. En revanche, le modèle d'activité plus étroit des caisses d'épargne rend plus aisé la surveillance par les propriétaires. Il limite aussi les initiatives externes des gestionnaires, facilite les sanctions en cas de mauvais choix dans la distribution du crédit et réduit ainsi les conséquences défavorables de contrôles incomplets. Si l'on met à part leur mission de service public, les *Landesbanken* opèrent comme des banques privées. Compte tenu du poids important du crédit au secteur public et à d'autres banques dans leur activité, on peut se demander pourquoi elles sont propriété publique.

Les *Landesbanken* ont fréquemment reçu l'aide des gouvernements des *Länder* avant et pendant la crise financière mondiale (German Council of Economic Experts, 2008). En 2013, le gouvernement d'un *Land* a octroyé des garanties à une *Landesbank* pour qu'elle puisse augmenter ses fonds propres réglementaires. Or, le coût des risques qui en résultent n'apparaît pas dans les budgets des *Länder*, ce qui affaiblit la transparence et la responsabilité. Selon certains observateurs (Hellwig, 2010), les *Landesbanken* financent les gouvernements des *Länder* de façon non transparente. Les rapports financiers entre les deux parties pourraient atténuer la perception des contraintes budgétaires, d'où l'éventualité de risques financiers importants et de résultats médiocres des banques publiques concernées.

Les *Landesbanken* ont noué d'étroits liens financiers avec les caisses d'épargne. Ces dernières sont encouragées à leur fournir des fonds par la réglementation, qui accorde un traitement privilégié à ces concours. Les prêts des caisses d'épargne aux *Landesbanken* ne sont pas assujettis aux plafonds normalement applicables aux engagements sur des banques et il n'y a pas de pondération des risques correspondants. En outre, les *Landesbanken* sont intégrées aux systèmes de garantie mutuelle des caisses d'épargne, bien qu'elles soient moins sujettes à la concentration géographique des risques. Si des problèmes financiers devaient réapparaître parmi elles, ils se répercuteraient sur les caisses d'épargne. Durant la crise financière mondiale, ce phénomène a été limité par le renflouement à grande échelle des banques par l'État fédéral et les gouvernements des *Länder*, lesquels ont eu tendance à dispenser leur aide à des conditions plus favorables qu'au niveau fédéral (Hellwig, 2010). Toutefois, ces renflouements sont indésirables et limités par la législation de l'UE. Les *Landesbanken* pourraient aussi propager un risque financier systémique du fait de leur rôle sur le marché interbancaire. Comme les caisses d'épargne ne peuvent généralement pas lever de capitaux à l'extérieur, toute perte qu'elles pourraient subir du fait de leur exposition financière aux *Landesbanken* serait susceptible de les amener à contracter leurs bilans pour satisfaire aux obligations de fonds propres. Alors que les caisses d'épargne sont exposées financièrement aux *Landesbanken*, elles exercent peu de contrôle sur elles puisque la plupart sont détenues majoritairement par des *Länder* (encadré 1.3). Les garanties que les caisses d'épargne assurent aux *Landesbanken* sont aussi de nature à aggraver les problèmes de gouvernance de celles qui sont contrôlées par les gouvernements des *Länder*.

On peut conclure de ce qui précède que les *Länder* devraient continuer à restructurer les *Landesbanken*, y compris en les privatisant. Il faudrait que des règles micro et macroprudentielles traitent les risques qui subsistent du fait des *Landesbanken* et les empêchent de contaminer les caisses d'épargne.

## Le gouvernement a amélioré la réglementation du secteur bancaire

Ces dernières années, les autorités allemandes ont pris des mesures significatives pour améliorer la réglementation bancaire, notamment l'instauration de règles macroprudentielles, la séparation en 2013 des activités de banque d'investissement et de proximité ainsi que l'adoption en 2011 d'une loi sur la résolution des établissements non viables. Ces points sont évoqués ci-dessous. Les grandes banques commerciales et les *Landesbanken* sont placées sous la supervision directe de la Banque centrale européenne depuis la mise en place du Mécanisme européen de supervision unique à l'automne 2014. Toutefois, la plupart des banques coopératives et des caisses d'épargne continuent à relever de l'Autorité fédérale de surveillance financière (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, BaFin) et de la Bundesbank.

Le gouvernement a aussi fait adopter une législation qui durcit les règles régissant la responsabilité des gestionnaires des intermédiaires financiers. Des normes minimales de gestion des risques ont été formulées. En outre, on a rendu plus strictes les règles applicables aux rémunérations pour dissuader les dirigeants des plus grandes banques de prendre des risques inconsidérés. Par exemple, elles prévoient désormais d'étaler sur plusieurs années le paiement de primes. Celles versées aux personnels des unités de contrôle ne doivent pas entrer en opposition avec leurs fonctions. Toutefois, après un premier examen des modes de rémunération en vigueur dans les principales banques allemandes, BaFin a déclaré qu'elles n'appliquaient pas les règles de façon satisfaisante. Le gouvernement envisage de les réexaminer. Mais les constatations faites laissent penser qu'il faut remédier aux causes profondes qui incitent les banques à prendre des risques exagérés. L'adoption d'un ratio de levier plus élevé que la norme et de mesures destinées à réduire l'impression qu'il existe des garanties implicites (on reviendra plus loin sur ce point) peuvent être utiles à cet égard.

L'Allemagne envisage, avec 10 autres pays de l'Union européenne, d'introduire une taxe assise sur la totalité des transactions financières. Certains estiment que c'est un instrument trop grossier pour permettre de réduire les risques sur les marchés financiers et que son efficacité est conditionnée par une coordination internationale (Schich et Kim, 2011). Les opinions diffèrent sur la capacité de ce type de prélèvement à réduire la volatilité des marchés financiers (voir par exemple ul Haqet al., 1996). En Allemagne, la taxe est considérée comme un moyen de faire contribuer le secteur financier au coût de la crise plutôt que comme un instrument réglementaire.

### **Le nouveau cadre de réglementation macroprudentielle arrive au moment opportun**

En 2013, un nouveau cadre institutionnel de supervision et de réglementation macroprudentielles a été mis en place ; il fait intervenir BaFin, la *Bundesbank* et le ministère fédéral des Finances. On a créé un nouveau Comité de stabilité financière, composé de 3 représentants de chacune des institutions précitées et de représentants sans droit de vote de l'*Agence fédérale de stabilisation des marchés financiers*, qui est chargée d'écouler les actifs transférés des banques à l'État. Ce comité peut adresser des recommandations à toute entité administrative s'il estime qu'une action est nécessaire pour sauvegarder la stabilité financière. En général, les décisions sont prises à l'unanimité. En cas de désaccord, celles d'avertir et de recommander ne peuvent être prises si la *Bundesbank* s'y oppose (Deutsche Bundesbank, 2013a). Les travaux du nouveau comité s'appuient sur la surveillance macroprudentielle exercée constamment par la *Bundesbank*, qui étudie l'évolution des marchés financiers et doit chercher à détecter les risques. Quand cela se

produit, elle propose au comité d'adresser des avertissements et des recommandations. Le comité a accès à toutes les données dont dispose BaFin et peut en réclamer d'autres aux intermédiaires financiers. Lorsqu'une recommandation a été faite, le destinataire doit soit s'y conformer, soit expliquer pourquoi il ne le fait pas. Le comité adresse chaque année un rapport au Parlement.

Le nouveau cadre macroprudentiel est bienvenu. La situation conjoncturelle de l'économie allemande étant meilleure que celle du reste de la zone euro, la persistance de bas taux d'intérêt pourrait entraîner un excès de crédit et la formation de bulles de prix sur le marché immobilier. Les États conservent des compétences macroprudentielles importantes après le lancement du « Mécanisme de supervision unique » en novembre 2014. Ainsi, les autorités nationales fixent les obligations de fonds propres de précaution à caractère cyclique et peuvent modifier la pondération sectorielle des risques pour le calcul des obligations de fonds propres (Bundesbank, 2013b). Elles peuvent aussi demander la constitution de fonds propres supplémentaires, dans des limites spécifiées, pour atténuer les risques pesant sur le système.

### ***L'impression qu'il existe des garanties publiques subsiste malgré la réforme de la législation sur la résolution des banques***

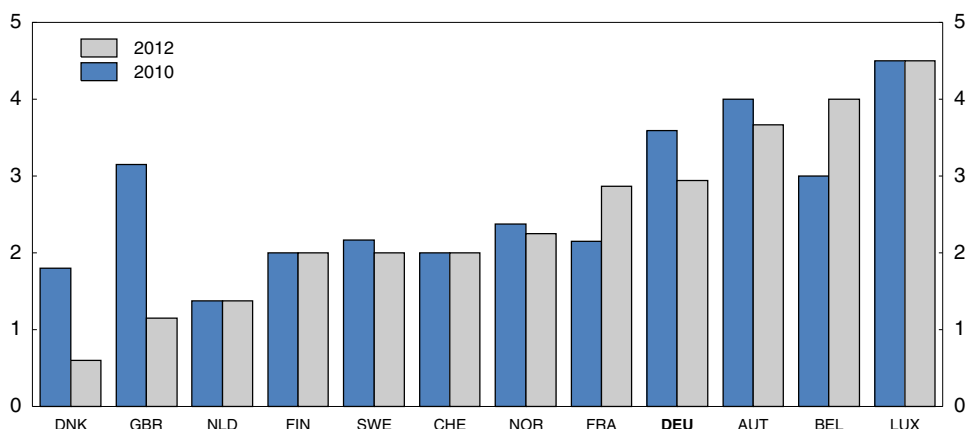
La loi de restructuration bancaire adoptée en 2011 habilite les autorités compétentes à faciliter une résolution efficace et opérée avant que les banques concernées ne respectent plus les obligations de liquidité ou de solvabilité, à condition qu'elles soient jugées d'importance systémique. Les autorités peuvent notamment transférer certains éléments d'actif et de passif d'une banque défaillante (IMF, 2011a) à une autre entité, par exemple une banque relais, afin de protéger ses fonctions d'importance systémique. La décision d'effectuer ce transfert est discrétionnaire et peut être prise quand on prévoit que les fonds propres réglementaires ou la liquidité vont tomber à 90 % du niveau minimum, quand il en résulte un risque pour le système financier et quand il n'est pas possible d'utiliser d'autres mécanismes pour stabiliser la banque concernée. Une autre loi, adoptée en 2013, fait obligation aux grandes banques de formuler des plans de redressement contingents pour assurer leur survie en situation de tension financière, sans qu'il en coûte aux contribuables. BaFin peut leur ordonner d'appliquer les dispositions prévues par ces plans. Il lui a aussi été demandé d'établir des plans de résolution à l'intention des mêmes banques.

En outre, la loi de restructuration bancaire a institué un fonds de restructuration, l'objectif étant qu'il dispose de 70 milliards EUR, avec des recettes annuelles pouvant atteindre 1.3 milliard EUR. Comme il s'agit d'un mécanisme de financement d'urgence, des versements spéciaux peuvent être imposés aux banques et l'État peut accorder des aides supérieures qu'il récupérera ensuite au moyen des cotisations. Sous réserve d'un plafonnement global relatif aux bénéfices (calculés sur plusieurs années), la cotisation augmente proportionnellement aux engagements d'une banque (à l'exclusion des dépôts), allant de 0.02 % s'ils sont supérieurs à 300 millions EUR à 0.06 % s'ils sont supérieurs à 300 milliards EUR. Un taux forfaitaire inférieur s'applique aux produits dérivés. Il est prévu d'intégrer ce fonds de restructuration au fonds de résolution de la zone euro après la mise en place du Mécanisme de résolution unique de l'UE.

Ce cadre crée un mécanisme qui permet de faire supporter les pertes d'une banque à ses créanciers du fait du transfert d'une partie de l'actif et du passif à une banque relais. La directive de l'UE sur le redressement et la résolution des défaillances bancaires prévoit un mode de renflouement interne plus souple à partir de 2016. L'Allemagne est l'un des rares pays

dans lequel les autorités chargées de la résolution ont le droit de déroger, si c'est nécessaire, au principe général d'égalité de traitement d'une même catégorie de créanciers. La législation allemande assure certes la protection des droits des créanciers, caractéristique fondamentale des marchés financiers. Toutefois, certains experts regrettent que la priorité est accordée à l'objectif de stabilité financière par rapport à la protection de ces droits seulement sous certaines conditions lorsque la loi de restructuration bancaire est appliquée (Hellwig, 2012b). Selon un expert financier réputé, cela crée un risque de non application de la législation sur la résolution des banques (Hellwig, 2012b). Elle ne l'a jamais été en pratique, bien qu'il y ait eu une occasion de le faire en 2012. Le texte stipule que le fonds de restructuration des banques supporte en définitive tout coût lié à la résolution qui ne peut l'être par les actionnaires et les créanciers. Or, ce fonds n'aura pas les moyens de faire face en cas de crise systémique touchant une grande partie du secteur bancaire (Hellwig, 2012a, b).

Graphique 1.8. **Perception des garanties publiques accordées aux grandes banques dans différents pays**



Note : Amélioration moyenne de la cote de crédit, calculée comme l'écart en centièmes de point de pourcentage entre la cote globale et la cote individuelle ajustée, qui prend déjà en compte le soutien de la société mère et de la collectivité ; la différence reflète donc uniquement le soutien des collectivités régionales et de l'État. L'échantillon est composé de 123 grandes banques européennes.

Source : Schich et S. Lindh (2012), « Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand? », *OECD Financial Market Trends*, vol. 2012/1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033764>

Malgré la nouvelle loi de restructuration bancaire, l'impression qu'il existe des garanties publiques reste forte, plus que dans certains autres pays européens dont la dette publique est bien notée (graphique 1.8). À cause de ce phénomène, la pression est moindre sur les banques ayant des résultats médiocres pour qu'elles se restructurent ou sortent du marché.

L'Union européenne prévoit d'introduire une directive pour le redressement et la résolution des défaillances bancaires fixant aux législations des États membres des obligations minimales relatives à la résolution, ce qui renforcera la crédibilité du régime de résolution allemand. Ainsi, quand une banque devra être recapitalisée, il faudra solliciter les actionnaires et les créanciers. On prévoit actuellement que la directive entre en vigueur à partir de 2016. Les autorités devraient viser une large inclusion de la dette émise par les banques dans le mécanisme de renflouement interne exigé par la législation de l'UE.

**La séparation entre opérations des banques pour compte propre et collecte des dépôts peut contribuer à réduire les risques**

Le Parlement a approuvé une législation qui fait obligation aux banques, à partir de juillet 2016, de séparer certaines activités de marché des activités relatives à la collecte de dépôts, si leur bilan est supérieur à 90 milliards EUR (soit 3.5 % du PIB actuel) pendant trois années consécutives ou si d'autres seuils sont dépassés. Ces banques devront transférer à des entités juridiquement distinctes les opérations sur certains titres et autres instruments financiers effectuées avec leurs fonds propres. Les prêts et les garanties accordés à des fonds alternatifs ou à d'autres entités fortement endettées ainsi que les transactions à haute fréquence sont en général aussi couvertes par l'obligation de séparation. L'entité distincte doit être financée en externe, l'apport de fonds à la holding en provenance de la banque collectant des dépôts n'étant autorisé qu'à faible dose. L'obligation de séparation s'applique également si le montant des actifs visés dépasse 20 % du bilan ou 100 milliards EUR. Les deux plus grandes banques commerciales et les *Landesbanken* les plus importantes devraient tomber sous le coup de cette législation.

Il y a certaines exemptions. Les opérations pour compte de tiers sont exclues de la limite. Ainsi, les activités de teneur de marché ne sont en général pas visées, bien que BaFin puisse exiger leur séparation si elles représentent une menace pour la solvabilité d'une institution, par exemple du fait de leur importance ou du profil du risque. Comme le dit le Rapport Liikanen (2012), il est difficile de les distinguer des autres activités de marché. Le fait de faire appel au jugement des superviseurs, au lieu d'appliquer une obligation générale de séparation, risque d'affaiblir l'efficacité du dispositif.

La séparation entre activités pour compte propre et activités bancaires de proximité est de nature à atténuer les problèmes posés par le concept TGFF. Elle permet de dissocier les activités pouvant générer d'importants risques systémiques de celles devant être préservées lors d'une crise bancaire, notamment la collecte de dépôts et la distribution de crédits, facilitant donc la fermeture d'une banque défailante. L'interdépendance des activités de proximité et de marché diminue, parce que les banques de proximité vont réduire les opérations pour compte propre (par exemple sur les produits dérivés, qui augmentent particulièrement l'interdépendance) et parce que l'exposition à d'autres banques sera restreinte par les importantes limitations en vigueur. En outre, la séparation est de nature à diminuer la pratique des subventions croisées, qui résulte de la garantie implicite liée à l'appartenance à une grande banque bénéficiant de l'assurance des dépôts et ayant accès aux concours de la Banque centrale (Liikanen et al., 2012 ; Blundell-Wignall et Atkinson, 2011). Elle a l'avantage d'offrir plus de transparence aux investisseurs et aux régulateurs. Comme les activités de marché sont sans doute moins transparentes aux yeux des investisseurs extérieurs, elles peuvent aussi faire obstacle à la recapitalisation externe d'une banque si elles ne sont pas séparées. Enfin, les régulateurs sont en mesure d'intervenir de façon plus ciblée, et donc plus rapide, à l'égard des activités de marché risquées en étant moins préoccupés des conséquences sur la distribution de crédits et la collecte de dépôts (OCDE, 2009). La conjonction de ce fait et de la possibilité que les banques d'investissement séparées deviennent plus petites (et donc de moindre importance systémique) pourrait contribuer à modifier la relation stratégique entre les autorités de supervision et les banques: les premières pourraient ressentir moins de pression pour soutenir une banque d'importance systémique en cas de difficultés. Ce type de comportement a souvent retardé le traitement des problèmes du secteur bancaire.

En logeant certaines activités de marché dans des filiales distinctes et bien circonscrites, mais en les conservant au sein d'un groupe bancaire, on préserve dans une large mesure les avantages du modèle de banque universelle et on réduit au minimum les pertes d'économies d'échelle et d'envergure qui résultent par exemple, dans les institutions financières, du partage de plateformes technologiques (OCDE, 2009). En tout cas, l'introduction aux États-Unis de limitations aux activités de banque d'investissement des banques de dépôts (notamment en 1956 et à la fin des années 1980) n'a pas été suivie d'un affaiblissement de la croissance économique mais d'une période de plus grande stabilité des intermédiaires financiers (OCDE, 2009).

La séparation décidée par le législateur ne fait pas de distinction entre les titres primaires détenus aux fins de négociation et les positions sur produits dérivés. Les premiers financent l'activité économique de la même manière que les crédits bancaires. En fait, de récentes études empiriques de l'OCDE laissent penser que ces actifs rendent les banques plus sûres, alors que d'importantes positions sur produits dérivés augmentent le risque de défaillance (Blundell-Wignall et Roulet, 2012 ainsi qu'encadré 1.2 ci-dessus). En outre, les titres primaires permettent aux banques de satisfaire aux règles de liquidité. Centrer les seuils de séparation sur les produits dérivés contribuerait aussi à renforcer les contraintes de liquidité imposées aux banques. Dans cette optique, les produits dérivés devraient jouer un rôle important pour déterminer les obligations de séparation.

#### **Recommandations relatives au renforcement de la résilience du secteur financier**

- Veiller à ce que les banques soient correctement capitalisées. Introduire un ratio de levier obligatoire en complément des ratios de fonds propres, conformément aux accords internationaux. Envisager d'établir avant 2018 un ratio de levier pour les banques d'importance systémique.
- Accélérer la reconnaissance des pertes sur les actifs dépréciés. À cette fin, envisager d'exiger une évaluation des créances douteuses correspondant aux prix de marché des garanties correspondantes et appliquer le même régime aux obligations, y compris celles qui ne sont pas détenues dans le portefeuille négociable.
- La réglementation micro et macroprudentielle devrait tenter de remédier aux risques émanant encore des *Landesbanken*. Les *Länder* devraient poursuivre la restructuration des *Landesbanken*, y compris par des privatisations.
- Lors de la transposition dans la législation allemande de la directive de l'Union européenne sur le redressement et la résolution des défaillances bancaires, faire en sorte que les autorités puissent inclure aussi complètement que possible la dette bancaire dans le futur instrument de renflouement interne. Donner clairement la priorité à l'objectif de stabilité financière par rapport aux droits des créanciers lorsque la législation sur la résolution sera appliquée.
- Améliorer la gouvernance des *Landesbanken* et des caisses d'épargne, par exemple en exigeant que les membres de leurs conseils soient plus indépendants des gouvernements régionaux et des collectivités locales.
- Rechercher les moyens de rendre plus efficace l'obligation de séparation entre activités de banque d'investissement et de proximité. Envisager, par exemple, d'y inclure les titres détenus dans le cadre d'opérations de tenue de marché et de la focaliser sur l'exposition aux produits dérivés.

## Bibliographie

- Admati A. R., DeMarzo, P. M., M. F. Hellwig, P. Pfleiderer (2010), Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive. *Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods Bonn 2010/42*.
- Allen, J.L. (2012), "Derivatives Clearinghouses and Systemic Risk A Bankruptcy and Dodd-Frank Analysis", *Stanford Law Review* Vol. 64, Issue 4.
- Altunbas, Y., L. Evans and P. Molyneux (2001), « Bank Ownership and Efficiency », *Journal of Money, Credit and Banking* Vol. 33, Issue 4, pp. 926-54.
- Basel Committee on Banking Supervision (BIS, 2013), *Revised Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements*, Consultative Document, BIS, Basel.
- Beck, T. et al. (2009), « Bank ownership and stability, evidence from Germany », *mimeo*.
- Biais, B., F. Heider and M. Hoerova (2013), « Incentive compatible centralised clearing », *Banque de France Stability Review*, April, pp. 161-168.
- Blundell-Wignall, A. and C. Roulet (2012), « Business models of banks, leverage and the distance-to-default », *Financial Market Trends* Vol. 2012(2), OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/fmt-v2012-2-en>.
- Blundell-Wignall, A. and P. Atkinson (2011), « Global SIFIs, Derivatives, and Financial Stability », *Financial Market Trends* Vol. 2011(1), pp. 167-200, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/fmt-v2011-1-en>.
- Blundell-Wignall, A. and P. Atkinson (2012), « Deleveraging, Traditional versus Capital Markets Banking and the Urgent Need to Separate and Recapitalise G-SIFI Banks », *Financial Market Trends*, Vol. 2012(1), OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/fmt-v2012-1-en>.
- Bouis, R., A.K. Christensen and B. Cournède (2013), « Deleveraging: Challenges, Progress and Policies », *Economics Department Working Papers No. 1077*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4221459ffc-en>.
- Bülbül, D. (2013), « Determinants of trust in banking networks », *Journal of Economic Behavior & Organization* Vol. 85, pp. 236-248.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, 2010), *Merkblatt zur Kontrolle der Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen gemäß KWG und VAG*, Frankfurt.
- Calomiris, C. (2013), « Is a 25% bank equity requirement really a no-brainer? », *Vox*, 28 November 2013.
- Deutsche Bundesbank (2013a), « Makroprudenzielle Überwachung in Deutschland: Grundlagen, Institutionen, Instrumente », *Monthly Report*, April, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (2013b), « Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion », *Monthly Report*, July, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (2013c), *Monthly Report*, October, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (2013d), *Financial Stability Report 2013*, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (2013e), *Ergebnisse der Basel III-Auswirkungsstudie für deutsche Institute zum Stichtag 31. Dezember 2012*, Frankfurt.
- Deutsche Industrie und Handelskammer (DIHK, 2013a), *Wirtschaftslage und Erwartungen*, DIHK, Berlin.
- German Council of Economic Experts (2008), « Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken », *Annual Economic Report 2008/9*, Wiesbaden.
- Hakenes, H., R.H. Schmidt and R. Xie (2009), « Public Banks and Regional Development », *Journal of Financial Services Research*.
- Hellwig, M. (2010), « Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung », Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz), am 6. Oktober 2010, Max Planck Institute for the Research of Collective Goods, Bonn.
- Hellwig, M. (2012a), "Stellungnahme für den Haushaltsausschuss der Deutschen Bundestags zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Umsetzung eines Massnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes", Max Planck Institute for the Research of Public Goods, Bonn.

