



Études économiques de l'OCDE

ALLEMAGNE

MAI 2023 (VERSION ABRÉGÉE)



Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2023 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

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.

Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2023), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2023 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7527b5cb-fr>.

ISBN 978-92-64-97447-0 (pdf)
ISBN 978-92-64-44011-1 (HTML)
ISBN 978-92-64-66754-9 (epub)

Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Allemagne
ISSN 1995-3208 (imprimé)
ISSN 1999-026X (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Ugis Riba/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

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

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Robert Grundke, Zeev Krill et Marius Bickmann sous la direction de Mame Fatou Diagne. Les contributions aux travaux de recherche de Cesar Barreto, Christoph Boehringer, Dennis Seifert et Donal Smith ainsi que de Cyrille Schweltnus et Antton Haramboure ont été grandement appréciées. La recherche statistique a été assurée par Corinne Chanteloup et la mise en forme du document par Laura Fortin et Emily Derry. D'autres contributions et commentaires précieux ont été reçus du Centre de politique et d'administration fiscales, de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, de la Direction de l'environnement, de la Direction de la science, de la technologie et de l'innovation, de la Direction de la gouvernance publique, du Groupe d'action financière, de la Direction des affaires financières et des entreprises, de la Direction des échanges et de l'agriculture et de la Direction des statistiques et des données de l'OCDE.

La situation économique et les politiques de l'Allemagne ont été évaluées par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR) de l'OCDE le 21 février 2023, avec la participation de représentants des autorités allemandes. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des discussions et approuvé de manière définitive en tant que rapport adopté par l'ensemble du Comité le 11 avril 2023.

La précédente *Étude économique* de l'Allemagne a été publiée en décembre 2020. Des informations sur les *Études économiques* récentes et antérieures, ainsi que sur la manière dont ces *Études* sont préparées sont disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/fr/economie/etudes.

Table des matières

Avant-propos	3
Résumé	8
1 Principaux éclairages sur l'action publique	15
La crise énergétique met en évidence la nécessité d'accélérer la transition écologique et les réformes structurelles	16
Tirer les enseignements des crises récentes pour poser les bases d'une reprise solide	20
Moderniser l'État pour soutenir la double transition écologique et numérique	42
Références	85

GRAPHIQUES

Graphique 1. Le vieillissement rapide de la population va aggraver les pénuries de main-d'œuvre	10
Graphique 2. Le numérique n'est que peu développé dans l'administration publique	10
Graphique 3. Il faudra aider les travailleurs perdant leur emploi à cause de la transition écologique	12
Graphique 1.1. Les prix de l'énergie restent élevés	16
Graphique 1.2. Le vieillissement rapide de la population aggraverait les pénuries de main-d'œuvre et les tensions budgétaires	17
Graphique 1.3. Des réformes structurelles doivent être engagées pour préserver la croissance et réduire les tensions budgétaires	19
Graphique 1.4. L'Allemagne a connu une croissance dynamique soutenue par les exportations et enregistré des excédents budgétaires au cours de la dernière décennie	20
Graphique 1.5. Le dynamisme de la reprise après la pandémie a été atténué par les goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement et les pénuries de main-d'œuvre	21
Graphique 1.6. L'inflation et les incertitudes sont élevées, tandis que les salaires nominaux ont commencé à se redresser	23
Graphique 1.7. La dynamique des entreprises s'est fortement affaiblie	25
Graphique 1.8. Le renchérissement de l'énergie a un effet différent selon les secteurs	27
Graphique 1.9. De nombreuses entreprises ont pu répercuter la hausse des coûts des intrants et augmenter leurs bénéfices	28
Graphique 1.10. Les biens d'équipement manufacturés occupent une place prédominante dans les exportations	28
Graphique 1.11. L'assouplissement des restrictions de déplacement en Chine a un effet positif sur l'économie allemande	32
Graphique 1.12. Les facteurs de vulnérabilité liés à la dette des entreprises demeurent limités jusqu'à présent	34
Graphique 1.13. Les risques associés au marché du logement se sont accentués	35
Graphique 1.14. Une grande partie de l'épargne intérieure n'est pas investie en Allemagne	36
Graphique 1.15. Les pénuries de main-d'œuvre qualifiée s'amplifient	38
Graphique 1.16. Un niveau plus élevé d'immigration de travail peut atténuer les pénuries de main-d'œuvre	40
Graphique 1.17. Le nombre de places vacantes dans l'éducation et la formation professionnelles augmente, alors que de nombreux candidats n'ont pas reçu de proposition pertinente	41

Graphique 1.18. Il est crucial de s'attaquer aux effets budgétaires du vieillissement démographique pour préserver la viabilité des finances publiques	44
Graphique 1.19. L'investissement public a augmenté mais demeure faible	46
Graphique 1.20. Les impôts sur le travail sont élevés	50
Graphique 1.21. La structure fiscale fait la part belle aux impôts sur le travail	50
Graphique 1.22. Les incitations au travail sont faibles pour les personnes ayant des revenus d'activité modestes	52
Graphique 1.23. Les impôts sur le travail sont particulièrement lourds pour les deuxièmes apporteurs de revenu	54
Graphique 1.24. Les inégalités de patrimoine sont fortes	56
Graphique 1.25. Le recours aux droits sur les successions et les donations varie d'un pays à l'autre	58
Graphique 1.26. Les recettes tirées des impôts sur la propriété immobilière sont faibles	60
Graphique 1.27. Les autorités fiscales disposent de capacités réduites	63
Graphique 1.28. Les taux effectifs de TVA sont plus faibles dans les <i>Länder</i> où les incitations à la perception de l'impôt sont moins fortes en raison du mécanisme de péréquation financière	64
Graphique 1.29. Les efforts de perception de la TVA n'ont guère progressé	65
Graphique 1.30. Il est possible de mieux lutter contre le blanchiment de capitaux et la corruption	69
Graphique 1.31. La transformation numérique de l'administration publique est limitée	73
Graphique 1.32. La charge administrative est lourde	73
Graphique 1.33. Il est capital de repousser l'âge effectif de la retraite pour stabiliser les dépenses de retraite	79

TABLEAUX

Tableau 1. L'économie se redressera lentement	9
Tableau 1.1. Les réformes structurelles permettront de remédier aux répercussions négatives du vieillissement de la population et d'élever le niveau de vie	20
Tableau 1.2. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	30
Tableau 1.3. Événements qui pourraient modifier sensiblement les perspectives	31
Tableau 1.4. Recommandations antérieures et mesures prises concernant le soutien aux start-ups et à l'innovation	37
Tableau 1.5. Recommandations antérieures et mesures prises concernant la formation, l'éducation et les politiques du marché du travail	42
Tableau 1.6. Le solde budgétaire est devenu négatif pendant la pandémie	43
Tableau 1.7. Effet budgétaire que pourraient avoir certaines recommandations de l'OCDE	45
Tableau 1.8. Recommandations antérieures et mesures prises en matière de politiques budgétaire et fiscale	61
Tableau 1.9. Recommandations antérieures et mesures prises concernant l'application de la législation fiscale, le blanchiment de capitaux et la corruption	72
Tableau 1.10. Recommandations antérieures et mesures prises concernant la modernisation de l'administration publique et l'amélioration de l'efficacité des dépenses	78
Tableau 1.11. Recommandations antérieures et mesures prises concernant les retraites	81

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un *StatLink*  sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE L'ALLEMAGNE, 2022

(Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE)¹

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL					
Population (en millions, 2021)	83.2		Densité de population par km ² (2021)	238.1	(38.7)
Moins de 15 ans (% , 2021)	13.9	(17.4)	Espérance de vie à la naissance (années, 2020)	80.9	(79.0)
Plus de 65 ans (% , 2021)	22.2	(17.7)	Hommes (202)	78.6	(76.2)
Stock de migrants internationaux (% de la population, 2019)	15.7	(13.2)	Femmes (2020)	83.4	(82.0)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.2	(0.5)	Dernières élections générales	Septembre 2021	
ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (% , 2021)		
À prix courants (milliards USD)	4 067.2		Agriculture, sylviculture et pêche	0.9	(2.6)
À prix courants (milliards EUR)	3 860.4		Industrie, dont construction	29.6	(26.6)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.5	(1.6)	Services	69.5	(70.8)
Par habitant (milliers USD, à PPA, 2021)	58.6	(50.8)			
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES					
En pourcentage du PIB					
Dépenses (OCDE : 2021)	49.8	(46.3)	Dette financière brute (2021)	77.6	(111.8)
Recettes (OCDE : 2021)	47.1	(38.7)	Dette financière nette (2021)	30.7	(70.6)
COMPTES EXTÉRIEURS					
Taux de change (EUR/USD)	0.95		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change à PPA (USD = 1)	0.72		Machines et matériel de transport	43.2	
En pourcentage du PIB			Produits chimiques et produits connexes, n. d. a.	18.5	
Exportations de biens et de services	50.2	(33.2)	Produits manufacturés	12.6	
Importations de biens et services	48.2	(34.8)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	3.7	(-1.3)	Machines et matériel de transport	32.4	
Position extérieure globale nette (2020)	69.1		Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	15.7	
			Produits manufacturés	12.6	
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION					
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	59.6	(57.5)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	3.0	(5.0)
Hommes	64.6	(65.4)	Chômage des jeunes (15-24 ans, %)	5.9	(10.9)
Femmes	54.7	(50.2)	Chômeurs de longue durée (1 an ou plus, %, 2021)	1.2	(1.7)
Taux d'activité (15 ans ou plus, %, 2021)	60.6	(60.3)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (% , 2021)	31.1	(39.9)
Nombre moyen d'heures travaillées par an (OCDE : 2021)	1 341	(1 727)	Dépenses intérieures brutes de R-D (% du PIB, 2020)	3.1	(3.0)
ENVIRONNEMENT					
Offre d'énergie primaire par habitant (tep, 2021)	3.5	(3.8)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2021)	7.5	(7.9)
Énergies renouvelables (% , 2021)	15.6	(11.6)	Prélèvements d'eau par habitant (milliers de m ³ , 2019)	0.2	
Exposition à la pollution atmosphérique (% de la population exposé à une concentration en PM2.5 > 10 µg/m ³ , 2019)	86.8	(61.7)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2021, OCDE : 2020)	0.6	(0.5)
SOCIÉTÉ					
Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2019, OCDE : dernières données disponibles)	0.296	(0.315)	Résultats scolaires (score au PISA, 2018)		
Taux de pauvreté relative (% , 2019 ; OCDE : 2018)	10.9	(11.7)	Compréhension de l'écrit	498	(485)
Revenu disponible médian des ménages à PPA (milliers USD, 2019, OCDE : 2018)	32.1	(25.5)	Culture mathématique	500	(487)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Culture scientifique	503	(487)
Soins de santé (2021, OCDE : 2020)	12.8	(9.7)	Proportion de femmes au parlement (% , 2021)	34.9	(32.4)
Retraites (2019)	10.4	(9.5)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	0.7	(0.4)
Éducation (% du RNB, 2020)	4.4	(4.4)			

Note : L'année est indiquée entre parenthèses lorsqu'elle diffère de celle qui figure dans le titre du tableau.

1. Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles pour les pays de l'OCDE est calculée, sous réserve qu'il existe des données pour au moins 80 % des pays membres de l'Organisation.

Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie (AIE), Organisation internationale du travail (OIT), Fonds monétaire international (FMI), Organisation des Nations unies (ONU) et Banque mondiale.

Résumé

La crise énergétique nécessite d'accélérer les réformes structurelles

La guerre d'agression contre l'Ukraine menée par la Russie est venue perturber la reprise qui affichait un rythme vigoureux après la pandémie de COVID-19. La flambée des prix de l'énergie a alimenté l'inflation, réduisant le pouvoir d'achat des ménages. Les incertitudes élevées, concernant en particulier la sécurité énergétique, pèsent sur l'investissement.

Le gouvernement a réagi rapidement pour sécuriser les approvisionnements en énergie et soutenir les ménages et les entreprises. Parmi les actions engagées, on peut citer de puissantes incitations à faire des économies d'énergie ainsi que des mesures destinées à soutenir la confiance des consommateurs et des investisseurs. Cependant, elles devraient être mieux ciblées de façon à en limiter les coûts budgétaires. Le dispositif de chômage partiel a permis de protéger l'emploi, mais on pourrait améliorer les incitations à la formation et à la recherche d'emploi.

Tableau 1. L'économie se redressera lentement

Taux de croissance, sauf indication contraire	2022	2023	2024
Produit intérieur brut	1.9	0.3	1.3
Consommation privée	4.4	-0.2	1.4
Consommation publique	1.2	0.3	0.4
Formation brute de capital fixe	0.6	-1.8	1.3
Exportations de biens et de services	3.0	1.8	3.1
Importations de biens et services	6.1	1.4	2.9
Taux de chômage (% de la population active)	3.0	3.0	2.9
Indice des prix à la consommation harmonisé	8.7	6.6	3.0
Inflation sous-jacente harmonisée	3.9	5.7	3.4
Solde financier (en % du PIB)	-2.7	-2.2	-1.0
Dette publique (définition de Maastricht, % du PIB)	66.5	65.8	65.6
Solde de la balance courante (% du PIB)	3.7	5.7	6.3

Source : Calculs effectués à partir de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112.

L'économie va repartir lentement, grâce à l'atténuation des difficultés d'approvisionnement, à des carnets de commandes bien remplis et au redémarrage de la demande d'exportations. Malgré la

hausse des taux d'intérêt, l'investissement repartira à la hausse, du fait de l'ampleur de l'épargne accumulée par les entreprises et des besoins d'investissement liés à la relocalisation de certaines chaînes d'approvisionnement ainsi qu'au développement des énergies renouvelables ; il bénéficiera également de la hausse de l'investissement public. L'inflation restera à des niveaux élevés, du fait de l'effet retard de la répercussion des prix à la production sur les prix à la consommation et de l'accentuation des tensions salariales, mais elle fléchira progressivement en 2023 grâce au resserrement monétaire et budgétaire et à la baisse des prix de l'énergie. Les salaires réels progresseront en 2024, étayant la reprise de la consommation privée.

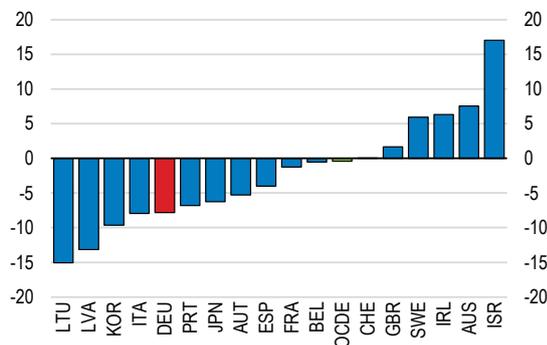
L'accélération de la transition écologique contribuera à renforcer la sécurité énergétique, mais nécessitera davantage d'investissement, plus d'innovation et une meilleure dynamique des entreprises, ce qui contribuera également à soutenir la productivité et la croissance potentielle. Depuis les années 2000, l'Allemagne enregistre des mouvements massifs de sorties de capitaux privés qui s'expliquent par la faiblesse de la demande intérieure et de la dynamique des entreprises. Pour relancer l'investissement et l'innovation et accélérer la transition écologique, il faut améliorer la gouvernance publique de manière à alléger les lourdeurs administratives, en particulier en ce qui concerne la planification des infrastructures, et soutenir plus efficacement la recherche-développement. Il faut aussi faire en sorte de consolider le cadre de la concurrence et d'améliorer l'accès aux financements pour réduire les obstacles auxquels sont confrontées les entreprises jeunes et innovantes.

Le vieillissement rapide de la population va exacerber les pénuries de main-d'œuvre, freinant la croissance potentielle et accentuant les tensions budgétaires (Graphique 1). Il pèsera également sur de nombreuses branches du secteur manufacturier, déjà mises à mal par le niveau élevé des prix de l'énergie. Des réformes structurelles d'ensemble s'imposent pour conserver les marges de manœuvre budgétaires, relever la productivité et préserver les niveaux de vie malgré la baisse de

la population active. L'amélioration des incitations à travailler plus longtemps devrait aller de pair avec celle de la formation des adultes, des programmes de formation et des conditions de travail des seniors. Il est par ailleurs essentiel d'augmenter l'offre de main-d'œuvre parmi les femmes et les adultes peu qualifiés, de faciliter l'immigration de personnes qualifiées et d'améliorer la qualité de l'enseignement pour les enfants de milieux défavorisés.

Graphique 1. Le vieillissement rapide de la population va aggraver les pénuries de main-d'œuvre

Population en âge de travailler (15-64 ans), % de variation, 2020-30



Source : Nations Unies (2022), *World Population Prospects: The 2022 Revision*, édition en ligne.

StatLink <https://stat.link/2bt4ls>

Moderniser l'État pour soutenir la double transition écologique et numérique

Les importants retards en matière d'infrastructure et les besoins d'investissements liés à la transition écologique et numérique nécessitent d'accroître l'efficacité des dépenses, de mieux hiérarchiser les priorités et de réduire les dépenses fiscales. La transformation numérique du secteur public est indispensable pour réduire les lourdeurs administratives, augmenter la qualité des dépenses publiques grâce à un ciblage plus précis et une évaluation plus fine des politiques, et améliorer l'application de la législation fiscale (Graphique 2).

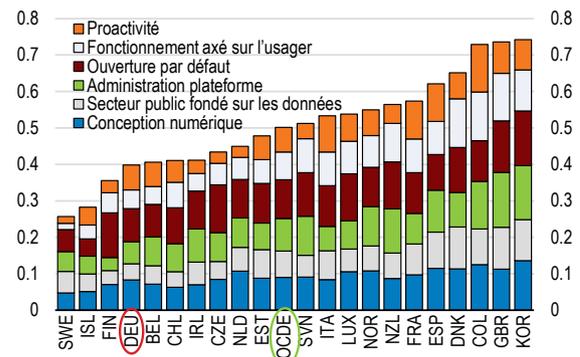
Le cadre budgétaire doit être révisé. Plusieurs fonds spéciaux sont utilisés pour réduire le retard accumulé en matière d'investissement, mais les

dépenses engagées dans ce cadre n'entrent pas dans le périmètre du budget de base, ce qui nuit à la transparence et amoindrit la crédibilité du cadre budgétaire. Leur réintégration progressive dans le budget de base devrait se doubler d'une plus grande flexibilité des règles budgétaires afin qu'il soit possible d'engager des dépenses d'investissements adéquates, et il faudrait parallèlement inclure des examens de dépenses dans le cadre des procédures budgétaires à tous les échelons de l'administration.

Les impôts sur le travail sont parmi les plus élevés de tous ceux des pays de l'OCDE, ce qui limite l'offre de main-d'œuvre, en particulier s'agissant des deuxièmes apporteurs de revenu et des travailleurs peu qualifiés. Environ 48 % des femmes travaillent à temps partiel, et beaucoup d'entre elles sont surqualifiées pour les emplois qu'elles occupent. Déplacer la charge fiscale du travail vers les revenus du capital, le patrimoine, les successions et la consommation et réformer les règles actuelles d'imposition commune des couples aideraient à accroître l'offre de main-d'œuvre.

Graphique 2. Le numérique n'est que peu développé dans l'administration publique

Indice de l'administration numérique de l'OCDE, 2019, indice de 0 à 1



Source : Enquête de l'OCDE sur l'administration numérique 1.0.

StatLink <https://stat.link/8i6v53>

Les taux effectifs d'imposition des successions et des donations sont faibles, notamment pour les ménages aisés, et les inégalités de patrimoine sont fortes. Réduire les seuils des abattements fiscaux et les exonérations applicables aux actifs des entreprises et élargir les possibilités d'étalement

du paiement des impôts permettraient d'accroître les recettes et de réduire les inégalités.

Réduire les exonérations applicables aux taxes sur l'immobilier et à la TVA et relever les impôts fonciers permettraient aussi de réduire les distorsions, d'accroître l'équité et d'augmenter les recettes. Les dépenses fiscales concernant les revenus provenant de la vente ou de la location de biens immobiliers sont régressives et conduisent à une mauvaise répartition du capital, contribuant à la hausse des prix des logements. La volatilité des recettes est un problème pour de nombreuses municipalités, mais les recettes des impôts fonciers perçues par ces collectivités sont faibles en comparaison internationale, malgré la forte hausse des prix de l'immobilier.

Renforcer l'application de la législation fiscale est indispensable pour assurer des règles du jeu équitables et accroître les recettes. Les grandes entreprises et les ménages les plus aisés ont davantage recours à des stratégies d'évasion ou de fraude fiscale pour abaisser leur taux effectif d'imposition, ce qui désavantage les entreprises de plus petite taille et les autres contribuables. Améliorer le respect des obligations fiscales nécessite d'inciter plus fortement les Länder à développer leurs capacités de faire appliquer la législation fiscale, d'améliorer les infrastructures et la coopération entre les Länder, autant de mesures qui permettraient de mieux circonscrire et de mieux cibler les efforts en la matière.

Des progrès ont été faits en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption. La qualité des données concernant la propriété des actifs reste insuffisante, de même que la coopération entre les différents organismes et niveaux d'administration. Mettre en place un nouvel organisme fédéral chargé de lutter contre la délinquance financière, doté de pouvoirs d'enquête suffisants et d'un personnel qualifié et ayant le pouvoir d'accéder aux données permettrait d'accroître les capacités de lutte contre les délits financiers complexes et le blanchiment. Affecter du personnel et des ressources informatiques en quantité suffisante à la constitution et à la mise en œuvre du nouveau registre sur les groupes de pression et prévoir

une empreinte législative et réglementaire contribuerait à rendre plus transparentes les activités de lobbying.

Le passage au numérique de l'administration publique pourrait fortement accroître l'efficacité des dépenses, la croissance et le bien-être. La lourdeur des charges administratives nuit particulièrement aux jeunes entreprises innovantes, et affaiblit la dynamique des entreprises et l'innovation. Le gouvernement fédéral a rendu obligatoire l'accès en ligne aux services publics à compter de 2023, mais n'a pas imposé de normes communes pour la conception et l'interconnexion des données et des outils informatiques à tous les échelons de l'administration. Mettre en place une plateforme centralisée et transparente de passation des marchés publics en ligne et encourager les initiatives conjointes entre municipalités pour les marchés publics améliorerait considérablement l'efficacité des dépenses. La transformation numérique du secteur public nécessite aussi d'actualiser les compétences des agents de la fonction publique, ce qui implique d'améliorer les procédures de recrutement, les structures d'incitation et les possibilités de formation.

Parvenir à la neutralité des émissions en préservant la compétitivité et la cohésion sociale

L'Allemagne, qui en 2021 avait émis 39 % de gaz à effet de serre de moins qu'en 1990, s'est fixé l'objectif ambitieux de parvenir à la neutralité climatique en 2045, ce qui suppose de tripler la vitesse de réduction de ses émissions. Le niveau élevé des prix de l'énergie conjugué à la nécessité de remplacer les importations en provenance de Russie ont amplifié sa détermination à agir.

La tarification des émissions peut être un moyen efficace de réduire les émissions, mais les niveaux effectifs de prix sont actuellement trop faibles et peu prévisibles, et de plus, ils diffèrent selon les secteurs à cause de nombreuses dépenses et subventions fiscales. Il faudrait renforcer les signaux-prix en alignant le plafond d'émission fixé dans le système national d'échange de droits d'émission sur les objectifs nationaux, en supprimant progressivement les subventions et

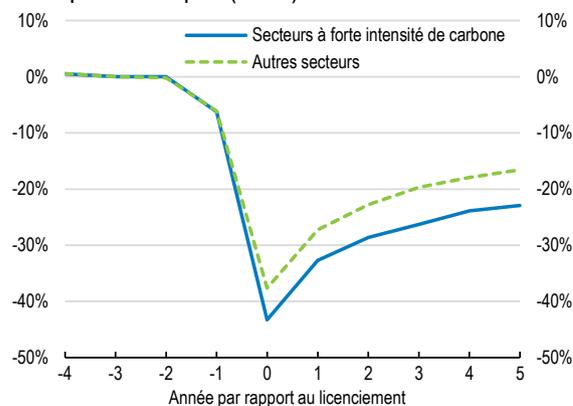
dépenses fiscales liées aux combustibles fossiles et en développant le recours à des mesures permettant de réduire les risques réglementaires liés aux investissements verts.