- Hellwig, M. (2012b), « The Problem of Bank Resolution Remains Unsolved: A Critique of the German Bank Restructuring Law », in Kenadjian, P.S. (ed.), *Too Big To Fail – Brauchen wir ein Sonderinsolvenzrecht für Banken?*, De Gruyter Verlag, Berlin and Boston, 2012, pp. 35-63.
- International Monetary Fund (2002), *Building Strong Banks Through Surveillance and Resolution*, IMF, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2011a), *Germany: Technical Note on Crisis Management Arrangements*, IMF, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2011b), « Germany: Technical Note on Banking Sector Structure », *IMF Country Report No. 11/370*, December, IMF, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2012), « Germany: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation », IMF, Washington, DC.
- Noack H. and M. Schrooten (2009) *Die Zukunft der Landesbanken –Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell. Kurzgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Koetter, M. (2006), « Measurement matters- Input price proxies and bank efficiency in Germany », *Journal of Financial Services Research* 30, 199-225.
- Liikanen, E. et al. (chairman, 2012), *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*.
- OECD (2009), *The Financial Crisis. Reform and Exit Strategies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073036-en>.
- OECD (2011), *Bank Competition and Financial Stability*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120563-en>.
- OECD (2014), *Economic Survey of the Euro Area*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-euz-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-euz-2014-en).
- Schich, S. and B. Kim (2011), *Systemic Financial Crises: How to fund resolution. Financial Market Trends* Vol. 2010, Issue 2, pp. 1-33, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/fmt-v2010-2-en>.
- Schmielewski, F. and T. Wein (2012), « Are private banks the better banks? An insight into the principal-agent structure and risk-taking behavior of German banks », *University of Lüneburg Working Papers Series in Economics* No. 236.
- ul Haq, Mahbub, I. Kaul and I. Grunberg (editors,1996) , *The Tobin Tax -coping with financial volatility*, Oxford University Press, Oxford.



## Chapitre 2

# Relever le potentiel des secteurs orientés sur le marché intérieur

*Au cours de la dernière décennie, le secteur manufacturier allemand, qui joue un rôle important dans les exportations, a enregistré de bons résultats, en termes de hausse de la productivité de la main-d'œuvre comme de compétitivité internationale. Le secteur des services en revanche affiche des taux de croissance bien plus modestes. Il semble que la concurrence y ait souvent été entravée du fait de la protection des entreprises en place. Réformer et déréglementer les secteurs orientés sur le marché intérieur, notamment les industries de réseau, l'artisanat et les services professionnels, permettrait de libérer le potentiel de croissance caché et serait bénéfique pour l'économie dans son ensemble, et contribuerait en outre à renforcer la demande intérieure et à réduire la dépendance par rapport aux exportations.*

**I**l sera question dans le présent chapitre des politiques réglementaires en vigueur sur différents marchés, principalement dans le secteur des services. Certaines d'entre elles ont déjà étudiées dans de précédentes *Études économiques de l'Allemagne* et feront ici l'objet d'un examen approfondi qui doit aboutir à des propositions plus détaillées aux fins d'une réforme de la réglementation.

Dans les pays à haut revenu, le secteur des services est, de toute l'économie, celui qui contribue le plus à la création de richesse. En Allemagne cependant, sa contribution était, en 2012, la plus faible des dix principales économies de la zone euro, avec 69 % de la valeur ajoutée globale, ce qui s'explique par l'apport relativement important des activités manufacturières. Passée de 62 à près de 70 % au cours de la dernière décennie du XXe siècle, cette contribution est plutôt stable depuis. Si la productivité du travail, rapportée au total des heures travaillées, a crû dans le secteur manufacturier au rythme de 2.6 % par an entre 2000 et 2011, les gains mesurés dans le même temps pour le secteur des services ne sont pas tout à fait de l'ordre de 1 %. Comparés à ceux d'autres pays de l'OCDE, les services de télécommunication se révèlent particulièrement sous-performants, tout comme les services professionnels, scientifiques et techniques. La productivité du travail constatée dans ces derniers a même diminué au rythme de 2 % l'an.

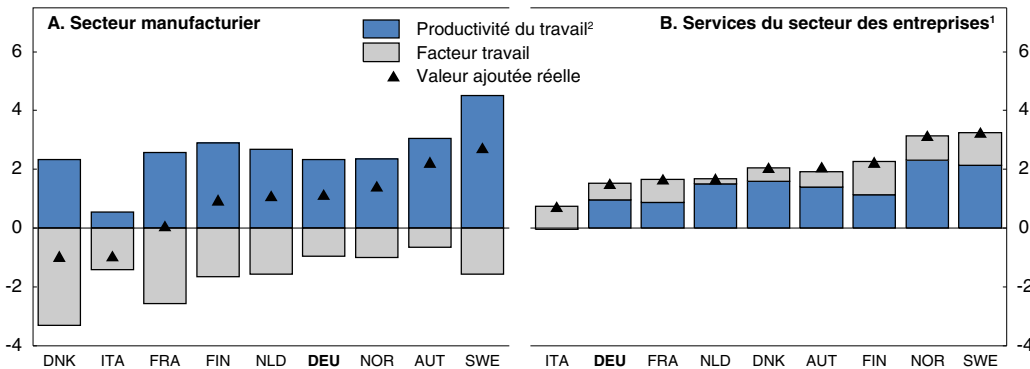
D'un autre point de vue, tant l'industrie manufacturière que les services aux entreprises ont gagné environ 20 % de valeur ajoutée réelle entre 2000 et 2011. À noter toutefois que les effectifs ont diminué de 7.3 % (soit 570 000 emplois) dans la première tandis qu'ils augmentaient de 12 % (soit 1.9 million d'emplois) dans les seconds. Les écarts que cela induit entre les deux secteurs en termes de progression de la productivité du travail (graphique 2.1) ont également une incidence sur la qualité des emplois, les profils de compétences et le niveau de formation demandé, si l'on part du principe que la rémunération des travailleurs est fonction de leur productivité marginale.

### **La réglementation des marchés de produits est devenue plus propice à la concurrence, même si des obstacles subsistent dans certains services**

L'Allemagne, qui a considérablement amélioré sa réglementation des marchés de produits (RMP) au cours des quinze dernières années, figurait en 2013 parmi les cinq premiers pays, sur 33 étudiés, pour le résultat global relevé à l'aide de l'indicateur de RMP de l'OCDE. Comparativement à d'autres économies, les obstacles aux échanges et à l'investissement sont de moindre importance, et le recours au contrôle des prix et aux mesures contraignantes reste exceptionnel (graphique 2.2). Depuis 2008, les autorités allemandes ont multiplié les « guichets uniques » et allégé les charges administratives pesant sur les entreprises, avec par exemple la mise en place d'un statut simplifié de société à responsabilité limitée.

### Graphique 2.1. Croissance de la valeur ajoutée réelle et de la productivité dans les activités manufacturières et les services

Taux de croissance annuels moyen, 2000-11 ou dernière année disponible



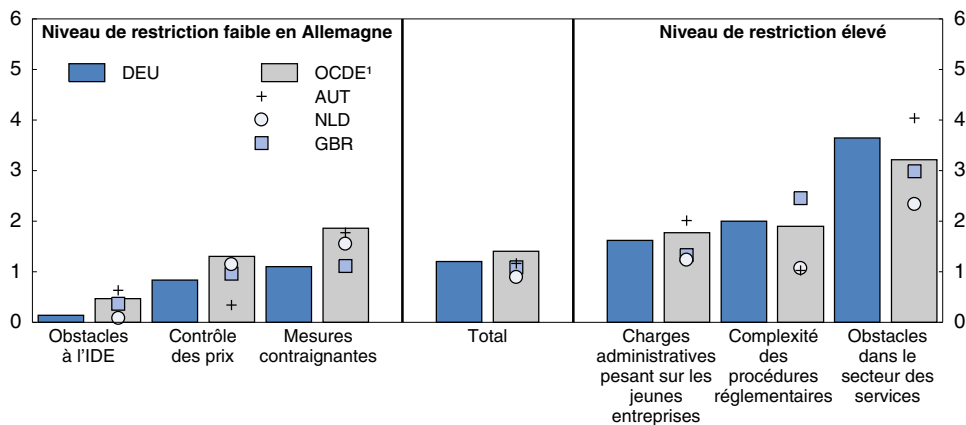
1. Les services du secteur des entreprises comprennent les catégories suivantes de la CITI REV 4 : commerce de gros et de détail, réparation de véhicules automobiles et de motocycles ; transport et entreposage ; hébergement et activités de services de restauration ; informations et communications ; activités financières et d'assurance ; activités professionnelles, scientifiques et techniques ; activités de services administratifs et d'appui, et excluent les activités immobilières.
2. La productivité du travail est calculée comme étant la valeur ajoutée réelle divisée par le nombre total d'heures travaillées.

Source : Base de données de l'Analyse structurelle (STAN) de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933033802>

### Graphique 2.2. Réglementation des marchés de produits

Sur une échelle de 0 (restrictions les plus faibles) à 6 (restrictions les plus fortes), 2013



1. Moyenne non pondérée de 29 pays, dont sont exclus les États-Unis, le Luxembourg, le Mexique, la Pologne et la Turquie.

Source : OCDE (2014), Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933034011>

Les entreprises en place dans les secteurs de services fermés à la concurrence internationale n'en demeurent pas moins très protégées par la réglementation allemande. Une séparation structurelle inexistante ou incomplète met un frein à la concurrence dans la plupart des industries de réseau. Les services professionnels restent quant à eux assez strictement encadrés, en comparaison internationale, et les procédures réglementaires allemandes comptent quant à elles parmi les plus complexes de la zone OCDE.

## Comment rendre les services plus innovants et plus productifs

L'ouverture de nouveaux marchés par la suppression des barrières en place et des restrictions superflues imposées par la réglementation, au même titre que le renforcement du jeu de la concurrence sur les marchés existants, est un préalable indispensable à la promotion de l'innovation, de la création d'emplois et de l'investissement dans le secteur des services. Dynamique et productif, ce secteur serait un facteur de stabilité économique à deux égards. Au plan national d'abord, et c'est là son principal atout, il donnerait un second et robuste pilier au modèle de croissance allemand qui fait reposer l'essentiel de l'activité économique sur l'industrie manufacturière et les exportations. On s'aperçoit d'ailleurs qu'une réglementation propice à la concurrence dans les secteurs de services profite aussi à l'emploi et à la productivité dans les industries d'aval qui ont recours à ces services en tant qu'intrants (Bourlès et al., 2011). Ensuite, le raffermissement de l'économie serait bénéfique au plan international également et pourrait aider l'Allemagne à adopter une trajectoire croissance plus équilibrée vis-à-vis de ses partenaires commerciaux en soutenant la demande interne.

### **Les entreprises en place dans les industries de réseau pourraient être avantage exposées à la concurrence des nouveaux entrants**

#### **Télécommunications**

La communication de machine-à-machine (M2M), désignée également sous le nom d'« internet des objets », semble destinée à devenir le principal ressort de la croissance du marché. Appareils et dispositifs sont appelés à être de plus en plus à même de communiquer entre eux de manière autonome via les réseaux mobiles. La communication M2M s'impose rapidement dans les secteurs automobile et de l'énergie (avec par exemple les compteurs intelligents) ou pour des applications technologiques donnant corps au concept de « villes intelligentes » (régulation des feux de signalisation, systèmes de péage). Les initiatives visant à créer dans ce secteur des conditions propices à la concurrence auraient d'importants avantages pour les consommateurs et pourraient ouvrir des perspectives considérables en matière d'innovation et de développement économique et social.

Des travaux de recherche réalisés par l'OCDE ont révélé le potentiel gigantesque que présente à cet égard la suppression des droits d'exclusivité dont fait l'objet la délivrance de cartes SIM (OECD, 2012). L'Allemagne est l'un des rares pays de l'Union européenne où la délivrance de ces cartes reste l'apanage des titulaires de fréquences mobiles et des équipementiers, à des fins d'essais pour ces derniers (CEPT, 2013). Le problème est essentiellement d'ordre réglementaire puisque rien n'empêche techniquement parlant de donner cette faculté à des tiers, comme les opérateurs de réseaux mobiles virtuels (MVNO) ou des opérateurs étrangers au secteur des télécommunications. À titre d'exemple, les constructeurs automobiles qui souhaitent installer des cartes SIM nécessaires au fonctionnement d'équipements de sécurité obligatoires ou les fabricants de compteurs intelligents ne peuvent revenir sur le choix de leur opérateur de réseau mobile une fois leurs produits distribués au grand public. Le remplacement des cartes SIM est en effet d'un coût prohibitif qui exclut tout recours ultérieur à la concurrence. Rien que pour l'automobile, la reprogrammation des cartes SIM d'origine pour changer d'opérateur de rattachement, si elle était rendue possible, générerait des économies évaluées entre 1 et 2 milliards EUR et permettrait d'élargir considérablement l'éventail des applications de l'informatique embarquée.

De même, un MVNO allemand, par exemple une grande enseigne, ne peut que revendre les cartes SIM délivrées par un opérateur mobile. S'il vient à changer d'opérateur de rattachement, il lui faut alors renvoyer des milliers de nouvelles cartes à ses clients. Par comparaison, une grande enseigne française ou néerlandaise n'a qu'à reprogrammer l'ensemble des cartes SIM en fonction du nouvel opérateur de réseau à l'expiration du contrat initial, et cela n'a pas la moindre incidence sur l'utilisateur final. Avec le développement de la communication M2M, une libéralisation de ce marché serait bénéfique pour les entreprises et les consommateurs dans les domaines d'activité les plus divers. Offrir aux entreprises de tous les secteurs la possibilité de passer d'un fournisseur de réseau à un autre sans solution de continuité, pour optimiser les coûts d'itinérance et gagner en fiabilité, entraînerait d'importantes économies de coûts et faciliterait l'introduction de nouveaux produits et services (OECD, 2012).

En privatisant les 32 % du capital de Deutsche Telekom, l'opérateur en place, qu'il détient encore, l'État renforcerait aux yeux du marché sa neutralité vis-à-vis de cet opérateur et de ses concurrents.

### **Secteur ferroviaire**

La poursuite de son intégration verticale sous la forme d'une société de holding incite Deutsche Bahn (DB), l'entreprise en place, à privilégier ses propres prestataires, au détriment de la concurrence, dans l'accès à ses infrastructures de transport dont dépendent 98 % des services ferroviaires (FNA, 2012). D'après l'Agence fédérale des réseaux (FNA, Bundesnetzagentur), les parts de marché des entreprises concurrentes ont plus ou moins stagné depuis 2009. Deutsche Bahn assure encore les trois quarts de l'ensemble du transport de fret, 87 % du transport de passagers courte distance et 99 % du transport de passagers longue distance ; il y a dès lors peu de chances d'amener les coûts, la qualité de service et les tarifs pratiqués à un niveau efficient. Les transports courte distance sont légèrement plus ouverts à la concurrence du fait qu'au niveau local l'attribution des marchés de services de transport public intervient en règle générale à l'issue d'une procédure d'appel d'offres.

Plusieurs cas de discrimination anticoncurrentielle ont été signalés. Ainsi, différents éléments du système de redevances appliqué par Deutsche Bahn ont été déclarés illégaux à plusieurs reprises par la justice ou proscrits par l'Agence fédérale des réseaux car ils portaient préjudice à la concurrence. Comme suite à une récente enquête de la Commission européenne, DB Energie, unique fournisseur de courant de traction sur le marché, s'est engagé à mettre en place cette année une nouvelle grille tarifaire et de séparer partiellement utilisation de son réseau de traction et fourniture de courant de traction. La discrimination anticoncurrentielle peut aussi prendre la forme d'un déni d'accès aux systèmes d'information et d'exploitation. Ce n'est que depuis 2011, et encore grâce à l'intervention du régulateur, que tous les concurrents jouissent d'un accès proportionné aux centres de contrôle des opérations, où sont prises les principales décisions quant à l'utilisation du réseau ferroviaire. Les fournisseurs de services de transport de passagers, en particulier, n'ont toujours pas un accès équitable à un système de billetterie commun. Il semblerait que le système actuel, exploité par DB Vertrieb, filiale de l'entreprise en place, fasse entrave à la concurrence du fait de l'application de redevances élevées aux tiers qui l'utilisent ou de l'opacité du mécanisme censé assurer le reversement aux concurrents de leur part des recettes tirées de la vente de billets communs. En janvier 2014, l'autorité allemande de la concurrence (Bundeskartellamt) a engagé à cet égard une procédure contre Deutsche Bahn.

La séparation structurelle entre gestionnaire des infrastructures et opérateurs de transport, préconisée par la Commission allemande des monopoles (Monopoly Commission, 2013a) et la Commission européenne dans son Quatrième paquet ferroviaire (EU, 2013a), laisse espérer un renforcement du jeu de la concurrence. Cette séparation pourrait intervenir sous la forme d'une privatisation des services de transport de Deutsche Bahn, entreprise en place verticalement intégrée, les infrastructures demeurant quant à elles dans le giron de l'État. L'opérateur public du réseau ferroviaire conserverait également le contrôle de tous les services relevant d'un monopole naturel, parmi lesquels la gestion des infrastructures, du trafic et du système de billetterie commun. Toutefois, l'accord de coalition conclu entre les partis politiques au pouvoir depuis novembre 2013 révèle que ceux-ci entendent conserver à Deutsche Bahn la structure intégrée qui est la sienne.

Si Deutsche Bahn doit rester une holding, il convient alors de renforcer les pouvoirs du régulateur, pour l'heure trop limités, afin de contrer la discrimination anticoncurrentielle. Le projet de loi portant réglementation du secteur ferroviaire (ERegG-E) ayant été rejeté en juillet 2013, le régulateur (l'Agence fédérale des réseaux) ne peut toujours pas exercer de surveillance sur les marchés s'il n'existe une sérieuse suspicion de pratique abusive, et en aucun cas à seule fin de collecter des informations sur ces marchés, la divulgation de telles informations se faisant sur la base du volontariat. Il n'a aucune compétence réglementaire pour enquêter sur les abus de marché liés à la fourniture de courant de traction et à l'émission de billets (Monopoly Commission, 2013a). Dans le cadre de la procédure ex ante de réglementation des prix, l'Agence fédérale des réseaux est tenue d'examiner les mécanismes de tarification proposés afin d'y déceler d'éventuelles irrégularités, mais ne dispose que de quatre semaines pour ce faire. Passé ce délai insuffisant, une modification des tarifs ne pourra être imposée que par le biais d'une régulation ex post. En l'état actuel, les demandes de consultation des archives des entreprises doivent être motivées individuellement et fondées en droit.

Les autorités devraient s'employer à renforcer le régulateur en élargissant le champ de ses compétences d'investigation et d'intervention. À l'exemple d'autres industries de réseau réglementées, il devrait exister un ensemble de règles claires pour contraindre les acteurs du marché à communiquer à intervalles réguliers des documents et des informations bien déterminés. Il est souhaitable de réformer le système de contrôle des prix afin d'introduire une réelle réglementation ex ante imposant que les mécanismes de tarification soient validés de manière préalable et dans leur intégralité. On laisserait ainsi moins de latitude à l'entreprise en place sur le marché pour exercer une discrimination à l'encontre des nouveaux entrants.

Il conviendrait également de faciliter l'accès des nouveaux entrants au matériel roulant. Les économies d'échelle dans la production de ce matériel et les coûts d'investissement élevés sont en effet susceptibles de décourager l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché. La durée des concessions publiques (15 ans au maximum) étant bien inférieure à la durée de vie du matériel roulant, le risque de valeur résiduelle que cela induit n'est pas négligeable. Tout porte à croire que l'entreprise en place en Allemagne, plutôt que de revendre son matériel roulant déclassé à des concurrents, préfère l'envoyer à la casse (EU, 2013b), ce qui est dans son intérêt si la diminution prévisible de sa rente de monopole excède la valeur résiduelle de ce matériel. C'est la raison pour laquelle l'autorité de tutelle devrait envisager de lui faire obligation de proposer à la vente son matériel roulant réformé avant de le mettre au rebut.

### **Services postaux**

Dans le secteur des services postaux, l'application à tous les prestataires en présence d'un régime de TVA identique stimulerait les entrées sur le marché en même temps que le jeu de la concurrence. Le service universel postal à l'échelle du pays est exempté de taxe sur la valeur ajoutée, ce qui a pour effet de préserver l'entreprise en place de la concurrence puisqu'un rival éventuel pratiquerait des prix supérieurs aux siens au moment de son implantation sur le marché. Le meilleur moyen de taxer équitablement des services identiques serait d'abolir l'exemption de TVA octroyée aux services postaux si une telle décision n'allait pas à l'encontre de la législation européenne en vigueur. À défaut, on pourrait supprimer la « fourniture de services dans l'ensemble du pays » en tant que condition requise pour bénéficier de l'exemption prévue par la législation nationale sur la TVA, de manière à accorder le même privilège aux acteurs de la concurrence opérant à l'échelon local ou régional (Monopoly Commission, 2011).

Il conviendrait que les autorités publiques se séparent des actifs de Deutsche Post encore en leur possession (21 % du capital, détenus par la banque KfW) afin de limiter au maximum le risque de conflit d'intérêts.

### **Énergies renouvelables**

Dans leur accord de coalition, les partis au pouvoir visent une diminution des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 80 à 95 % à l'horizon 2050 par rapport à 1990. Les seuls mécanismes du marché, tels que le système d'échange de certificats de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, ne permettront pas d'atteindre ces objectifs à long terme compte tenu des dysfonctionnements résultant d'externalités dues aux effets de l'innovation et à la réduction générale des émissions. Les marchés manquent par ailleurs de visibilité sur l'évolution à long terme des prix du CO<sub>2</sub> en raison de l'incertitude qui règne parmi les entreprises et de leurs taux d'actualisation élevés. Un mécanisme de soutien aux sources d'énergies renouvelables (SER) peut être la solution qui convient. La dépendance du pays vis-à-vis des SER s'est encore accrue depuis que la décision a été prise d'abandonner la production d'énergie nucléaire d'ici 2022.

Améliorer l'efficacité du mécanisme de soutien au regard de son coût est un défi de taille pour l'Allemagne. Les subventions à l'achat atteindront 0.8 % du PIB en 2014 et continueront vraisemblablement de progresser avec le système actuel. La coalition au pouvoir a affiché son intention de réformer de fond en comble la loi relative aux SER (Erneuerbare Energien Gesetz, EEG). Pour mener à bien cette réforme, il importe à la fois d'avoir une idée précise de la manière dont on entend, à long terme, intégrer les énergies renouvelables au marché et de définir dans cette optique les principales étapes à franchir et mesures à mettre en œuvre à plus ou moins brève échéance.

Un certain nombre de jalons sont posés dans l'accord de coalition. Ainsi, la vente directe de l'énergie issue de sources renouvelables, jusqu'à présent facultative, deviendra la norme pour toute nouvelle installation. Ce modèle commercial comprend des dispositions visant à inciter les producteurs d'énergie verte à prendre en considération les cours du marché dans leur décision de vente. Les nouvelles installations de production devront pouvoir être contrôlées par les gestionnaires du réseau électrique pour mieux assurer la stabilité de celui-ci. Plus important encore, il est prévu que le niveau des subventions sera déterminé par voie d'enchères à partir de 2018.

Les systèmes d'enchères ou de quotas sont deux solutions de substitution au système actuel qui contribueraient à mettre en évidence les prix pratiqués sur le marché et favoriseraient un emploi plus efficient des ressources. Un système de quota neutre du point de vue technologique (Monopoly Commission, 2013b) présente toutefois des inconvénients, notamment de par son manque de souplesse sur le long terme et les importants profits d'aubaine qu'il génère pour les fournisseurs utilisant des technologies relativement bon marché (Bofinger, 2013), inconvénients qui alourdissent le coût des subventions. De plus, l'introduction d'un tel système serait une petite révolution par rapport à l'existant et induirait des coûts de transition et d'ajustement non négligeables (Löschel et al., 2013).

Il apparaît de ce fait plus pragmatique d'ouvrir le système actuel aux mécanismes du marché. Afin de favoriser la stabilité du réseau et réduire le coût de son renforcement ou de son extension, les subventions devraient être ainsi conçues qu'elles tiennent compte des coûts, au niveau local, des réseaux de capacité limitée. Le système des tarifs d'achat pourrait se transformer progressivement en un système d'enchères, dans lequel les investisseurs offrent une prime d'un montant fixe, versée aussi longtemps que l'installation est exploitée (Kopp et al., 2013). Il est important d'avoir un cadre concurrentiel, par exemple un système d'enchères, pour que l'évolution du marché et les signaux de prix soient pris en considération dans les décisions touchant l'investissement et la production d'énergie.

### ***La réglementation des services professionnels demeure restrictive***

Le sous-indicateur RMP relatif aux obstacles dans le secteur des services, dans lequel les services professionnels (avocats, notaires, fiscalistes, architectes et ingénieurs) pèsent pour moitié, place l'Allemagne en 19<sup>e</sup> position sur 33 pays de l'OCDE pour ce qui est des restrictions imposées par la réglementation, eu égard tant à la rigueur de l'encadrement des conditions d'exercice qu'à l'ampleur des obstacles à l'entrée sur le marché. La réglementation relativement stricte des services professionnels explique peut-être en partie la piètre productivité du secteur. Une déréglementation de ces services pourrait avoir une incidence significative sur l'économie sachant qu'ils contribuent au PIB à hauteur de 10 % environ (IFB, 2012) et recèlent un potentiel insoupçonné pour le développement de services annexes, qui font actuellement l'objet de dispositions réglementaires variées.

Dans certains services professionnels ou autres, la réglementation sous diverses formes s'est accumulée au fil du temps, répondant à des objectifs divers comme la protection des consommateurs ou des préférences sociétales. Ainsi en est-il de l'obligation de s'affilier à un organisme consulaire, décidée au vu des avantages de l'autoréglementation sur le plan de l'efficacité par rapport aux coûts et du rôle spécifique dévolu à ces organismes en matière de formation professionnelle. Elle s'applique à plus de 3.6 millions d'entreprises, membres des chambres de commerce, à 484 000 professionnels libéraux (IFB, 2012) et à près d'un million d'entreprises, affiliées aux chambres d'artisanat (DIHK, 2012 ; StBA, 2013). Les chambres professionnelles et d'artisanat représentent des secteurs et des activités distincts qu'elles règlementent de manière autonome, le risque corollaire étant qu'elles fassent obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs. Aussi conviendrait-il de s'assurer que l'obligation d'affiliation à ces organismes et l'autoréglementation n'ont pas pour effet inopiné la mise en place de tels obstacles. Il serait opportun de déterminer si les buts recherchés ne peuvent être atteints tout aussi efficacement en procédant de manière plus adaptée.



L'artisanat est un acteur clé du système de formation et d'enseignement professionnels. Rapporté au total des effectifs, le nombre d'apprentis y est deux fois plus élevé que dans les autres secteurs. Environ 95 % de ces apprentis suivent une formation dans l'une des 41 professions artisanales dont l'exercice en indépendant est réservé aux seuls titulaires d'un diplôme de l'enseignement professionnel supérieur (zulassungspflichtiges Handwerk). On dénombrait, en 2010, 480 000 entreprises relevant de l'une de ces professions, qui employaient 10 % des actifs occupés pour un chiffre d'affaires de 453 milliards EUR (StBA, 2013). À défaut du diplôme requis, le chef d'entreprise doit être détenteur d'un certificat d'apprentissage et justifier de six années d'expérience professionnelle, dont quatre à un poste à responsabilités. La protection du consommateur et la dangerosité de ces professions sont les motifs généralement invoqués à l'appui de ces restrictions. Aucune qualification professionnelle n'est exigée des entrepreneurs dans aucun autre métier de l'artisanat. Le critère de la sécurité est vague et mériterait d'être reconsidéré pour certaines professions, tels les coiffeurs, les peintres et les plâtriers. Ce lien de subordination entre statut professionnel et niveau de qualification est spécifique à l'artisanat et aux services professionnels et ne se retrouve pas dans les autres domaines d'activité (informatique, commerce). L'obligation faite d'obtenir une « maîtrise artisanale » (Meisterbrief) dans certaines professions, notamment celles de coiffeur et de peintre, vise également à maintenir le nombre particulièrement important d'apprentis qu'elles drainent vers le système de formation et d'enseignement professionnels. Il y aurait toutefois lieu de se demander s'il n'est pas possible d'assouplir davantage les conditions d'installation sans nuire pour autant à l'équilibre de ce système.

### **Réglementation des prix**

La concurrence par les prix est bridée dans certains services professionnels où des prix partiellement contraignants sont fixés par le gouvernement ou, dans le cas des avocats et des notaires, par le Parlement, par voie législative. Les organismes consulaires jouent un rôle essentiel dans la réglementation des prix en leur qualité de groupes d'intérêts. Ils tendent à prendre fait et cause pour leurs membres, qui sont notamment favorables à la revalorisation des tarifs. Parmi les arguments avancés en faveur de la réglementation des prix figurent l'accès non discriminatoire des consommateurs aux biens publics et la protection de ces mêmes consommateurs grâce à la fourniture de services de qualité. L'argument de l'accès non discriminatoire peut être recevable dans le cas des avocats, compte tenu de la péréquation entre litiges mineurs et litiges majeurs, la valeur des litiges servant de base au calcul des dépens à la charge de la partie perdante et du montant de l'aide juridictionnelle. Les prix contraignants ont néanmoins été abolis en ce qui concerne la prestation de services extrajudiciaires par un avocat. L'argument semble en revanche moins convaincant dans le cas des architectes et des ingénieurs en bâtiment, dont les honoraires sont là encore fixés par le gouvernement.

La protection des consommateurs est généralement le motif invoqué pour justifier le maintien d'un encadrement des prix à l'égard des architectes et des ingénieurs. On part en effet du principe qu'un prestataire correctement rétribué offre des services de meilleure qualité (BAK, 2013). L'Allemagne étant le seul pays membre de l'Union européenne à réglementer les prix dans ces professions, il doit être possible de garantir la qualité de service par d'autres moyens, et probablement de manière plus libérale. La législation existante, qu'il s'agisse des dispositions relatives au niveau d'études ou de diplôme requis, de la loi sur les constructions ou de celle sur la protection des consommateurs, est bien

mieux adaptée à cet effet. Les pouvoirs publics auraient donc tout lieu de supprimer la réglementation des prix en ce qui concerne les architectes et les ingénieurs. Les notaires agissent en Allemagne en qualité de d'officiers publics et c'est la raison pour laquelle leurs honoraires sont eux aussi réglementés. Les Pays-Bas ont aboli la réglementation des tarifs dans cette profession en 1999. Les frais de mutation ont diminué par la suite de 30 à 40 %, une diminution qui n'a été que partiellement compensée par une hausse des honoraires demandés pour les services avec lesquels il existait auparavant une péréquation (Schmid and Pinkel, 2007). Le gouvernement allemand devrait envisager de libéraliser à son tour les tarifs des services notariaux.

Il serait possible de laisser davantage de latitude aux avocats pour déterminer les honoraires liés aux services de représentation juridique. On pourrait par exemple leur permettre de déroger pour certaines activités précises au principe de rémunération en fonction de la difficulté. Il s'agirait entre autres d'élargir les possibilités de pratiquer des honoraires « tout compris » ou au forfait et d'alléger les restrictions à la rémunération au résultat.

### **Droits d'exclusivité**

Après trois années d'expérience de la profession, et à condition de réussir un concours spécifique, les avocats peuvent être nommés notaires par l'administration. Les notaires jouissent de droits d'exclusivité pour ce qui est notamment de l'authentification d'actes, des services liés aux transferts de droits de propriété ainsi que des inscriptions au registre des sociétés et de la modification de ces registres.

L'exercice de certains de ces droits d'exclusivité pourrait être étendu à d'autres acteurs sans que la qualité de service ne s'en ressente ou que la protection des consommateurs ne soit mise en péril. C'est ainsi seulement que le coût pour le public diminuera, dans la mesure où les prestations considérées ne feront plus l'objet d'un tarif plancher fixé par la réglementation correspondante. Des services notariaux tels que l'établissement de statuts associatifs pourraient être assurés par des avocats ordinaires, voire par des juristes certifiés reçus au premier examen d'État (Diplomjurist). Pour prendre l'exemple des transactions immobilières, les formalités préalables et annexes à ces transactions, comme l'étude cadastrale préliminaire, l'établissement de l'acte de vente et son enregistrement par les services cadastraux après signature, pourraient tout aussi bien être accomplies par d'autres professionnels compétents. Ainsi au Royaume-Uni, la prestation des services afférents à la mutation de propriété est, depuis 1985, ouverte à des professionnels agréés n'ayant pas à justifier d'un niveau de qualification aussi élevé que celui des notaires. Conformément à la théorie des marchés disputables, on a assisté à une compression des prix pratiqués, peu avant l'ouverture du marché (Domberger and Sherr, 1987) et, dans une moindre mesure, après celle-ci également (Stephen et al., 1994). Au surplus, les droits d'exclusivité consentis aux notaires pour tout ce qui a trait au registre du commerce (Handelsregister) pourraient être supprimés sans difficulté. Une telle mesure serait particulièrement bénéfique pour les jeunes entreprises car elle allègerait considérablement les coûts d'entrée sur le marché.

D'après une récente édition du rapport Doing Business de la Banque mondiale (World Bank, 2013), l'Allemagne n'arrive qu'en 111<sup>e</sup> position sur 189 économies étudiées pour ce qui est de la facilité avec laquelle on peut y créer une entreprise, et ce malgré la mise en place dernièrement de guichets uniques pour les nouveaux entrepreneurs. L'Allemagne se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE quant aux délais, aux formalités et au coût attachés à la création d'une entreprise, sachant que formalités et coûts ont à voir

directement avec les services notariaux. De plus, les entreprises devraient pouvoir accomplir elles-mêmes les démarches relatives à leur immatriculation dès lors qu'on les juge à même de remplir leurs propres déclarations d'activité (Gewerbeanmeldung) et déclarations fiscales. Les pouvoirs publics devraient par ailleurs réfléchir à la possibilité d'ouvrir les activités de conseil et de représentation juridiques à d'autres professions, par exemple aux juristes agréés justifiant d'un minimum d'expérience.

### **Autres restrictions**

Toutes les restrictions à la publicité qui subsistent dans la loi fédérale relative aux avocats et dans le code de déontologie devraient être abolies. En tout état de cause, la publicité, sous toutes ses formes, est régie par le droit de la concurrence. Les exigences concernant l'actionnariat des sociétés à responsabilité limitée d'avocats, de fiscalistes, d'architectes ou d'ingénieurs, en vertu desquelles la majorité des actions et des votes doivent rester aux membres de la profession considérée, sont un obstacle à la constitution de telles sociétés. Il conviendrait donc d'envisager leur abandon.

### **Recommandations pour relever le potentiel des secteurs orientés sur le marché intérieur**

#### **Industries de réseau**

##### **Télécommunications**

- Libéraliser la fourniture de cartes SIM.
- Céder la participation résiduelle de l'État au capital de Deutsche Telekom.

##### **Secteur ferroviaire**

- Envisager de séparer gestion des infrastructures et activités ferroviaires. Un gestionnaire public d'infrastructures pourrait avoir la responsabilité de tous les services relevant d'un monopole, notamment la gestion du trafic et celle d'un système de billetterie commun
- Faciliter l'accès des nouveaux arrivants sur le marché au matériel roulant.
- Accroître le rôle du régulateur en renforçant ses compétences d'investigation et d'intervention. Passer à une réglementation ex ante pleine et entière pour les conditions d'accès au réseau

##### **Services postaux**

- Assurer un traitement identique de tous les prestataires de services en ce qui concerne la taxation de la valeur ajoutée.
- Céder la participation résiduelle de l'État au capital de Deutsche Post.

##### **Énergies renouvelables**

- Optimiser les tarifs d'achat en les liant à l'évolution du marché. Envisager des réformes propres à faire évoluer le système de soutien actuel vers un système d'adjudication sur offres concurrentes.

##### **Services professionnels et artisanat**

- Vérifier que l'obligation d'affiliation aux chambres professionnelles et d'artisanat ainsi que l'autoréglementation ne créent pas des obstacles pour les nouveaux arrivants et assouplir les conditions d'installation lorsque cela est possible.

### **Recommandations pour relever le potentiel des secteurs orientés sur le marché intérieur (suite)**

- Étudier s'il est possible de libéraliser davantage l'accès aux métiers de l'artisanat sans nuire à l'équilibre du système de formation et d'enseignement professionnels.
- Abandonner la réglementation des prix dans certains services professionnels. Abolir les tarifs réglementés pour les architectes et les ingénieurs et envisager un assouplissement de la réglementation des prix en ce qui concerne les notaires. Donner aux avocats la possibilité de déroger en davantage d'occasions au principe de la rémunération en fonction de la difficulté, par exemple en les autorisant à pratiquer des honoraires « tout compris » et en développant la rémunération au résultat.
- Restreindre les droits d'exclusivité. Permettre par exemple aux entreprises de s'immatriculer au registre du commerce sans l'intermédiaire d'un notaire et étendre à d'autres professions qualifiées la prestation de services annexes en matière de mutation de propriété. Restreindre les droits d'exclusivité accordés aux avocats pour ce qui est du conseil et de la représentation juridiques.
- Reconsidérer les restrictions pesant sur les activités commerciales. Abolir toutes les restrictions qui touchent encore la publicité des avocats. Envisager la suppression de celles concernant l'actionnariat des sociétés à responsabilité limitée d'avocats, de fiscalistes, d'architectes ou d'ingénieurs.

### **Bibliographie**

- BAK (2013), Jahresbericht 2012/2013 zur 86. Bundeskammerversammlung, Bundesarchitektenkammer, Berlin. Bofinger, P. (2013), Förderung fluktuierender erneuerbarer Energien: Gibt es einen dritten Weg?, Gutachten im
- Rahmen des Projekts « Stromsystem – Eckpfeiler eines zukünftigen Regenerativwirtschaftsgesetzes », Würzburg.
- Bourlès, R. et al. (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », Review of Economics and Statistics, Vol. 95(5), 1750-1768.
- CEPT (2013), ECC Report 212: Evolution and Use of E.212 Mobile Network Codes, European Conference of Postal and Telecommunications Administrations, Electronic Communication Committee, Copenhagen.
- DIHK (2012), Zahlen und Fakten, Deutscher Industrie- und Handelskammertag.
- Domberger, S. and A. Sherr. (1987), « Competition in Conveyancing: An Analysis of Solicitors' Charges 1983-85 », Fiscal Studies, No. 8, 17-28.
- EU (2013a), The Fourth Railway Package – Completing the Single European Railway Area to Foster European Competitiveness and Growth, EU Commission, Brussels.
- EU (2013b), « European Rail: Challenges Ahead », EU Commission Memo/13/45, EU Commission, Brussels. FNA (2012), Tätigkeitsbericht 2011: Eisenbahnen, Bundesnetzagentur, Bonn.
- IFB (2012), Die Lage der Freien Berufe, Institut für Freie Berufe, Nürnberg.
- Kopp et al. (2013), Wege in ein wettbewerbliches Strommarktdesign für erneuerbare Energien, Mannheim.
- Löschel, A. et al. (2013), « Der deutsche Strommarkt im Umbruch: Zur Notwendigkeit einer Marktordnung aus einem Guss », Wirtschaftsdienst, 2013/11.
- Monopoly Commission (2011), « Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen », Sondergutachten, 62, Bonn. Monopoly Commission (2013a), « Bahn 2013: Reform zügig umsetzen! », Sondergutachten, 64, Bonn.

- Monopoly Commission (2013b), « Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende », Sondergutachten, 65, Bonn.
- OECD (2012), « Machine-to-Machine Communications: Connecting Billions of Devices », Digital Economy Papers, No. 192, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9gsh2gp043-en>.
- Schmid, C. and T. Pinkel (2007), « Die Regulierung rechtlicher Dienstleistungen bei Grundstücksgeschäften zwischen Wettbewerbs- und Verbraucherschutz », Hanse Law Review, Vol. 2007/3, 5-22.
- StBA (2012), « Finanzen und Steuern, Lohn- und Einkommensteuer », Fachserie 14, Reihe 7.1, Berichtsjahr 2007, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- StBA (2013), « Produzierendes Gewerbe, Unternehmen, tätige Personen und Umsatz im Handwerk », Fachserie 4, Reihe 7.2, Berichtsjahr 2010, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Stephen, F.H., J.H. Love and A.A. Paterson (1994), « Deregulation of Conveyancing Markets in England and Wales », Fiscal Studies, 15, 102-118.
- World Bank (2013), Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small- and Medium-Size Enterprises, World Bank, Washington, DC.



## Chapitre 3

# Rendre la croissance économique plus inclusive

Alors que les réformes du marché du travail appliquées dans le passé ont été bénéfiques en termes d'emploi, le risque de pauvreté relative et les inégalités de revenu n'ont quasiment pas changé ces dernières années. Certains groupes sociaux restent particulièrement vulnérables, notamment les travailleurs non réguliers, les chômeurs et les personnes peu qualifiées. Ceux qui travaillent exercent généralement des emplois peu stables et mal rémunérés, et leur mobilité salariale est faible. Il est nécessaire de poursuivre les efforts pour rendre la croissance économique plus inclusive et faire en sorte que les plus vulnérables puissent en bénéficier et y contribuer davantage, ainsi que pour atténuer les inégalités de revenu et de bien-être. Il s'agit notamment d'améliorer les perspectives professionnelles des plus vulnérables ; d'accroître la mobilité à la hausse des revenus parmi les personnes défavorisées ; de renforcer les compétences au bas de l'échelle ; de réviser le système de prélèvements et de prestations pour améliorer les incitations et assurer une redistribution efficiente et bien ciblée ; et de rendre l'assurance santé et l'assurance retraite plus inclusives.

### Malgré la vigueur du marché du travail, le risque de pauvreté relative et les inégalités n'ont guère reculé

En Allemagne, les inégalités et la pauvreté relative sont inférieures aux niveaux observés dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Elles se sont accentuées à partir du milieu des années 90, comme ailleurs, bien que les inégalités de revenu ne se soient pas creusées depuis 2004 (graphique 3.1, partie inférieure). Depuis le milieu des années 90, la croissance du PIB profite davantage aux ménages aisés qu'aux ménages modestes. L'écart entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres, en termes de revenu disponible, s'est accru davantage que dans nombre d'autres économies de l'OCDE, surtout avant 2005. La pauvreté relative s'est surtout aggravée dans l'est du pays, touchant 20 % de la population en 2009, soit près de deux fois plus qu'à l'ouest. Si les écarts de revenu disponible réel des ménages ne se sont guère resserrés entre l'est et l'ouest au début des années 2000, on voit s'opérer une certaine convergence depuis 2005 (Grabka et al., 2012).

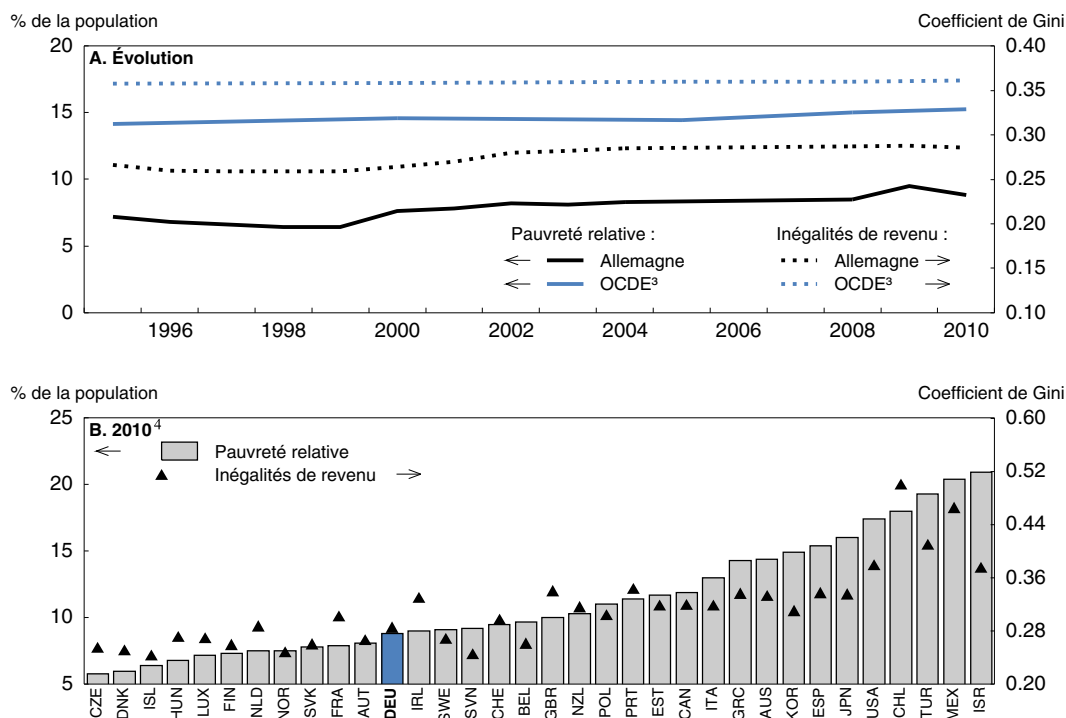
Grâce à la bonne tenue du marché du travail, et contrairement à ce que l'on observe dans beaucoup d'autres pays européens, le revenu des ménages allemands augmente depuis 2007 aux deux extrémités de l'échelle (OECD, 2012 et 2013a). Néanmoins, malgré la croissance soutenue de l'emploi et une forte baisse du chômage, largement imputables aux grandes réformes du marché du travail du milieu des années 2000 (OECD, 2012a), les inégalités de revenu n'ont pas vraiment diminué au cours de cette période, aussi bien dans l'absolu que par rapport aux évolutions moyennes observées dans les pays de l'OCDE. Pour autant qu'on puisse en juger, le risque de pauvreté relative s'est même accru (OECD, 2013a). Plusieurs des facteurs mis en évidence par Kierzenkowski et Koske (2012) pour expliquer les inégalités de revenu semblent particulièrement pertinents dans le cas de l'Allemagne (encadré 3.1).