Des réductions plus massives des émissions risquent d'affecter les secteurs fortement consommateurs d'énergie exposés aux échanges internationaux. Des subventions fondées sur la production et des subventions aux énergies renouvelables peuvent leur venir en aide, mais elles sont coûteuses et entraînent une augmentation des émissions dans d'autres pays. Le risque supporté par ces secteurs pourrait être mieux géré à condition de rationaliser les procédures de planification et d'approbation des projets liés aux énergies renouvelables, de subventionner la R-D écologique et de pousser à l'adoption d'accords internationaux permettant d'accélérer la réduction des émissions au niveau mondial.

La transition vers la neutralité des émissions nécessitera une réaffectation de la main-d'œuvre entre les secteurs et entre les entreprises, et risque d'accroître les inégalités. Les travailleurs des secteurs fortement consommateurs de carbone qui perdent leur emploi subissent souvent des pertes de revenu plus durables et plus importantes que d'autres, parce qu'ils sont généralement plus âgés, qu'ils occupent des postes plus spécifiques et qu'ils sont concentrés dans de mêmes zones géographiques (Graphique 3). Élargir la portée des programmes d'activation du marché du travail, en mettant l'accent sur l'éducation et la formation professionnelles et des aides à la mobilité, permettrait de réduire les coûts d'ajustement subis par les salariés concernés. Améliorer les possibilités de formation des adultes et proposer des qualifications partielles assorties d'une reconnaissance des acquis informels antérieurs figurent parmi les mesures qui peuvent faciliter l'accès à la formation professionnelle, en particulier des adultes peu qualifiés. Plus généralement, utiliser les recettes issues de la tarification du carbone pour distribuer des aides aux ménages peut permettre de minimiser les effets redistributifs négatifs éventuels.

Graphique 3. Il faudra aider les travailleurs perdant leur emploi à cause de la transition écologique

Variation des revenus par rapport à la moyenne avant perte d'emploi (en %)



Source : (Barreto, Grundke et Krill, à paraître).

StatLink  <https://stat.link/bowqy2>

La suppression progressive des subventions non ciblées et des subventions aux technologies parvenues à maturité permettrait d'améliorer le rapport coût-efficacité des efforts d'atténuation. Dans le secteur du logement, les subventions non ciblées devraient être remplacées par des normes d'efficacité minimales et un certificat de performance énergétique pour les bâtiments existants, et il faudrait parallèlement faciliter l'octroi de prêts aux ménages ayant un accès limité au crédit. Dans le transport, l'accent devrait porter davantage sur l'expansion des points de recharge plutôt que sur les subventions aux véhicules électriques, tout en renforçant la concurrence sur le marché des points de recharge. Continuer de développer l'investissement public dans le chemin de fer en accélérant l'informatisation des systèmes de contrôle et de signalisation et en améliorant la concurrence sont autant de mesures qui faciliteraient le passage à un système de transport durable.

Principales conclusions	Principales recommandations
Actualiser le cadre budgétaire, accroître l'efficacité des dépenses et réformer le système fiscal	
L'inflation sous-jacente et les salaires sont en hausse. La politique budgétaire accentuera les tensions inflationnistes si les prix de l'énergie et les subventions correspondantes restent élevés.	Éviter toute orientation expansionniste de la politique budgétaire pour contenir les tensions inflationnistes, mais se tenir prêt à aider les ménages vulnérables.
La multiplication des fonds extrabudgétaires à l'échelon fédéral et au niveau des États fédérés (<i>Länder</i>) réduit la transparence et affaiblit la crédibilité du dispositif national de frein à l'endettement. Les besoins d'investissement sont considérables.	Intégrer progressivement les fonds extrabudgétaires dans le budget de base, tout en assouplissant les règles budgétaires pour permettre des dépenses d'investissements adéquates.
Une part croissante des dépenses effectuées aux échelons inférieurs des collectivités est assumée par le gouvernement fédéral, mais la reddition de compte est limitée, de même que les incitations à l'efficacité des dépenses.	Favoriser une culture de l'analyse d'impact en mettant en place les infrastructures de partage de données nécessaires, en renforçant les examens de dépenses dans le cadre des procédures budgétaires, et en encourageant l'apprentissage entre pairs à tous les niveaux d'administration.
À tous les échelons de l'administration, on manque de normes communes obligatoires sur la conception et l'interconnexion des données et des outils informatiques, ce qui complique la transformation numérique des services publics.	Définir des normes informatiques communes obligatoires et encourager l'harmonisation des procédures administratives et l'élaboration conjointe de logiciels au sein de l'administration, à tous les niveaux.
Les règles actuelles d'imposition commune des couples et la réglementation applicable aux <i>Minijobs</i> soumettent les deuxièmes apporteurs de revenu à des barèmes d'imposition du travail dont la pente s'accroît très brutalement, ce qui réduit les incitations au travail, en particulier pour les femmes.	Augmenter les incitations au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu et les personnes faiblement rémunérées en réformant la fiscalité commune des couples, et abaisser parallèlement le seuil de revenu à partir duquel les cotisations de sécurité sociale augmentent progressivement.
La forte inflation tire vers le haut les taux d'imposition effectifs des revenus, en particulier pour les personnes ayant des revenus d'activité faibles ou moyens, et réduit l'offre de main-d'œuvre.	Alléger l'impôt sur le revenu des personnes physiques en revoyant à la hausse les abattements et en réduisant les taux.
Les généreuses exonérations d'impôts sur les successions et les donations ont pour effet de réduire les taux d'imposition effectifs, en particulier pour les ménages les plus aisés. Les inégalités de patrimoine sont fortes.	Réduire les seuils d'exonération d'impôts sur les donations et les successions ainsi que les exonérations accordées au titre des actifs professionnels, tout en allongeant les délais de paiement échelonné des impôts.
Les dépenses fiscales importantes liées aux revenus provenant de la vente ou de la location de biens immobiliers faussent l'affectation du capital, contribuent à la hausse des prix des logements et creusent les inégalités. Les exonérations de TVA sont coûteuses et régressives.	Améliorer le recouvrement de l'impôt et réduire les distorsions en supprimant les dépenses fiscales liées aux revenus provenant de la vente ou de la location de biens immobiliers ainsi que les exonérations de TVA.
Améliorer la discipline fiscale et la lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption	
La perception de l'impôt et l'application de la législation fiscale sont du ressort des <i>Länder</i> , y compris pour les impôts partagés entre ceux-ci et l'État fédéral, ce qui favorise un sous-investissement dans le recouvrement des impôts.	Fixer des orientations contraignantes sur les capacités et les performances des <i>Länder</i> en matière d'application de la législation fiscale, estimer les manques à gagner fiscaux spécifiques aux <i>Länder</i> , et porter régulièrement à l'attention du public les lignes directrices qui leur sont applicables ainsi que les résultats qu'ils ont obtenus.
Des contraintes de capacités et l'insuffisance de la coopération et de l'échange de données entre les autorités responsables de l'application de la législation fiscale et les autorités répressives au niveau des <i>Länder</i> compliquent la lutte contre le blanchiment de capitaux et la délinquance fiscale.	Mettre à exécution le projet de création d'une police financière fédérale et améliorer la coopération et l'analyse de données entre les différents niveaux d'administration ainsi que le respect des obligations déclaratives.
Le nouveau registre de transparence relatif aux activités de lobbying exclut certains organismes de lobbying et les échelons inférieurs de l'administration, alors qu'ils font l'objet de nombreuses activités de lobbying visant à influencer sur les projets de loi.	Affecter du personnel et des ressources informatiques en quantité suffisante à la constitution et à la mise en œuvre du nouveau registre sur les groupes de pression, en élargir la portée, y compris aux contacts avec les échelons inférieurs de l'administration, et prévoir une empreinte législative et réglementaire.
Atteindre la neutralité en gaz à effet de serre de manière économiquement rationnelle	
En Allemagne, 90 % des émissions de GES font l'objet d'une tarification explicite ou implicite, mais à des niveaux trop faibles et qui diffèrent en outre fortement selon les secteurs.	Fixer, pour tous les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQUE-UE), un plafond d'émission conforme aux objectifs nationaux jusqu'à ce que le système communautaire d'échange applicable au transport routier et au chauffage entre en fonctionnement.
Les nombreuses subventions et dépenses fiscales en lien avec les combustibles fossiles affaiblissent les signaux-prix et risquent de compromettre la réalisation des objectifs climatiques.	Supprimer progressivement les subventions et dépenses fiscales en lien avec les combustibles fossiles et les remplacer par des subventions aux réductions d'émissions ou des transferts directs aux ménages si besoin.
La qualité des services ferroviaires s'est dégradée dans les années qui ont précédé la pandémie. L'investissement dans les chemins de fer est plus faible que dans les pays les mieux classés à cet égard.	Accroître les investissements publics dans les chemins de fer sous réserve de la réalisation d'analyses coûts-avantages et accélérer l'informatisation des systèmes de contrôle et de signalisation.

Le caractère limité des stations de recharge publiques ralentit l'adoption des véhicules électriques.	Accélérer le déploiement de la capacité de recharge et améliorer l'accès à ce marché ainsi que les conditions de concurrence en ciblant les aides sur les petits opérateurs, en normalisant la tarification et en fixant des obligations de résultat.
Les propriétaires sont peu incités à investir dans des dispositifs d'économie d'énergie dans la mesure où les coûts de l'énergie sont à la charge des locataires. Les normes d'efficacité applicables aux bâtiments existants n'ont pas été relevées depuis 2009.	Relever les normes d'efficacité minimales et appliquer un certificat de performance énergétique à tous les bâtiments existants.
Avec la tarification du carbone, les technologies solaires et éoliennes deviennent compétitives en termes de prix. Les subventions aux énergies renouvelables peuvent contribuer à réduire les prix de l'électricité, mais elles sont coûteuses et peuvent entraîner une augmentation des émissions dans d'autres pays de l'UE.	Réorienter progressivement les aides en passant des subventions aux énergies renouvelables à des subventions plus ciblées en faveur de la R-D verte et du déploiement de technologies industrielles à très faibles émissions de manière à abaisser les coûts futurs de la réduction des émissions.
Préserver la cohésion sociale et remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée	
L'âge effectif de sortie du marché du travail est toujours très inférieur à l'âge légal du départ à la retraite. Il existe des dispositifs incitant fortement à prendre une retraite anticipée, et de nombreux travailleurs âgés ont des difficultés à actualiser leurs compétences.	Réduire les incitations à la retraite anticipée, tout en coopérant avec les employeurs pour améliorer les possibilités de formation des adultes offertes aux seniors et leurs conditions de travail.
Les résultats scolaires des enfants issus de milieux défavorisés sont médiocres. L'accès à des structures de garde d'enfant et à l'enseignement préélémentaire est limité, du fait du caractère informel et décentralisé des procédures d'inscription qui représente un obstacle pour les familles défavorisées.	Élargir encore l'accès à l'éducation préscolaire en centralisant les procédures d'inscription au sein des municipalités. Améliorer la qualité de l'éducation de base en procédant à des évaluations de performances, de façon à mieux cibler le soutien sur les enfants ayant de faibles résultats scolaires.

1 Principaux éclairages sur l'action publique

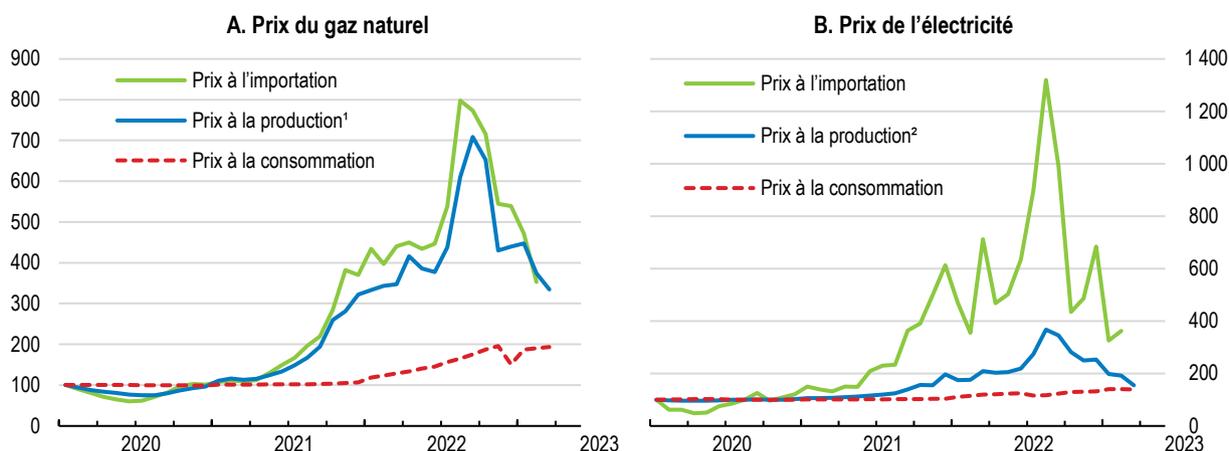
Après une décennie marquée par une croissance dynamique soutenue par les exportations, une baisse du chômage et des excédents budgétaires, la pandémie et la crise énergétique ont mis au jour des faiblesses structurelles et fait ressortir la nécessité d'accélérer les transitions écologique et numérique. Dans le même temps, le vieillissement rapide de la population accentue les tensions sur les dépenses publiques et exacerbe les pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Pour remédier à ces pénuries, il est essentiel de réduire l'imposition du travail, en particulier pour les bas revenus et les deuxièmes apporteurs de revenu, de faciliter l'immigration de personnes qualifiées et d'améliorer l'éducation et la formation des adultes, en particulier des travailleurs peu qualifiés et des seniors. Les autorités doivent s'attacher à améliorer la qualité de l'enseignement, en mettant particulièrement l'accent sur les enfants de familles défavorisées, pour mieux doter les jeunes générations des compétences nécessaires à la double transition écologique et numérique. Afin de stimuler la croissance de la productivité, il importe de favoriser la dynamique, l'investissement et l'innovation des entreprises en abaissant les obstacles à l'entrée sur le marché, en renforçant la concurrence et en améliorant l'accès des start-ups à des financements. Cela suppose en particulier de moderniser l'administration publique afin d'alléger la charge administrative et d'améliorer la qualité des services publics. Il faudra prévoir des ressources publiques considérables pour remédier au retard accumulé en matière d'infrastructures et répondre aux besoins d'investissement liés aux transitions écologique et numérique. Pour relever ces défis tout en préservant la viabilité des finances publiques, les pouvoirs publics devront réduire les dépenses fiscales, renforcer l'application de la législation fiscale, accroître l'efficacité des dépenses du secteur public et mieux hiérarchiser les priorités en la matière.

La crise énergétique met en évidence la nécessité d'accélérer la transition écologique et les réformes structurelles

Après une décennie marquée par une croissance dynamique soutenue par les exportations, une baisse du chômage et des excédents budgétaires, l'économie allemande amorçait une reprise vigoureuse après la pandémie lorsque la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine a éclaté. La flambée des prix de l'énergie due à la guerre a alimenté l'inflation et réduit le pouvoir d'achat des ménages (Graphique 1.1). Elle pèse également sur la compétitivité des entreprises, en particulier celles qui consomment beaucoup d'énergie, et accroît l'incertitude liée à la sécurité énergétique, l'Allemagne étant fortement dépendante des importations dans ce domaine. Le gouvernement a agi rapidement pour sécuriser l'approvisionnement énergétique et aider les ménages et les entreprises confrontés à une hausse record des prix de l'énergie, mais ces mesures ont un coût budgétaire élevé, aggravé par la hausse des dépenses allouées à la défense. Il est probable que les prix de l'énergie resteront durablement élevés, détériorant les termes de l'échange de l'Allemagne et pesant sur sa croissance potentielle.

Graphique 1.1. Les prix de l'énergie restent élevés

Prix du gaz et de l'électricité (janvier 2020 = 100)



1. Indice des prix à la production du gaz naturel fourni à l'industrie.

2. Indice des prix à la production de l'électricité livrée aux clients sous contrat particulier.

Source : Office fédéral allemand de la statistique.

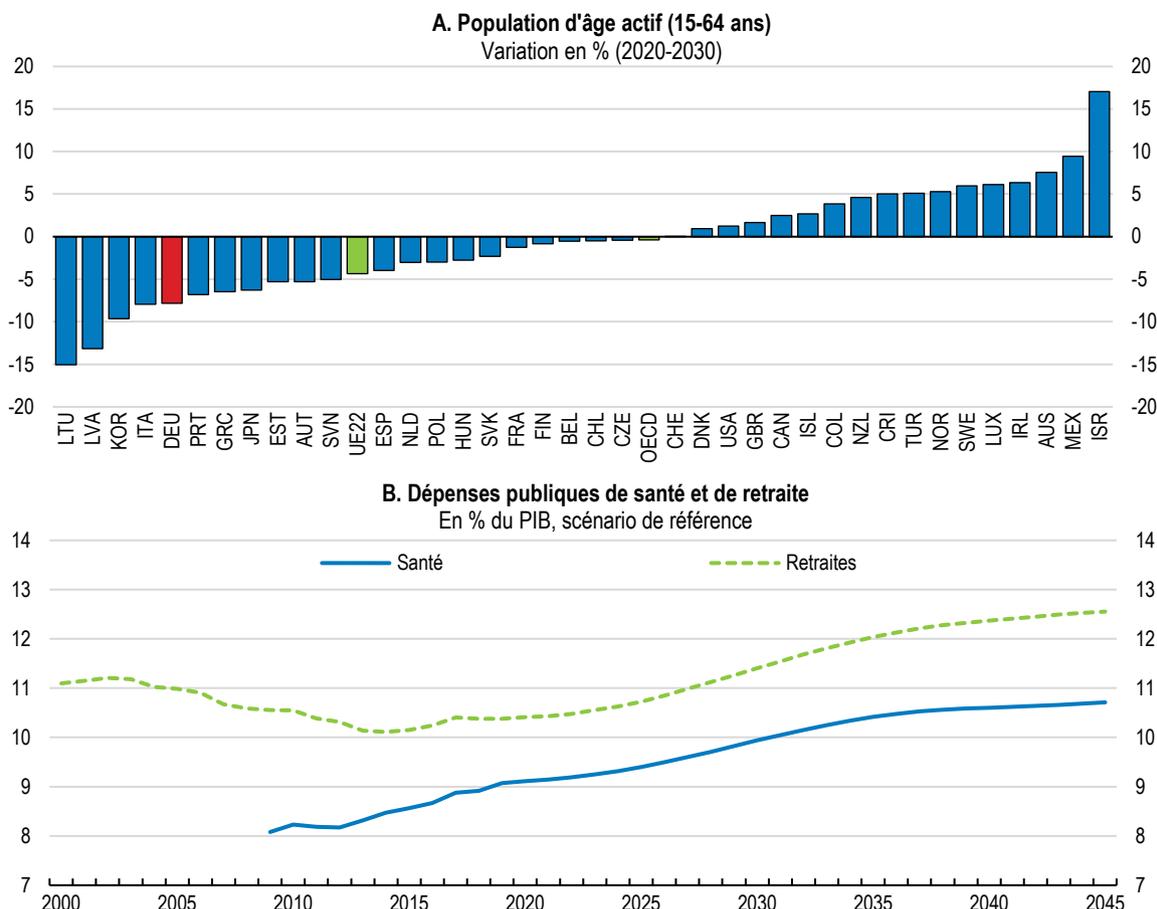
StatLink  <https://stat.link/ric3jz>

Si elle recèle un grand potentiel du point de vue du renforcement de la sécurité énergétique, du développement de nouveaux modèles commerciaux et de la croissance, l'accélération de la transition écologique aura toutefois un coût et nécessitera davantage d'investissements et de mesures d'aide aux travailleurs qui doivent changer d'emploi (voir le chapitre 2). L'Allemagne a bien progressé dans le verdissement de son économie, la part des énergies renouvelables dans la production totale d'électricité étant passée de 8 % en 2000 à 41 % en 2021. Cependant, la réalisation de l'objectif de neutralité en gaz à effet de serre d'ici à 2045 nécessitera la mise en place de politiques d'atténuation plus ambitieuses.

Dans le même temps, le vieillissement rapide de la population exerce des tensions sur les dépenses publiques de retraite, de santé et de soins de longue durée (Graphique 1.2). Ce phénomène exacerbe la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, ce qui réduit la croissance potentielle ainsi que l'avantage comparatif de nombreuses branches du secteur manufacturier, et vient s'ajouter aux préoccupations concernant la sécurité énergétique (Bickmann, Grundke et Smith, forthcoming^[11]). Selon l'Organisation des Nations Unies, le nombre de personnes en âge de travailler devrait diminuer de plus de 8 % d'ici à 2030, soit une baisse bien plus marquée que la moyenne des pays de l'OCDE (Graphique 1.2). Les pénuries de main-d'œuvre vont non seulement poser de graves problèmes du point de vue de l'augmentation des investissements dans les infrastructures vertes, numériques et résidentielles, mais elles affecteront

également l'administration publique. Elles compromettent d'ores et déjà la fourniture de services de haute qualité dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des soins de longue durée (KOFA, 2022^[2]).

Graphique 1.2. Le vieillissement rapide de la population aggravera les pénuries de main-d'œuvre et les tensions budgétaires



Note : Les graphiques reposent sur les prévisions de référence établies pour l'Allemagne à partir des annonces les plus récentes faites par les pouvoirs publics et suivant la méthodologie de (Guillemette et Turner, 2021^[3]).

Source : Partie A : Organisation des Nations Unies (2022), *World Population Prospects: The 2022 Revision*, édition en ligne. Partie B : Modèle à long terme de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/xzqsk0>

Si l'Allemagne a bien géré les premières étapes de la crise liée au COVID-19, les vagues de contaminations successives ont mis en évidence l'insuffisance de l'informatisation du secteur public, ainsi que d'importants problèmes de coordination entre les différents niveaux d'administration (Nationaler Normenkontrollrat, 2021^[4]). Ces faiblesses entravent la capacité de l'État à fournir des services publics de qualité et risquent de freiner la transition écologique du pays. La longueur et la complexité des procédures de planification et d'approbation des investissements dans les infrastructures constituent un obstacle majeur à l'expansion de l'approvisionnement en énergies renouvelables et d'autres infrastructures essentielles (comme indiqué dans l'édition précédente de l'Étude économique de l'Allemagne). L'accélération de la transformation numérique de l'administration publique nécessitera de continuer à investir dans les infrastructures numériques et les compétences des fonctionnaires, ainsi que de mieux coordonner et harmoniser les procédures à tous les niveaux d'administration (BMWK, 2021^[5]).