#### **Les inégalités de revenu marchand, de patrimoine et de bien-être sont marquées**

Les inégalités de revenu marchand sont plus marquées que dans beaucoup d'autres économies de l'OCDE (graphique 3.2). Leur accroissement sur le long terme s'explique par des écarts de salaire de plus en plus grands et par une distribution particulièrement inégale des revenus du travail indépendant (OECD, 2012b). Cela étant, les impôts et les transferts monétaires contribuent dans une plus large mesure à atténuer les inégalités de revenu marchand et le risque de pauvreté que dans la plupart des autres pays. D'après les données les plus récentes, le système allemand de prélèvements et de prestations réduit les inégalités de près de 30 % au sein de la population d'âge actif.

En dehors des inégalités de revenu constatées de façon statique, à un moment donné, la probabilité qu'à un individu de se déplacer vers le haut ou vers le bas de l'échelle des revenus (autrement dit sa mobilité en termes de revenu, souvent mesurée par les changements de quantile) est une donnée importante pour mesurer les inégalités tout au long de la vie. De ce point de vue, les ménages sans emploi et les ménages à faible revenu sont particulièrement pénalisés dans la mesure où une faible mobilité ascendante



Graphique 3.1. **Pauvreté relative<sup>1</sup> et inégalités de revenu<sup>2</sup>**

1. Le taux de pauvreté relative est égal au pourcentage des ménages dont le revenu disponible équivalent (après impôts et transferts) est inférieur à 50 % du revenu médian.
  2. Les inégalités de revenu sont mesurées par le coefficient de Gini sur la base du revenu disponible des ménages. Elles se situent entre 0 (égalité parfaite) et 1 (cas où un individu reçoit la totalité des revenus).
  3. Moyenne pondérée par la population pour 20 pays.
  4. 2011 pour le Chili ; 2009 pour la Hongrie, l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Turquie.
- Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033859>

augmente le risque de connaître des épisodes de pauvreté prolongés ou répétés (OECD, 2008a) et les empêche de bénéficier d'une croissance économique plus vigoureuse et d'y contribuer. Il est donc inquiétant de constater que la mobilité du revenu disponible équivalent diminue depuis la fin des années 90, en particulier pour les ménages les plus modestes (German Council of Economic Experts, 2011 and 2013) et surtout dans l'est du pays. La mobilité salariale ayant également diminué de façon régulière entre 1976 et 2008 (Aretz, 2013), le risque de pauvreté relative a augmenté dans le secteur des bas salaires, situation qui s'explique dans une large mesure par la dégradation de la stabilité de l'emploi et de certaines caractéristiques comme les périodes de chômage, l'ancienneté et le secteur d'activité (Riphahn and Schnitzlein, 2011).

Les prestations en nature financées par les collectivités publiques, notamment les services de santé et d'éducation, ont un effet redistributif important, mais elles ne sont pas prises en compte dans les mesures monétaires des inégalités de revenu et du risque de pauvreté relative. En Allemagne, elles représentent une part non négligeable des dépenses, en proportion du PIB, mais leur effet redistributif semble relativement limité, peut-être parce qu'elles sont mal ciblées (OECD, 2011 ; Verbist et al., 2012 ; Adema et al., 2011).

### Encadré 3.1. Déterminants de la hausse des inégalités de revenu et du risque de pauvreté relative

*Progrès technologique biaisé en faveur du travail qualifié* : dans nombre de pays de l'OCDE, le marché du travail est devenu bipolaire, la technologie informatique ayant aplati le milieu de la distribution des salaires et de l'emploi où les travailleurs accomplissent des tâches exigeant des qualifications mais routinières, ce qui s'est traduit par un accroissement des inégalités de revenu au sommet et par leur diminution à la base. Ce schéma s'observe notamment en Allemagne (Dustmann et al., 2009 ; Spitz-Oener, 2006).

*Éducation*: il existe une corrélation négative entre les inégalités de salaire et le niveau moyen de formation. En Allemagne, le rendement de l'éducation est assez stable dans le temps (Prasad, 2004 ; OECD, 2013d). D'autre part, plus le niveau de formation est élevé, plus le niveau de bien-être l'est aussi, en partie du fait que les emplois exercés sont plus gratifiants.

*Échanges internationaux* : la mondialisation semble avoir des retombées importantes pour au moins certaines catégories de travailleurs. En particulier, les délocalisations réduiraient l'emploi et les salaires des travailleurs moyennement qualifiés qui exécutent des tâches de routine, accentuant ainsi la dualité du marché du travail.

*Immigration* : l'immigration a un faible impact sur les travailleurs autochtones et des effets négatifs importants sur les salaires ou l'emploi des cohortes d'immigrés précédentes, ce qui n'a globalement que peu d'incidence sur les inégalités de revenu du travail (D'Amuri et al., 2010 ; Steinhardt, 2011).

*Réglementation du marché du travail* : elle a été assouplie au cours des vingt à vingt-cinq dernières années dans de nombreux pays de l'OCDE. La baisse du taux de syndicalisation et du salaire minimum relatif observée dans nombre de pays fait surtout sentir ses effets au bas de l'échelle des salaires. Cependant, comme un grand nombre d'autres composantes de la réglementation (législation sur la protection de l'emploi, salaire minimum, etc.) ont un effet inverse sur la dispersion de l'emploi et des salaires, l'impact global en termes d'inégalités est indéterminé (OECD, 2011). Pour l'Allemagne, il n'y a guère lieu de penser que les réformes du marché du travail effectuées au milieu des années 2000 ont accru les inégalités.

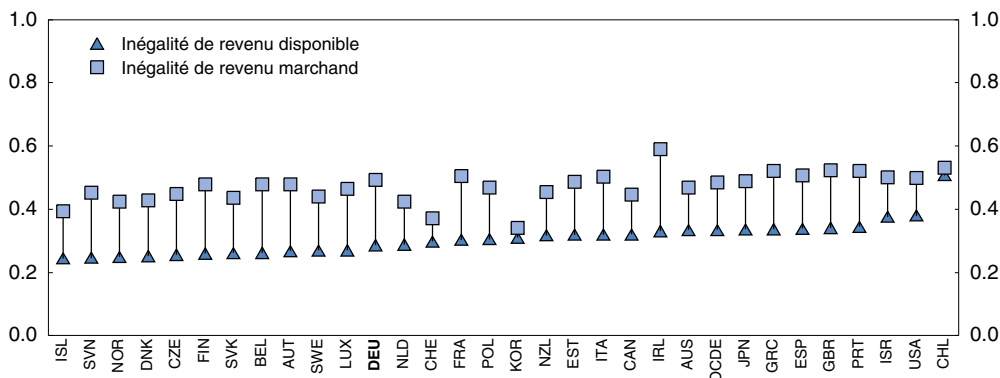
*Structure des ménages* : l'évolution de la structure des ménages, caractérisée par une tendance à l'augmentation du nombre de personnes seules, est un facteur important de pauvreté au niveau microéconomique (OECD, 2008a). Elle s'explique notamment par le fait que les réformes du marché du travail entreprises au milieu des années 2000 ont incité les allocataires des minima sociaux à former des ménages d'une seule personne (Peichl et al., 2010). Il est probable que la diminution de la taille des ménages par suite de séparation des couples affecte surtout les conjoints ayant de bas revenus et leurs enfants.

La répartition du patrimoine est plus inégale que celle du revenu et cette inégalité s'accroît (German Council of Economic Experts, 2009). En outre, le patrimoine est moins bien réparti entre les ménages que dans d'autres économies européennes (graphique 3.3). À 37 %, la part des ménages qui ne possèdent aucun bien ni aucun actif est assez importante. Les 10 % des ménages les plus riches perçoivent 31 % des revenus bruts et possèdent 59 % du patrimoine net (Deutsche Bundesbank, 2013).


Le nombre relativement important de ménages de petite taille peut expliquer dans une certaine mesure la forte proportion de faibles patrimoines en Allemagne. L'immobilier, principale composante du patrimoine net des ménages, est fortement concentré entre les

### Graphique 3.2. Effet des prélèvements et transferts nets sur l'inégalité<sup>2</sup> des revenus<sup>1</sup>

Coefficient de Gini, 2010<sup>3</sup>

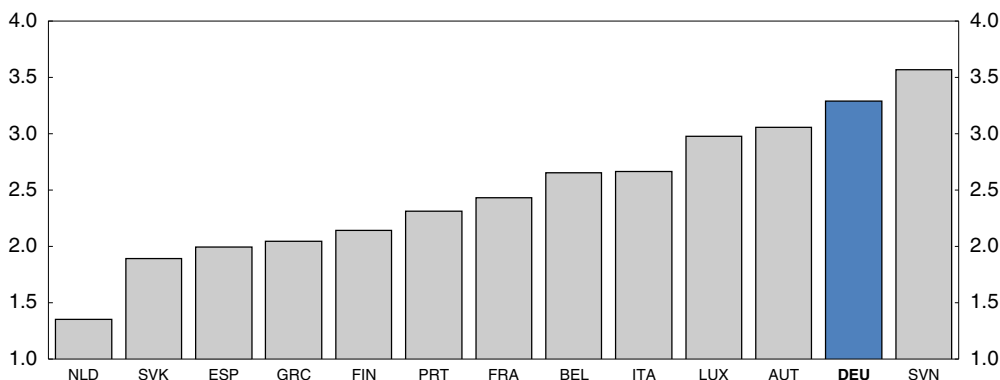


1. On entend par revenu les revenus monétaires, à l'exclusion des éléments imputés comme la production domestique et les loyers imputés, régulièrement perçus par les ménages au cours de l'année. Le revenu marchand (avant impôts et transferts) comprend les salaires (répartis entre le chef de ménage, le conjoint et les autres membres du ménage), les revenus du travail indépendant et les revenus du capital (loyers, dividendes et intérêts).
  2. L'inégalité des revenus est mesurée par le coefficient de Gini appliqué au revenu marchand équivalent et au revenu disponible pour l'ensemble de la population. L'indicateur est compris entre 0 (égalité parfaite) et 1 (situation où un individu reçoit la totalité des revenus).
  3. 2011 pour le Chili ; 2009 pour l'Irlande, le Japon, la Suisse et la Nouvelle-Zélande. Le coefficient de Gini appliqué au revenu disponible n'est pas disponible pour la Hongrie, le Mexique et la Turquie. La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne des 26 pays pour lesquels on dispose des données de 2010, pondérée par la population.
- Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933034030>

### Graphique 3.3. Répartition du patrimoine net des ménages<sup>1</sup>

Rapport entre le quintile supérieur et le quintile inférieur, 2009<sup>2</sup>



1. Le patrimoine net correspond à la différence entre l'actif total des ménages et le total de leur endettement.
  2. 2010 pour l'Italie ; 2007 pour l'Espagne.
- Source : European Central Bank (2013), « The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – Statistical Tables », Avril.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933034049>

mains des plus fortunés (Deutsche Bundesbank, 2013 ; Andrews and Caldera Sánchez, 2011). Il est possible que le régime fiscal ait encouragé les ménages aisés à investir dans l'immobilier résidentiel (voir *infra*). L'écart de patrimoine entre l'est et l'ouest de l'Allemagne contribue aussi à la répartition inégale de la richesse au niveau national (Frick and Grabka, 2009).

D'après les critères mis au point par l'OCDE, qui couvrent onze aspects matériels et non matériels des conditions de vie, les ménages allemands jouissent d'un niveau relativement élevé de bien-être économique et affichent de bonnes performances pour la plupart des indicateurs considérés (OECD, 2013g). Cependant, en matière de bien-être, les résultats obtenus dans plusieurs domaines sont nettement meilleurs pour les individus qui disposent d'un haut revenu et d'un niveau de formation élevé que pour ceux qui se trouvent dans la situation inverse. S'agissant de l'état de santé (autoévalué), par exemple, la différence est très grande entre les personnes à haut revenu et les personnes à bas revenu. La forte incidence du milieu socio-économique sur la réussite scolaire est aussi le signe d'inégalités de conditions en matière de bien-être (graphique 3.4). De plus, pour 25 % des Allemands, le coût total du logement – sans les aides – représente 40 % ou plus du revenu disponible (10 % en moyenne dans les pays de l'OCDE ; OECD, 2013g).

### Identifier les plus vulnérables face au risque de pauvreté

Certaines catégories sociales – notamment les personnes peu qualifiées, les travailleurs non réguliers et les chômeurs – sont particulièrement vulnérables. Ces personnes sont confrontées à un risque élevé de pauvreté relative et, pour celles qui travaillent, connaissent une situation souvent caractérisée par des emplois instables, mal rémunérés et n'offrant que de médiocres perspectives de mobilité salariale.

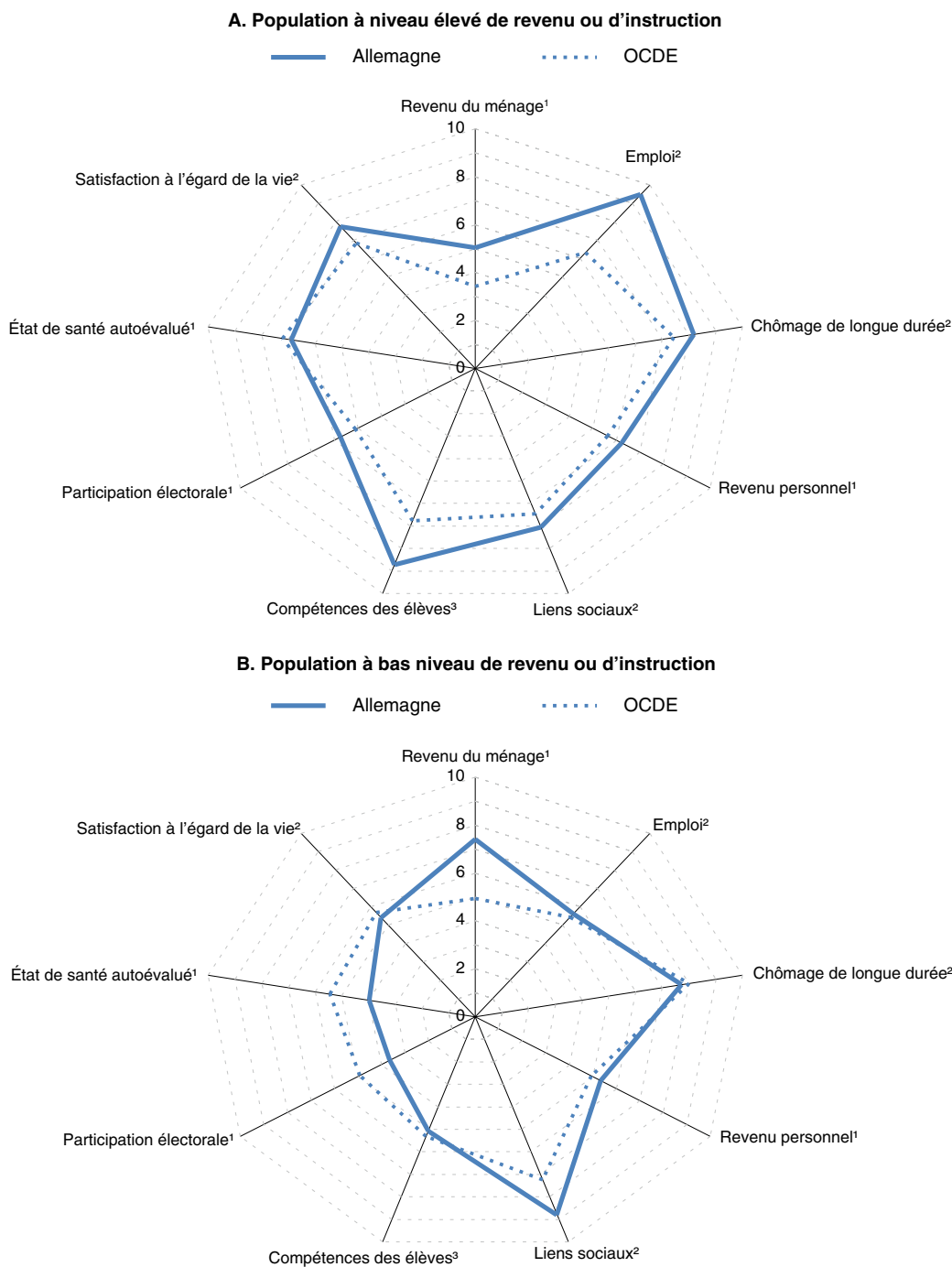
#### ***Le secteur des bas salaires est vaste et comprend de nombreux travailleurs peu qualifiés***

L'emploi à bas salaire, qui a progressé entre 2006 et 2010, a une incidence particulièrement marquée parmi les travailleurs peu qualifiés et les femmes (graphique 3.5). Bien que les personnes peu qualifiées ne constituent qu'une faible proportion de la population, une part relativement importante des travailleurs à bas salaires ont de faibles qualifications. On pourrait y voir la preuve d'une bonne adéquation entre l'offre et la demande d'emplois, mais c'est aussi le signe que des efforts mieux ciblés en faveur de la formation amélioreraient considérablement les perspectives de revenu de ces travailleurs. La forte proportion de femmes dans le secteur des bas salaires reflète en partie la grande différence qui existe avec les hommes en termes de salaire horaire. Des interruptions de carrière plus fréquentes et plus longues, une proportion de temps partiel plus importante dans l'emploi féminin et des différences d'orientation professionnelle peuvent expliquer pour partie cette situation (OECD, 2012h). L'écart de salaire médian entre hommes et femmes exerçant un emploi à plein-temps est l'un des plus marqués des pays de l'OCDE. Il est également très important dans le quintile inférieur de la distribution des rémunérations à plein-temps (OECD, 2013f).

#### ***Le risque de pauvreté des travailleurs non réguliers est élevé***

Si les réformes du marché du travail des années passées ont permis à davantage de travailleurs de trouver un emploi, le risque de pauvreté est élevé parmi les travailleurs non réguliers (ceux qui ne bénéficient que d'une protection de l'emploi relativement faible ou ont un accès limité à l'assurance chômage), ainsi que pour un grand nombre de travailleurs à temps partiel et de travailleurs indépendants, en particulier ceux qui n'emploient pas de salariés (tableau 3.1). Comme dans d'autres pays de l'OCDE, ces travailleurs sont souvent mal rémunérés, ont une faible mobilité salariale et sont moins bien protégés que les travailleurs permanents (OECD, 2012a).

Graphique 3.4. Indicateurs de bien-être, valeurs moyennes, 2013



Note : Les indicateurs sont normalisés de manière à varier entre 10 (meilleure performance) et 0 selon la formule suivante :  $(\text{valeur de l'indicateur} - \text{valeur minimum}) / (\text{valeur maximum} - \text{valeur minimum})$  multiplié par 10.


**Partie A :**

1. Population adulte du quintile supérieur de revenu ou de gains salariaux.
2. Population adulte diplômée de l'enseignement supérieur (niveaux 5 et 6 de la CITE).
3. Élèves de 15 ans appartenant au quintile supérieur de l'indice PISA de statut économique, social et culturel.

**Partie B :**

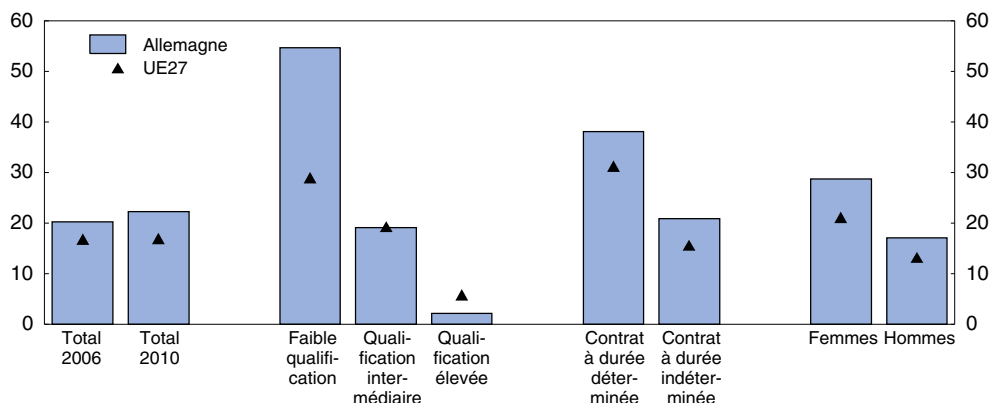
4. Population adulte du quintile inférieur de revenu ou de gains salariaux.
5. Population adulte ayant au mieux achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0 à 2 de la CITE).
6. Élèves de 15 ans appartenant au quintile inférieur de l'indice PISA de statut économique, social et culturel.

Source : Indicateur du vivre mieux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933034068>

### Graphique 3.5. Proportion de travailleurs à bas salaires<sup>1</sup> par niveau d'instruction<sup>2</sup>, par type de contrat et par sexe

En pourcentage de l'ensemble des salariés<sup>3</sup>, 2010



1. Les travailleurs à bas salaires sont ceux qui gagnent deux tiers ou moins du salaire horaire brut médian.
2. Les niveaux de qualification faible, intermédiaire et élevé correspondent respectivement aux niveaux d'instruction faible (inférieur au deuxième cycle du secondaire – niveaux 0 à 2 de la CITE), intermédiaire (deuxième cycle du secondaire et postsecondaire – niveaux 3 et 4 de la CITE) et élevé (enseignement supérieur – niveaux 5 et 6 de la CITE).
3. Ensemble des salariés à l'exception des apprentis travaillant dans des entreprises comptant plus de 10 salariés et exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie, sauf l'agriculture, la sylviculture et la pêche (NACE Rév. 2, section A) ; et l'administration publique (NACE Rév. 2, section O).

Source : Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933034087>

#### Tableau 3.1. Risque de pauvreté des travailleurs non réguliers, des travailleurs à temps partiel et des travailleurs indépendants

	Risque de pauvreté		Part de l'ensemble des travailleurs (en %)		
	1998	2008	1998	2008	2011
Emploi total	4.6	6.2	100.0	100.0	100.0
Travailleurs salariés	4.4	6.0	89.6	88.4	88.7
Travailleurs salariés permanents à plein-temps	3.1	3.2	73.2	66.1	66.5
Travailleurs salariés non réguliers					
Temporaires	10.8	16.5	5.8	7.9	7.9
Marginaux ( <i>minijobs</i> )	13.0	23.2	4.7	7.4	7.5
Intérimaires		8.5		1.8	2.2
Travailleurs à temps partiel	9.9	15.3	10.9	14.1	14.1
Travailleurs indépendants	6.7	7.7	10.4	11.6	11.3
Travailleurs indépendants sans salariés	9.3	10.3	5.1	6.5	6.3

Note : Ce tableau concerne les travailleurs âgés de 15 à 64 ans qui ne sont ni scolarisés, ni en formation. Le risque de pauvreté relative est évalué sur la base du revenu disponible moyen équivalent des ménages, au seuil de 60 %. L'emploi non régulier désigne ici les salariés temporaires, les travailleurs marginaux (*minijobs*) et les travailleurs intérimaires. Il existe des chevauchements entre les différentes formes d'emploi non régulier et l'emploi à temps partiel.

Source : Bureau fédéral de statistique.

Le travail à temps partiel est particulièrement développé chez les femmes : seulement 62 % de salariées travaillaient à plein-temps contre 74 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE en 2012. Or, le travail à temps partiel se caractérise par un risque élevé de pauvreté relative. Les possibilités d'évolution des travailleurs à temps partiel vers l'emploi permanent à temps plein sont souvent limitées, leur travail est instable, ils ont

généralement peu accès à la formation en cours d'emploi et peu de chances de s'élever dans l'échelle des revenus. Un nombre considérable de travailleurs à temps partiel vulnérables exercent des emplois marginaux (dits *minijobs*, voir l'encadré 3.3 ci-dessous). Ces facteurs de vulnérabilité sont atténués dans une certaine mesure au niveau du ménage, étant donné que, très souvent, le travailleur à temps partiel est le deuxième apporteur de revenu du foyer, mais il n'empêche que même dans les ménages à haut revenu, le deuxième apporteur de revenu court un risque de pauvreté relative future, par exemple en cas de reconstitution du ménage à la suite d'une séparation.

Le nombre de travailleurs occupés qui bénéficient d'une garantie de revenu minimum est passé à 3 % du total en 2011. La plupart d'entre eux exercent des emplois marginaux et 18 % sont des parents isolés (Bruckmeier et al., 2013). Environ 44 % des allocataires du revenu minimum qui trouvent un emploi continuent d'avoir besoin de ce complément de ressources et 45 % ne travaillent pas plus de six mois, ce qui nuit sans doute à leur mobilité salariale (Koller and Rudolph, 2011).

### Les chômeurs sont exposés à un risque très élevé de pauvreté relative

Un grand nombre de travailleurs non réguliers n'accumulent pas de droits aux prestations de chômage ou très peu alors qu'ils sont confrontés à un risque élevé de chômage. L'absence d'emploi touche particulièrement les familles monoparentales, qui représentent 5.9 % du total des ménages. Soixante-cinq pour cent des parents isolés occupaient un emploi en 2008, soit moins que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et la participation au marché du travail est particulièrement faible chez les femmes ayant des enfants de moins de quatre ans (Federal Ministry of Finance, 2012). Par ailleurs, le groupe des personnes qui approchent de l'âge de la retraite se caractérise par de faibles taux d'emploi et un risque élevé de pauvreté relative.

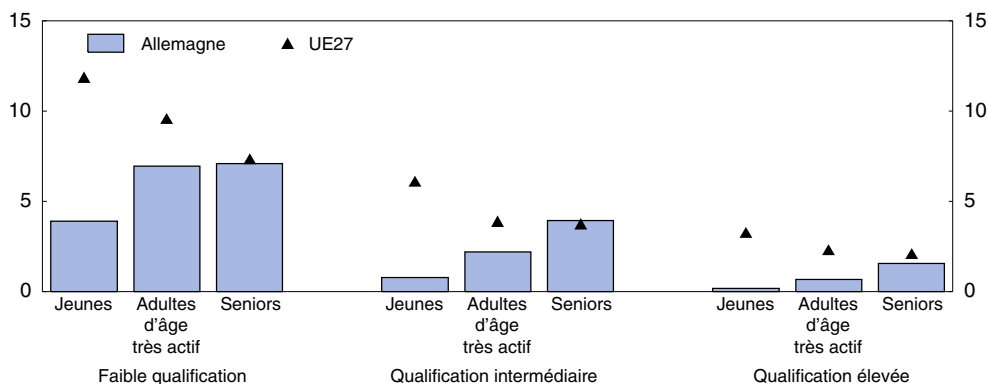
Bien que le chômage de longue durée ait diminué ces dernières années, il représente encore plus de 40 % du chômage total. Les chômeurs de longue durée sont particulièrement exposés au risque de pauvreté étant donné que les périodes de chômage prolongées réduisent la probabilité de retrouver un emploi et qu'au bout d'un certain temps, les personnes concernées arrivent en fin de droits. Le risque de chômage de longue durée est plus élevé chez les travailleurs peu qualifiés (graphique 3.6). Les travailleurs âgés sont également très concernés : dans cette classe d'âge, le chômage de longue durée est proche de la moyenne de l'UE alors qu'il est plus bas parmi les jeunes ou les adultes d'âge très actif. La forte incidence du chômage de longue durée parmi les travailleurs âgés, y compris ceux qui ont un niveau de qualification professionnelle intermédiaire, donne à penser que les travailleurs dont les compétences sont limitées ont du mal à s'adapter aux mutations structurelles de l'économie auxquelles ils peuvent avoir à faire face durant leur vie active.

Le risque de pauvreté relative des immigrés est près de deux fois supérieur à celui des nationaux, en partie du fait que leur taux de chômage est également deux fois plus élevé. Les immigrés sont en outre particulièrement touchés par le chômage de longue durée comparativement à ce que l'on observe à l'étranger (OECD, 2012f). La forte proportion parmi eux de travailleurs faiblement qualifiés réduit leurs salaires et leur employabilité (Koske et al., 2012). Cette situation étant aussi celle, dans une certaine mesure, des immigrés de deuxième génération, il y a tout lieu de penser qu'il faudrait renforcer les politiques d'intégration.



Graphique 3.6. **Chômage de longue durée<sup>1</sup> par groupe démographique<sup>2</sup> et niveau d'instruction<sup>3</sup>**

En pourcentage de la population active, 2012 T4



1. Au chômage depuis plus d'un an sur la base d'une moyenne mobile sur trois mois.
  2. Les catégories jeunes, adultes d'âge très actif et travailleurs âgés correspondent respectivement aux personnes âgées de 15 à 24 ans, de 25 à 54 ans et de 55 à 64 ans.
  3. Les statistiques relatives au niveau d'instruction se réfèrent aux personnes âgées de 15 à 64 ans. Les niveaux de qualification faible, intermédiaire et élevé correspondent respectivement aux niveaux d'instruction faible (inférieur au deuxième cycle du secondaire – niveaux 0 à 2 de la CITE), intermédiaire (deuxième cycle du secondaire et post-secondaire – niveaux 3 et 4 de la CITE) et élevé (enseignement supérieur – niveaux 5 et 6 de la CITE).
- Source : OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933034106>

## Des réformes structurelles s'imposent pour promouvoir une croissance inclusive

Des efforts soutenus sont nécessaires pour promouvoir une croissance économique plus inclusive, de sorte que les catégories les plus vulnérables en bénéficient et y contribuent plus largement, et que les inégalités de revenu et de bien-être s'atténuent. Comme on le verra plus loin, il s'agit d'améliorer l'insertion des plus vulnérables sur le marché du travail et de renforcer les compétences au bas de l'échelle, mais aussi de réformer le système de prélèvements et de prestations afin d'assurer une redistribution efficace et bien ciblée. L'accent doit être mis sur les instruments de l'action publique qui présentent le double avantage de réduire les inégalités de revenu tout en dopant la croissance du PIB. Les travaux réalisés pour l'édition 2012 d'*Objectif croissance* en ont évalué plusieurs au regard de ces deux objectifs (encadré 3.2 ; OECD, 2012g).

### Encadré 3.2. Moyens d'action et leur incidence sur les inégalités et la croissance économique

Les arbitrages et complémentarités entre les objectifs de croissance et de redistribution des revenus mis en évidence pour un certain nombre de réformes dans *Objectif croissance 2012* sont résumés dans le tableau 3.2 ci-dessous.

- Parmi les mesures qui diminuent les inégalités de revenu tout en augmentant à long terme le PIB par habitant figurent les réformes destinées à développer le capital humain et à le rendre moins dépendant de la situation personnelle et sociale, à réduire la dualité du marché du travail, à favoriser l'intégration des immigrés et à accroître la participation des femmes au marché du travail. Certaines mesures fiscales, notamment celles qui visent à réduire les dépenses fiscales, contribuent à l'objectif d'équité tout en permettant un allègement des taux d'imposition marginaux effectifs propice à la croissance, en particulier pour les ménages à bas revenu.



### Encadré 3.2. Moyens d'action et leur incidence sur les inégalités et la croissance économique (suite)

- Plusieurs mesures peuvent entraîner un arbitrage entre réduction des inégalités de revenu et augmentation du PIB par habitant. À titre d'exemple, l'extension administrative des conventions collectives est à même de réduire la dispersion des salaires, mais elle peut aussi nuire à la concurrence et à la productivité, voire réduire l'emploi. Une modification de la fiscalité de façon à ce qu'elle entraîne moins de distorsions –notamment par une diminution de la part des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés au profit d'impôts sur la consommation, d'une tarification adéquate des externalités environnementales et de taxes sur l'immobilier – augmenterait les incitations à travailler, à épargner et à investir, mais pourrait nécessiter d'autres mesures afin de corriger ses conséquences négatives pour l'équité.

Tableau 3.2. Impact des réformes structurelles sur les inégalités et le PIB par habitant

Augmentation :	Égalité des revenus d'activité	Égalité totale des revenus d'activité	PIB par habitant
Du taux de diplômés de l'enseignement supérieur	+	(+)	+
Du taux de réussite en fin d'études secondaires	+	(+)	+
De l'équité dans l'enseignement	+	(+)	+
Du salaire minimum (en % du salaire médian)	+	~	(0/-)
De l'extension juridique des conventions collectives	~	(-)	(-)
Du niveau de protection légale de l'emploi	+	~	-
De l'écart entre protection légale de l'emploi régulier et temporaire	-	(-)	-
Du taux de remplacement et de la durée d'indemnisation du chômage	+	~	-
Des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail	~	+	+
De l'intégration des immigrés	+	(+)	(+)
De la participation des femmes au marché du travail	+	(+)	(+)

Note : L'« égalité des revenus d'activité » renvoie à l'égalité au sein de la population active tandis que l'« égalité totale des revenus d'activité » renvoie à l'égalité au sein de la population d'âge actif et tient donc compte à la fois des effets en termes d'emploi et de revenu. Les indications +, -, 0 dénotent respectivement une hausse significative, une baisse significative et une incidence nulle sur la variable considérée. Dans le cas où certaines études trouvent un effet significatif et d'autres pas, les deux symboles correspondants sont séparés par une barre oblique. Le signe ~ signifie qu'on ne sait pas si l'effet est positif ou négatif. Lorsque le signe de l'effet sur l'égalité totale des revenus du travail est inconnu mais peut être déduit des signes des effets relevés en matière d'emploi et de revenu, le résultat est indiqué entre parenthèses.

Source : Koske et al. (2012).

## Réduire les inégalités de revenu marchand en réformant le marché du travail

Il est possible d'aider les plus vulnérables à améliorer leur situation sur le marché du travail de manière à doper la croissance tout en s'attaquant à la répartition inégale des revenus marchands. Trois axes de réforme méritent une attention particulière : éviter le piège de l'emploi réduit et des bas salaires, prévenir la dualisation du marché du travail et renforcer les politiques actives du marché du travail (PAMT).

### Lever les obstacles à l'emploi à temps plein réduirait le risque de pauvreté

Il faudrait réexaminer soigneusement les politiques qui découragent le travail à temps plein car elles tendent à réduire la mobilité à la hausse des revenus des personnes

vulnérables. L'idée avancée ici est que la forte incidence du travail à temps partiel est favorisée par le régime fiscal de l'emploi marginal et par l'offre limitée de services de prise en charge à plein-temps des jeunes enfants, laquelle empêche aussi les familles de participer pleinement à l'activité économique.

### **Éviter le piège de l'emploi réduit et des bas salaires**

Les emplois marginaux (dits *minijobs*) correspondent à une catégorie de contrats de travail qui assurent une rémunération maximum de 450 EUR par mois, bénéficient d'avantages fiscaux, sont partiellement exonérés de cotisations au système public de retraite obligatoire et totalement exonérés de cotisations d'assurance chômage (encadré 3.3). Les *minijobs* ont été conçus comme un tremplin vers l'emploi permanent à temps plein, mais leur réussite à cet égard ne s'est pas vérifiée. L'allègement d'impôt sur le revenu et la réduction de cotisations de sécurité sociale étant supprimés progressivement entre 450 EUR et 850 EUR (rémunération des *midijobs*), il en résulte des taux d'imposition marginaux élevés pour les individus qui souhaitent travailler davantage (Freier and Steiner, 2007 ; Körner et al., 2013 ; Fertig and Kluge, 2007). Les titulaires de *minijobs* ont en général peu de possibilités de formation en cours d'emploi et une faible mobilité salariale, ce qui les enferme dans leur statut de travailleur précaire (Voss and Weinkopf, 2012). Certains d'entre eux sont exposés à un risque croissant de pauvreté relative lorsqu'ils prennent leur retraite ou lorsqu'ils perdent leur emploi (Hohendanner and Stegmaier, 2012), car ils accumulent peu de droits à pension et n'ont pas accès aux allocations de chômage. L'allègement fiscal n'étant pas ciblé sur les personnes à bas revenu, nombre de *minijobs* sont occupés par le deuxième apporteur de revenu de couples qui souhaitent échapper aux prélèvements élevés du système d'imposition commune. D'autre part, les *minijobs* procurent un avantage fiscal supplémentaire aux personnes qui occupent plus d'un emploi, car les revenus tirés des autres emplois ne sont pas pris en compte dans le calcul du plafond de revenu du *minijob*. Le nombre de personnes exerçant un emploi marginal en plus de leur emploi principal a pratiquement doublé depuis 2004 ; il représentait 34 % de tous les titulaires de *minijobs* en 2011 (Hohendanner and Stegmaier, 2012). Les *minijobs* devraient être mieux ciblés sur les bas salaires. Il faudrait éviter, par exemple, d'accorder un avantage fiscal aux personnes qui occupent plusieurs emplois, dont un *minijob*.

### **Continuer à développer les services d'accueil des jeunes enfants pour faciliter l'emploi à plein-temps**

Une offre suffisante et abordable de services professionnels de garde d'enfants facilite l'insertion sur le marché du travail des parents isolés et améliore les perspectives de revenu, surtout parmi les ménages modestes (Rainer et al., 2011 ; Rainer et al., 2013). Le manque de structures d'accueil est particulièrement problématique pour les familles monoparentales, étant donné le risque élevé de pauvreté auquel elles sont confrontées en Allemagne (Zabel, 2011). L'organisation de services de garde d'enfants contribue aussi à d'autres objectifs de la politique familiale, comme l'accroissement de la fécondité et la recherche d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

L'Allemagne continue de développer ses services de garde d'enfants dont l'accès est maintenant garanti à tous les parents, ne serait-ce que quelques heures par jour. Toutefois, les taux d'inscription dans les structures d'accueil des tout-petits (de un à deux ans) sont encore faibles et l'offre de services de garde à plein-temps, limitée. Une raison en est le

### Encadré 3.3. *Minijobs* – caractéristiques et incidence

On désigne par *minijobs*\* les contrats de travail qui assurent une rémunération maximum actuellement fixée à 450 EUR par mois et bénéficient de taux réduits d'imposition et de cotisation de sécurité sociale, donnant droit à une couverture également réduite. Les cotisations obligatoires de sécurité sociale prélevées sur les *minijobs* à un taux d'environ 29 %, contre 39 % et plus pour les contrats permanents à plein-temps. Contrairement à ces derniers, en outre, elles sont intégralement payées par l'employeur. Depuis 2013, les salariés peuvent opter pour une couverture retraite partielle en ne payant pas la part salariale de 3.9 % qui s'ajoute à la cotisation patronale obligatoire de 15 %. Dans la pratique, cette option a pour résultat qu'une forte proportion de travailleurs marginaux n'ont pas beaucoup de droits à pension lorsqu'ils prennent leur retraite. Par ailleurs, ils ne cotisent pas à l'assurance chômage et ne sont donc pas couverts par ce régime. Les *minijobs* sont assujettis à l'impôt sur le revenu au taux forfaitaire de 2 %. Sur les 5.5 millions de personnes occupant des emplois marginaux, on compte beaucoup d'étudiants, de retraités et de deuxièmes apporteurs de revenu (tableau 3.3).

Tableau 3.3. **Personnes occupant uniquement un minijob, 2010**

	%
Total	100.0
Étudiants	20.1
Deuxièmes apporteurs de revenu	35.2
Retraités	22.4
Allocataires du revenu minimum	11.1
Autres	11.2

Source : Körner et al. (2013).

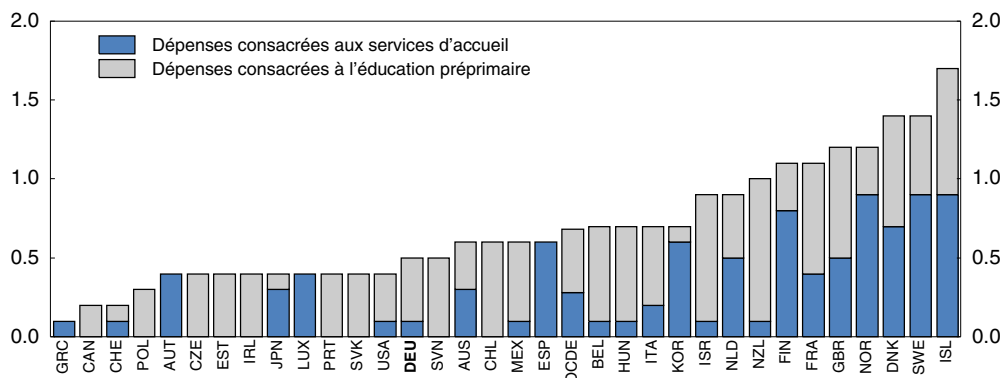
\* Il existe également des *midijobs* dont la rémunération est comprise entre 450 EUR et 850 EUR et qui bénéficient eux aussi de cotisations de sécurité sociale réduites, mais à des taux qui augmentent progressivement. Il y avait 1.37 million de *midijobs* en 2011.

niveau comparativement bas des dépenses publiques totales consacrées à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants (graphique 3.7), même s'il augmente depuis quelques années. Depuis août 2013, tous les parents peuvent prétendre à une place dans une structure d'accueil publique pour leurs enfants à partir d'un an. Dans la pratique, cependant, plusieurs facteurs pourraient les empêcher de faire valoir ce droit. Ainsi, il est impossible de refuser une place offerte dans un établissement, même si celui-ci est éloigné du domicile. De plus, l'offre de services de garde à temps plein est encore limitée, même pour les enfants de plus de cinq ans (Blossfeld et al., 2013 ; OECD, 2014). Il faut poursuivre les efforts pour développer la prise en charge des jeunes enfants, notamment la garde et la scolarisation à temps complet.

Les ménages à faible revenu et les ménages issus de l'immigration font particulièrement peu appel aux structures de garde pour leurs enfants (Spieß et al., 2008 ; Blossfeld et al., 2013 ; Authoring Group Educational Reporting, 2013). De fait, entre zéro et trois ans, 33 % des enfants non issus de l'immigration fréquentent une structure de garde, contre seulement 16 % des enfants issus de l'immigration (Federal Statistical Office, 2012). Les familles immigrées sont souvent moins bien informées des avantages que présente la prise


### Graphique 3.7. Dépenses publiques consacrées aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants

En pourcentage du PIB, 2009



Note : Dépense globale pour l'Espagne.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933034125>

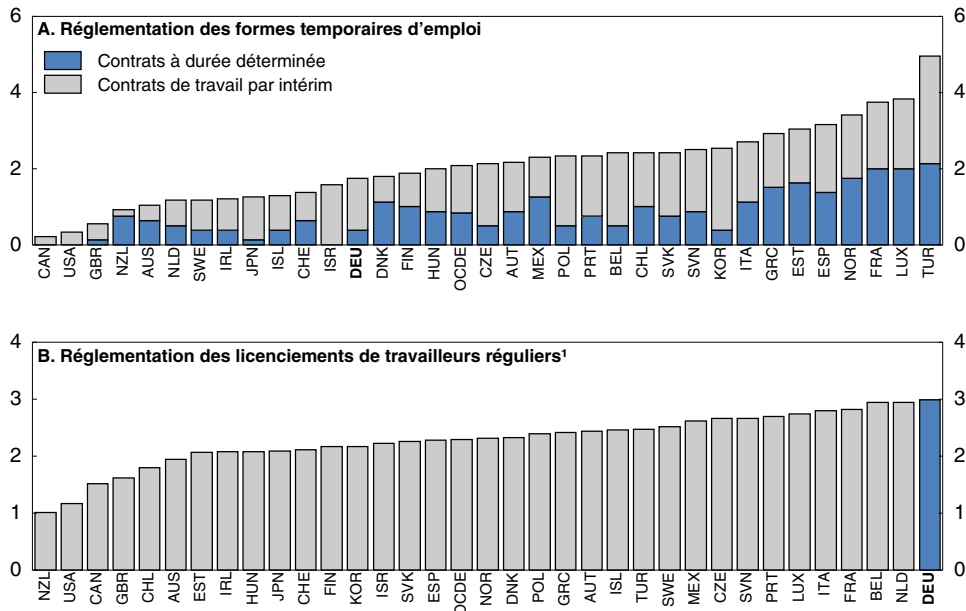
en charge des enfants par des professionnels et peuvent être dissuadées par des tarifs élevés. Or, cette prise en charge à un stade précoce est un facteur qui influe de façon déterminante sur les résultats scolaires (Heckman and Masterov, 2007) et elle est particulièrement bénéfique pour le développement cognitif et non cognitif des enfants les plus défavorisés (Heckman and Raut, 2013). Pour les enfants d'origine immigrée, l'acquisition de la langue du pays de résidence est un autre avantage (OECD, 2008a). Des efforts et des ressources supplémentaires sont nécessaires pour que davantage d'enfants venant de milieux socio-économiques défavorisés fréquentent les structures d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Les tarifs étant fixés par les communes, ils varient considérablement d'une région à l'autre (Gathmann and Sass, 2012). Tous les enfants doivent avoir accès sur un pied d'égalité à des services de garde abordables et de qualité indépendamment de leur lieu de résidence et de leur milieu socio-économique d'origine.