Il faudra prévoir des ressources publiques importantes pour gérer la double transformation écologique et numérique et remédier au retard accumulé en matière d'infrastructures. La charge fiscale moyenne (cotisations sociales comprises) représentait 39.5 % du PIB du pays en 2021, soit environ cinq points de

pourcentage de plus que la moyenne de l'OCDE, mais la réalisation de l'objectif de neutralité carbone réduirait sensiblement les recettes tirées des taxes environnementales, qui équivalaient à environ 2.6 % du PIB allemand en 2022 (OECD, 2022^[6] ; Baer et al., 2023^[7]). Par ailleurs, pour accroître l'offre de main-d'œuvre et remédier aux pénuries de travailleurs qualifiés, il faudra réduire l'imposition du travail, en particulier pour les bas revenus et les deuxièmes apporteurs de revenu. Les taux d'imposition légaux étant déjà élevés en comparaison internationale, le pays devrait se ménager la marge de manœuvre budgétaire nécessaire en réduisant les dépenses fiscales, en renforçant l'application de la législation fiscale, en améliorant l'efficacité des dépenses du secteur public et en hiérarchisant mieux ces dernières. Les subventions et les dépenses fiscales sont élevées et induisent souvent des distorsions qui vont à l'encontre du verdissement de l'économie, érigé en objectif clé de l'action publique (voir le chapitre 2). Simplifier le système fiscal, supprimer les exonérations fiscales régressives, par exemple en matière de plus-values et de droits de succession, et renforcer la discipline fiscale sont autant de mesures qui pourraient générer des recettes importantes et réduire les inégalités. Ces mesures permettraient par ailleurs d'alléger les formalités administratives et d'instaurer des règles du jeu plus équitables, contribuant à une allocation plus efficace du capital tout en favorisant l'esprit d'entreprise et l'innovation. Renforcer le volet d'évaluations de l'impact des mesures prises par les pouvoirs publics et recourir plus largement aux examens des dépenses sont deux mesures qui peuvent accroître considérablement l'efficacité des dépenses publiques et permettre de mieux hiérarchiser les priorités en la matière.

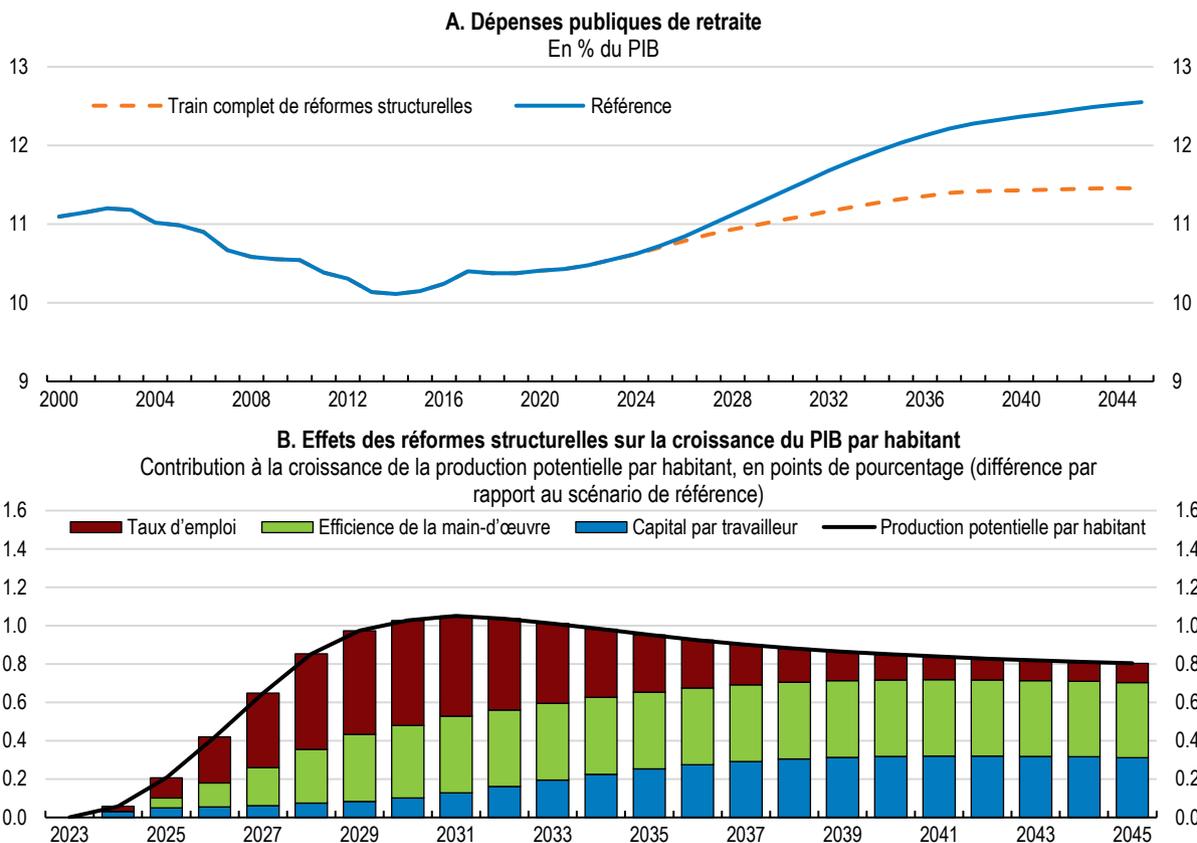
Des réformes structurelles s'imposent pour accroître la productivité, soutenir la croissance malgré la diminution du nombre d'actifs et réduire les tensions budgétaires dues au vieillissement rapide de la population (Graphique 1.3, Tableau 1.1). Il est indispensable de renforcer les incitations au travail dans le système de prélèvements et de transferts et d'améliorer les programmes d'éducation et de formation des adultes ainsi que les conditions de travail pour accroître l'offre de main-d'œuvre parmi les femmes, les travailleurs peu qualifiés et les personnes âgées. Parallèlement, il faudrait faciliter l'immigration de main-d'œuvre qualifiée et mieux doter les jeunes générations des compétences nécessaires à la double transition écologique et numérique, en mettant particulièrement l'accent sur les enfants de familles défavorisées. Il est également crucial de relancer la dynamique, l'investissement et l'innovation des entreprises. Pour cela, il faut accroître l'investissement public dans les infrastructures ainsi que dans la recherche-développement (R-D), mais aussi abaisser les obstacles à l'entrée sur le marché et à la croissance que rencontrent les entreprises jeunes et innovantes. Cela doit passer par un allègement des lourdeurs administratives, par un renforcement du cadre de la concurrence ainsi que de la transparence des activités de lobbying menées par les entreprises en place auprès des milieux politiques, et par une amélioration de l'accès aux financements. La création d'un environnement plus favorable aux start-ups contribuera au développement et à l'adoption des technologies de rupture nécessaires à la transition écologique et au maintien de la force d'exportation de l'Allemagne (voir la précédente Étude économique de l'OCDE consacrée à l'Allemagne).

Dans ce contexte, les principaux messages de cette Étude sont les suivants :

- Dégager une marge de manœuvre budgétaire pour la double transition écologique et numérique en réduisant les dépenses fiscales, en renforçant l'application de la législation fiscale, en augmentant l'efficacité des dépenses du secteur public et en hiérarchisant mieux les priorités en la matière. Accélérer la modernisation de l'administration publique pour améliorer la gouvernance.
- Poursuivre l'adaptation aux conséquences économiques du vieillissement démographique en mettant en œuvre un train de mesures complet qui favorise l'intégration des femmes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés sur le marché de l'emploi, facilite l'immigration d'une main-d'œuvre qualifiée et élargisse les possibilités d'apprentissage des adultes. Améliorer la qualité de l'éducation, en particulier pour les enfants issus de milieux défavorisés, ainsi que l'accès à l'enseignement préélémentaire.
- Réduire les émissions de manière économiquement rationnelle en alignant le plafond du système de quotas d'émissions national sur les objectifs, en supprimant progressivement les subventions

et dépenses fiscales préjudiciables à l'environnement et en élargissant le soutien à la R-D verte, tout en mettant l'accent sur les mécanismes d'assurance et sur les technologies n'étant pas encore parvenues à un stade de maturité. Utiliser les recettes de la taxe carbone pour aider les ménages vulnérables et étendre la portée des politiques actives du marché du travail et des mesures relatives à l'apprentissage des adultes afin de favoriser les évolutions structurelles tout en réduisant les inégalités.

Graphique 1.3. Des réformes structurelles doivent être engagées pour préserver la croissance et réduire les tensions budgétaires



Note : Les effets des réformes structurelles sont quantifiés à l'aide de la méthodologie utilisée par (Guillemette et Turner, 2021^[3]). Les réformes structurelles visent, entre autres, les objectifs suivants : réduire les coïns fiscaux sur le travail d'un quart de la différence par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE ; porter l'indice de réglementation des marchés de produits au niveau de la moyenne des cinq pays les plus performants, et renforcer la qualité de la gouvernance publique de la moitié de la différence par rapport à la moyenne des cinq pays les plus performants ; diminuer l'écart entre les résultats scolaires des enfants issus des familles appartenant au premier et au dernier décile de la distribution des revenus des ménages, et entre les résultats scolaires moyens et ceux observés au Canada, pays parmi les plus performants dans ce domaine ; améliorer l'accès à l'éducation des adultes pour réduire de 50 % la proportion d'adultes n'ayant pas suivi jusqu'au bout un enseignement de base et augmenter de 50 % les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail ; accroître l'investissement public en pourcentage du PIB pour le porter au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE, et augmenter les dépenses de R-D au niveau de la moyenne des cinq pays les plus performants ; améliorer l'accessibilité et la qualité des services d'accueil et d'éducation de jeunes enfants en faisant passer les dépenses publiques en pourcentage du PIB au niveau de la moyenne des cinq pays les plus performants.

Source : Modèle à long terme de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/ggxu3y>

Tableau 1.1. Les réformes structurelles permettront de remédier aux répercussions négatives du vieillissement de la population et d'élever le niveau de vie

Croissance supplémentaire annuelle moyenne du PIB par habitant au cours des dix prochaines années (en points de pourcentage)

Réforme structurelle	Croissance supplémentaire du PIB par habitant (en points de pourcentage)
Augmentation des investissements publics dans les infrastructures et la R-D	0.1
Amélioration de la gouvernance publique et réduction des lourdeurs administratives	0.1
Réduction de l'imposition du travail, en particulier pour les bas revenus et les deuxièmes apporteurs de revenu	0.1
Amélioration de l'accès aux services d'accueil et d'éducation de jeunes enfants	0.1
Amélioration de l'éducation des adultes et élargissement des politiques actives du marché du travail	0.2
Amélioration de la qualité de l'éducation, notamment pour les enfants issus de ménages défavorisés	0.1
Total	0.7

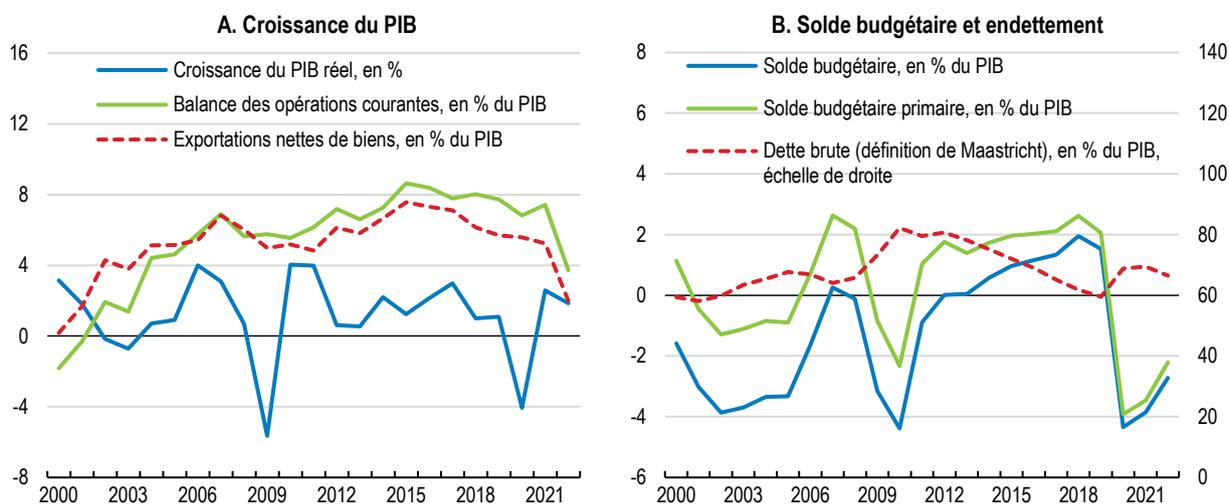
Note : Voir la note du Graphique 1.3.

Source : Modèle à long terme de l'OCDE.

Tirer les enseignements des crises récentes pour poser les bases d'une reprise solide

Avant la pandémie de COVID-19, l'économie allemande prospérait grâce à un secteur manufacturier florissant orienté vers l'exportation et à un secteur de la construction en plein essor (Graphique 1.4, partie A). L'arrivée de main-d'œuvre qualifiée en provenance d'autres pays européens a permis une forte croissance de l'emploi et atténué les pénuries de main-d'œuvre liées au vieillissement de la population. Le taux de chômage est passé de 11 % en 2005 à 3 % en 2022. L'adoption d'un frein à l'endettement national, qui limite le déficit structurel fédéral à -0.35 % du PIB et ceux des *Länder* à 0 %, a contribué à un assainissement budgétaire vigoureux, avec des soldes budgétaires positifs et une diminution rapide de la dette publique (partie B).

Graphique 1.4. L'Allemagne a connu une croissance dynamique soutenue par les exportations et enregistré des excédents budgétaires au cours de la dernière décennie



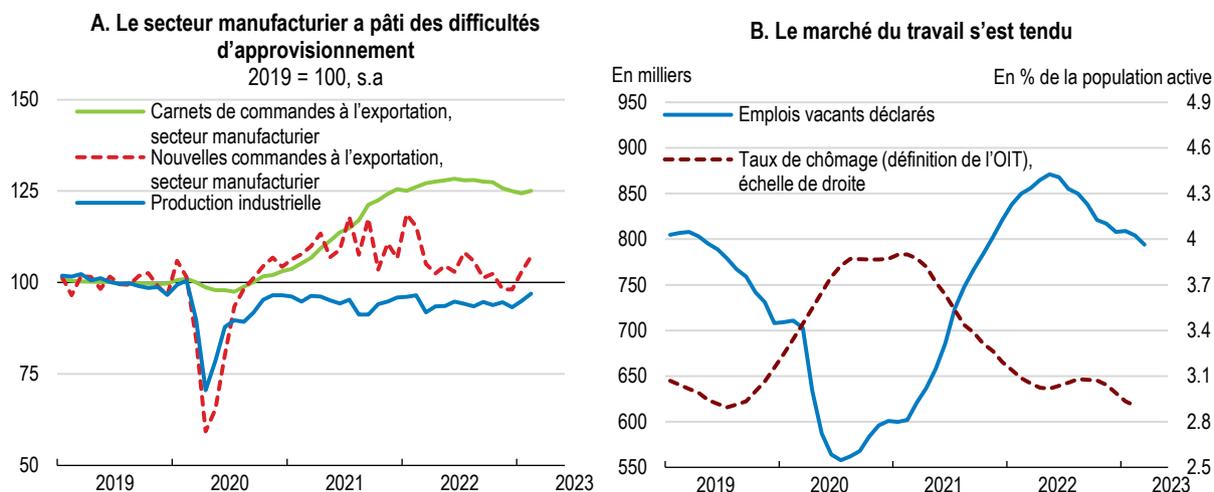
Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE (base de données).

StatLink  <https://stat.link/lbg5wd>

Lorsque la pandémie s'est déclarée, le pays a mis à profit son ample marge de manœuvre budgétaire pour aider les ménages et les entreprises. Le coût de ces mesures d'aide a représenté 5.5 % du PIB allemand entre 2020 et 2022 (Encadré 1.1). Ces mesures ont pu être engagées grâce à une suspension du frein à l'endettement en 2020 et 2021, prolongée jusqu'en 2022. Si les subventions aux entreprises et les dispositifs de chômage partiel ont contribué à protéger l'emploi et à soutenir la demande intérieure, leur conception a probablement entravé la réaffectation des facteurs de production vers les secteurs et les entreprises en plein essor, aggravant ainsi les pénuries de main-d'œuvre et les contraintes de capacité (Encadré 1.1). Pour un meilleur ciblage des mesures d'aide lors de la prochaine crise, il faut améliorer les évaluations de l'impact de l'action publique, ce qui passe notamment par la suppression des contraintes juridiques entravant l'accès aux microdonnées administratives, ainsi que leur fusion et analyse. Le dispositif de chômage partiel bénéficierait d'un renforcement des incitations à la formation et à la recherche d'emploi, qui devraient être développées au fil du temps.

La solidité du système de santé a permis de contenir la mortalité liée au COVID-19 à un niveau inférieur à celui de nombreux autres pays de l'Union européenne (OECD, 2022^[8]). Cependant, le niveau insuffisant de la transformation numérique des services publics de la santé a compliqué les stratégies de test et de traçabilité, et le nombre limité de doses de vaccin initialement disponibles a nécessité la prolongation des mesures de confinement, diminuant ainsi les effets du large effort de soutien budgétaire sur la consommation privée (Schularick, 2021^[9]). Très bien intégré aux chaînes de valeur mondiales, le secteur manufacturier allemand a particulièrement pâti des goulets d'étranglement de la chaîne d'approvisionnement liés à la vitesse de la reprise mondiale après la pandémie, ce qui a provoqué une accumulation importante de retards dans les commandes à l'exportation (Graphique 1.5). L'intensification des pénuries de main-d'œuvre, exacerbées par les restrictions de mobilité liées à la pandémie, explique aussi en partie la faiblesse de la reprise de la production industrielle, notamment dans la construction.

Graphique 1.5. Le dynamisme de la reprise après la pandémie a été atténué par les goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement et les pénuries de main-d'œuvre



Source : Office fédéral allemand de la statistique.

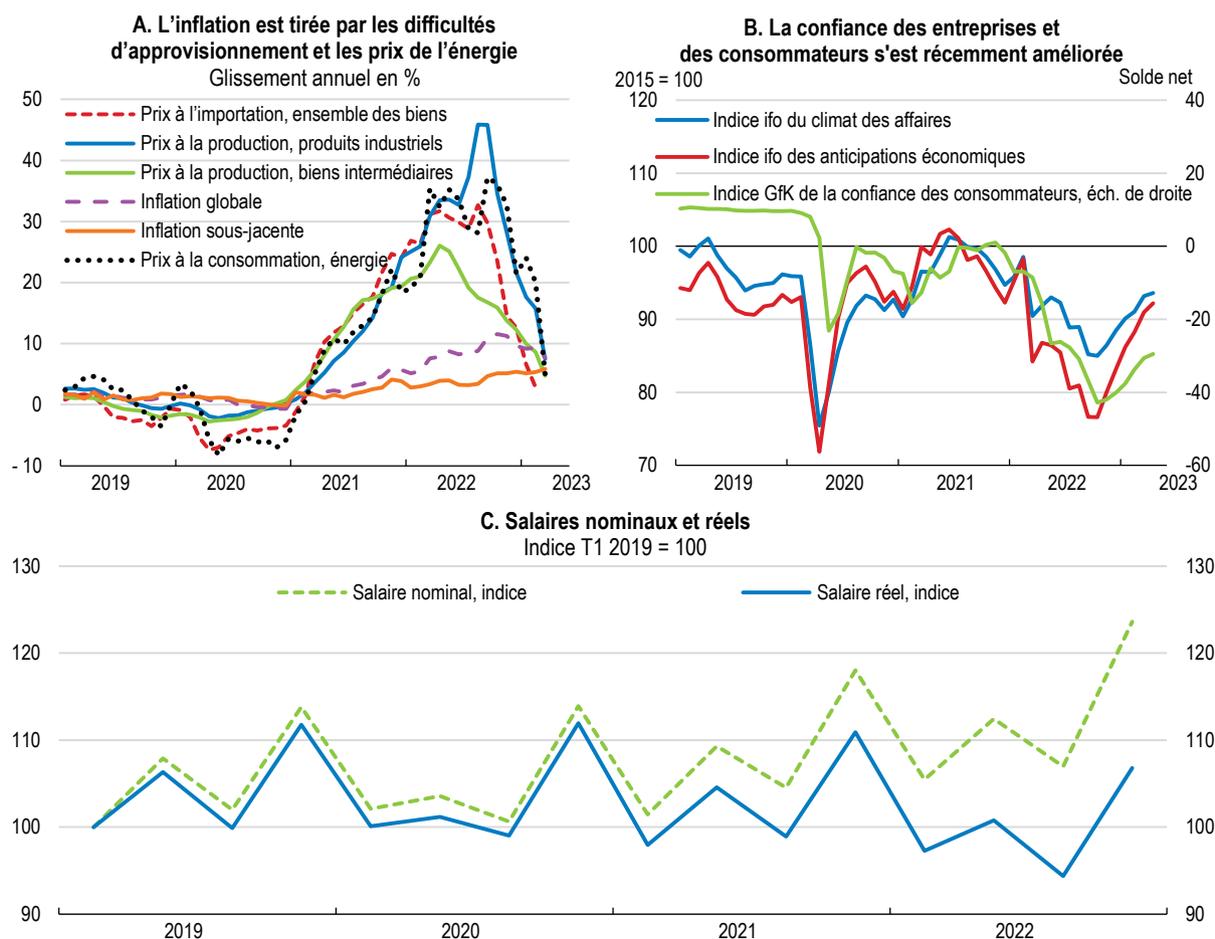
StatLink  <https://stat.link/gbznpy>

Lorsque la Russie a lancé une guerre d'agression contre l'Ukraine, l'Allemagne connaissait une reprise vigoureuse. La consommation privée amorçait un rebond, tirée par l'important excédent d'épargne des ménages et par l'assouplissement des mesures d'endiguement prises en réponse à la pandémie. En parallèle, l'atténuation des goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement d'ici la fin de l'année annonçait un redressement du secteur manufacturier. Mais, la montée de l'inflation et l'effondrement de la confiance des consommateurs et des investisseurs à cause de la guerre ont mis un coup de frein à la reprise (Graphique 1.6). Sous l'effet conjugué de la flambée des coûts de l'énergie et de

la persistance de goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement, les prix à la production ont considérablement augmenté et leur répercussion sur les prix à la consommation a généralisé les tensions inflationnistes. La forte inflation érode les revenus réels et l'excédent d'épargne, entravant le rebond de la consommation privée. Au troisième trimestre de 2022, les salaires réels étaient inférieurs de 4.6 % à leur niveau un an auparavant, mais ils se sont redressés depuis du fait de la hausse des salaires nominaux (Graphique 1.6, partie C). La confiance des entreprises a chuté, du fait en particulier de l'accentuation des incertitudes concernant la sécurité énergétique, ce qui pèse sur l'investissement.

Le gouvernement a pris des mesures ambitieuses pour soutenir les ménages et les entreprises, réduire les incertitudes et garantir les approvisionnements en énergie, ce qui a favorisé le regain récent de confiance chez les entreprises et les consommateurs (Graphique 1.6). L'Allemagne a mis en place trois programmes d'aides dont le montant total est estimé à 95 millions EUR (2.6 % du PIB) et un bouclier énergétique de 200 milliards EUR (5.5 % du PIB) qui sera financé par de nouvelles autorisations de crédit. Les programmes comportent des mesures diverses de soutien aux salaires réels, comprenant à la fois des transferts ciblés, via des prestations sociales et des allocations logement, et des transferts non ciblés, prenant la forme de chèques énergie uniques pour les salariés, les retraités et les étudiants, ainsi qu'une baisse temporaire de la TVA sur le gaz et les services d'hébergement et de restauration. Outre des mesures temporaires et des transferts ponctuels en 2022 et 2023, les trois programmes prévoient de nombreuses modifications durables des politiques publiques, incluses par le gouvernement dans les lois de finances pour 2022 et 2023, comme des adaptations des barèmes fiscaux, l'élimination de la surtaxe prélevée au titre du soutien aux énergies renouvelables et la réforme du système d'allocations logement. Ces modifications peuvent être exécutées dans le cadre des budgets actuels pour 2022 et 2023, car les recettes fiscales ont été révisées à la hausse en raison de la forte inflation.