#### Prévenir la dualisation du marché du travail

L'écart de protection de l'emploi entre les travailleurs permanents ayant une grande ancienneté et les travailleurs temporaires est important en Allemagne (graphique 3.8), ce qui tient notamment au fait que l'Allemagne est le pays de l'OCDE où la législation relative à la protection de l'emploi est la plus développée pour les contrats à durée indéterminée. Une réforme de 2011 a durci les règles applicables au travail intérimaire et l'accord de coalition de 2013 prévoit d'aller un peu plus loin dans cette direction en demandant l'égalité de rémunération au bout de neuf mois entre les travailleurs maison et les travailleurs intérimaires exerçant les mêmes fonctions. En revanche, les contrats temporaires ont été amplement libéralisés depuis la fin des années 90, si bien que leur réglementation est aujourd'hui l'une des moins restrictives des pays de l'OCDE (Eichhorst and Tobsch, 2013). À titre d'exemple, il est possible, dans certaines conditions, de faire se succéder plusieurs contrats temporaires pour l'emploi d'un même salarié (European Court of Justice, 2012), ce qui encourage la substitution des contrats de travail réguliers par des contrats à durée déterminée.


Graphique 3.8. **Protection du travail temporaire et du travail régulier**

Échelle de 0 (le moins restrictif) à 6 (le plus restrictif), 2013



1. Protection des travailleurs réguliers contre les licenciements individuels et surcoûts éventuels des licenciements collectifs.

Source : OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933034144>

L'emploi permanent a contribué fortement à la croissance de l'emploi en Allemagne ces dernières années. Trente-neuf pour cent des travailleurs temporaires sont passés à un emploi permanent en un an (Walwei, 2013). Cependant, les données internationales montrent que l'existence d'un écart de protection de l'emploi important entre les travailleurs permanents et les travailleurs temporaires nuit souvent à l'employabilité (de Serres et al., 2012), accroît les inégalités (encadré 3.1) et freine le passage de l'emploi non régulier à l'emploi permanent à plein-temps, ce qui pèse à son tour sur la mobilité salariale (Riphahn and Schnitzlein, 2011 ; Koske et al., 2012). Il faudrait donc réduire l'écart de protection entre travailleurs permanents et travailleurs temporaires afin de faciliter la transition de ces derniers vers l'emploi permanent. Les règles strictes qui s'appliquent à l'emploi régulier devraient être revues à la lumière des suggestions formulées dans l'*Étude économique de l'Allemagne* publiée par l'OCDE en 2012. La réglementation des contrats à durée déterminée mériterait d'être réexaminée simultanément. Il conviendrait en particulier de limiter la possibilité d'enchaîner les contrats temporaires pour un même salarié.

### **Un salaire minimum compatible avec la préservation de l'emploi**

Un salaire minimum peut être un instrument efficace pour limiter la dispersion des rémunérations tout en préservant les perspectives d'emploi (Garloff, 2010 ; Card and Krueger, 1995). Il peut aussi rendre moins nécessaires les prestations complémentaires versées par l'État aux travailleurs à bas salaires, et moins probables les effets négatifs sur l'emploi lorsque le pouvoir de négociation des employeurs est plus important que celui des travailleurs (Koske et al., 2012). Dans ce cas, en effet, le salaire minimum permet une redistribution des rentes sans réduction de l'emploi. Ainsi, un faible niveau de patrimoine

et de revenu (surtout en l'absence de couverture d'assurance chômage) peut pousser les travailleurs à accepter des salaires inférieurs à leur productivité marginale afin d'éviter les coûts que suppose la recherche d'emploi. D'après les modèles de recherche, un salaire minimum peut même avoir des effets positifs sur l'emploi dans la mesure où il accroît les incitations à travailler et à améliorer ses compétences (Acemoglu and Pischke, 2001 ; OECD, 2008b). L'expérience du Royaume-Uni, où un salaire minimum assez bas par rapport au salaire médian a été instauré en 1999, puis sensiblement augmenté en plusieurs étapes par la suite, montre que l'emploi n'a pas diminué du fait de l'adoption d'un salaire minimum national (OECD, 2004), ni de l'augmentation de celui-ci durant la récente crise économique et financière (Bryan et al., 2012).

Actuellement, il est possible de fixer un salaire minimum au niveau sectoriel, ce qui a d'ailleurs été fait dans plusieurs cas en Allemagne, essentiellement sur la base de l'extension d'accords collectifs préexistants. Deux procédures sont prévues à cette fin (cf. encadré 3.4). L'extension des accords salariaux collectifs présente le risque de nuire aux perspectives d'emploi des travailleurs non couverts par ces accords. Elle peut en effet réduire l'incitation des partenaires sociaux à fixer les salaires à des niveaux assez bas pour que les chômeurs aient une chance de trouver un emploi. Relever les salaires par le biais de l'extension légale des accords collectifs peut aussi être un moyen pour les entreprises en

#### Encadré 3.4. Procédures de fixation d'un salaire minimum sectoriel

Il existe deux grandes procédures pour fixer un salaire minimum sectoriel.

Lorsque 1) 50 % au moins des salariés d'une branche sont déjà couverts par un accord collectif et 2) lorsqu'il existe un intérêt public au nom duquel un accord collectif peut être étendu à tous les salariés d'une région et d'un secteur. Pour instaurer un salaire minimum sectoriel et régional, les organisations patronales et les syndicats du secteur considéré doivent soumettre une demande commune d'extension légale auprès du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, dans laquelle est indiqué le montant du salaire minimum convenu. Une fois accepté par le ministère, l'accord s'applique à tous les salariés et employeurs du secteur concerné. Si l'administration d'un *Land* conteste une proposition d'extension légale, il faut alors obtenir le consentement de l'administration fédérale.

Lorsque moins de 50 % des salariés d'un secteur travaillent dans des entreprises liées par des accords collectifs, l'instauration d'un salaire minimum sectoriel peut être proposée par un conseil permanent composé de deux représentants des employeurs et de deux représentants des syndicats du secteur concerné, ainsi que de trois représentants du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. Une commission d'experts composée de trois représentants des employeurs et de trois représentants des salariés et, éventuellement, d'experts sans droit de vote, peut également proposer à l'administration fédérale de mettre en place un salaire minimum.

Il existe un salaire minimum sectoriel dans plusieurs branches et professions, par exemple dans la construction et les services connexes (sécurité, nettoyage, entretien, enseignement professionnel et autres services de formation, gestion des déchets). Un salaire minimum s'applique également au travail intérimaire. En 2013, les minima salariaux sectoriels oscillaient entre 7.50 EUR et 13.70 EUR de l'heure. Ils varient souvent aussi selon les régions.

place d'empêcher l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, au détriment de la concurrence et de l'emploi. De plus, un salaire minimum sectoriel peut être contourné par le biais de la sous-traitance à des entreprises situées dans d'autres secteurs ou à des travailleurs indépendants, qui risquent eux-mêmes de générer du travail précaire. Ces efforts de substitution réduiront la formation en entreprise et accentueront encore les risques de dualisation du marché du travail (OECD, 2008a, 2006 and 2012g). Une vaste évaluation commandée par le ministère allemand du Travail en 2011 et couvrant tous les secteurs dans lesquels un salaire minimum est appliqué n'a mis en évidence aucun effet négatif substantiel en matière d'emploi et d'entrée sur le marché dans les activités concernées. Des pertes d'emplois ne sont toutefois pas à exclure du fait d'effets indirects sur d'autres secteurs (van Suntum, 2014).

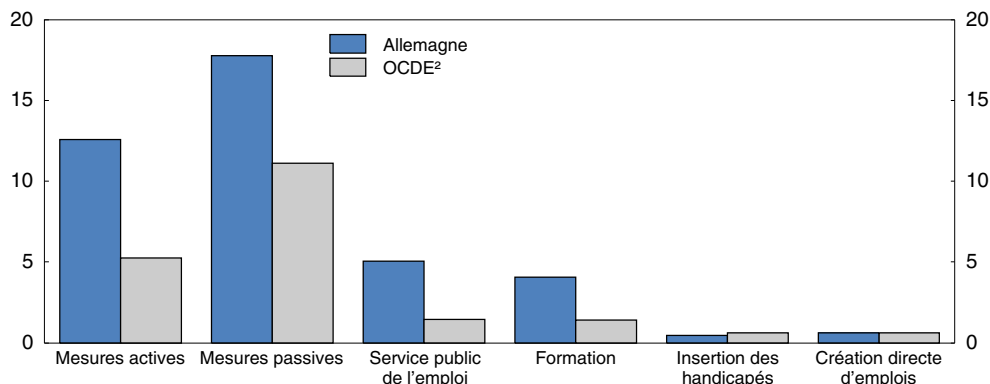
Le gouvernement prévoit l'introduction progressive d'un salaire minimum généralisé de 8.50 EUR de l'heure entre 2015 et la fin de 2016, ainsi que la création d'une commission chargée de proposer les futurs ajustements. Les membres de cette commission seront nommés par les partenaires sociaux et pourront compter dans leurs rangs des experts indépendants sans droit de vote. Des salaires minimums sectoriels d'un montant supérieur au salaire minimum général continueront de s'appliquer, et le gouvernement entend faciliter l'extension légale des accords collectifs correspondants. À l'heure actuelle, plusieurs de ces salaires minimums sectoriels sont fixés à un niveau supérieur à 8.50 EUR.

Le projet du gouvernement d'instaurer un salaire minimum général est bienvenu. Cependant, il faudrait s'assurer que le niveau initial auquel il sera fixé n'ait pas d'effets négatifs excessifs sur l'emploi. Un salaire horaire minimum de 8.50 EUR représenterait environ la moitié du salaire médian, soit un niveau à peu près semblable à celui d'autres pays européens, comme la Belgique et les Pays-Bas, mais inférieur à celui de la France. Environ 15 % de l'ensemble des salariés du pays seraient concernés et plus de 23 % dans la partie orientale. Certains estiment que le salaire minimum général risque de nuire aux perspectives d'emploi des travailleurs ayant peu d'expérience ou de faibles compétences ainsi que dans certaines régions (Brenke, 2014). Une stratégie utile consisterait à fixer initialement le salaire minimum à un niveau plus bas et à procéder ensuite à des ajustements à la lumière de l'expérience, comme l'a fait le Royaume-Uni. La commission d'experts devrait avoir pour mission de fixer le salaire minimum à un niveau qui permette d'équilibrer les pertes d'emplois potentielles et les avantages sociaux. Les partenaires sociaux ne pourront sans doute pas à eux seuls prendre suffisamment en compte les intérêts des chômeurs. Il serait donc souhaitable que des experts indépendants ou des représentants de l'État participent aux décisions de la commission. En outre, du fait de l'introduction du salaire minimum généralisé, il conviendrait de manier avec prudence les minima sectoriels plus élevés fixés sur la base d'accords collectifs.

### **Les politiques actives du marché du travail et les prestations liées à l'emploi pourraient être améliorées**

Les dépenses totales consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) sont assez élevées (graphique 3.9) et la dépense par chômeur a augmenté de près de 50 % depuis 2007. Un effort supplémentaire a été fait, en particulier, pour la formation et l'insertion des handicapés, conformément aux recommandations de l'*Étude économique de l'Allemagne* publiée en 2012. Cependant, la dépense par chômeur au titre des services publics de l'emploi a elle aussi fait un bond et atteint à présent un niveau

Graphique 3.9. **Dépenses consacrées aux programmes du marché du travail<sup>1</sup>**  
Milliers USD PPA par chômeur, 2011



1. La dépense par chômeur de chaque pays est ajustée en fonction du revenu national en multipliant cette valeur par le rapport entre le PIB par habitant des États-Unis et celui du pays considéré.
2. Données disponibles pour 28 pays de l'OCDE en 2011 ; ne sont pas pris en compte la Grèce, l'Irlande, l'Islande, la Norvège, le Royaume-Uni et la Turquie.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché de l'emploi, Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933034163>

exceptionnellement élevé. Si un grand nombre de PAMT s'avèrent contre-productives, dans la mesure où elles se traduisent par un allongement de la durée du chômage et non l'inverse (Federal Government, 2006), les services de placement et les subventions à l'embauche sont en revanche jugés particulièrement efficaces à court terme, tandis que les instruments visant à améliorer les résultats scolaires prennent plus de temps à produire les effets mais sont considérés comme plus utiles sur le long terme (Kluve, 2013).

Dans bien des cas, les principaux bénéficiaires des PAMT sont des personnes dont la situation socio-économique est relativement favorable au sein du groupe visé. Les prestations versées sous forme de chèques – pour l'éducation et les services de placement privés, par exemple – ainsi que les subventions à l'embauche sont plus souvent demandées et effectivement utilisées par des personnes relativement favorisées sur le plan socio-économique. Il persiste probablement certains effets d'autosélection à l'intérieur des groupes cibles, en partie du fait que les personnes plus instruites sont souvent mieux informées et moins promptes à se décourager (Heyer et al., 2011).

Les subventions à l'embauche (*Eingliederungszuschuss*), considérées comme utiles pour la réinsertion dans l'emploi des chômeurs de longue durée et des travailleurs immigrés, pourraient être recentrées sur ceux qui en ont le plus besoin (Butschek and Walter, 2013 ; Heyer et al., 2011). Ainsi, leur montant pourrait être plus élevé pour les chômeurs de très longue durée les plus démunis. Elles seraient en outre plus à même de favoriser une insertion durable des personnes défavorisées sur le marché du travail et d'accroître la mobilité salariale si elles s'accompagnaient dans une plus large mesure d'incitations à acquérir une meilleure formation générale (Kluve, 2013).

Des mesures ont été prises en 2014 pour inciter davantage les bureaux du service public de l'emploi à faire porter leurs efforts sur la réinsertion professionnelle des personnes défavorisées, en particulier les chômeurs de longue durée et les moins qualifiés. Ces mesures sont bienvenues. Cependant, pour que l'insertion sur le marché du travail soit



durable, il faut aussi prévoir un accompagnement suivi après le placement, pendant la phase de reprise du travail. Par ailleurs, il y aurait lieu de revoir les incitations offertes aux services de placement du secteur privé, dans la mesure où les chèques pour la recherche d'emploi bénéficient surtout aux personnes dont la probabilité de trouver du travail est relativement élevée (Heyer et al., 2011).

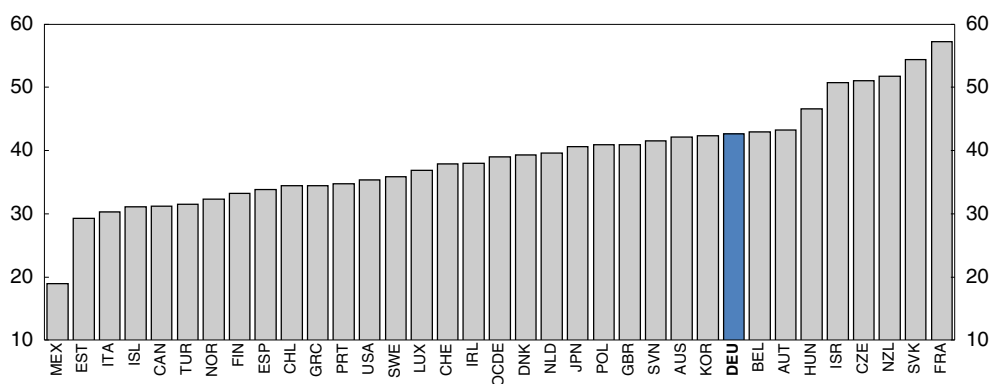
Une nouvelle révision des prestations liées à l'emploi permettrait de s'assurer que les plus vulnérables bénéficient d'un soutien suffisant tout en réduisant au minimum les contre-incitations au travail. À l'heure actuelle, par exemple, le montant du revenu minimum versé sous conditions de ressources commence à baisser à partir d'un seuil de 100 EUR. La réduction est moins rapide pour les familles avec enfants, mais elle pourrait l'être encore moins pour les personnes particulièrement vulnérables, comme les parents isolés (Meister, 2009). On pourrait aussi réduire plus lentement les allocations pour enfant à charge versées aux parents qui perçoivent l'allocation logement de manière à supprimer leur effet désincitatif à l'égard du travail : à l'heure actuelle, ces prestations sont retirées d'un seul coup dans leur intégralité à partir d'un certain niveau de revenu.

### Le système d'éducation pourrait faire plus pour les élèves défavorisés

Les résultats de l'Allemagne ont progressé dans les trois domaines visés par l'enquête PISA et sont maintenant supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Ces progrès sont attribuables pour l'essentiel à l'amélioration des résultats des élèves de milieux socio-économiques défavorisés ou issus de l'immigration (OECD, 2013i et 2014). Cela étant, le lien entre le milieu socio-économique et les résultats en mathématiques reste fort par rapport à la moyenne de l'OCDE et les immigrés sont plus défavorisés que les nationaux (graphique 3.10). Une relation étroite entre milieu socio-économique et résultats scolaires nuit aux perspectives d'emploi et à la mobilité salariale des plus vulnérables.

Graphique 3.10. **Incidence du statut socio-économique sur la différence moyenne des résultats en mathématiques<sup>1</sup>**

2012



1. Différence moyenne des résultats en mathématiques des élèves dont la situation socio-économique s'écarte d'une unité de l'indice PISA du statut économique, social et culturel. Plus la valeur est faible, plus la différence se réduit (ou plus les résultats entre élèves favorisés et défavorisés se rapprochent).

Source : OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : L'équité au service de la réussite, Donner des chances identiques à tous les élèves*, vol. II.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033878>

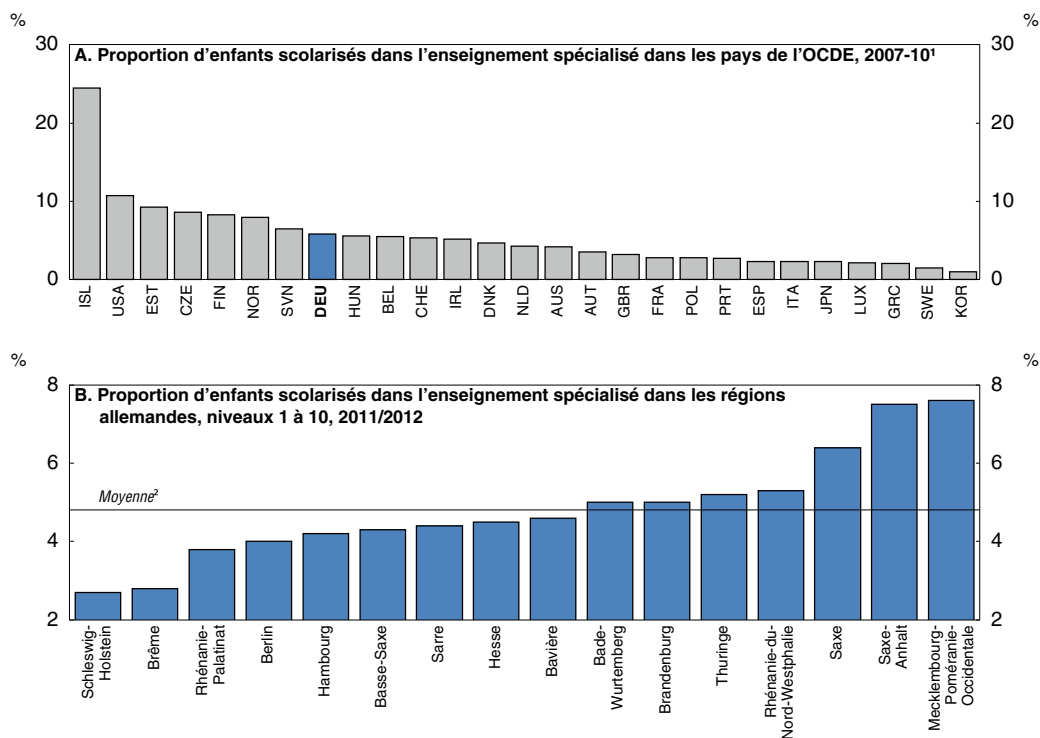
### **Revoir les politiques au niveau du système**

De nouvelles réformes sont nécessaires pour améliorer les résultats de l'enseignement et faciliter l'accès au deuxième cycle du secondaire et aux études supérieures parmi les jeunes défavorisés. Les écarts de performance entre les établissements sont relativement importants, reflétant en grande partie la stratification du système scolaire (OECD, 2012c) et la concentration des élèves défavorisés dans les établissements défavorisés (OECD, 2013i). Des efforts s'imposent pour continuer de réduire la stratification du système scolaire, comme le recommandait l'*Étude économique 2008* de l'Allemagne. Il faudrait aussi limiter les redoublements, particulièrement fréquents en Allemagne. C'est une pratique qui accroît les inégalités, augmente le risque de décrochage et ne permet pas d'améliorer les résultats scolaires (OECD, 2012c). De plus, les redoublements alourdissent de 7 % la dépense totale consacrée à l'enseignement primaire et secondaire. Par ailleurs, l'effort doit se poursuivre pour lever les obstacles financiers qui entravent l'accès aux études supérieures. Le principal système fédéral d'aide sous conditions de ressources destinée aux étudiants propose des bourses et des prêts remboursables en fonction du revenu d'un montant pouvant aller jusqu'à 8 040 EUR par an pour les étudiants dans le besoin. Il faudrait envisager d'augmenter le montant maximum des bourses et faire en sorte que tous les prêts étudiants soient à remboursement conditionnel. Il existe un dispositif de prêts complémentaires à taux préférentiel d'un montant pouvant aller jusqu'à 7 200 EUR par an, mais leur remboursement n'est pas subordonné au revenu.

Une part relativement importante des élèves en difficulté scolaire sont placés dans des classes ou des établissements pour enfants ayant des besoins particuliers ou en situation de handicap (graphique 3.11, partie supérieure ; OECD, 2012c). Le risque d'être orienté vers ce type d'établissement est d'autant plus grand que l'élève vient d'un milieu défavorisé : les enfants d'immigrés sont surreprésentés dans l'éducation spécialisée. En outre, la part des enfants accueillis dans les écoles spécialisées varie beaucoup selon les *Länder* (graphique 3.11, partie inférieure). Le placement dans un établissement spécialisé nuit très tôt à l'avenir professionnel des jeunes car beaucoup d'entre eux quittent l'école avant même d'avoir achevé le premier cycle du secondaire. À l'inverse, l'intégration des élèves en difficulté dans les classes et les écoles ordinaires est une solution moins coûteuse et bénéfique pour leurs résultats scolaires (OECD, 2009). Dans ce contexte, l'initiative des *Länder* visant à promouvoir l'éducation intégrée est bienvenue (*Kultusministerkonferenz*, 2010). Il conviendrait de mettre au point dans ce domaine une stratégie cohérente qui permette de limiter l'orientation des élèves vers l'éducation spécialisée, notamment en ce qui concerne les enfants de milieux socio-économiques défavorisés.