Graphique 1.6. L'inflation et les incertitudes sont élevées, tandis que les salaires nominaux ont commencé à se redresser



Source : Office fédéral de la statistique ; Eurostat ; enquête de conjoncture de l'ifo ; et GfK.

StatLink  <https://stat.link/wed7i>

Le bouclier énergétique, financé par la dette, permettra de mettre en œuvre un soutien à la trésorerie, des injections de fonds propres, des aides en faveur des entreprises ainsi qu'un mécanisme de subvention des factures d'électricité et de gaz jusqu'en décembre 2023, qui pourrait être prolongé jusqu'en avril 2024 (Encadré 1.2). Ce mécanisme préserve les incitations à économiser l'énergie et à s'adapter à un niveau durablement élevé des prix, mais il n'est pas correctement ciblé sur les ménages vulnérables et les entreprises fortement exposées. Le gouvernement a soumis cette aide à l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les contribuables dont le revenu annuel dépasse 67 000 EUR, introduisant ainsi un élément de progressivité, mais il est crucial d'obtenir de meilleures informations sur la consommation d'énergie pour mieux cibler les futures mesures de soutien, notamment en déployant plus rapidement les compteurs intelligents et en permettant de coupler les informations disponibles avec d'autres données sur les ménages. Un système de transferts monétaires, destiné à soutenir les ménages vulnérables durant la transition verte, est en cours d'élaboration. Ce système aurait également pu permettre de mieux cibler les mesures de soutien liées aux prix de l'énergie. Cependant, sa mise au point a été entravée par des problèmes de nature informatique ou touchant à la protection des données et par un manque de coordination et de coopération entre les différents ministères et niveaux d'administration. Accélérer le développement de ce système devrait être une priorité essentielle. Par ailleurs, définir des indicateurs mensuels à court terme sur la situation financière et la structure des coûts des entreprises, comme les indicateurs utilisés dans le cadre du *German Business Panel*, panel de long terme composé d'entreprises allemandes, pourrait faciliter le ciblage des mesures de soutien *ex ante* (Encadré 1.1). La mise en place

de systèmes d'alerte précoce de façon à détecter les entreprises qui risquent de faire faillite, comme l'ont fait le Danemark et la France, peut permettre un meilleur ciblage des aides après une crise (Moeller et Mukherjee, 2019^[10] ; Epaulard et Zapha, 2022^[11] ; Demmou et al., 2021^[12]).

Si l'on exclut les modifications durables des politiques publiques qui ne sont pas liées à la crise énergétique et les injections de fonds propres, l'enveloppe totale des mesures de soutien liées aux prix de l'énergie est estimée à environ 1 % du PIB en 2022, 2.4 % du PIB en 2023 et 0.6 % du PIB en 2024, même si ces coûts devraient nettement diminuer à la faveur du recul des prix de détail de l'énergie consécutif à la chute des prix de gros observée en décembre 2022 (Encadré 1.2) (OECD, 2022^[13]). Les subventions aux prix de l'électricité seront en partie financées par une taxe sur les bénéfices exceptionnels des producteurs d'électricité. Afin de stabiliser le marché du gaz, l'Allemagne a nationalisé son principal importateur de gaz, que l'arrêt des importations de gaz russes et le niveau élevé des prix sur les marchés au comptant avait amené au bord de la faillite. Le coût budgétaire de cette opération est estimé à 40 milliards EUR (environ 1 % du PIB). L'Allemagne pourrait faire baisser le coût de ses mesures de soutien liés aux prix de l'énergie pour les finances publiques et accroître les incitations aux économies de gaz, en utilisant la possibilité d'ajuster les prix prévus dans les contrats clients de façon à tenir compte de la hausse des coûts d'achat de gaz pour le fournisseur ; cette mesure pourrait toutefois aussi se traduire par une augmentation du nombre de consommateurs de gaz demandant à bénéficier des aides liées aux prix de l'énergie. (Bundesbank, 2022^[14]).

Pour que le pays puisse s'affranchir des importations de gaz russe, le gouvernement a demandé aux opérateurs privés de remplir leurs réservoirs de stockage tout en octroyant des prêts garantis (le niveau des stocks de gaz a atteint 100 % en novembre 2022 et s'élevait à 66 % en avril 2023), a accéléré la construction de terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL) et a aidé à négocier des accords commerciaux avec des exportateurs de GNL. La production d'électricité à partir du gaz a diminué et le déficit engendré a été couvert par la réouverture de centrales à charbon, tandis que l'exploitation des trois dernières centrales nucléaires encore en activité, dont la fermeture avait été programmée pour le 1er janvier 2023, s'est poursuivie jusqu'en avril 2023. Un nouveau report de la sortie du nucléaire pour stabiliser l'approvisionnement énergétique à court terme a été discuté, mais cette option a été rejetée, car la nécessité d'obtenir le combustible nucléaire requis et de mettre à jour les mesures de sécurité la rendait coûteuse.

Encadré 1.1. Évaluation des mesures de soutien liées à la pandémie de COVID-19

En réponse à la pandémie, l'Allemagne a mis en place un soutien budgétaire massif par rapport aux autres pays de l'UE, passant par des subventions aux entreprises (2.1 % du PIB), des crédits bonifiés (1.65 % du PIB), des garanties de prêt (0.5 % du PIB) et un dispositif de chômage partiel plus généreux (1.3 %) (BMWK, 2022^[15]). D'après des données issues du *German Business Panel*, ces mesures ont eu un effet positif en matière de stabilisation (Bischof et al., 2021^[16]). Ainsi, la probabilité de survie des entreprises appartenant aux secteurs les plus touchés par la pandémie, qui sont également ceux qui ont reçu la part la plus élevée des subventions (33 % pour l'hébergement et la restauration, 14 % pour le commerce de détail et 12 % pour la culture, les spectacles et les loisirs) est supérieure de 35 points de pourcentage en moyenne à la probabilité calculée dans un scénario contrefactuel caractérisé par l'absence de mesures de soutien.

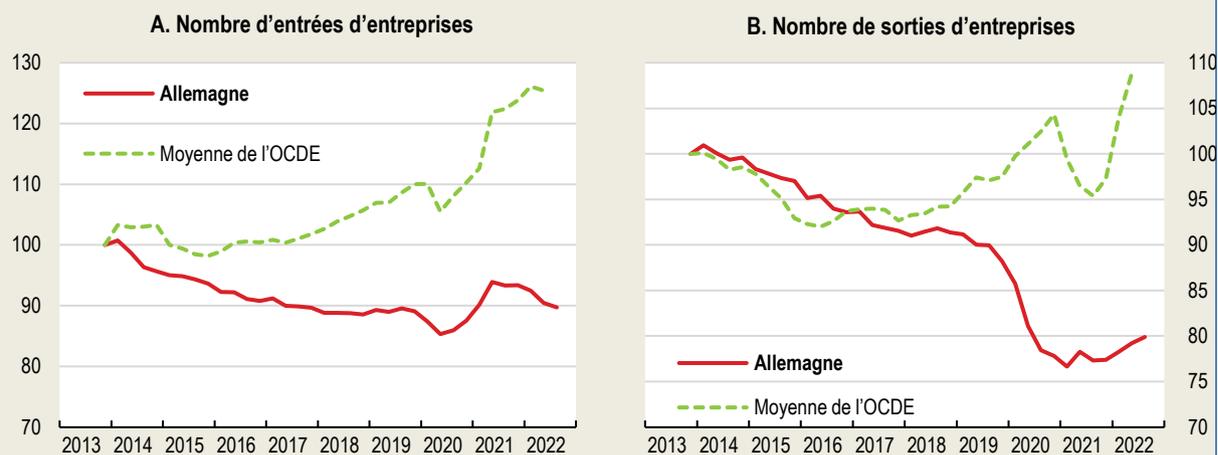
Cela étant, certains éléments laissent penser que ce généreux soutien a également freiné la dynamique des entreprises (Barnes et al., 2021^[17]). Le nombre de sorties d'entreprises est tombé à un niveau nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE et demeure significativement plus faible qu'avant la pandémie (Graphique 1.7). En parallèle, les entrées ont légèrement augmenté, mais l'écart entre l'Allemagne et les autres pays de l'OCDE s'est considérablement creusé dans ce domaine. La plupart des entreprises n'ont pas utilisé les lignes de crédit mises à leur disposition et ont préféré bénéficier des généreuses subventions remboursant une partie de leurs frais fixes en fonction de leur perte de

chiffre d'affaires. Ce type de subvention a permis d'atténuer le choc global provoqué par la pandémie mais peut-être aussi des chocs propres à certaines entreprises. Cet effet aurait pu être évité en fixant des conditions relatives à la perte de chiffre d'affaires ou à la structure des coûts au niveau du secteur, par exemple en utilisant des indicateurs issus du German Business Panel, ou en axant le soutien sur la trésorerie au moyen de prêts bonifiés et de garanties de prêts ou de reports de paiement d'impôts (Bischof et al., 2021^[16] ; Demmou et al., 2021^[12]). Il aurait peut-être été plus judicieux de privilégier le soutien à la trésorerie par rapport aux subventions, car le ratio de fonds propres des petites et moyennes entreprises a fortement augmenté et s'établissait à 32 % en 2019 contre 18 % en 2022 : le risque que les entreprises se trouvent dans une situation de surendettement sous l'effet de l'essor des prêts d'urgence a donc diminué (KfW, 2022^[18]).

En outre, l'Allemagne est le seul pays de l'UE à avoir mis en place un dispositif de chômage partiel assorti d'un taux de remplacement croissant au fil du temps. Cette caractéristique, combinée à une longue période d'admissibilité de 24 mois, a sévèrement réduit les incitations à la recherche d'emploi et limité le redéploiement de la main-d'œuvre (Heinemann, 2022^[19] ; Calligaris et al., forthcoming^[20]). Le recours à des formations dans le cadre du dispositif a été faible, car la clause spécifique à la pandémie, qui prévoyait un remboursement à 100 % des cotisations de sécurité sociale versées par les employeurs, s'est avérée plus intéressante que les incitations en faveur de la formation créées par le dispositif standard, qui permettait un remboursement de seulement 50 % des cotisations de sécurité sociale lors des périodes de formation. Le coût budgétaire total du dispositif de chômage partiel s'élève à environ 42 milliards EUR en 2020 et en 2021.

Graphique 1.7. La dynamique des entreprises s'est fortement affaiblie

Entrées et sorties d'entreprises (T4 2013 = 100, moyennes mobiles sur quatre trimestres)



Source : OCDE, Indicateurs actualisés de l'entrepreneuriat (base de données).

StatLink  <https://stat.link/ywdb1p>

Encadré 1.2. Mesures de soutien liées aux prix de l'électricité et du gaz

Le subventionnement des prix du gaz se fait en deux phases. Dans un premier temps, les ménages et les PME ont reçu un transfert d'un montant correspondant à un douzième de leur consommation annuelle estimée pour l'année 2022 multipliée par le prix du gaz en décembre 2022. De plus, le versement de l'acompte de décembre a été suspendu pour que cette mesure entraîne un allègement rapide de la facture, étant donné que le transfert est versé plus tard. Dans un deuxième temps, la facture de gaz sera en partie prise en charge de janvier à décembre 2023, puis éventuellement jusqu'en avril 2024. Les ménages et les PME bénéficieront d'un dégrèvement égal à la différence entre le prix prévu dans leur contrat et le prix plafonné cible (12 centimes/kWh) multipliée par 80 % de la consommation moyenne par le passé. Ce dispositif forfaitaire maintient intactes les incitations à économiser le gaz, puisqu'une baisse de la consommation entraîne une diminution de la facture finale de gaz, sans incidence sur le montant du transfert. Dans le cas des grands clients industriels, une subvention du prix du gaz calculée sur la base de 70 % de la consommation moyenne passée est en place depuis janvier 2023. La subvention est plafonnée entre 2 et 150 millions EUR, selon que l'entreprise fait partie ou non d'un secteur à forte intensité énergétique, qu'elle peut prouver avoir subi une hausse suffisamment forte de sa facture d'énergie et une baisse de ses bénéfices, et qu'elle accepte de limiter le montant des primes et dividendes versés et de maintenir ses effectifs en Allemagne au niveau actuel jusqu'en 2025. L'utilisation d'autres matériaux de chauffage est subventionnée de la même manière que la consommation de gaz. Les subventions aux prix de l'électricité, en vigueur depuis janvier 2023, sont conçues selon la même logique et sont partiellement financées par une taxe sur les bénéfices exceptionnels des producteurs d'électricité. Les coûts budgétaires du subventionnement des prix du gaz, du chauffage et de l'électricité représentent respectivement 54 milliards EUR et 43 milliards EUR.

Le principal avantage de ces dispositifs est que les prix subventionnés pour les ménages et les PME restent environ 100 % et 33 % supérieurs à leurs niveaux d'avant la crise pour le gaz et l'électricité, ce qui préserve les incitations à accroître l'efficacité énergétique et à s'adapter au niveau durablement élevé des prix des énergies fossiles qui découlera de la tarification du carbone. De plus, en raison de leur caractère forfaitaire, ces dispositifs préservent les incitations même en dessous du niveau de 80 % de la consommation moyenne passée, enjeu déterminant pour faire baisser les prix de gros de l'énergie et réduire la probabilité d'un rationnement du gaz. Comme les dispositifs sont liés aux prix prévus dans les contrats, leur coût diminue si les prix de détail de l'énergie baissent à la suite d'un recul des prix de gros.

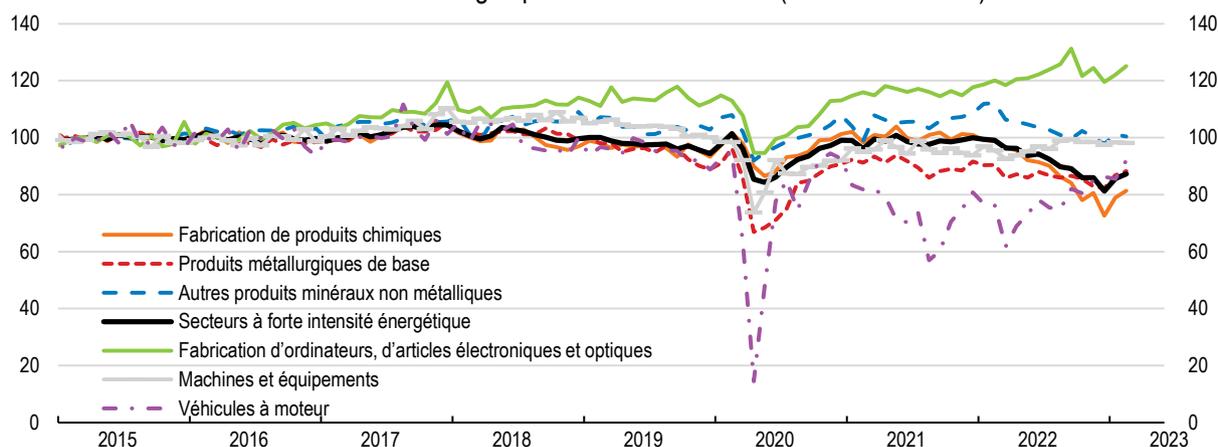
Le niveau élevé des prix de l'énergie et les importantes incertitudes entourant la sécurité énergétique affectent particulièrement les entreprises énergivores, qui sont en concurrence avec des entreprises étrangères sur les marchés nationaux et étrangers (Graphique 1.1, Graphique 1.8). La production moyenne dans les secteurs énergivores a chuté d'environ 10 % en 2022, mais elle est repartie à la hausse depuis grâce à la baisse des prix de l'énergie. L'effet sur les secteurs et les entreprises n'est pas uniforme et la production industrielle totale demeure globalement stable depuis le déclenchement de la guerre (Graphique 1.5). Même dans les secteurs très énergivores, le remplacement de produits nationaux par des importations opéré pour certains produits à forte intensité énergétique a contribué à préserver d'autres processus de production. Bien que l'industrie chimique ait enregistré un repli de 26 % de sa production en 2022, la substitution de la production d'ammoniac par des importations a permis de maintenir d'autres processus de production essentiels et d'atténuer les effets d'entraînement négatifs sur d'autres secteurs (Bachmann et al., 2022^[21] ; Mertens et Mueller, 2022^[22]). Par ailleurs, la production dans les secteurs de l'automobile, des machines et équipements et des ordinateurs, articles électroniques et optiques a considérablement augmenté depuis le début de la guerre, principalement grâce à l'atténuation des difficultés d'approvisionnement.

De nombreuses entreprises vendent des produits de haute qualité et disposent d'un grand pouvoir de marché pour répercuter la hausse du coût des intrants sur leurs clients nationaux et étrangers (Graphique 1.9) (Böhringer, Rutherford et Schneider, 2021^[23] ; Rangnitz, 2022^[24]). Malgré l'augmentation des prix relatifs des exportations, le volume des exportations a progressé de 3 % en 2022, tiré notamment par les secteurs de l'automobile, des ordinateurs et articles électroniques et des machines et équipements, qui représentent la majeure partie des exportations (Graphique 1.8, Graphique 1.10). De nombreuses grandes entreprises ont réalisé des bénéfices record jusqu'au troisième trimestre de 2022 (Sommer, 2022^[25]). C'est pourquoi il conviendrait de bien cibler les mesures de soutien aux entreprises face à la hausse des coûts de l'énergie sur les entreprises qui peinent à obtenir des financements à court terme. Ces mesures devraient principalement consister en des apports de liquidité à court terme afin, d'une part, de ne pas entraver les changements structurels nécessaires, au moyen par exemple de prêts bonifiés et de garanties de prêts ou de reports de paiement d'impôts, et, d'autre part, de préserver les incitations à faire des économies d'énergie (Encadré 1.1, Encadré 1.2) (Heinemann, 2022^[19]).

Sachant que les coûts plus élevés de l'énergie pourraient persister durant la transition verte, la meilleure solution pour aider les entreprises est d'améliorer l'environnement des entreprises et de favoriser l'innovation de façon à rehausser la qualité des produits et des services. À cette fin, il faudrait notamment alléger la charge administrative en accélérant la transformation numérique de l'administration publique, rationaliser les procédures de planification et d'approbation des investissements dans les infrastructures, simplifier le système fiscal, renforcer l'application du droit de la concurrence et remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée (voir plus bas). Pour assurer un approvisionnement énergétique abordable et stable à moyen terme, il est essentiel d'accroître plus rapidement l'approvisionnement en énergies renouvelables, de moderniser le réseau et les infrastructures de stockage et de mieux intégrer les marchés européens de l'électricité et de l'énergie (voir le chapitre 2) (Bundesnetzagentur, 2023^[26] ; Abrizio et al., 2022^[27]). D'après les simulations réalisées aux fins de la présente *Étude* à l'aide d'un modèle d'équilibre calculable multisectoriel et multipays, la réduction des émissions et la hausse des prix du carbone auront des effets négatifs à moyen terme sur certains secteurs à forte intensité énergétique et exposés aux échanges, tels que la métallurgie et le raffinage du pétrole (voir le chapitre 2). D'autres secteurs, comme les machines et équipements et l'industrie automobile, peuvent toutefois plus facilement abandonner les combustibles fossiles, remplacer des intrants nationaux à forte intensité énergétique par des importations et répercuter la hausse des coûts des intrants sur les consommateurs nationaux et étrangers. Les prix de l'électricité vont probablement augmenter, mais les pouvoirs publics peuvent considérablement atténuer les risques en s'attachant à mieux intégrer le réseau électrique européen et en favorisant l'expansion de l'approvisionnement en énergies renouvelables.

Graphique 1.8. Le renchérissement de l'énergie a un effet différent selon les secteurs

Production des secteurs à forte intensité énergétique et d'autres secteurs (indice 2015 = 100)

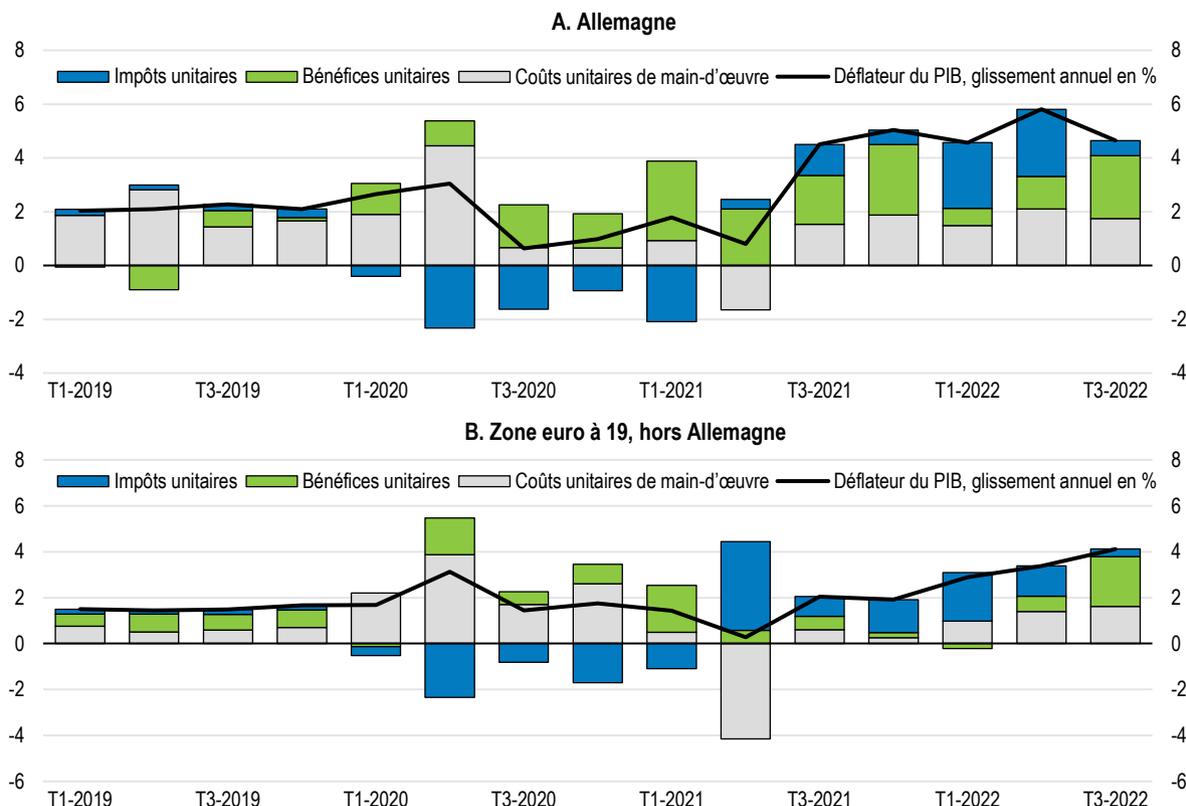


Source : Office fédéral de la statistique (Destatis, *Statistisches Bundesamt*) allemand.

StatLink  <https://stat.link/oux0f>

Graphique 1.9. De nombreuses entreprises ont pu répercuter la hausse des coûts des intrants et augmenter leurs bénéfices

Décomposition du déflateur du PIB sous l'angle du revenu, contributions en points de pourcentage

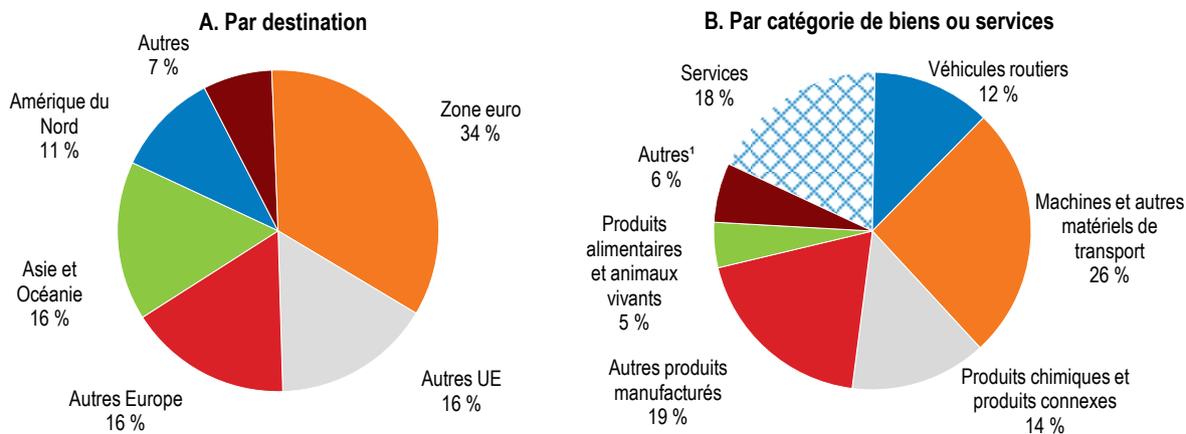


Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink <https://stat.link/c635v0>

Graphique 1.10. Les biens d'équipement manufacturés occupent une place prédominante dans les exportations

Exportations de biens et de services, % du total, 2020



Note : 1. La catégorie « Autres » recouvre les matières brutes non comestibles, les combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes, les huiles, graisses et cires d'origine animale ou végétale, ainsi que les articles et transactions non classés ailleurs.

Source : OCDE, Statistiques du commerce international.

StatLink <https://stat.link/45192f>

La guerre d'agression lancée par la Russie contre l'Ukraine et les sanctions économiques qu'elle a entraînées ont affecté les échanges avec la Russie, qui représentaient 2.3 % du commerce allemand en 2021. Avant le déclenchement de la guerre en Ukraine, l'Allemagne était fortement tributaire du gaz, du pétrole et du charbon russes, un tiers environ de ses approvisionnements en énergie primaire provenant de Russie. Depuis, les importations d'énergie en provenance de Russie ont fortement diminué sous l'effet conjugué de l'embargo de l'UE sur le charbon et le pétrole, de la destruction des gazoducs et de la rapide diversification des fournisseurs d'énergie, sans pour autant être totalement éliminées dans la mesure où en février 2023, elles représentaient moins de 1 % de l'ensemble des importations d'énergie de l'Allemagne. La valeur des exportations allemandes vers la Russie a baissé de 45 % en moyenne en 2022 par rapport à 2021, principalement en raison de la chute des exportations des secteurs de l'automobile, des machines et équipements et des produits chimiques, alors que les exportations de produits pharmaceutiques ont considérablement augmenté. En 2020, le stock d'investissement direct à l'étranger (IDE) de l'Allemagne en Russie s'élevait à environ 20 milliards EUR, soit 1.5 % du stock d'IDE allemand. De nombreuses entreprises allemandes ont fermé leurs filiales et leurs usines de production en Russie, mais les pertes liées aux échanges avec la Russie n'ont pas provoqué de faillites d'entreprises de grande ampleur.

La guerre a également entraîné, d'après les chiffres de février 2023, un afflux net d'environ 1 million de réfugiés en provenance d'Ukraine (1.3 % de la population), dont beaucoup de femmes et d'enfants. En 2022 et 2023, l'État fédéral a octroyé 4.25 milliards EUR aux municipalités et aux *Länder* pour faciliter l'intégration des enfants dans les écoles et fournir des aides au logement et des prestations sociales aux réfugiés. Les *Länder*, auxquels échoit la compétence en matière d'enseignement, proposent des cours en ligne et du matériel pédagogique en ukrainien afin de permettre aux élèves à poursuivre leur scolarité ukrainienne. En outre, plusieurs centaines d'enseignants ukrainiens ont été engagés temporairement par des écoles allemandes au moyen de procédures accélérées. S'agissant des adultes, le pays a accordé aux réfugiés ukrainiens un accès gratuit aux programmes du marché du travail et à des cours de langue ainsi qu'un permis de séjour de deux ans. Toutefois, moins de 22 % d'entre eux ont trouvé un emploi jusqu'à présent, en partie du fait de la faible transférabilité des compétences et du manque de maîtrise de la langue allemande (Panchenko et Poutvaara, 2022^[28]). Pour favoriser l'intégration sur le marché du travail, il est essentiel de faciliter encore les procédures de reconnaissance des qualifications par la validation des compétences, en particulier dans les secteurs très réglementés, qui pâtissent de fortes pénuries de main-d'œuvre comme l'éducation et la santé, et de renforcer l'offre de structures d'accueil des jeunes enfants.

L'économie se redressera lentement, avec les exportations pour moteur

L'économie va repartir lentement grâce à l'atténuation des difficultés d'approvisionnement, à des carnets de commandes d'exportations bien remplis et au redémarrage de la demande d'exportations (Tableau 1.2, Graphique 1.5). Le PIB réel devrait croître de 0.3 % en 2023 et de 1.3 % en 2024. La croissance sera faible en 2023 dans la mesure où la forte inflation érode les revenus réels et l'épargne et bride la consommation privée (Graphique 1.6). La hausse des taux d'intérêt et l'incertitude grandissante sur fond de volatilité des prix de l'énergie freinent l'investissement, en particulier dans le secteur du logement, mais le fort soutien public et la baisse des prix de l'énergie continueront à améliorer la confiance des investisseurs. L'investissement repartira tôt ou tard à la hausse du fait de l'ampleur de l'épargne accumulée par les entreprises et des besoins d'investissement liés à la relocalisation des chaînes d'approvisionnement et au développement des énergies renouvelables ; il bénéficiera également de la hausse de l'investissement public. Le taux de chômage diminuera légèrement pour s'établir à 2.9 % en 2024.

L'inflation restera élevée en 2023, atteignant 6.6 % en moyenne, sous l'effet de la répercussion des prix de l'énergie et des prix à la production sur les consommateurs et de la montée des tensions salariales, avant de refluer peu à peu au cours de la période considérée. Les prix à la consommation de l'électricité

et du gaz continueront d'augmenter, sachant que des contrats à long terme arrivent à échéance en 2023 et que les fournisseurs reportent la hausse des coûts des intrants sur leurs tarifs au moment du renouvellement des contrats (Graphique 1.1). La progression des salaires va accélérer, alimentée par la revalorisation du salaire minimum, qui est passé de 48 % à 60 % du salaire médian en octobre 2022, par la persistance des pénuries de main-d'œuvre et par les pressions exercées par les syndicats pour préserver le pouvoir d'achat des travailleurs. Le durcissement des conditions monétaires, l'atténuation des tensions sur les prix de l'énergie et le resserrement budgétaire contribueront à faire reculer l'inflation à 3 % en 2024. Les salaires réels progresseront en 2024, étayant la reprise de la consommation privée.

Tableau 1.2. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Variation annuelle en pourcentage, en volume (prix de 2015)

	2019 À prix courants (milliards EUR)	2020	2021	2022	Prévisions	
					2023	2024
Produit intérieur brut (PIB)	3 479.4	-4.1	2.6	1.9	0.3	1.3
Consommation privée	1 807.4	-5.9	0.4	4.4	-0.2	1.4
Consommation publique	703.2	4.0	3.8	1.2	0.3	0.4
Formation brute de capital fixe	745.4	-3.0	1.0	0.6	-1.8	1.3
Logement	222.4	3.7	0.3	-2.0	-5.8	-1.5
Demande intérieure finale	3 256.0	-3.1	1.3	2.7	-0.5	1.2
Variation des stocks ¹	24.9	-0.2	0.5	0.5	0.5	0.0
Demande intérieure totale	3 280.9	-3.3	2.0	3.2	0.1	1.1
Exportations de biens et de services	1 627.6	-10.1	9.5	3.0	1.8	3.1
Importations de biens et de services	1 429.1	-9.1	8.9	6.1	1.4	2.9
Solde extérieur ¹	198.5	-1.0	0.8	-1.1	0.2	0.2
<i>Autres indicateurs (taux de croissance, sauf spécification contraire)</i>						
PIB non corrigé des jours travaillés	3 473.3	-3.7	2.6	1.8	0.1	1.3
PIB potentiel	..	1.0	1.0	0.9	0.8	0.7
Écart de production ²	..	-3.7	-2.2	-1.3	-1.7	-1.1
Emploi	..	-0.9	0.4	2.6	0.9	0.5
Taux de chômage (en % de la population active)	..	3.7	3.6	3.0	3.0	2.9
Déflateur du PIB	..	1.8	3.1	5.5	6.6	3.1
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	..	0.4	3.2	8.7	6.6	3.0
IPCH sous-jacent ³	..	0.7	2.2	3.9	5.7	3.4
Taux d'épargne des ménages, net (% du revenu disponible)	..	16.4	15.1	11.3	11.3	11.5
Balance des opérations courantes (% du PIB)	..	6.8	7.4	3.7	5.7	6.3
Solde financier des administrations publiques (% du PIB)	..	-4.3	-3.9	-2.7	-2.2	-1.0
Solde financier primaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	-1.9	-2.3	-1.6	-0.7	0.4
Dette brute des administrations publiques (% du PIB)	..	78.5	77.6	78.4	77.7	77.5
Dette brute des administrations publiques (au sens de Maastricht, % du PIB)	..	68.9	69.4	66.5	65.8	65.6
Dette nette des administrations publiques (% du PIB)	..	32.2	30.7	31.3	31.4	31.2
Taux du marché monétaire à 3 mois, moyenne	..	-0.4	-0.5	0.3	3.2	3.4
Rendement des obligations d'État à 10 ans, en moyenne	..	-0.5	-0.4	1.1	3.0	3.3

1. Contribution aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. Indice des prix à la consommation harmonisé hors produits alimentaires, énergie, alcool et tabac.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 112.

L'un des principaux risques de divergence à la baisse par rapport aux prévisions tient à la hausse des prix du gaz et à l'éventualité d'un rationnement du gaz au cours de l'hiver prochain, lequel entraînerait d'importantes perturbations de la production si les mesures d'aide budgétaires prévues ne suffisent pas à

préserver les incitations aux économies de gaz, si les conditions météorologiques sont défavorables et si la mise en place des infrastructures de GNL est retardée. Malgré le remplissage des installations de stockage du gaz et l'ouverture de trois terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL) depuis décembre 2022, l'Allemagne doit réduire d'environ 20 % sa consommation de gaz pour réduire encore le risque de pénuries l'hiver prochain. Le secteur industriel a diminué la sienne d'environ 23 % en janvier (par rapport à la moyenne de 2018-21), notamment grâce à des importations de produits exigeant beaucoup de gaz et aux légères réductions de production opérées par certaines industries très énergivores (Mertens et Mueller, 2022^[22]). Les incitations aux économies d'énergie devraient être encore renforcées par un mécanisme de mise aux enchères du gaz permettant aux entreprises de procéder à une réallocation de leurs surcapacités gazières. Quant aux ménages et aux petites entreprises, ils ont réduit de 23 % leur consommation de gaz en raison de la flambée des prix et de conditions météorologiques relativement clémentes au mois de janvier par rapport à la moyenne observée en 2018-21, ce qui montre qu'il est crucial de maintenir les incitations tarifaires pour encourager les économies de gaz.

L'apparition de nouvelles vagues de la pandémie de COVID-19 pourrait accentuer encore plus le recul de la consommation privée et exacerber les difficultés d'approvisionnement. Par ailleurs, les tensions géopolitiques pourraient entraîner de nouvelles perturbations des échanges et rendre nécessaire la relocalisation de certaines chaînes d'approvisionnement. Des relocalisations et une montée du protectionnisme pénaliseraient tout particulièrement les secteurs axés sur l'exportation. Le relèvement des taux d'intérêt pourrait entraîner de fortes corrections des marchés du logement qui affecteraient les marchés financiers. À l'inverse, les investisseurs et les consommateurs pourraient renouer avec la confiance et les prix de l'énergie pourraient baisser si la guerre s'achevait plus tôt que prévu. L'assouplissement des mesures d'endiguement par la Chine fera augmenter la demande d'exportations allemandes et contribuer à l'atténuation des goulets d'étranglement au niveau des chaînes d'approvisionnement (Encadré 1.3).

Tableau 1.3. Événements qui pourraient modifier sensiblement les perspectives

Risques	Conséquences possibles
Un hiver rigoureux et une forte demande de gaz entraînant un rationnement du gaz.	La fermeture des activités qui ne peuvent pas être facilement remplacées par des importations entraînerait des effets en cascade et une baisse de la production dans d'autres secteurs. Le chômage augmenterait et les faillites d'entreprises amplifieraient les risques dans le secteur bancaire. L'inflation accentuerait encore le ralentissement de la consommation privée.
De nouvelles vagues de COVID-19 ayant des effets déstabilisateurs.	L'adoption de nouvelles mesures d'endiguement pourrait restreindre la consommation, ce qui se traduirait par des faillites d'entreprises et une montée du chômage. La perturbation des chaînes d'approvisionnement pénaliserait la production tandis que le fléchissement de la demande mondiale pèserait sur les exportations.
Nouveau renforcement, à l'échelle mondiale, des obstacles aux échanges et d'autres mesures commerciales distorsives, comme les subventions et les exigences de contenu local.	Une nouvelle vague de mesures protectionnistes, de subventions ayant des effets distorsifs sur les échanges et d'exigences de contenu local réduirait les échanges internationaux et serait particulièrement préjudiciable à l'économie allemande, qui est fortement intégrée aux chaînes d'approvisionnement internationales.
Une inflation élevée et persistante requérant un vigoureux resserrement monétaire.	Des taux d'intérêt hypothécaires élevés pourraient faire chuter les prix des logements, d'où une réduction de la valeur des hypothèques, ce qui, conjugué à la baisse des revenus réels, pourrait faire augmenter les défauts de remboursement de prêts et mettre au jour des facteurs de vulnérabilité dans le système financier. La hausse des taux d'intérêt pourrait rendre plus difficile la prorogation des prêts, en particulier dans le cas des entreprises énergivores, qui pâtissent de la cherté de l'énergie, provoquant une augmentation des cas d'insolvabilité et de défaut.
La guerre en Ukraine s'achève plus tôt que prévu et les tensions géopolitiques diminuent.	La confiance revient, ce qui favorise l'investissement et la consommation privée. Les prix de l'énergie pourraient baisser, atténuant les tensions inflationnistes et permettant aux banques centrales d'assouplir leur politique monétaire, ce qui stimulerait la demande intérieure.

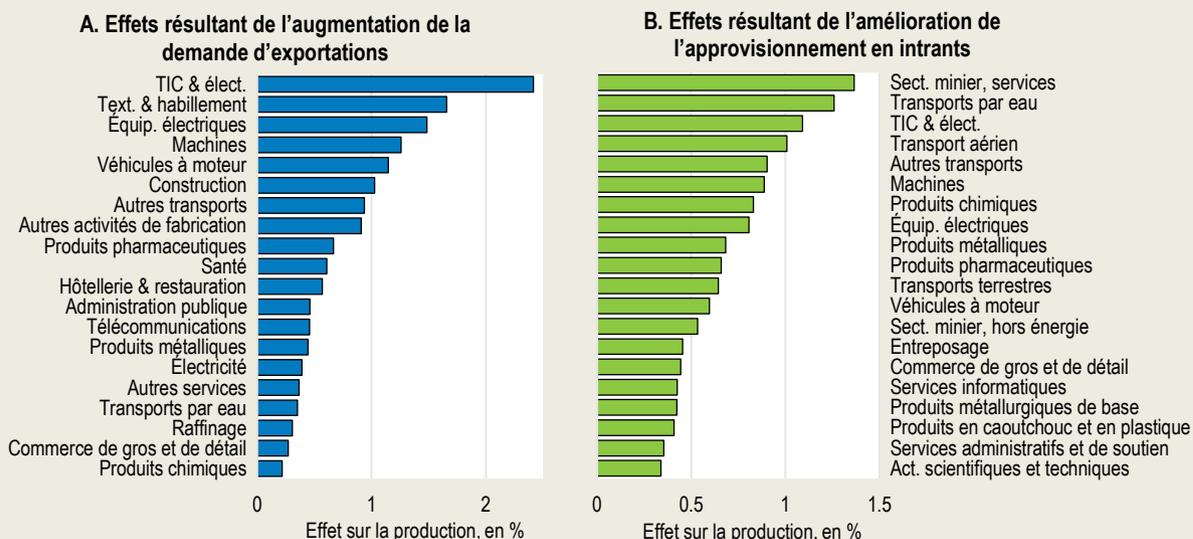
La forte exposition de l'économie allemande au risque de perturbation des chaînes de valeur mondiales met en lumière le besoin de diversification. Ainsi, la part des semiconducteurs importés depuis des pays non européens est beaucoup plus élevée en Allemagne qu'au Royaume-Uni et en Italie (Haramboure et al., forthcoming^[29]). L'essor de la recherche-développement dans les technologies de pointe, comme les semiconducteurs, indispensables pour effectuer la double transition écologique et numérique, peut contribuer à réduire cette exposition, mais une telle politique doit être menée en étroite coopération avec d'autres pays de l'UE afin de réaliser des économies d'échelle. L'accroissement de la demande de résilience dans les chaînes d'approvisionnement fournira des incitations suffisantes pour augmenter la production de technologies parvenues à maturité dans l'UE. La résilience constitue une priorité absolue pour de nombreux partenaires commerciaux, c'est pourquoi la coordination internationale est un enjeu déterminant si l'on veut éviter une course aux subventions, qui fausserait les décisions d'investissement international et aurait un coût élevé pour les finances publiques.

Encadré 1.3. Les effets de l'assouplissement des restrictions de déplacement en Chine sur l'industrie allemande

Aux fins de la présente Étude, l'OCDE a estimé les effets de l'assouplissement des restrictions de déplacement en Chine sur la production industrielle allemande par le jeu de l'augmentation de la demande d'exportations et de l'amélioration de l'approvisionnement en intrants (Haramboure et al., forthcoming^[29]). Le choc de demande entraîne des gains de production significatifs, en particulier dans les secteurs des technologies de l'information et des communications (TIC), du textile et des équipements électriques (Graphique 1.11). Les gains découlant de l'atténuation des goulets d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement sont plus faibles, mais demeurent significatifs et profitent en premier lieu aux secteurs minier, des TIC et des transports.

Graphique 1.11. L'assouplissement des restrictions de déplacement en Chine a un effet positif sur l'économie allemande

Simulation de l'impact d'une réduction des restrictions de déplacement en Chine de 20 points de pourcentage de l'indice de restriction de l'université d'Oxford



Note : Le choc sur la mobilité correspond à peu près à l'assouplissement des restrictions de déplacement observé en Chine entre août et décembre cette année, les restrictions étant mesurées à l'aide de l'indice de restriction de l'université d'Oxford. L'échantillon ne comporte que les 20 secteurs enregistrant les effets les plus élevés en Allemagne.

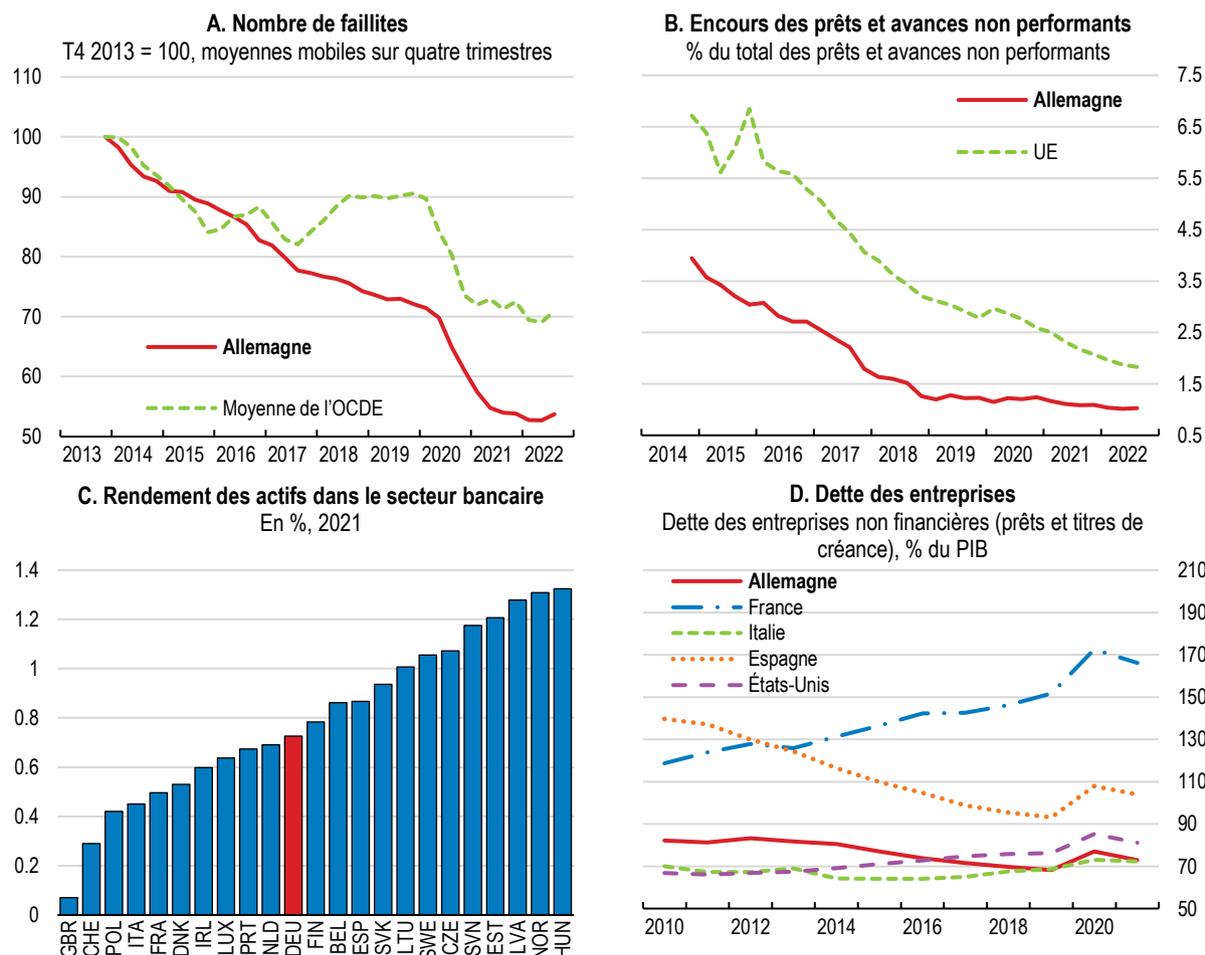
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur (Haramboure et al., forthcoming^[29]).