La plupart des jeunes qui ne terminent pas au moins le deuxième cycle du secondaire ont une forte probabilité de connaître le chômage ou, lorsqu'ils ont un emploi, de percevoir de bas salaires (OECD, 2013b). En Allemagne, 10,6 % des jeunes de 18 à 24 ans, parmi lesquels beaucoup d'origine immigrée, ont achevé au mieux le premier cycle du secondaire et ne sont ni scolarisés, ni en formation, d'après les statistiques d'Eurostat ; environ 8 % ne poursuivent pas leur scolarité jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire. Il existe bien des mesures spéciales pour intégrer ces jeunes dans l'enseignement professionnel, mais elles sont souvent inefficaces. Quelque 260 000 jeunes (26 % du nombre total d'inscrits dans l'enseignement professionnel chaque année) suivaient un programme spécial de formation en 2012 (Federal Statistical Office of Germany, 2014), mais la moitié d'entre eux ne devraient pas arriver au terme de leurs études (Authoring Group Educational

Graphique 3.11. Éducation spécialisée



1. Année scolaire 2007/2008 pour l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal ; 2008/2009 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse ; 2009/2010 pour l'Australie, la Corée, l'Estonie, la Grèce, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

2. Moyenne non pondérée des seize régions allemandes.

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille ; et Berkemeyer (2013), « Chancenspiegel 2013 – Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme mit einer Vertiefung zum schulischen Ganztag », Bertelsmann Stiftung.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933034182>

Reporting, 2013 ; Klemm, 2012). Il faudrait donc faire davantage d'efforts pour aider les jeunes sortis prématurément du système scolaire à aller au moins jusqu'à la fin du deuxième cycle du secondaire. Leur assurer un accès direct à l'enseignement professionnel, autre idée figurant dans l'accord de coalition de 2013, se traduirait par une dépense supplémentaire d'environ 1.5 milliard EUR par an, d'après Klemm (2012), laquelle pourrait toutefois être financée en partie par une hausse des recettes fiscales sur le long terme. L'objectif serait d'adapter les programmes de formation existants de telle sorte qu'ils débouchent rapidement sur la filière professionnelle ordinaire, en coopération étroite avec le secteur privé (Plicht, 2010). L'administration fédérale et les *Länder* ont mis au point un programme intitulé *Bildungsketten* (chaînes de formation) pour rationaliser les initiatives existantes en matière d'orientation professionnelle et renforcer la transition de l'école à l'enseignement professionnel. En 2013, les *Länder* ont fait des propositions communes en vue d'améliorer les programmes de formation scolaires dans le système de transition. Certaines de ces mesures ayant vocation à rendre la croissance économique plus inclusive nécessiteront des financements publics supplémentaires.

Il faudrait également poursuivre les efforts pour améliorer l'aptitude à l'emploi des travailleurs âgés et des immigrés. La formation tout au long de la vie peut y contribuer parmi les travailleurs expérimentés et réduire ainsi le risque de pauvreté auxquels ceux-ci

sont exposés, comme le suggérait l'*Étude économique* de l'Allemagne publiée par l'OCDE en 2012. Une spécialisation trop précoce doit être évitée car avec l'âge, le risque de chômage de longue durée augmente (graphique 3.5), et les travailleurs sont particulièrement vulnérables face aux changements structurels. Malgré des réformes récentes, les difficultés rencontrées pour faire reconnaître les qualifications professionnelles acquises à l'étranger pèsent sur les perspectives de revenu des immigrés. La loi fédérale sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, entrée en vigueur en avril 2012, s'est révélée efficace : les premières données montrent que, dans la plupart des cas, l'équivalence des qualifications professionnelles étrangères a été établie et la reconnaissance, accordée. Il subsiste toutefois entre les *Länder* des différences dans ce domaine qui limitent la capacité des immigrés à se déplacer là où leurs compétences sont le plus demandées (OECD, 2013e). La reconnaissance des qualifications professionnelles devrait être encore facilitée, comme prévoit de le faire le gouvernement, et les procédures harmonisées entre les différents *Länder*.

### **Accroître les aides ciblées sur les élèves défavorisés**

La part de la dépense publique d'éducation consacrée à la scolarité obligatoire des enfants de familles à bas revenus est plus faible en Allemagne que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Verbist et al., 2012). Comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, il est possible de fournir davantage de ressources financières aux établissements scolaires accueillant une proportion relativement importante d'élèves venant de milieux socio-économiques défavorisés (OECD, 2012c). Par exemple, il existe en matière de financement des différences considérables entre les filières, la dépense par élève étant plus faible dans la filière de la *Realschule* (premier cycle du secondaire) que dans celle du *Gymnasium* (lycée). Par ailleurs, les *Hauptschulen* (écoles secondaires de cycle court) ont du mal à attirer des enseignants qualifiés (Authoring Group Educational Reporting, 2013), signe que les conditions d'emploi y laissent à désirer. Il faudrait davantage d'incitations financières et professionnelles pour attirer et retenir des enseignants et des chefs d'établissement de qualité dans les écoles fréquentées par les élèves défavorisés, où l'on compte qui plus est une forte proportion d'enseignants âgés (OECD, 2014), et la rémunération des enseignants devrait être la même dans toutes les filières. Afin de remédier aux difficultés d'apprentissage et d'éviter les redoublements, qui sont assez fréquents, il serait souhaitable que les enfants les plus défavorisés puissent bénéficier d'un cadre pédagogique approprié, c'est-à-dire notamment de conseils, d'un accompagnement sous forme de tutorat et de transitions plus progressives entre les différents niveaux d'enseignement (OECD, 2012c).

Le système actuel d'accueil et d'éducation des jeunes enfants a des effets bénéfiques qu'il faut renforcer en dégageant des ressources supplémentaires pour : accroître le taux d'encadrement ; intégrer davantage les services d'accueil et d'éducation ; mieux former les professionnels du secteur (éducateurs, pédagogues, etc.), leur offrir plus de possibilités de perfectionnement professionnel et améliorer leurs conditions de travail, comme le prévoit le gouvernement (OECD, 2012e ; Federal Ministry for Labour and Social Affairs, 2013). Les *Länder* ont mis au point un profil de compétences pour la prise en charge de la petite enfance afin de rehausser et d'harmoniser la qualité des programmes de formation (*Kultusministerkonferenz*, 2011), et des efforts ont été faits pour créer un cursus spécialisé dans l'enseignement supérieur. À court terme, cependant, des solutions devront être trouvées pour pallier la pénurie de personnel qualifié.

Le *Bildungspaket* (« paquet Éducation ») est un ensemble de prestations mises en place à l'initiative du gouvernement fédéral pour permettre aux enfants de familles pauvres de participer à des activités sociales et leur fournir un soutien scolaire. Cependant, bien que ces prestations soient soumises à conditions de ressources, il n'est pas certain qu'elles soient mises à profit par ceux qui en ont le plus besoin à cause d'un problème d'autosélection (Krug and Popp, 2008). En effet, dans les familles défavorisées, notamment celles d'origine immigrée, les parents sont souvent moins bien informés : ils ne connaissent pas nécessairement les mesures de soutien qui existent pour l'éducation de leurs enfants (Apel and Engels, 2012) et ont tendance à sous-estimer les retombées bénéfiques à long terme de ces aides. Il est donc indispensable de poursuivre les efforts pour que les enfants les plus nécessiteux bénéficient du « paquet Éducation », par exemple en continuant à adapter les informations et l'assistance destinées à leurs familles. Il faudrait aussi augmenter les crédits alloués au dispositif de tutorat afin d'améliorer les résultats scolaires des enfants défavorisés. À l'heure actuelle, ce type de soutien n'est possible qu'en cas de risque de redoublement signalé par un enseignant. Seuls 4 % des enfants de familles allocataires du revenu minimum ou d'allocations logement en bénéficient (Apel and Engels, 2012). On pourrait dissocier le tutorat du risque de redoublement et l'étendre à un plus grand nombre d'enfants défavorisés pour les aider à obtenir de meilleurs résultats dans leurs parcours scolaire et les encourager peut-être ainsi à s'orienter ultérieurement vers des études supérieures.

### Réformer l'assurance maladie pour lutter contre les inégalités

La segmentation de l'assurance maladie entre un secteur privé qui couvre environ 10 % de la population et un secteur public qui couvre les 90 % restants (encadré 3.5) soulève des problèmes d'efficience (OECD, 2008b ; German Council of Economic Experts, 2006). Les personnes ayant des revenus faibles ou moyens et les personnes en mauvaise santé sont généralement couvertes par l'assurance publique, pour laquelle les cotisations sont indépendantes des risques de santé et proportionnelles au revenu salarial jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Les salariés dont les revenus d'activité sont supérieurs à 53 550 EUR par an peuvent sortir du système public et opter à la place pour une assurance privée. Les personnes aisées et en bonne santé sont incitées à choisir une assurance privée parce que les primes ne dépendent pas du revenu et parce que les assureurs privés peuvent ajuster les termes des contrats proposés aux nouveaux assurés en fonction des risques perçus. En outre, les assureurs privés ne participent pas à la caisse centrale d'assurance maladie (Gesundheitsfonds), qui redistribue les cotisations des assureurs publics sur la base de transferts ajustés des risques et contribue ainsi à éviter la sélection sur la base du risque (encadré 3.5 ; OECD, 2008b). La concurrence entre les assureurs privés s'exerce donc par la sélection des risques plutôt que par la recherche de l'efficience. En fait, cette concurrence se limite à attirer de nouveaux clients vers le système privé. Comme, dans la plupart des cas, les nouveaux assurés sont sélectionnés au départ sur la base des risques, ils sont ensuite d'autant moins enclins à changer de caisse qu'ils présentent de nouveaux risques, par exemple une maladie chronique. En outre, changer d'assureur peut être coûteux du fait des restrictions sur la transférabilité des réserves pour vieillissement (encadré 3.5).

L'assurance privée peut aussi aggraver le risque de pauvreté pour ceux qui voient leur revenu diminuer. Ce risque touche plus particulièrement les travailleurs seniors, dont les primes d'assurance tendent à augmenter avec l'âge et qui se trouvent dans l'impossibilité de retourner dans le système public. Il touche aussi les travailleurs indépendants, qui n'ont généralement pas accès à l'assurance publique et sont parfois confrontés à de fortes

### Encadré 3.5. Le système allemand d'assurance maladie

L'assurance maladie se partage entre un système public qui couvre environ 90% de la population, et un système privé auquel adhèrent les personnes éligibles qui sont sorties du système public, parmi lesquelles de nombreux fonctionnaires.

*L'assurance maladie publique* : tout salarié dont le revenu brut annuel est inférieur à 53 550 EUR doit être assuré dans le système public. Les assureurs publics sans but lucratif sont essentiellement financés par l'intermédiaire de la caisse centrale d'assurance maladie, qui collecte les 15.5 % de cotisation prélevés sur les revenus du travail de tous les assurés (14.6 points de pourcentage partagés à parts égales entre l'employeur et le salarié, et 0.9 point uniquement à la charge du salarié) et redistribue ensuite les fonds aux assureurs sous forme de transferts ajustés des risques. La concurrence entre les différentes caisses s'exerce principalement sur le montant des majorations forfaitaires de tarif qu'elles sont en droit d'appliquer à leurs clients (dans la limite de 2 % du revenu de l'assuré). En 2012, l'État a contribué à hauteur de 7.4 % à la caisse centrale d'assurance maladie (Federal Ministry of Health, 2013a). Le conjoint qui ne travaille pas et les enfants jusqu'à un certain âge sont assurés sans supplément à condition de ne pas avoir un revenu supérieur à 395 EUR (450 EUR dans le cas d'un *minijob*). Les caisses publiques sont tenues d'accepter toute demande d'adhésion d'une personne remplissant les conditions requises et ne peuvent par faire varier le montant des primes en fonction des risques. L'accord de coalition de 2013 prévoit de supprimer la majoration tarifaire forfaitaire que les assureurs peuvent appliquer individuellement, et propose de la remplacer par une augmentation calculée en fonction du revenu de l'assuré.

*L'assurance maladie privée* : tout salarié dont le revenu brut annuel est supérieur à 53 550 EUR peut choisir de ne pas s'assurer dans le système public. Les travailleurs indépendants doivent s'assurer dans le secteur privé sauf s'ils étaient auparavant adhérents d'une caisse publique, auquel cas ils ont le choix entre assurance publique ou privée. Les fonctionnaires sont remboursés à hauteur de 50 % de leurs frais médicaux par leur employeur s'ils souscrivent une assurance privée. Les primes ne dépendent pas du revenu et, en général, les assureurs peuvent majorer les tarifs qu'ils appliquent aux nouveaux assurés en fonction de leurs risques perçus. Les compagnies d'assurance privées ont l'obligation de constituer des réserves pour le vieillissement de leurs assurés, qui sont en principe transférables d'une caisse à l'autre en cas de changement (Commonwealth Fund, 2012). Il est toutefois coûteux de changer de caisse dans le système privé car le transfert des réserves pour vieillissement se limite à la part correspondant au tarif de base et n'est possible que pour les assurés entrés dans le système privé après 2008. En pratique, par conséquent, la concurrence entre compagnies d'assurance privées ne joue qu'au moment d'attirer de nouveaux clients vers le système privé.

Les assureurs privés sont obligés de proposer des tarifs spéciaux aux personnes rencontrant des difficultés pour régler leurs cotisations. Le tarif de base et le tarif ordinaire donnent accès à une couverture comparable à celle du système public, mais ils montaient jusqu'à 610 EUR par mois en 2013, indépendamment du revenu. Pour avoir droit à une aide de l'État, il faut que le revenu de l'assuré risque de tomber sous le seuil de subsistance. Un tarif d'urgence (*Notlagentarif*), plafonné à 125 EUR, a été institué en 2013, mais il donne droit à une couverture beaucoup plus limitée que celle de l'assurance publique (Federal Ministry of Health, 2013b).

Le retour dans le système public n'est possible que dans certaines conditions très strictes : être salarié, âgé de moins de 55 ans et avoir un revenu inférieur au seuil minimum. Il est en principe impossible pour les travailleurs indépendants.

incertitudes en matière de revenu. Il se peut donc que le système actuel d'assurance maladie décourage les personnes réfractaires au risque d'opter pour le travail indépendant, surtout si leurs perspectives de revenu sont incertaines, comme cela peut être le cas notamment dans les start-up innovantes. Des tarifs spéciaux peuvent certes être proposés aux assurés du système privé qui rencontrent des difficultés, mais ils peuvent être assez élevés ou ne donner droit qu'à une couverture limitée (encadré 3.5 ; Federal Ministry of Health, 2013a). La coexistence de deux systèmes d'assurance est ancienne en Allemagne, mais elle est source de difficultés sur le marché du travail d'aujourd'hui, où les carrières sont souvent marquées par des changements de statut et de revenus. Selon le Conseil allemand des experts économiques (German Council of Economic Experts, 2006), et comme le recommandait également l'*Étude économique* 2008 de l'Allemagne (OECD, 2008), il conviendrait que les prestataires d'assurance privés soient intégrés à la caisse centrale d'assurance maladie. Le Conseil allemand des experts économiques a également proposé d'imposer à tous les assureurs l'obligation de ne refuser aucun contrat et de limiter le coût de l'assurance maladie obligatoire pour tous les ménages à faibles revenus grâce à des transferts de l'État. Cela impliquerait que toutes les compagnies d'assurance proposent des contrats d'assurance maladie obligatoire à tous les individus à des conditions égales, comme le font déjà les assureurs publics. Une telle réforme supprimerait les incitations à la sélection des risques et réduirait les risques de pauvreté, mais elle s'accompagnerait de problèmes de transition non négligeables. En particulier, il faudrait s'occuper des réserves accumulées par le système d'assurance maladie privée.

La caisse centrale d'assurance maladie (encadré 3.5) ayant permis d'améliorer l'efficacité et la transparence du système, il conviendrait de la développer (Drösler et al., 2011). Dans la mesure où le calcul des transferts versés aux caisses ne tient compte que d'un nombre limité de maladies, actuellement 80, les assureurs publics sont encore incités à exercer une discrimination à l'encontre des personnes atteintes d'affections ne figurant pas sur la liste des risques donnant lieu à compensation, par exemple certaines formes de maladie mentale. Bien qu'elles soient tenues d'assurer tous ceux qui le demandent, les compagnies d'assurance publiques peuvent influencer dans une certaine mesure sur la structure de leur clientèle, par exemple en faisant de la publicité auprès de certains groupes seulement. Il y aurait donc lieu de revoir le système actuel de compensation des risques pour tenir compte d'un plus grand nombre de maladies.

À la différence d'autres pays dotés d'un système analogue à la caisse centrale d'assurance maladie, les dépenses de santé des personnes décédées ne sont pas annualisées dans le calcul des transferts par maladie. Pour les groupes d'assurés âgés et les maladies à forte mortalité, les dépenses sont systématiquement sous-estimées et les transferts de la caisse centrale sont donc trop faibles (Buchner et al., 2012). Il faudrait veiller à ce que le montant des transferts ajustés en fonction des risques soit suffisant pour couvrir les dépenses des patients atteints de maladies coûteuses caractérisées par un taux de morbidité élevé, comme le prévoit également l'accord de coalition de 2013.

### Limiter le risque de pauvreté à un âge avancé

Bien que la pauvreté chez les personnes âgées ne soit pas une source de préoccupation majeure dans la société allemande aujourd'hui, cela va sans doute changer car le vieillissement de la population et les réformes qui ont eu lieu ces dernières années dans le domaine des retraites vont faire baisser le niveau des pensions du régime public par rapport au revenu perçu durant la vie active (German Council of Economic Experts, 2013).



Les taux de remplacement nets que peuvent espérer les futurs retraités comptent parmi les plus faibles des pays de l'OCDE, en particulier pour les travailleurs percevant la moitié du salaire moyen et ayant accompli une carrière complète (OECD, 2013h). L'une des raisons à cela tient au fait que les droits à pension sont plus étroitement liés au revenu d'activité que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Dans ce contexte, la multiplication des emplois mal payés, la faible mobilité salariale et la bipolarisation naissante du marché du travail aggravent le risque de pauvreté aux âges avancés. La meilleure façon de prévenir ce risque consiste à faire en sorte que les travailleurs puissent acquérir suffisamment de droits à pension durant leur vie active en améliorant les perspectives de gains de ceux qui occupent des emplois faiblement rémunérés et à temps partiel. Les réformes du marché du travail évoquées précédemment, qui ont pour but de développer l'emploi permanent à temps plein, seront à cet égard particulièrement utiles.

L'accord de coalition de 2013 prévoit plusieurs mesures visant à augmenter les droits à pension de certaines catégories de travailleurs. Ainsi, les personnes ayant cotisé pendant au moins 45 ans devraient être autorisées à prendre une retraite à taux plein à 63 ans dans un premier temps, puis à 65 ans lorsque l'âge légal de la retraite passera de 65 à 67 ans. Si ce projet voit le jour, il constituera une incitation à partir plus tôt à la retraite. Par ailleurs, un complément de retraite sera versé aux femmes qui ont eu des enfants avant 1992 et les pensions d'invalidité seront revalorisées. À moyen terme, ces mesures seront financées par des cotisations salariales, qui devraient être relevées de 0.4 point de pourcentage suite aux mesures prévues d'ici à 2030. Il est également prévu de mettre en place une pension minimum pour les personnes ayant cotisé pendant au moins 40 ans mais dont les droits à pension sont faibles. Cette mesure n'ayant pas spécifiquement pour but de s'attaquer à la pauvreté des personnes âgées, celle-ci pourrait devenir un problème dans les décennies à venir et par conséquent exercer des pressions supplémentaires sur les dépenses. Si les droits à pension des travailleurs faiblement rémunérés sont jugés insuffisants, une façon efficiente d'augmenter leur revenu au moment de la retraite tout en préservant les incitations au travail consisterait à réduire plus graduellement le montant du complément de revenu versé sous conditions de ressources à mesure qu'augmentent les droits à pension.

Le régime public de retraite obligatoire couvre uniquement les salariés et environ un quart seulement des travailleurs indépendants, principalement dans le secteur des services professionnels, sont assurés par d'autres régimes de retraite obligatoires (German Council of Economic Experts, 2011). Les trois quarts restants, qui sont souvent les plus vulnérables, ne sont pas couverts (German Council of Economic Experts, 2013), peut-être parce qu'ils sous-estiment leurs besoins de revenu futurs pour pouvoir baisser les prix des biens et services qu'ils proposent. Le déficit de couverture qui en résulte fait craindre que les travailleurs indépendants n'aient à recourir à l'aide sociale au moment de la retraite. Il incite aussi les entreprises à sous-traiter des tâches à ces travailleurs indépendants afin de ne pas avoir à verser de cotisations de retraite, ce qui accroît le travail indépendant précaire et affaiblit les finances publiques. Tous les travailleurs indépendants devraient être couverts par le régime public de retraite obligatoire.

### Rendre le système fiscal plus inclusif

Le coin fiscal sur le travail est élevé par rapport aux moyennes internationales, y compris pour les familles à faible revenu et les parents isolés (tableau 3.4). Les taux d'imposition du revenu sont bas, en particulier pour les familles avec enfants, mais les cotisations de sécurité sociale sont élevées.



Tableau 3.4. **Coin fiscal par type de ménage et niveau de salaire**  
% du salaire brut, 2012

Type de ménage		Célibataire	Célibataire	Célibataire	Célibataire	Couple marié	Couple marié	Couple marié	Couple marié
Enfants		-	-	-	2	2	2	2	-
% du salaire moyen		67	100	167	67	100-0 <sup>1</sup>	100-33 <sup>1</sup>	100-67 <sup>1</sup>	100-33 <sup>1</sup>
Impôt sur le revenu	DEU	14.2	19.2	27.8	-2.5	0.8	6.5	10.8	14.2
	OCDE	11.2	15.3	21.3	5.9	9.9	10.4	12.2	12.3
Cotisations salariales de sécurité sociale	DEU	20.7	20.7	16.0	20.5	20.5	20.5	20.5	20.7
	OCDE	9.9	9.8	9.2	9.5	9.7	9.5	9.8	9.6
Cotisations patronales de sécurité sociale	DEU	19.6	19.6	15.3	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6
	OCDE	17.5	17.8	17.2	17.5	17.8	17.4	17.7	17.4
Total	DEU	45.6	49.8	51.2	31.4	34.2	39.0	42.5	45.6
	OCDE	32.0	35.6	39.9	16.8	26.1	27.9	30.8	32.7

1. Couple à deux revenus.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*.

L'allégement des cotisations de sécurité sociale, notamment pour les travailleurs faiblement rémunérés exerçant un emploi à temps plein, devrait être une priorité à inscrire dans le contexte d'une réforme plus large du système fiscal destinée à favoriser la croissance économique. Il faudrait en particulier continuer à réduire le coin fiscal sur les revenus du travail, surtout pour les bas salaires. Une telle réforme devrait également comprendre des mesures relatives aux dépenses du système de sécurité sociale. Davantage de recettes pourraient être collectées en taxant la consommation, la propriété foncière et les comportements préjudiciables à l'environnement, comme le suggérait l'*Étude économique de l'Allemagne* parue en 2012.