Le durcissement des conditions monétaires et la cherté de l'énergie amplifient les vulnérabilités du marché des capitaux

Le secteur financier a bien résisté à la crise liée au COVID-19 grâce au généreux soutien accordé aux entreprises, à la faiblesse des taux d'intérêt et à l'importante épargne des sociétés non financières au cours des dernières années mais aussi aux mesures macroprudentielles et de surveillance prises pendant et avant la pandémie. Le nombre de faillites d'entreprises a diminué en 2020 et en 2021, et reste bien inférieur à celui observé en 2019 (Graphique 1.12, partie A). Le ratio des prêts non performants s'établissait à 1.1 % au deuxième trimestre de 2022 (Graphique 1.12, partie B). Néanmoins, la hausse plus rapide que prévu des taux d'intérêt, l'expiration des mesures de soutien liées au COVID-19 en juin 2022 et la persistance des prix élevés de l'énergie pourraient faire augmenter le nombre de faillites, en particulier parmi les entreprises énergivores. À la différence de la pandémie, la guerre pourrait avoir des répercussions structurelles à long terme sur les marchés et les chaînes d'approvisionnement. Les inquiétudes en matière de liquidité des fournisseurs d'énergie ont conduit le gouvernement à mettre en place un dispositif de soutien d'urgence, représentant 67 milliards EUR, sous forme de lignes de liquidité à court terme et de garanties de prêts. Ce dispositif a toutefois été peu utilisé, car la nationalisation des deux plus grands importateurs de gaz, pour un coût budgétaire qui pourrait atteindre 50 milliards EUR, a permis de stabiliser le secteur.

La rentabilité des banques, structurellement faible, demeure un facteur de vulnérabilité, même si elle s'est améliorée depuis 2021 à la faveur de la hausse des taux d'intérêt (Graphique 1.12, partie C) (Altavilla, Canova et Ciccarelli, 2020^[30] ; IMF, 2022^[31]). Les récentes turbulences rencontrées par les secteurs bancaires européen et américain pourraient entraîner une augmentation des risques, une hausse des coûts et une baisse de la rentabilité. Alors qu'elles s'étaient réduites depuis la pandémie, les primes des contrats d'échange sur risque de défaillance (CDS, *Credit Default Swaps*) ont grimpé à cause des conséquences de la guerre, sur fond de rentabilité en berne, et les deux principales banques commerciales allemandes continuent de se négocier avec une décote par rapport à beaucoup de leurs pairs en Europe. La valeur de certains actifs bancaires, comme les obligations à long terme, pourrait encore baisser du fait de la montée des taux d'intérêt. Néanmoins, la proportion des obligations dans le bilan des banques et le risque de duration net, qui mesure le montant des pertes des banques en cas de hausse des taux d'intérêt, sont relativement faibles (ECB, 2022^[32]). Les volants de fonds propres des banques allemandes restent à des niveaux pondérés en fonction des risques confortables, en raison du durcissement des mesures réglementaires depuis la crise financière mondiale (IMF, 2022^[31] ; ECB, 2022^[32]). En Allemagne, la croissance du crédit a été semblable à celle du PIB ces dernières années et, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays de l'OCDE, la dette des entreprises non financières reste stable et modeste (Graphique 1.12, partie D).

Graphique 1.12. Les facteurs de vulnérabilité liés à la dette des entreprises demeurent limités jusqu'à présent



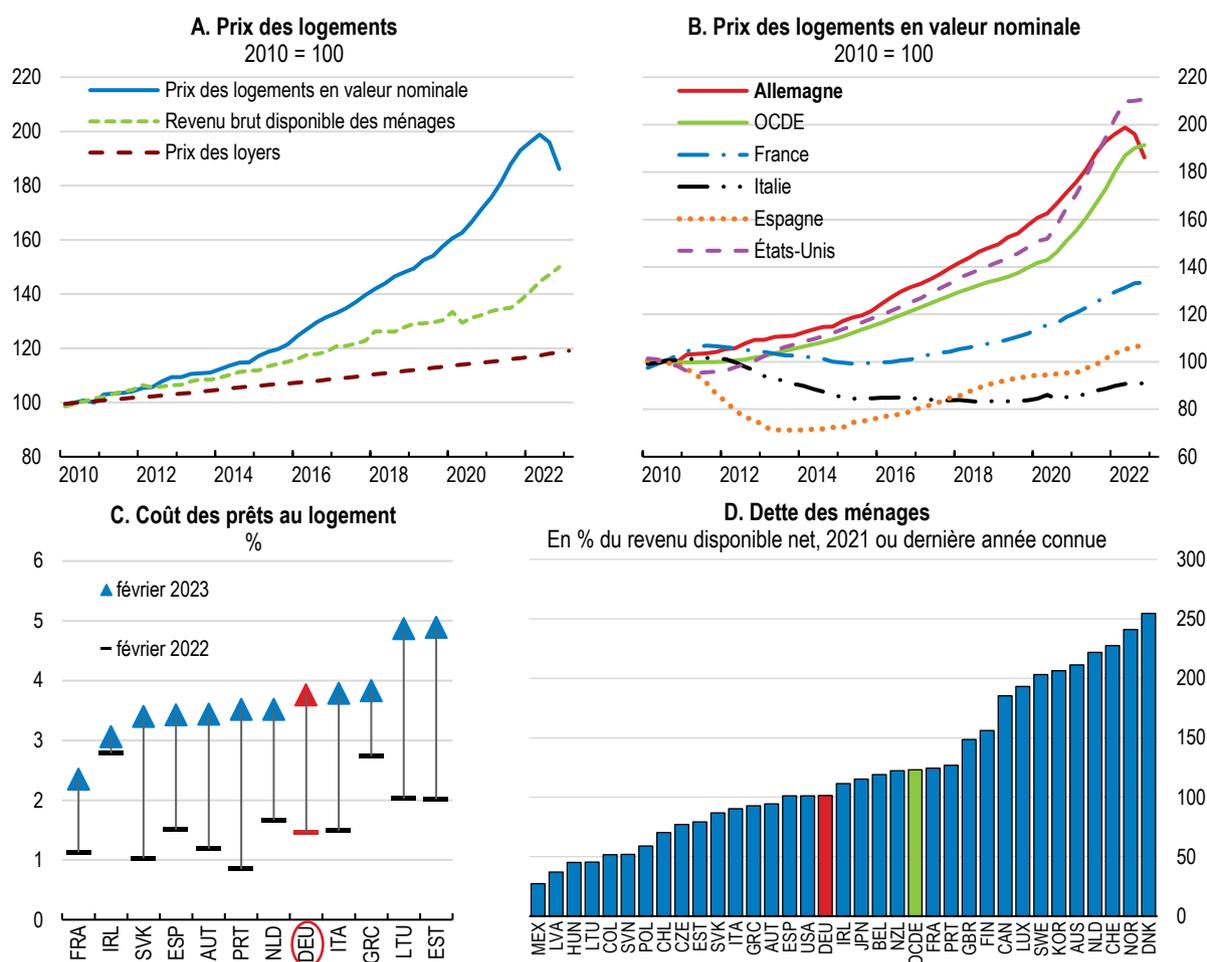
Source, OCDE, Indicateurs actualisés de l'entrepreneuriat (base de données) ; BCE ; FMI, Indicateurs de solidité financière (base de données) ; et FMI.

StatLink  <https://stat.link/rz3dnh>

Le resserrement de la politique monétaire et la hausse des taux hypothécaires pourraient entraîner d'importantes corrections des prix des logements, ce qui amplifierait les risques liés à la dette des ménages. Les prix des logements ont augmenté nettement plus vite que les loyers et les revenus des ménages depuis 2012 (Graphique 1.13, parties A et B). Les prêts au logement ont continué de croître à des niveaux record jusqu'au deuxième trimestre de 2022, mais ils ont fortement diminué par la suite (IMF, 2022^[31]). Par ailleurs, la Banque fédérale allemande (*Deutsche Bundesbank*) a estimé que l'immobilier résidentiel était surévalué de 15 % à 40 % en 2021 (Bundesbank, 2022^[33]). De plus, le coût des emprunts hypothécaires a augmenté de 1.6 point de pourcentage depuis septembre 2021, augmentant le risque d'une importante correction à la baisse des prix des logements (Battistini, Gareis et Moreno, 2022^[34]). Sachant que la part des prêts à taux fixes est élevée, la hausse des taux hypothécaires se ressentira principalement sur le risque de crédit par le jeu de la baisse des prix et de la valeur hypothécaire des logements (Graphique 1.13, partie C). En outre, le niveau élevé des prix de l'énergie et la forte inflation réduisent considérablement les revenus réels, d'où une accentuation des risques de défaillance, en particulier chez les ménages modestes, même si la dette moyenne des ménages reste inférieure à la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.13, partie D).

Il conviendrait de surveiller de près la sensibilité des bilans des banques à l'évolution des risques liés aux marchés du logement et à la dette des entreprises. De plus, il faudrait maintenir les mesures macroprudentielles, récemment durcies. Pour réduire la vulnérabilité des banques aux variations des prix, les autorités ont judicieusement relevé le volant de fonds propres contracyclique, le portant de zéro à 0.75 %, et créé un volant applicable au risque systémique sectoriel de 2 % sur les prêts garantis par des biens immobiliers résidentiels situés dans le pays, qui entrera en vigueur en février 2023. Les mesures axées sur les emprunteurs, comme le plafonnement de la quotité de financement et du ratio dette/revenu pour les nouveaux prêts, devraient être renforcées, ce qui nécessite des données plus granulaires sur le profil de risque des emprunteurs et les critères d'octroi de prêts appliqués par les banques ainsi que des statistiques sur le crédit ventilées par région et par type de prêteur. Par ailleurs, une meilleure évaluation des risques liés aux changements climatiques et aux politiques d'atténuation et la publication d'informations plus pertinentes sur ces risques permettraient d'accroître la résilience du secteur financier (voir le chapitre 2).

Graphique 1.13. Les risques associés au marché du logement se sont accentués



Source : OCDE, Indicateurs analytiques des prix des logements (base de données) ; Eurostat ; Banque centrale européenne ; et OCDE, Panorama des comptes nationaux (base de données).

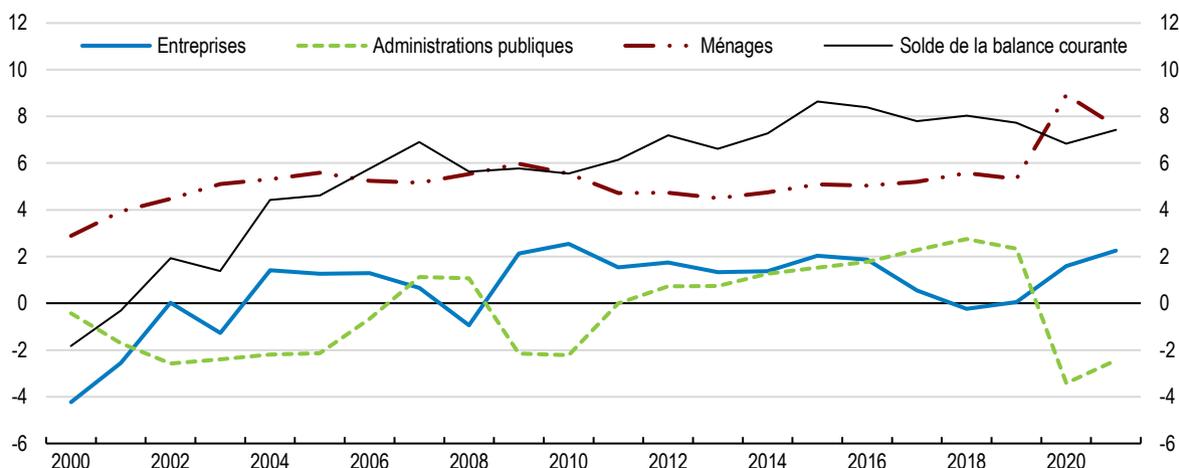
StatLink  <https://stat.link/atod25>

Le niveau important d'épargne intérieure pourrait aider à soutenir les start-ups et l'innovation

L'ample excédent de la balance courante allemande traduit l'écart entre l'important niveau d'épargne des ménages et des entreprises et la faiblesse de l'investissement intérieur, conduisant à de substantielles sorties de capitaux (Graphique 1.14). Ces dernières sont étroitement liées à des facteurs structurels qui freinent la demande intérieure d'investissements et le dynamisme des entreprises (voir la précédente *Étude économique de l'OCDE sur l'Allemagne*), tels que la charge administrative et les autres obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché et à la concurrence, mais aussi les pénuries de main-d'œuvre qualifiée, le manque de compétences entrepreneuriales et un secteur bancaire qui peine à octroyer des crédits à des entreprises innovantes présentant un fort potentiel de croissance (Falck et al., 2022^[35] ; Klug, Mayer et Schuler, 2021^[36]). En outre, les généreuses exonérations fiscales appliquées aux revenus provenant de la vente ou de la location de biens immobiliers faussent les décisions d'investissement et entravent l'allocation de capitaux à des start-ups innovantes (voir plus loin). Accroître l'investissement public dans la double transition écologique et numérique pourrait permettre d'attirer davantage d'investissements, mais une telle politique devrait être complétée par l'atténuation des obstacles structurels existants.

Graphique 1.14. Une grande partie de l'épargne intérieure n'est pas investie en Allemagne

Solde épargne-investissement par secteur et solde des paiements courants en % du PIB



Source : OCDE, Panorama des comptes nationaux (base de données) et Perspectives économiques de l'OCDE (base de données).

StatLink  <https://stat.link/xadz8>

L'investissement dans les TIC et le capital intellectuel est particulièrement faible, et la contribution du capital en TIC à la croissance allemande représente la moitié de celle des États-Unis (voir la précédente *Étude économique de l'OCDE sur l'Allemagne*). Cette situation est liée au sous-développement du secteur du capital-risque ainsi qu'à l'aversion au risque et aux connaissances limitées de nombreuses banques dans les nouvelles technologies. Le gouvernement a créé un fonds de participation pour les technologies du futur, qui est géré par la banque nationale de développement, la KfW, et permet de financer directement la phase de croissance des start-ups et l'innovation à haut risque et d'attirer des capitaux privés. Il faudrait toutefois prendre des mesures supplémentaires pour encourager la contribution des investisseurs institutionnels dans le domaine du capital-risque. Moins de 8 % des actifs des plans d'épargne-retraite sont investis en actions, contre 27 % en moyenne dans les pays de l'OCDE (OECD, 2021^[37]). De plus, la contribution des investisseurs institutionnels aux fonds de capital-risque est beaucoup plus faible en Allemagne que dans les pays nordiques. Autoriser les organismes de retraite publics et privés ainsi que les gestionnaires de plans d'épargne-retraite à investir une part plus importante de leurs actifs dans des fonds de capital-risque, tout en mettant en place des garanties destinées à prévenir les pertes dans ce

type d'investissements, pourrait améliorer le financement de l'innovation (OECD, 2022^[38]). En outre, faciliter l'utilisation des programmes d'actionnariat des salariés pourrait alléger les contraintes de financement des start-ups, dans la mesure où elles pourraient alors proposer à leur personnel une rémunération sous forme d'actions plutôt que de salaire.

Tableau 1.4. Recommandations antérieures et mesures prises concernant le soutien aux start-ups et à l'innovation

Recommandations antérieures	Mesures prises
Améliorer les conditions permettant aux entreprises d'investir dans le capital intellectuel, notamment en revoyant le plafond des incitations fiscales à la recherche-développement pour que les entreprises de taille moyenne puissent plus facilement en bénéficier.	Aucune mesure n'a été prise.
Rendre plus efficaces les instruments de financement de la création et du développement des entreprises, en évitant les mécanismes trop complexes, en développant les financements à un stade de développement ultérieur et en améliorant le contexte permettant à des investisseurs institutionnels d'investir dans le capital-risque.	En 2021, l'État fédéral a mis en place le Fonds pour l'avenir (<i>Zukunftsfonds</i>), doté d'une enveloppe de 10 milliards EUR, afin d'améliorer l'accès au crédit durant la phase de croissance des start-ups et d'approfondir le marché du capital-risque.
Accélérer la transformation numérique des PME en déployant rapidement les aides existantes, en les augmentant si nécessaire et en veillant à ce que les incitations à l'investissement dans le capital physique ne découragent pas les dépenses consacrées aux services numériques.	La nouvelle stratégie en faveur des start-ups, publiée en juillet 2022, vise à améliorer l'accès des jeunes entreprises aux données et aux financements, à remédier à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et à réduire les obstacles administratifs.

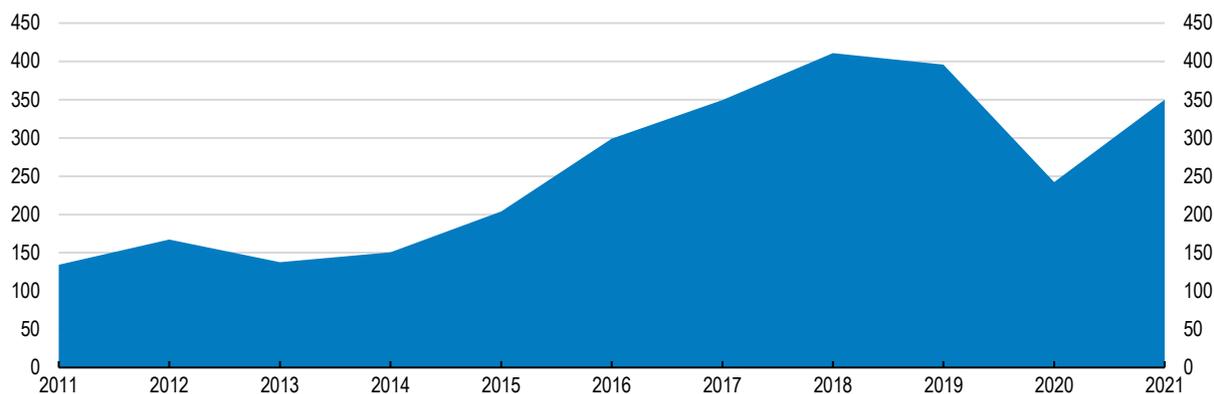
Il est essentiel de remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée pour améliorer le climat des affaires

Les pénuries de main-d'œuvre qualifiée se sont amplifiées et constituent un important risque lié à l'activité pour de nombreuses entreprises (Graphique 1.15) (DIHK, 2022^[39]). La durée moyenne des vacances d'emploi est passée de 61 jours en 2009 à 119 jours en 2021, les pénuries étant particulièrement fortes chez le personnel infirmier, dans les professions médicales, la construction et l'artisanat ainsi que dans le secteur des technologies de l'information (TI) (BA, 2022^[40]). Les contraintes de capacité constituent un sérieux obstacle au développement de l'offre d'énergies renouvelables et à la transformation des secteurs des logements et des transports pour les rendre plus respectueux de l'environnement (voir chapitre 2). Le vieillissement de la population aggravera encore ces pénuries, limitant la croissance potentielle (Graphique 1.2). Par ailleurs, une telle situation pourrait considérablement réduire la compétitivité de nombreux secteurs manufacturiers (Encadré 1.4).

Pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée, il est crucial de favoriser l'intégration des femmes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés sur le marché de l'emploi, de faciliter l'immigration d'une main-d'œuvre qualifiée et d'élargir les possibilités d'apprentissage des adultes (Tableau 1.1). Une réforme de la fiscalité du travail contribuerait à accroître l'offre de travail des femmes et des personnes peu qualifiées, tandis qu'un renforcement des incitations à travailler plus longtemps, associée à une amélioration des conditions de travail, permettrait de faire reculer l'âge effectif de la retraite (voir plus loin). Un élargissement des possibilités de formation des adultes et d'éducation et de formation professionnelles continues, passant par un ciblage spécifique des travailleurs peu qualifiés et des seniors, et le soutien à la mobilité de la main-d'œuvre sont indispensables pour aider les travailleurs touchés par la double transition écologique et numérique à s'adapter à l'évolution de la demande de compétences et à se réorienter vers des secteurs et des professions en plein essor (voir chapitre 2). Améliorer la qualité de l'enseignement en vue de doter les jeunes générations des compétences nécessaires à cette double transition, en particulier les enfants issus de milieux défavorisés, soutiendra la croissance potentielle à moyen et long terme. Ces mesures devraient être associées à des politiques visant à stimuler l'innovation et le dynamisme des entreprises, y compris l'adoption des technologies numériques, lesquelles pourraient grandement contribuer à accroître la productivité et à atténuer les pénuries de main-d'œuvre (voir le chapitre 2 et la précédente *Étude économique de l'OCDE* sur l'Allemagne).

Graphique 1.15. Les pénuries de main-d'œuvre qualifiée s'amplifient

Déficit de main-d'œuvre qualifiée (nombre de postes qui ne peuvent pas être pourvus), en milliers



Note : Le déficit de main-d'œuvre qualifiée correspond à la somme dans l'ensemble des professions et des régions, du nombre de travailleurs qualifiés manquants dans une profession donnée pour pourvoir tous les postes vacants dans une région.

Source : KOFA (2022).

StatLink  <https://stat.link/wxe0ym>

Accroître l'immigration de travailleurs qualifiés est l'un des principaux leviers dont disposent les pouvoirs publics pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée et une telle politique contribuerait à stabiliser le système de retraite (voir plus loin). L'offre de travailleurs ayant suivi un enseignement ou une formation professionnels est un facteur particulièrement important pour maintenir la compétitivité des secteurs manufacturiers tournés vers l'exportation (Encadré 1.4) (Bickmann, Grundke et Smith, forthcoming^[1]). Un récent projet de loi vise à faciliter l'obtention d'un permis de travail pour les immigrants disposant d'une offre d'emploi et d'une expérience professionnelle en levant, sous certaines conditions, l'obligation de reconnaissance des diplômes étrangers dans les professions non réglementées. Il tend en outre à favoriser l'octroi de visas de demandeur d'emploi au moyen d'un système à points, dans lequel détenir un diplôme étranger reconnu est un avantage mais non une condition préalable. Le système à points envisagé ne doit pas être confondu avec ceux utilisés au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande, lesquels servent à sélectionner les migrants ayant une capacité d'intégration à long terme et permettent d'accorder immédiatement à ces derniers un statut de résident permanent sans obligation de trouver un emploi dans un certain délai. Malgré ces importantes mesures de réforme, la complexité et la lourdeur des procédures administratives nécessaires pour recevoir un visa et un permis de travail et le niveau insuffisant de transformation numérique dans ce domaine sont source d'incertitudes et engendrent des coûts élevés pour les migrants et les employeurs potentiels. Il est essentiel d'accélérer la dématérialisation des procédures bureaucratiques, en particulier de la demande de visa, et de créer, dans les *Länder*, des offices centraux pour l'immigration à même de coordonner les différentes démarches administratives nécessaires. Une enquête récemment réalisée par l'OCDE fait apparaître une forte demande potentielle d'immigrés très qualifiés sur le marché du travail allemand, notamment d'ingénieurs et d'experts en informatique. Les immigrants potentiels attachent une grande importance aux perspectives de carrière et aux possibilités d'emploi ainsi qu'à la qualité de vie et à la sécurité dont les habitants bénéficient en Allemagne et ils sont prêts à apprendre l'allemand si cela accroît leurs chances de travailler dans le pays (OECD, 2022^[41]). Sachant que l'immigration en provenance du reste de l'UE devrait ralentir en raison du vieillissement démographique, l'Allemagne devra intensifier ses campagnes actuelles d'information et de recrutement dans les pays n'appartenant pas à l'UE, améliorer l'aide à la recherche d'emploi et promouvoir l'apprentissage de l'allemand à l'étranger, si elle souhaite tirer le meilleur parti de ce potentiel migratoire. Étant donné que l'Allemagne mène déjà de très nombreuses activités de coopération internationale dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelles, ces initiatives pourraient également contribuer à attirer de futurs immigrants qualifiés (Azahaf, 2020^[42]).

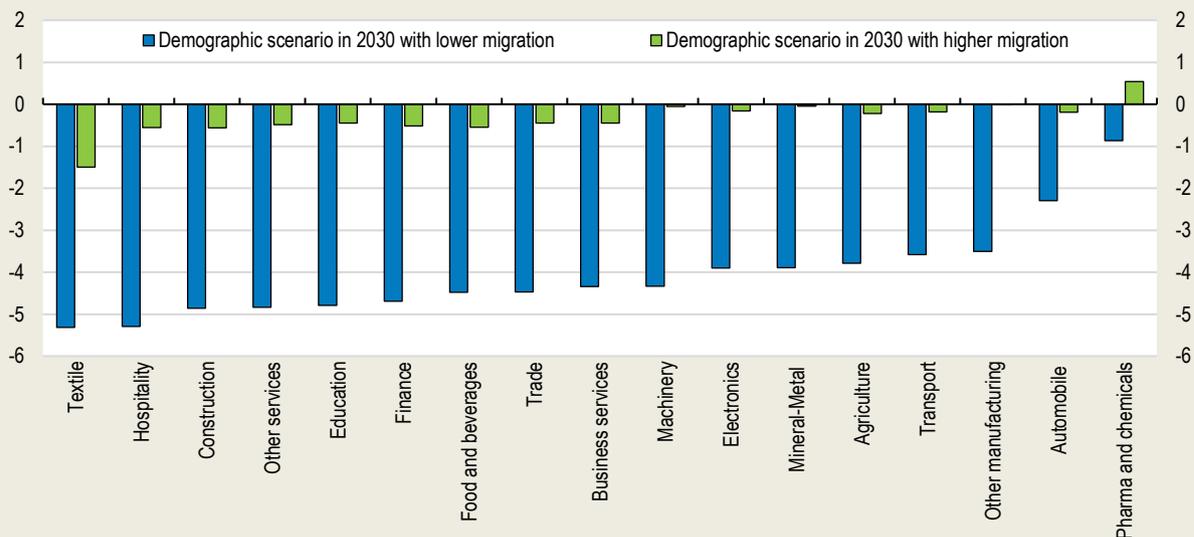
Encadré 1.4. L'immigration peut contribuer à préserver la compétitivité du secteur manufacturier

Le modèle METRO de l'OCDE est un modèle d'équilibre général calculable portant sur plusieurs pays et secteurs à l'aide duquel il est possible d'étudier les conséquences de l'évolution démographique et des migrations au niveau mondial sur l'économie allemande (Bickmann, Grundke et Smith, forthcoming^[1] ; Smith, Kowalski et van Tongeren, 2022^[43]). L'analyse présentée ici simule les effets économiques de plusieurs scénarios d'immigration comparés à un scénario de référence à partir de données sur la population d'âge actif à partir de 2020 et les flux migratoires internationaux moyens en 2010-20 issues des Perspectives de la population mondiale en 2030 établies par les Nations Unies. L'exercice de simulation fait abstraction des changements technologiques et de l'automatisation, qui pourraient atténuer les effets négatifs des pénuries de main-d'œuvre sur la production potentielle, et repose sur l'hypothèse de substituabilité du travail et du capital. Le capital est mobile entre secteurs, mais la dotation totale est fixe. Les paramètres structurels du modèle sont calibrés à l'aide des tableaux internationaux des entrées-sorties depuis 2014.

Dans le scénario reposant sur l'estimation médiane des projections de population des Nations Unies, le vieillissement de la population entraîne une forte diminution du nombre d'actifs dans de nombreux pays par rapport à 2020 (Graphique 1.2). En Allemagne, il en résulte une baisse du PIB de 4.5 %, de substantielles pertes de production dans presque tous les secteurs et une nette réduction des exportations (Bickmann, Grundke et Smith, forthcoming^[1]). Les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre comme le textile, la construction, l'hébergement et la restauration, enregistrent les contractions les plus importantes, mais les secteurs manufacturiers tournés vers l'exportation, tels que les équipements électroniques, les machines, les véhicules à moteur ainsi que la fabrication de produits minéraux non métalliques et la métallurgie sont aussi durement touchés et affichent un recul de leur production et de leurs exportations (Graphique 1.16). En revanche, si l'Allemagne porte son solde migratoire net à environ 60 000 personnes par an, les effets négatifs du vieillissement démographique soient nettement plus faibles, à condition que les immigrés sont bien intégrés sur le marché du travail (Graphique 1.16). Pour préserver la compétitivité des exportations, il s'avère crucial d'attirer des professionnels de niveau supérieur. En effet, les secteurs des machines et équipements, de l'électronique, la fabrication de produits minéraux non métalliques et la métallurgie et l'automobile, qui représentent plus de la moitié des exportations allemandes (Graphique 1.10), dépendent principalement des diplômés de l'éducation et de la formation professionnelles pour assurer leur production.

Graphique 1.16. Un niveau plus élevé d'immigration de travail peut atténuer les pénuries de main-d'œuvre

Variations de la production sectorielle, en % (par rapport au scénario de référence reposant sur la population d'âge actif en 2020)



Note : Le scénario de faible immigration repose sur l'estimation médiane des projections de population mondiale en 2030 établies par les Nations unies, lesquelles supposent un solde migratoire moyen d'environ 130 000 personnes par an en Allemagne. Dans le scénario d'immigration plus élevée, à ce chiffre s'ajoute le solde migratoire moyen observé ces dix dernières années en Allemagne, à savoir 500 000 personnes.

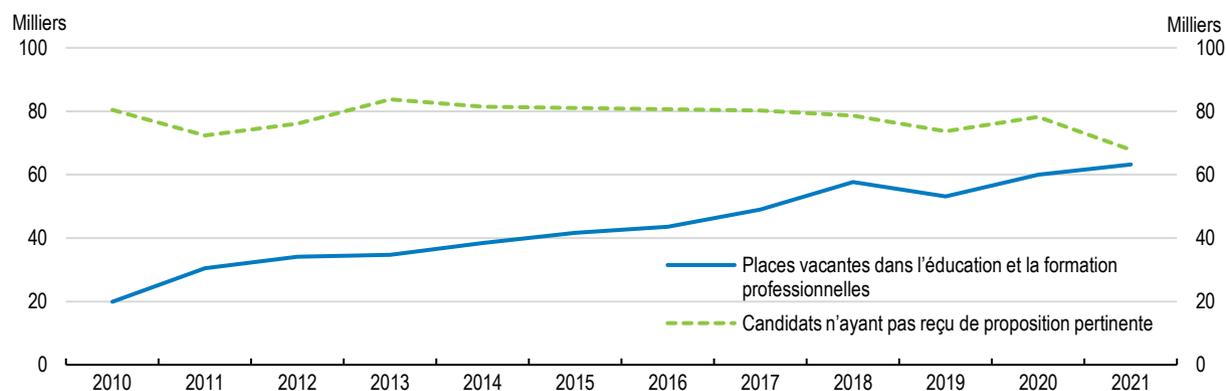
Source : (Bickmann, Grundke et Smith, forthcoming⁽¹⁾).

StatLink  <https://stat.link/wy3mzc>

Il est également essentiel de mieux informer les élèves du premier cycle de l'enseignement secondaire sur les professions fortement demandées en vue de réduire les pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Le nombre de places vacantes dans l'éducation et la formation professionnelles augmente, alors que quelque 16 % des candidats n'ont pas reçu de proposition pertinente en 2021 (Graphique 1.17). Beaucoup de métiers des secteurs de la construction et de la santé affichent les taux de vacances les plus élevés. Pour réduire ce décalage, il est crucial d'améliorer le système de transition actuel (*Übergangsbereich*), qui aide les jeunes adultes qui n'ont pas réussi à trouver par eux-mêmes une place dans une entreprise pour effectuer leur formation. À l'heure actuelle, plusieurs programmes coexistent à l'échelle fédérale et étatique, mais leur coordination est insuffisante, les informations fournies sont incomplètes et les services d'orientation laissent à désirer (Enquete-Kommission Berufliche Bildung, 2021^[44]). En outre, il faut renforcer la formation en cours d'emploi dans le système de transition. Un programme de stages subventionnés mis en place par l'agence fédérale pour l'emploi a obtenu des résultats positifs en matière d'appariement des candidats et des employeurs et devrait être étendu (BIBB, 2022^[45] ; Enquete-Kommission Berufliche Bildung, 2021^[44]). La mise en œuvre de programmes visant à faire en sorte que chaque élève de l'enseignement secondaire inférieur intéressé ait une place dans l'éducation et la formation professionnelle (*Ausbildungsgarantie*), combinée à des services de conseil personnalisés et des subventions à la mobilité, constituerait une avancée importante. Par ailleurs, le taux de chômage des adultes peu qualifiés n'ayant aucun diplôme professionnel est élevé, même pour les travailleurs disposant d'une expérience professionnelle dans les secteurs pâtissant d'une sévère pénurie de main-d'œuvre. Il convient donc de mieux aider les travailleurs peu qualifiés à commencer et à achever un cursus d'éducation et de formation professionnelles, par exemple en améliorant la reconnaissance des acquis et en développant les qualifications partielles et les possibilités d'éducation des adultes (voir le chapitre 2). La réforme de la sécurité sociale (*Bürgergeld*) est bienvenue, car elle supprime l'obligation de donner la

priorité à l'emploi et facilite l'éducation des adultes et l'obtention de diplômes de l'éducation et de la formation professionnelles, notamment en renforçant l'aide financière.

Graphique 1.17. Le nombre de places vacantes dans l'éducation et la formation professionnelles augmente, alors que de nombreux candidats n'ont pas reçu de proposition pertinente



Note : Le graphique montre le nombre de places vacantes dans l'éducation et la formation professionnelles et de candidats n'ayant pas reçu de proposition pertinente à la fin du cycle d'inscription chaque année (30 septembre).

Source : BIBB, *Datenreport zum Berufsbilungsbericht 2022*.

StatLink  <https://stat.link/udxytl>

Mieux préparer les jeunes générations aux transitions écologique et numérique en les dotant des compétences nécessaires est un autre levier important pour remédier aux futures pénuries de main-d'œuvre et soutenir la croissance potentielle (Graphique 1.1, Tableau 1.1). Les inégalités en matière de résultats scolaires en Allemagne sont parmi les plus fortes de la zone OCDE et elles ont été exacerbées par les fermetures d'écoles pendant la pandémie (DIPF, 2022^[46] ; OECD, 2019^[47]). Cette situation est liée au faible accès à l'éducation préscolaire, en particulier pour les enfants issus de milieux défavorisés. Bien que des fonds fédéraux spéciaux aident les municipalités à développer les structures d'éducation préscolaire, de nombreux ménages défavorisés ont des difficultés à obtenir une place (Jessen, Schmitz et Waights, 2020^[48]), parce que les informations et les demandes ne sont pas centralisées au sein des communes, que la sélection repose sur des entretiens bilatéraux et que les coûts d'accès sont élevés dans certains *Länder* (Hermes et al., 2021^[49]). Il conviendrait d'augmenter les subventions en faveur des ménages vulnérables tout en centralisant les procédures d'inscription à l'échelle communale et en améliorant l'information des familles. Il est également essentiel de résoudre la grave pénurie de main-d'œuvre dans l'éducation préscolaire et de base qui risque de miner la qualité de l'enseignement, en renforçant le recrutement et la formation et en revalorisant les salaires (Bock-Famulla et al., 2022^[50]). Le mauvais ciblage des mesures de soutien aux élèves issus de milieux défavorisés est un autre problème important, auquel il conviendrait de s'attaquer en affinant le périmètre de ces mesures grâce à des évaluations de l'apprentissage plus fréquentes, comme l'a fait Hambourg par exemple. Il convient de saluer la mise en place du fonds fédéral de 2 milliards EUR destiné à remédier aux pertes d'apprentissage imputables à la pandémie, mais cette initiative devrait être complétée par une évaluation des déficits d'apprentissage et des instruments de politique publique dans les différents *Länder* en vue d'accroître l'efficacité des dépenses et de favoriser l'apprentissage par les pairs.

Tableau 1.5. Recommandations antérieures et mesures prises concernant la formation, l'éducation et les politiques du marché du travail

Recommandations	Mesures prises
Donner la priorité à l'éducation des jeunes enfants en augmentant les dépenses consacrées à l'enseignement primaire, et améliorer les compétences de base des diplômés du système d'enseignement et de formation professionnels (EFP), par exemple en renforçant l'enseignement général au sein des filières EFP ou en reportant l'orientation entre les établissements.	Dans le cadre du plan de relance lié à la pandémie, les autorités fédérales ont augmenté les transferts financiers aux niveaux d'administration inférieurs en 2020 et en 2021 afin d'améliorer l'accès à l'éducation des jeunes enfants et la qualité de cette dernière.
Développer la formation des enseignants aux TIC pour en assurer une utilisation efficace. Enseigner plus précocement la pensée informatique (particulièrement à l'intention des filles) tout en évitant les stéréotypes de genre dans l'éducation et l'orientation professionnelle.	Aucune mesure n'a été prise.
Renforcer l'accompagnement des adultes non qualifiés pour qu'ils acquièrent des qualifications professionnelles.	Entrant en vigueur en 2023, la réforme de l'aide de base au revenu destinée aux demandeurs d'emploi (avec la mise en place d'une nouvelle allocation citoyenne appelée <i>Bürgergeld</i>) constitue une avancée majeure. Elle met l'accent sur la formation plutôt que sur la recherche d'emploi et améliore l'aide financière à la formation à plus long terme et aux programmes d'enseignement destinés à permettre aux demandeurs d'emploi d'obtenir des qualifications professionnelles. Elle vise également à améliorer l'accès des demandeurs d'emploi à l'éducation de base.
Mettre en place des mesures incitant les employeurs à offrir aux travailleurs peu qualifiés des formations sur leur lieu de travail.	Le gouvernement prévoit d'accroître considérablement les aides financières pour que les salariés participent à des activités de formation pour adultes et obtiennent des diplômes professionnels.
Faciliter la participation des individus peu qualifiés à la formation des adultes en prenant des mesures supplémentaires pour valider les compétences non certifiées, y compris celles acquises en cours d'emploi, et en menant des actions de sensibilisation sur le lieu de travail.	Aucune mesure n'a été prise. Le projet pilote ValiKom n'a pas encore été étendu.
Améliorer la transparence sur le marché de l'éducation des adultes et faciliter l'accès aux conseils en matière de formation des adultes. Examiner de près les résultats des programmes de soutien financier récemment mis en place en faveur de la formation des adultes.	Il a été entrepris de créer une plateforme nationale en ligne pour la formation continue (<i>Nationale Online-Weiterbildungsplattform, NOW</i>) afin d'accroître la transparence de la formation des adultes et l'accès à celle-ci en fournissant des informations pertinentes sur les cours, les possibilités de financement et les compétences recherchées sur le marché du travail. Cette plateforme devrait être lancée au début de 2024.
Assouplir les conditions d'accès à certaines professions, viser en priorité les secteurs touchés par des contraintes de capacité (la construction par exemple) et préserver les atouts du système d'enseignement et de formation professionnels.	En 2020, l'obligation d'être titulaire d'un diplôme de maître artisan pour posséder une entreprise artisanale a été réintroduite dans 12 professions, ce qui a encore restreint les conditions d'accès à celles-ci.
Vérifier que l'obligation d'affiliation aux chambres professionnelles et d'artisanat ainsi que l'autoréglementation ne constituent pas des obstacles à l'entrée sur le marché, et assouplir les conditions d'installation lorsque cela est possible.	Aucune mesure n'a été prise.

Moderniser l'État pour soutenir la double transition écologique et numérique

Après une décennie d'excédents budgétaires et de forte diminution de la dette publique, le solde budgétaire est devenu négatif en raison des aides budgétaires liées à la pandémie (Tableau 1.6). Le déficit budgétaire va sans doute demeurer élevé en 2023 du fait des aides liées aux prix de l'énergie, mais la baisse des prix de détail de l'énergie pourrait avoir pour effet d'amoinrir le déficit dans la mesure où les aides dépendent du niveau de ces prix (Encadré 1.2). Si le volume des aides liées aux prix de l'énergie représente effectivement plus de 2.4 % du PIB en 2023 comme cela a été annoncé, une orientation expansionniste de la politique budgétaire risquerait de pousser encore plus haut l'inflation sous-jacente (Graphique 1.6) (Bundesbank, 2023^[51]). Pour contenir les tensions inflationnistes, il est indispensable d'éviter toute orientation expansionniste de la politique budgétaire tout en se préparant si besoin à

poursuivre les aides en faveur des ménages vulnérables. Parmi les ajustements possibles, on pourrait citer des mesures visant à permettre le financement d'une plus grande part des aides liées aux prix de l'énergie par une baisse des dépenses dans d'autres domaines et une augmentation des recettes fiscales, obtenue par exemple en abaissant le seuil au-dessus duquel les subvention aux prix de l'énergie sont soumises à l'imposition du revenu des personnes physiques. Si les aides liées aux prix de l'énergie devaient être inférieures au niveau attendu du fait de la baisse de ces prix, ou les recettes fiscales plus élevées que prévu en 2023, les ressources supplémentaires dégagées devraient être utilisés pour réduire le déficit budgétaire.

Tableau 1.6. Le solde budgétaire est devenu négatif pendant la pandémie

Administrations publiques, % du PIB

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes totales	45.0	44.9	45.1	45.5	45.5	46.3	46.5	46.1	47.5
Impôts sur la production et les importations	10.9	10.7	10.8	10.7	10.6	10.6	10.6	10.2	10.9
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	12.1	12.1	12.3	12.7	12.9	13.2	13.2	12.6	13.5
Cotisations sociales reçues	16.6	16.5	16.6	16.7	16.8	17.0	17.2	17.9	17.6
Recettes d'impôts sur le capital et autres recettes	5.4	5.6	5.4	5.4	5.2	5.4	5.5	5.5	5.6
Dépenses totales	44.9	44.3	44.1	44.4	44.2	44.3	45.0	50.4	51.3
Protection sociale	19.0	18.8	19.1	19.5	19.4	19.3	19.6	21.6	20.9
Enseignement et santé	11.4	11.5	11.4	11.4	11.3	11.4	11.6	13.0	13.2
Services généraux des administrations publiques	6.5	6.3	5.9	5.8	5.7	5.7	5.8	6.1	6.2
Affaires économiques	3.3	3.2	3.2	3.2	3.2	3.3	3.2	4.6	6.0
Autres ¹	4.7	4.5	4.5	4.5	4.5	4.6	4.7	5.1	4.9
Solde budgétaire	0.0	0.6	1.0	1.2	1.3	1.9	1.5	-4.3	-3.9
Solde primaire	1.4	1.7	2.0	2.0	2.1	2.6	2.1	-3.9	-3.5
Dettes brutes	84.0	83.8	79.8	77.1	72.3	69.1	67.5	78.5	77.6
Dettes brutes, au sens de Maastricht	78.2	75.2	72.0	69.1	65.1	61.8	59.5	68.9	69.4
Dettes nettes	44.0	43.6	40.0	37.7	33.1	30.2	27.1	32.2	30.7

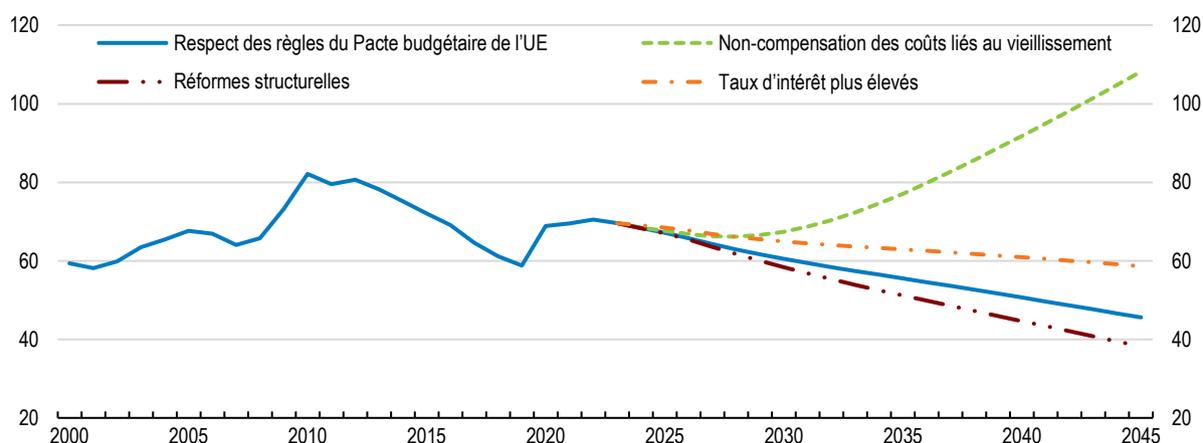
1. Défense ; ordre et sécurité publics ; logements et équipements collectifs ; loisirs, culture et culte ; et protection de l'environnement.
Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE ; et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

À moyen terme, il est fondamental de s'attaquer au problème des tensions budgétaires créées par le vieillissement démographique pour préserver la viabilité des finances publiques. Pour cela, il faudra mener des réformes structurelles pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée et augmenter la productivité (Graphique 1.18, Graphique 1.3, Tableau 1.1). En outre, pour compenser les coûts liés au vieillissement tout en préservant des marges de manœuvre budgétaires pour satisfaire de forts besoins d'investissement en période de montée des taux d'intérêt et d'effets économiques négatifs de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, il faudra aussi mieux hiérarchiser les priorités en matière de dépenses, améliorer leur efficacité, réduire les dépenses fiscales et renforcer l'application de la législation fiscale (Tableau 1.7). L'allègement de la fiscalité du travail, en particulier pour les bas revenus et les deuxièmes apporteurs de revenu, devrait être financé par une réduction des dépenses fiscales et une amélioration du respect des dispositions fiscales, de façon à ne pas alourdir la charge fiscale globale. Étant donné qu'atteindre la neutralité en gaz à effet de serre en 2045 aura pour effet de réduire considérablement les recettes tirées des taxes environnementales, qui équivalaient à environ 2.6 % du PIB en 2022, il sera nécessaire d'ajuster encore la structure fiscale, par exemple en relevant les impôts fonciers (voir ci-après) (Baer et al., 2023^[71]). Sur le plan des dépenses, une marge budgétaire considérable pourrait être dégagée en hiérarchisant mieux les dépenses et en améliorant l'efficacité à tous les niveaux d'administration, et cette marge pourrait être mise à profit pour financer les amples investissements nécessaires dans les infrastructures et l'innovation, ainsi que pour améliorer la qualité et

l'accessibilité de l'éducation et de la formation. Il est important de souligner que ces investissements dans le capital physique et humain auront pour effet de relever la croissance potentielle à moyen et long terme, ce qui en réduirait le coût budgétaire total et permettrait de dégager des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires d'ici 2024 (Tableau 1.1, Tableau 1.7). Cela contribuera à atténuer la forte hausse des tensions budgétaires dues au vieillissement, sachant que les dépenses de retraite et de santé devraient selon les estimations augmenter d'environ 4.6 points de pourcentage du PIB jusqu'en 2045 (Graphique 1.2, Graphique 1.18).

Graphique 1.18. Il est crucial de s'attaquer aux effets budgétaires du vieillissement démographique pour préserver la viabilité des finances publiques

Dettes publiques brutes, en % du PIB (au sens de Maastricht)



Note : Le scénario de « Respect des règles du Pacte budgétaire de l'UE » repose sur la trajectoire de croissance obtenue à partir du modèle à long terme de l'OCDE, et sur l'hypothèse que le déficit budgétaire structurel atteint 0.5 % du PIB en 2026 et reste constant par la suite. Le scénario de « Non-compensation des coûts liés au vieillissement » se fonde sur le précédent scénario, mais aussi sur l'hypothèse que les dépenses supplémentaires liées au vieillissement démographique en matière de retraites, de soins de santé et de soins de longue durée ne sont pas compensées, et entraînent une dégradation du solde budgétaire primaire de 4.6 points de PIB jusqu'en 2045. Le scénario de « Réformes structurelles » montre l'effet induit par un ensemble complet de réformes structurelles sur la dette publique (Tableau 1.1). Enfin, le scénario de « Taux d'intérêt plus élevés » repose sur l'hypothèse d'une hausse de ces taux de 1 point de pourcentage au cours de la période considérée.