Certaines sources de revenu du capital bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel. Les revenus du capital (intérêts, dividendes) sont généralement imposés au taux de 26.4 % au niveau des ménages, avec un abattement de 801 EUR sur les intérêts. Le taux d'imposition général des revenus du capital est très souvent inférieur au taux marginal d'imposition des autres revenus, car les dividendes et intérêts perçus par les ménages sont particulièrement concentrés dans les tranches à haut revenu. Ces taux d'imposition réduits ont aidé dans le passé à limiter la fuite des capitaux. Cependant, compte tenu des efforts de coopération déployés au niveau international pour prévenir la fraude fiscale, une modeste augmentation de la fiscalité des revenus du capital ne devrait pas provoquer un nouvel exode de capitaux (Bach and Beznoska, 2012b). Il faudrait envisager de rapprocher la fiscalité des revenus du capital de celle des autres revenus des personnes physiques. De plus, les ménages sont totalement exonérés de l'impôt sur les plus-values immobilières lors de la vente d'un bien détenu depuis plus de 10 ans, y compris lorsque ce bien n'est pas occupé par son propriétaire. Cette exonération risque d'entraîner des distorsions dans les décisions d'investissement en faveur du logement résidentiel, compte tenu surtout du bas niveau actuel des taux d'intérêt et des anticipations de hausses de prix qui pourraient en découler, et elle profite en premier lieu aux ménages aisés (Frick and Grabka, 2009 ; Deutsche Bundesbank, 2013 ; European Central Bank, 2013). Les plus-values réalisées sur les biens immobiliers devraient être taxées, sauf pour les logements occupés par leur propriétaire.

Les impôts sur les successions ont moins d'effets de distorsion et coûtent moins cher à administrer que d'autres formes d'imposition du patrimoine (Bach and Beznoska, 2012a). Ils pourraient avoir un meilleur rendement si l'on supprimait les exonérations. Le

patrimoine détenu dans des petites et moyennes entreprises bénéficie d'un allègement au titre de l'impôt sur les successions, sous certaines conditions. Ce régime incite donc les ménages à transformer des biens privés en biens de sociétés pour payer moins d'impôt (Bach and Beznoska, 2012b). Les conditions dans lesquelles peut s'opérer cette transformation viennent d'être durcies, mais il conviendrait de revoir les avantages dont bénéficient encore les petites entreprises au titre de l'impôt sur les successions. Pour éviter les problèmes de liquidité auxquels pourraient être confrontées les entreprises, les droits de succession dont elles sont redevables peuvent déjà être étalés sur dix ans. Au cours de cette période, la dette fiscale pourrait être subordonnée à d'autres créances sur l'entreprise (voir l'*Étude économique* 2004 de l'Allemagne).

### Mieux s'attaquer à la dimension régionale du risque de pauvreté

Bien que la dispersion du PIB par habitant entre les *Länder* ait continué de se réduire au cours des dix dernières années et qu'elle soit aujourd'hui plus faible en Allemagne que dans la plupart des autres pays de l'UE, le risque de pauvreté relative s'est aggravé : il atteint un niveau considérablement plus élevé dans l'est que dans l'ouest du pays et les deux régions continuent de diverger (Grabka et al., 2012).

Le système actuel de partage des recettes et de transferts budgétaires de l'État repose sur la population et sur des multiplicateurs reflétant uniquement les différences de densité démographique (Söllner, 2001). Des transferts discrétionnaires supplémentaires sont certes possibles, pour compenser en partie la disparité des taux de chômage de longue durée, mais ils ne tiennent pas compte d'autres caractéristiques socio-économiques et démographiques, comme la situation migratoire ou la composition par âge de la population des différentes régions, qui contribuent aussi à faire varier la demande de services publics fournis par les *Länder* et les communes sur leur territoire (Feld et al., 2013 ; Heinemann, 2012). Il faudrait envisager d'élargir les critères de calcul des transferts budgétaires fédéraux, en y incluant notamment les différences dans la composition par âge, le niveau socio-économique ou la situation migratoire de la population. La prise en compte de ces indicateurs démographiques permettrait de mieux aligner les subventions sur la demande de services sociaux, sans entamer pour autant les incitations des régions les plus pauvres à renforcer leur potentiel de croissance (Joumard and Kongsrud, 2003).

Par ailleurs, la situation n'encourage pas toujours les collectivités territoriales à fournir tous les services de base qui favoriseraient une croissance économique plus inclusive. Par exemple, les communes ne tiennent peut-être pas compte à leur juste mesure des avantages que procurent les services de garde d'enfants et l'enseignement préscolaire, dont elles ont la responsabilité en matière de financement, parce que ces services bénéficient aussi aux communes voisines, voire à l'ensemble de la population. Des dotations spéciales de l'État aux collectivités locales sont prévues pour pallier ces externalités, mais elles sont attribuées de façon discrétionnaire, selon des règles qui varient considérablement d'un *Länd* à l'autre (Dombert, 2006). Le gouvernement devrait envisager de faire financer par l'État les principaux services sociaux assurés par les administrations infranationales qui comportent des externalités géographiques et sont particulièrement importants pour une croissance inclusive. À titre d'exemple, l'administration fédérale pourrait financer un système de chèques-services utilisables par les familles pour faire garder leurs enfants en bas âge dans des structures agréées.

### Encadré 3.6. **Recommandations visant à favoriser une croissance inclusive**

#### **Marché du travail**

- Continuer de développer les services d'accueil des jeunes enfants, notamment l'offre de prise en charge à plein-temps. Garantir l'égalité d'accès des plus vulnérables à des services d'accueil abordables et de qualité, indépendamment de leur lieu de résidence et de leur milieu socio-économique. Accroître l'offre d'enseignement scolaire à temps complet.
- Réduire l'écart de protection de l'emploi entre travailleurs permanents et travailleurs temporaires en limitant la protection du travail permanent et la possibilité d'enchaîner les contrats à durée déterminée pour un même salarié.
- Introduire un salaire minimum général en le fixant à un niveau suffisamment bas, déterminé par une commission d'experts, pour qu'il n'entraîne pas de pertes d'emplois. Il conviendrait de recourir avec prudence aux minima sectoriels plus élevés qui peuvent être fixés sur la base d'accords collectifs.
- Cibler le traitement fiscal préférentiel des emplois marginaux (*minijobs*) sur les travailleurs à bas salaires.
- Resserrer le ciblage des politiques actives du marché du travail en surveillant les problèmes d'auto-sélection au sein des groupes ciblés. Poursuivre l'examen des prestations liées à l'emploi afin de s'assurer que les plus vulnérables bénéficient d'un soutien suffisant, tout en réduisant au minimum les contre-incitations au travail. À titre d'exemple, on pourrait réduire plus lentement le montant du revenu minimum versé sous conditions de ressources aux personnes particulièrement vulnérables dont le revenu dépasse le seuil de 100 EUR. On pourrait aussi étaler davantage la réduction des allocations pour enfant à charge versées aux parents qui perçoivent l'allocation logement.

#### **Éducation**

- Réduire la stratification du système scolaire et fournir davantage de ressources financières aux établissements accueillant une part relativement importante d'élèves venant de milieux socio-économiques défavorisés. Réduire les redoublements. Aider davantage les jeunes défavorisés à terminer le deuxième cycle du secondaire, en particulier dans l'enseignement professionnel ordinaire. Continuer à réduire les affectations dans les établissements d'enseignement spécialisé et s'assurer qu'elle n'a pas de rapport avec le milieu socio-économique des élèves concernés.
- Améliorer la qualité des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, notamment en augmentant le taux d'encadrement dans les structures agréées, en intégrant mieux les fonctions d'accueil et d'éducation, et en veillant à offrir aux professionnels de la petite enfance une meilleure formation, davantage de possibilités de perfectionnement professionnel et de meilleures conditions de travail.

#### **Système de prélèvements et de prestations**

- Étendre le régime de retraite obligatoire aux travailleurs indépendants.
- Cibler l'augmentation des droits à pension sur la réduction des risques de pauvreté à un âge avancé, par exemple en réduisant plus graduellement le montant du revenu minimum à mesure qu'augmentent les droits à pension. Financer ces dépenses supplémentaires au moyen des recettes fiscales générales et non par une augmentation des cotisations sociales. Renforcer les incitations à différer le départ à la retraite.
- Étendre les impôts sur les plus-values aux biens immobiliers résidentiels, sauf pour les logements occupés par leur propriétaire. Relever les taux d'imposition des revenus du capital appliqués aux ménages pour les rapprocher des taux marginaux d'imposition des autres revenus.
- Uniformiser les droits de succession applicables aux différentes formes de patrimoine.
- Améliorer encore le système de compensation des risques dans le calcul des transferts de la caisse centrale d'assurance maladie en tenant compte d'un plus grand nombre de maladies et en veillant à ce que les montants prévus pour les groupes d'assurés âgés et les maladies à forte mortalité soient suffisants.

## Bibliographie

- Acemoglu, D. and J.S. Pischke (2001), « Minimum Wages and On- the-Job Training », *IZA Discussion Papers Series No. 384*.
- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), « Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) », *Social, Employment and Migration Working Papers No. 124*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.
- Andrews, D. and A. Caldera Sánchez (2011), « The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences », *Economic Studies Vol. 2011/1*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2011-5kg0vswqpmg2](http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg0vswqpmg2).
- Apel, H. and D. Engels (2012), « Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich. Untersuchung der Implementationsphase des Bildungs- und Teilhabepakets », im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Aretz, B. (2013), « Gender Differences in German Wage Mobility », *ZEW Discussion Papers No. 13-003*.
- Authoring Group Educational Reporting. (2013) *Bildung in Deutschland 2012*, Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bielefeld.
- Bach, S. and M. Beznoska (2012a), « Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen », *DIW Wochenbericht No. 42*.
- Bach, S. and M. Beznoska (2012b), « Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer », *Politikberatung kompakt No. 68*, DIW Berlin.
- Blossfeld, H.P. et al. (2013), *Zwischenbilanz Ganztagsgrundschulen: Betreuung oder Rhythmisierung?*, Aktionsrat Bildung, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft.
- Brenke, K. (2014), « Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen », *DIW Wochenbericht No. 5.2014*.
- Bruckmeier, K. et al. (2013), « Aufstocker im SGB II Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug », *IAB Kurzbericht No. 14/2013*.
- Bryan M., A. A. Salvatori and M. Taylor (2012), *The Impact of the National Minimum Wage on Earnings, Employment and Hours through the Recession*, a report to the Low Pay Commission, University of Essex.
- Buchner, F., D. Goepffarth and J. Wasem (2012), « The new risk adjustment formula in Germany: Implementation and first experiences », *Health Policy No. 109*, pp. 253-262.
- Butschek S. and T. Walter (2013), « What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature », *ZEW Discussion Papers No. 13-056*.
- Card, D. and A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press.
- Commonwealth Fund (2012), *International Profiles of Health Care Systems, 2012*, November, New York, NJ.
- D'Amuri, F., G. Ottaviano and G. Peri (2010), « The Labour Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s », *European Economic Review Vol. 54*, No. 4, pp. 550-570.
- de Serres, A., F. Murtin and C. de la Maisonnette (2012), « Policies to Facilitate the Return to Work », *Comparative Economic Studies Vol. 54*, Issue 1, pp. 5-42, OECD Publishing, Paris.
- Deutsche Bundesbank (2013), *Private Haushalte und ihre Finanzen – Tabellenanhang zur Pressemitteilung vom 21.3.2013*, February.
- Dombert, M. (2006), « Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen », *Deutsches Verwaltungsblatt No. 18*, pp. 1136-1143.
- Drösler, S. et al. (2011), *Evaluationsbericht zum Jahresausgleich 2009 im Risikostrukturausgleich*, 22.09.2011, Ministry of Health, Berlin.
- Dustmann, C., J. Ludsteck and U. Schönberg (2009), « Revisiting the German Wage Structure », *Quarterly Journal of Economics Vol. 124*, No. 2, pp. 843-881, MIT Press.
- Eichhorst, W. and V. Tobsch (2013), « Has atypical work become typical in Germany? Country case study on labour market segmentation », *ILO Employment Working Papers No. 145*.
- European Central Bank (2013), *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – Statistical Tables*, April.

- European Court of Justice (2012), « Case C-586/10 Bianca Küçük v Land Nordrhein-Westfalen », *Judgment of the Court (Second Chamber)*, 26 January 2012, Luxembourg.
- Federal Government (2006), *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Bundestags-Drucksache 16/505, 01.02.2006.
- Federal Ministry for Labour and Social Affairs(2013), *Lebenslagen in Deutschland – Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Ministry for Labour and Social Affairs, Berlin.
- Federal Ministry of Finance (2012), *Alleinerziehende in Deutschland – Lebenssituationen und Lebenswirklichkeiten von Müttern und Kindern Monitor Familienforschung Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik*, Ministry of Finance, Berlin.
- Federal Ministry of Health (2013a), *Gesetzliche Krankenversicherung – Kennzahlen und Faustformeln*, Ministry of Health, Berlin.
- Federal Ministry of Health (2013b), « Gesetz zur Beseitigung sozialer Überforderung bei Beitragsschulden in der Krankenversicherung tritt am 1. August in Kraft », *Pressemitteilung No. 59*, Ministry of Health, 30 Juli 2013.
- Federal Statistical Office (2012), *Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012*, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 6. November 2012 in Berlin.
- Federal Statistical Office of Germany (2014), *Integrierte Ausbildungsberichterstattung. Anfänger, Teilnehmer und Absolventen im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern 2012*, Wiesbaden.
- Feld, L., H. Kube and J. Schnellenbach (2013), *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Gutachten im Auftrag der FDP Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.
- Fertig, M. and J. Kluge (2007), « Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs », *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung No. 75*, pp. 97-117.
- Freier, R. and V. Steiner (2007), « Marginal Employment: Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience », *DIW Diskussionspapers 744*.
- Frick, J.R. and M. Grabka (2009), « Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland », *Wochenbericht des DIW Berlin No. 4/2009*.
- Garloff, A.A. (2010), « Minimum wages, wage dispersion and unemployment in search models. A review », *ZAF No. 43*, pp. 145-167.
- Gathmann C. and B. Sass (2012), « Taxing Childcare: Effects on Family Labor Supply and Children », *IZA Discussion Paper Series No. 6440*.
- German Council of Economic Experts (2006), « Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen », *Annual Economic Report 2006/7*, Wiesbaden.
- German Council of Economic Experts (2009), « Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen », *Jahresgutachten, 2009/10*, Wiesbaden.
- German Council of Economic Experts (2011), « Verantwortung für Europa Wahrnehmen », *Jahresgutachten, 2011/12*, Wiesbaden.
- German Council of Economic Experts (2013), « Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik », *Jahresgutachten, 2013/14*, Wiesbaden.
- Grabka, M., J. Goebel and J. Schupp (2012), « Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? », *Wochenbericht No. 43/2012*.
- Heckman, J.J. and D.V. Masterov (2007), « The productivity argument for investing in young children », *NBER Working Papers No. 13016*.
- Heckman, J.J. and L.K. Raut (2013), « Intergenerational Long-term Effects of Preschool – Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model », *NBER Working Papers No. 19077*.
- Heinemann, A.W. (2012), « Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs », *Wirtschaftsdienst No. 2012/7*, ZBW-Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.
- Heyer, G. et al. (2011), « Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011 », *IAB Discussion Papers No. 17/2011*.

- Hohendanner, C. and J. Stegmaier (2012), « Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben Umstrittene Minijobs », IAB Kurzbericht No. 24/2012.
- Joumard, I. and P. M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government Levels », *Economics Department Working Papers* No. 375, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/455513871742>.
- Kierzenkowski, R. and I. Koske (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? », Part 8: « The Drivers of Labour Income Inequality – A Literature Review », *Economics Department Working Papers* No. 931, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b1s1hlzkk-en>.
- Klemm, K. (2012), *Was kostet eine Ausbildungsgarantie in Deutschland?*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Kluve, J. (2013), « Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen », *Arbeitspapier* No. 07/2013, German Council of Economic Experts.
- Koller L. and H. Rudolph (2011), « Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern – Viele Jobs von kurzer Dauer », IAB Kurzbericht No. 14/2011.
- Körner, T., H. Meinken and K. Puch (2013), « Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage », *Wirtschaft und Statistik* pp. 42-61, January 2013.
- Koske, I., J. Fournier and I. Wanner (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? », Part 2: « The Distribution of Labour Income », *Economics Department Working Papers* No. 925, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h2975rhhf-en>.
- Krug, G. and S. Popp (2008), « Soziale Herkunft und Bildungsziele von Jugendlichen im Armutsbereich », *IAB Discussion Papers* No. 42/2008.
- Kultusministerkonferenz (2010), *Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler 2010*, Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Köln.
- Kultusministerkonferenz (2011), *Kompetenzorientiertes Qualifikationsprofil für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern an Fachschulen/Fachakademien*, Resolution 01/12/2011.
- Meister, W. (2009), « Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen », *ifo Schnelldienst* No. 16/2009.
- OECD (2004), *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2004-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2004-en).
- OECD (2006), *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/els/emp/36889821.pdf](http://www.oecd.org/els/emp/36889821.pdf).
- OECD (2008a), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044197-en>.
- OECD (2008b), *Economic Surveys: Germany*, OECD Publishing, Paris,
- OECD (2009), *Economic Surveys: Switzerland*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-che-2009-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2009-en).
- OECD (2010), *Economic Surveys: Germany*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2010-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2010-en).
- OECD (2011), *Divided We Stand – Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- OECD (2012a), *Economic Surveys: Germany*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2012-en).
- OECD (2012b), « Income inequality and growth: The role of taxes and transfers », *Economics Department Policy Notes* No. 9, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2012-5k95xd6l65l](http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k95xd6l65l).
- OECD (2012c), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OECD (2012d), *Income distribution data review – Germany*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012e), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>.
- OECD (2012f), *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration, 2012*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264171534-en>.
- OECD (2012g), *Economic Policy Reforms 2012 Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2012-en>.

- OECD (2012h), *Closing the Gender Gap – Act Now*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.
- OECD (2013a), *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty – New Results from the OECD Income Distribution Database*, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf](http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf).
- OECD (2013b), *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en).
- OECD (2013c), *Skills Outlook*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- OECD (2013d), *Education at a Glance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
- OECD (2013e), *Recruiting Immigrant Workers: Germany*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189034-en>.
- OECD (2013f), *LMF1.5: Gender pay gaps for full-time workers and earnings differentials by educational attainment*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013g), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.
- OECD (2013h), *Pensions at a Glance 2013: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-24-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-24-en).
- OECD (2013i), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving every Student the Chance to Succeed*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OECD (2014), *Education Policy Outlook: Germany*, OECD Publishing, Paris.
- Peichl A., N. Pestel and H. Schneider (2010), « Does Size Matter? The Impact of Changes in Household Structure on Income Distribution in Germany », *SOEPpapers* No. 280.
- Plicht H. (2010), « Das neue Fachkonzept berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen der BA in der Praxis Ergebnisse aus der Begleitforschung BvB », *IAB Forschungsbericht* No. 7/2010.
- Prasad, E.S. (2004), « The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation », *IMF Staff Papers* Vol. 51, pp. 354-385.
- Rainer, H. et al. (2011), « Kinderbetreuung », *ifo Forschungsberichte* No. 59.
- Rainer, H. et al. (2013), « Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele », *ifo Schnelldienst* No. 9/2013.
- Riphahn, R.T. and D. Schnitzlein (2011), « Wage Mobility in East and West Germany », *IZA Discussion Paper Series* No. 6246.
- Söllner, F. (2001), « Die Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich », *ifo Schnelldienst* No. 3/2001.
- Spieß, C.K., E. Berger and O.Groh-Samberg (2008), « Overcoming Disparities and Expanding Access to Early Childhood Services in Germany: Policy Considerations and Funding Options », *UNICEF Innocenti Research Centre Working Papers* No. IWP-2008-03.
- Spitz-Oener, A. (2006), « Technical Change, Job Tasks, and Rising Education Demand: Looking Outside the Wage Structure », *Journal of Labour Economics* Vol. 24, No. 2, pp. 235-270.
- Steinhardt, M.F. (2011), « The Wage Impact of Immigration in Germany – New Evidence for Skill Groups and Occupations », *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* Vol. 11, No. 1.
- Van Suntum, U. (2014), « Indirekte Beschäftigungseffekte branchenspezifischer Mindestlöhne », *ifo Schnelldienst* No. 67/03, pp. 39-44.
- Verbist, G., M.F. Förster and M. Vaalavuo (2012), « The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods », *Social, Employment and Migration Working Papers* No. 130, OECD Publishing, Paris.
- Voss, D. and C. Weinkopf (2012), « Niedriglohnfalle Minijob », *WSI Mitteilungen* No. 1/2012.
- Walwei, U. (2013), « Times of change: what drives the growth of work arrangements in Germany? », *Journal for Labour Market Research*, July.
- Zabel, C. (2011), « Alleinerziehende ALG-II-Empfängerinnen mit kleinen Kindern. Oft in Ein-Euro-Jobs, selten in betrieblichen Maßnahmen », *IAB Kurzbericht* No. 21/2012.





# **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent 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 Slovénie, 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

**THÈMES SPÉCIAUX : LA RÉSILIENCE DU SECTEUR FINANCIER; LES SECTEURS ORIENTÉS VERS LA DEMANDE INTÉRIEURE; PROMOUVOIR UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE PLUS INCLUSIVE**

### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2015

**Allemagne, mai 2014**

Australie, décembre 2014

Autriche, juillet 2015

Belgique, février 2015

Brésil, octobre 2013

Canada, juin 2014

Chili, octobre 2013

Chine, mars 2015

Colombie, janvier 2015

Corée, juin 2014

Danemark, janvier 2014

Espagne, septembre 2014

Estonie, janvier 2015

États-Unis, juin 2014

Fédération de Russie, janvier 2014

Finlande, février 2014

France, mars 2015

Grèce, novembre 2013

Hongrie, janvier 2014

Inde, novembre 2014

Indonésie, mars 2015

Irlande, septembre 2015

Islande, septembre 2015

Israël, décembre 2013

Italie, février 2015

Japon, avril 2015

Lettonie, février 2015

Luxembourg, mars 2015

Mexique, janvier 2015

Norvège, mars 2014

Nouvelle-Zélande, juin 2015

Pays-Bas, avril 2014

Pologne, mars 2014

Portugal, octobre 2014

République slovaque, novembre 2014

République tchèque, mars 2014

Royaume-Uni, février 2015

Slovénie, mai 2015

Suède, mars 2015

Suisse, novembre 2013

Turquie, juillet 2014

Union européenne, avril 2014

Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2014-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2014-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](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

**Volume 2014/9**  
**Mai 2014**

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2014 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3208  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-20723-3  
10 2014 09 2 P



9 789264 207233