Source : Modèle à long terme de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/vok35b>

Tableau 1.7. Effet budgétaire que pourraient avoir certaines recommandations de l'OCDE

Recommandation	Effet budgétaire à court terme (en points de PIB)	Effet budgétaire à long terme (en points de PIB) en 2045
Recommandations en lien avec les recettes fiscales		
Réduire le coin fiscal sur le travail, en particulier pour les personnes ayant de faibles revenus d'activité et les deuxièmes apporteurs de revenu, et réformer le régime d'imposition commune des couples	-1.4	-0.9
Supprimer les dépenses fiscales liées aux revenus provenant de la vente ou de la location de biens immobiliers	0.3	0.3
Réduire les généreux seuils d'exonération d'impôts sur les donations et les successions ainsi que les exonérations accordées au titre des actifs professionnels	0.2	0.2
Mettre à profit l'actualisation en cours des valeurs des biens immobiliers afin d'améliorer le lien entre la fiscalité du patrimoine et la valeur des actifs et de collecter des recettes supplémentaires	0.2	0.2
Réduire les exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et améliorer l'application de la législation fiscale	0.3	0.3
Réduire les dépenses fiscales dommageables pour l'environnement	0.4	0
Impact total sur le budget des mesures relatives aux recettes fiscales	0.0	0.1
Recommandations en lien avec les dépenses		
Réduire les subventions dommageables pour l'environnement	0.1	0.0
Renforcer les examens de dépenses dans le cadre des procédures budgétaires et renforcer l'efficacité des dépenses en améliorant les évaluations d'impact et le ciblage des mesures à tous les niveaux de l'administration.	0.8	0.8
Améliorer les procédures de passation de marchés publics à tous les niveaux de l'administration.	0.5	0.5
Étoffer les politiques actives du marché du travail et améliorer la formation des adultes	-0.1	0.3
Accroître les investissements publics dans les infrastructures et la recherche-développement (R-D)	-1.0	-0.5
Améliorer la qualité de l'enseignement et l'accès aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants	-0.2	-0.1
Impact total sur le budget des mesures relatives aux dépenses	0.1	1.0
Impact total sur le budget des mesures relatives aux recettes et aux dépenses	0.1	1.1

Note : Les effets des réformes relatives à la hiérarchisation des priorités en matière de dépenses et à l'amélioration de leur efficacité à tous les niveaux de l'administration sont difficiles à quantifier à partir des méthodologies disponibles, mais ils contribueraient nettement à accroître les marges de manœuvre budgétaires. Les estimations de l'impact, sur le budget, d'une amélioration des procédures de passation de marchés publics sont tirées d'une étude de l'OCDE selon laquelle une amélioration des procédures d'évaluation des risques et d'analyse des capacités des marchés effectuées aux fins des décisions d'attribution des marchés d'infrastructures obtenue grâce à l'application de l'outil d'aide à l'élaboration de stratégies efficaces de passation des marchés (*Support Tool for Effective Procurement Strategies*, STEPS) élaboré par l'OCDE permet de réaliser des gains d'efficacité des dépenses publiques estimés à environ 1 point de PIB (Makovšek et Bridge, 2021^[52] ; OECD, 2021^[53]).

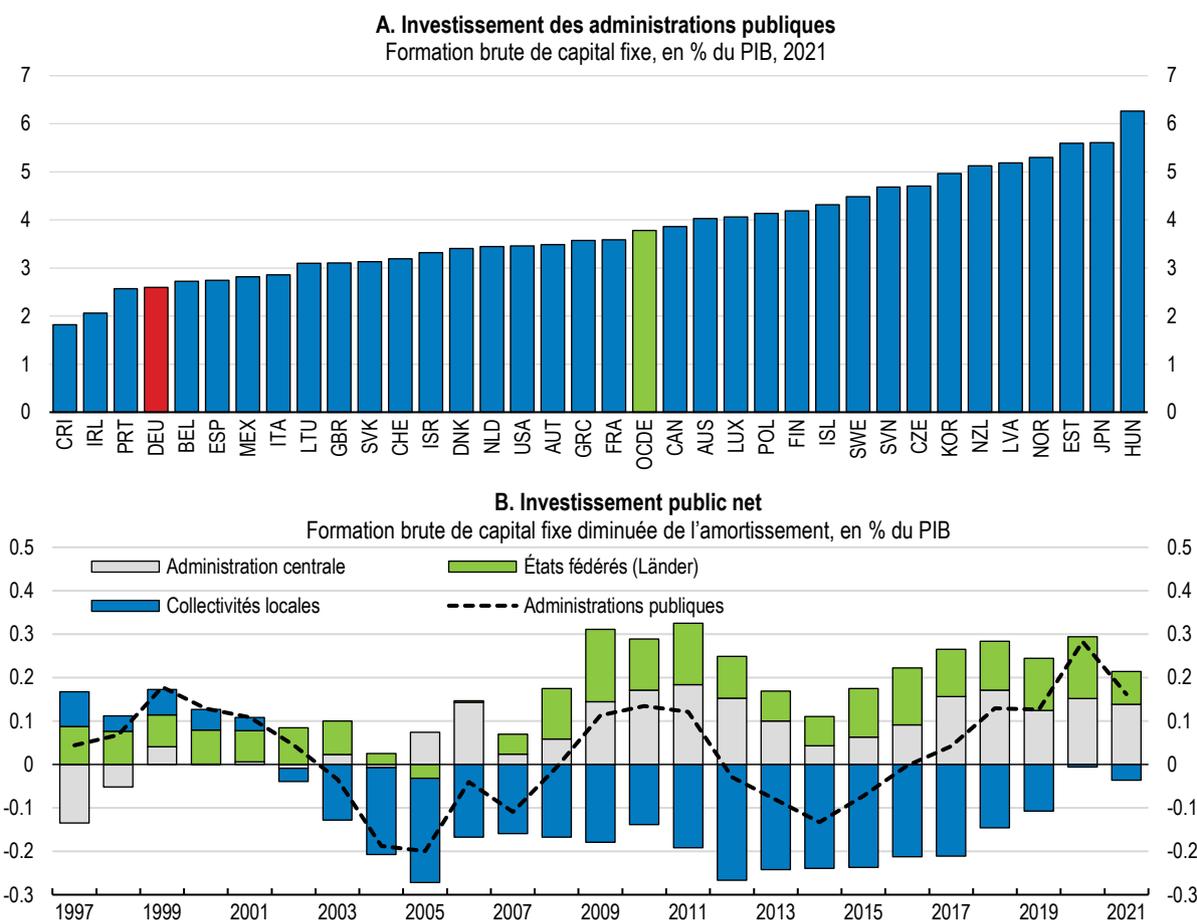
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur son modèle à long terme.

Actualiser le cadre de la politique budgétaire

Depuis les années 2000, la faiblesse de l'investissement public a entraîné un retard considérable en matière d'investissement dans l'éducation, les transports et l'infrastructure numérique (voir la précédente *Étude économique de l'OCDE* sur l'Allemagne). Le stock net de capital a nettement diminué depuis 2003, en particulier dans les communes, qui sont chargées des infrastructures scolaires et de transport. Pendant

la pandémie, de nombreux établissements d'enseignement n'étaient pas dotés de l'infrastructure numérique nécessaire pour pouvoir continuer en ligne à dispenser des cours, ce qui a provoqué un recul du temps moyen d'apprentissage plus important que dans d'autres pays européens (Freundl, Stiegler et Zierow, 2021^[54]). Les fermetures d'établissements scolaires ont été lourdes de conséquences négatives sur le développement des compétences, en particulier parmi les enfants appartenant à des ménages défavorisés, ce qui a accentué les lacunes structurelles déjà constatées dans l'éducation de base, renforçant les inégalités et réduisant le potentiel de croissance futur (voir ci-avant) (Fuchs-Schündeln, 2022^[55] ; DIPF, 2022^[46]).

Graphique 1.19. L'investissement public a augmenté mais demeure faible



Source : base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; et base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/eum4po>

Pour améliorer les finances des communes et remédier au retard qu'elles ont accumulé en matière d'investissement, le gouvernement fédéral a mis en place depuis 2007 plusieurs fonds spéciaux (*Sondervermögen*), par exemple pour étoffer les structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants ou améliorer les infrastructures numériques et vertes (Encadré 1.5). Les dépenses financées par ces fonds n'entrent pas dans le périmètre du budget de base et, depuis le deuxième collectif budgétaire de 2021, les soldes de leurs mouvements de dépenses et de recettes n'ont plus d'impact sur le déficit budgétaire dans la perspective du dispositif national de frein à l'endettement (Bundesbank, 2022^[56]). Désormais, le déficit budgétaire au sens du frein à l'endettement se creuse lorsque les fonds spéciaux reçoivent des transferts ou des autorisations d'emprunt relevant du budget de base. Le gouvernement a profité de la suspension de la règle fédérale de frein à l'endettement liée à la pandémie entre 2020 et 2022 pour transférer en 2020 des autorisations d'emprunt à hauteur de 26 milliards EUR sur quelque 60 milliards EUR – qui n'avaient pas été utilisées en raison d'un recours plus faible que prévu aux dispositifs de soutien liés au COVID-

19 en 2021– et de 6 milliards EUR en 2022 au Fonds pour l'énergie et le climat (EKF, *Energie- und Klimafonds*), afin de soutenir les futurs investissements dans la transition écologique. En 2022, le Parlement a approuvé des autorisations d'emprunt spécifiques d'un montant pouvant aller jusqu'à 200 milliards EUR pour le bouclier énergétique récemment mis en place, et d'un montant de 100 milliards EUR pour un fonds spécial d'amélioration des infrastructures de défense. Comme les dépenses nettes au titre de ces fonds n'ont pas d'impact sur le déficit budgétaire considéré du point de vue du dispositif national de frein à l'endettement, il sera possible au cours des prochaines années de combiner d'importants programmes de dépenses et d'investissements issus des fonds spéciaux avec la réinstauration de la règle nationale du frein à l'endettement à partir de 2023 (Encadré 1.5). Parallèlement, le déficit budgétaire structurel effectif selon les critères de Maastricht, qui tient compte des soldes nets des fonds spéciaux, devrait rester largement supérieur à 0.5 % du PIB (Tableau 1.2, seuil qui était appliqué aux termes des règles budgétaires de l'UE jusqu'à l'activation de la clause dérogatoire générale en 2020.

Encadré 1.5. Le cadre budgétaire et la comptabilisation des fonds spéciaux

Le dispositif allemand de frein à l'endettement

Les pays ayant ratifié le Pacte budgétaire de l'UE, dont l'Allemagne, se sont engagés à plafonner leur déficit structurel à moyen terme à 0.5 % de leur PIB, et les pays ayant un ratio dette/PIB inférieur à 60 % peuvent cibler un déficit structurel plus important, de 1 % du PIB. En vertu de la règle allemande de frein à l'endettement, inscrite dans la Loi fondamentale, un plafond de déficit structurel de 0.35 % du PIB s'applique au gouvernement fédéral, et les *Länder* sont tenus de présenter des comptes publics à l'équilibre, indépendamment du niveau de l'endettement. Tout écart par rapport à l'objectif de déficit de 0.35 % applicable au gouvernement fédéral est imputé sur un compte de compensation, et des mesures correctrices sont mises en œuvre en phase de conjoncture montante dès lors que le compte de compensation affiche un solde à plus 1 % de PIB sous zéro. Les emprunts structurels ne peuvent excéder 0.35 % du PIB qu'en situation d'urgence, c'est-à-dire être une situation échappant au contrôle du gouvernement, ayant un impact budgétaire négatif et ayant été déclarée par le parlement, et ils doivent être accompagnés d'un calendrier d'amortissement. La clause dérogatoire au frein à l'endettement a été invoquée en 2020, 2021 et 2022. Les parlements des *Länder* peuvent décider de manière indépendante qu'une situation d'urgence justifie d'invoquer la clause dérogatoire au frein à l'endettement au niveau des États fédérés. Les excédents des exercices antérieurs affectés aux réserves, par exemple au fonds de réserve pour l'aide aux réfugiés, peuvent être utilisés pour financer temporairement des dépenses supplémentaires. Cette possibilité donne une souplesse supplémentaire et peut aider à atteindre l'objectif prévu par le frein à l'endettement étant donné que les excédents peuvent être reportés d'un exercice sur l'autre, et peuvent représenter un montant significatif sachant que les réserves se montaient à 48 milliards EUR (soit 1.3 % du PIB) en 2022. En revanche, le compte de compensation, dont le solde s'établissait à 48 milliards EUR en 2022 (soit 1.3 % du PIB), ne peut pas être affecté au financement des déficits structurels au-delà de 0.35 % du PIB.

Un volet important de la règle du frein à l'endettement, inscrite dans la Loi fondamentale, réside dans le calcul de l'écart de production et de la composante conjoncturelle, qui permet d'ajuster de manière symétrique le seuil maximal des emprunts nets effectifs en fonction du point du cycle. La composante conjoncturelle permet d'accroître le montant des emprunts nets possibles en période de récession et de l'abaisser en période de reprise. Le gouvernement évalue actuellement dans quelle mesure l'écart de production et la composante conjoncturelle sont sensibles à d'importantes révisions du PIB et des recettes fiscales, et étudient si cela a pu conduire dans le passé à des ajustements procycliques de la politique budgétaire (Ochsner et Zuberer, 2022^[57] ; Bundesbank, 2022^[58]).

Comptabilisation des fonds spéciaux

Il existe deux catégories de fonds spéciaux, qui sont distincts du budget de base et sont traités

différemment du point de vue de la règle nationale de frein à l'endettement. Dans tous les fonds spéciaux, les dépenses et emprunts sont pris en compte à leur valeur nette dans le calcul du déficit budgétaire et dans les statistiques de l'endettement selon les critères de Maastricht.

Dans la première catégorie, les fonds spéciaux ayant leur propre autorisation d'emprunt comme le fonds pour la défense, le fonds de stabilisation économique (utilisé pour financer le fonds d'aides liées aux prix de l'énergie), le fonds de stabilisation des marchés financiers et le fonds d'investissement (*Investitions- und Tilgungsfonds*, ITF), coordonnent leurs emprunts annuels sous la forme d'obligations d'État avec le ministère des Finances ou l'Agence financière du gouvernement fédéral. En principe, les gestionnaires de chaque fonds spécial déterminent le montant annuel d'emprunts requis, sous réserve du montant maximum autorisé, de l'objet et de la période définis par la législation établissant le fonds. Généralement, il n'y a pas de restriction concernant l'exercice budgétaire au cours duquel l'emprunt doit être effectué, même si pour le financement des aides liées aux prix de l'énergie, le fonds de stabilisation économique a obtenu une autorisation d'emprunt net de 200 milliards EUR valable pour 2022 uniquement. Seul le fonds de stabilisation économique est visé par la règle nationale du frein à l'endettement. Ses emprunts nets viennent alourdir le déficit budgétaire, ce qui n'est pas le cas de ses dépenses nettes. En 2022, le fonds pour la défense a été complètement exclu de la règle nationale du frein à l'endettement par le Parlement, à la majorité des deux tiers des deux chambres. Ces deux fonds doivent obligatoirement présenter un plan de remboursement précisant à quel moment la dette émise devra commencer à être remboursée sur le budget de base. En revanche, le fonds de stabilisation des marchés financiers et le fonds d'investissement n'entrent pas dans le champ d'application de la règle nationale du frein à l'endettement et aucun plan d'amortissement n'est nécessaire, parce qu'ils ont été créés avant que cette règle n'entre en vigueur et bénéficient d'une clause de maintien des droits acquis.

La deuxième catégorie se compose des fonds spéciaux n'ayant pas d'autorisation d'emprunt propre, comme le fonds pour le climat et la transformation, le fonds pour l'infrastructure numérique, le fonds de soutien des investissements municipaux, le fonds pour les infrastructures d'accueil de jeunes enfants (enseignement primaire) et les fonds spéciaux créés pour financer la reconstruction des infrastructures après les inondations de 2013 et 2021. Ces fonds sont financés par des transferts directs du budget de base ou par des recettes spécifiquement fléchées, comme par exemple les recettes de la tarification du carbone qui sont affectées au fonds pour le climat et la transformation. Avant 2022, tout transfert entre le budget de base et les fonds était neutre du point de vue du déficit budgétaire du point de vue du frein à l'endettement, mais le solde annuel des dépenses et des recettes des fonds était pris en compte dans son calcul. La méthode de comptabilisation a toutefois été modifiée par le deuxième collectif budgétaire fédéral de 2021. Depuis lors, les transferts entre le budget de base et ces fonds sont comptabilisés dans le déficit budgétaire aux fins de l'application de la règle du frein à l'endettement, mais leurs dépenses nettes ne viennent plus l'alourdir. Ces nouvelles règles s'appliquent a posteriori à toutes les opérations budgétaires concernant les fonds spéciaux n'ayant pas d'autorisation d'emprunt propre depuis 2016, ce qui a obligé à recalculer les déficits budgétaires et le compte de compensation pour tous les exercices écoulés depuis cette date (Bundesbank, 2022^[56]). Cette modification des règles comptables a permis de profiter de la clause dérogatoire au frein à l'endettement liée à la pandémie pour transférer au fonds pour le climat et la transformation, en 2021, des autorisations d'emprunt de 60 milliards EUR qui n'avaient pas été utilisées du fait d'un nombre peu élevé de demandes à bénéficier des mesures de soutien pendant le COVID-19. Ces autorisations d'emprunt pourront être utilisées au cours d'années ultérieures pour financer d'importantes dépenses d'investissement requises grâce à l'émissions d'obligations du gouvernement fédéral sans affecter le déficit budgétaire tel que défini aux fins de l'application de la règle du frein à l'endettement. Cela étant, comme le remboursement des emprunts autorisés en lien avec la pandémie doit commencer en 2028 (et s'étaler sur 30 ans), cette opération ne donnera qu'une marge de manœuvre budgétaire temporaire, qui se réduira à compter de 2028.

L'augmentation marquée du nombre et de l'ampleur des fonds extrabudgétaires est révélatrice de problèmes structurels relatifs au cadre budgétaire (IMF, 2022^[31]). Une fois pris en compte les fonds pour l'énergie et pour la défense récemment créés, le montant total des fonds spéciaux en place est de l'ordre de 400 milliards EUR (soit 10 % du PIB) (Bundesbank, 2022^[14]). Les situations d'urgence comme la pandémie justifient que les règles budgétaires soient suspendues pour que les autorités puissent apporter un soutien budgétaire conséquent à l'économie. En revanche, on voit mal pourquoi des dépenses d'investissement structurel dans des domaines clés de l'action publique, comme la défense, les infrastructures numériques et vertes ou l'éducation, devraient sortir du périmètre du budget de base et ne pas entrer en ligne de compte pour le calcul du déficit budgétaire aux fins de l'application du dispositif national de frein à l'endettement. Cela réduit la transparence des comptes budgétaires et risque d'amoinrir la crédibilité du cadre budgétaire. Certains États fédérés (*Länder*) ont déjà commencé à utiliser la clause dérogatoire pour créer leurs propres fonds extrabudgétaires en 2023, ce qui rend de plus en plus difficile la comparaison des situations financières des administrations infranationales à partir de leurs comptes budgétaires et crée un risque de dérapage budgétaire (Bundesbank, 2022^[59]). Ainsi, la Sarre a mis sur pied un fonds extrabudgétaire représentant environ 9 % de son PIB en suspendant le dispositif de frein à l'endettement pour financer ce fonds avec une dette supplémentaire, en faisant valoir que les enjeux liés à la transition écologique constituaient une situation d'urgence (von Weizsaecker, 2022^[60]).

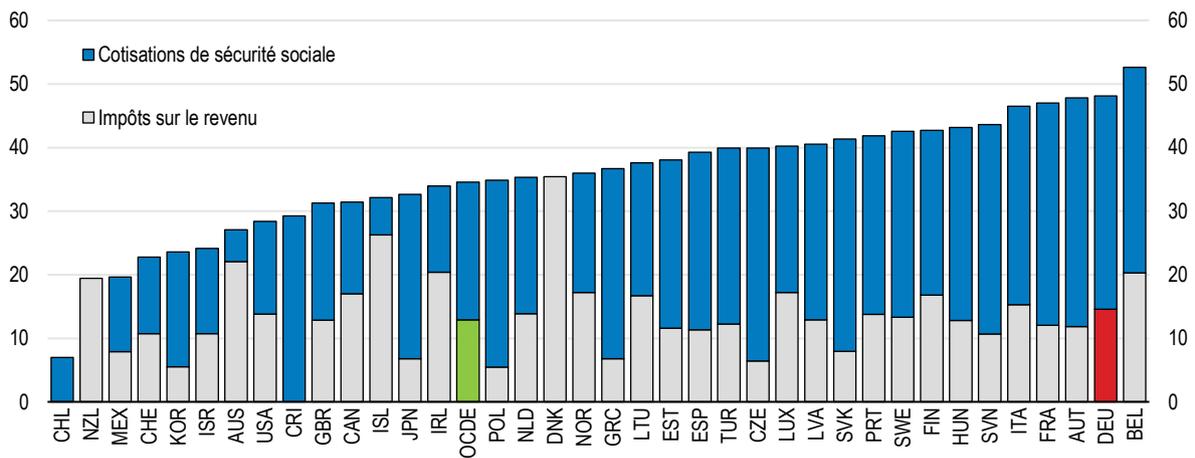
Pour améliorer la transparence et renforcer la crédibilité du dispositif de frein à l'endettement, le gouvernement devrait réintégrer progressivement les dépenses des fonds extrabudgétaires dans le budget de base, tout en assouplissant les règles budgétaires pour permettre des dépenses d'investissements adéquates. Intégrer les dépenses structurelles dans le budget de base contribuerait à faciliter les débats politiques nécessaires sur la façon de financer les besoins d'investissement importants, la hiérarchisation des priorités en matière de dépenses et les mesures à prendre pour collecter des recettes supplémentaires. Ce point est particulièrement important, étant donné que les tensions budgétaires liées aux systèmes de sécurité sociale et de santé vont fortement s'accroître au cours des années à venir et que le remboursement de la dette émise pendant la pandémie débutera en 2028 (Graphique 1.2). Ainsi, une mise en cohérence des règles budgétaires nationales avec celles de l'Union européenne (UE) offrirait des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires, dans la mesure où cela porterait le plafond de déficit structurel à 0.5 % du PIB et permettrait d'enregistrer un déficit de 1 % du produit intérieur brut pour autant que la dette publique soit inférieure à 60 % du PIB, comme évoqué dans la précédente *Étude économique* de l'Allemagne (Bundesbank, 2022^[61]). Le respect d'un plafond de déficit structurel fixé à 0.5 % du PIB à partir de 2026 permettrait de ramener la dette publique à 60 % du PIB d'ici à 2030 (Graphique 1.18). Néanmoins, modifier la règle de frein à l'endettement exigera un large consensus politique, car il faudra changer la Constitution, ce qui nécessite une majorité des deux tiers dans les deux chambres du Parlement. Jusqu'à l'obtention de ce consensus, il faudrait que tous les rapports et données publiés concernant le budget de base au niveau fédéral et des *Länder* intègrent automatiquement des informations transparentes sur les dépenses des fonds extrabudgétaires. Cela devrait aller de pair avec une quantification transparente des éléments de passif éventuel associés aux activités quasi budgétaires des banques publiques – comme la banque nationale de développement, l'Institut de crédit pour la reconstruction (KfW, *Kreditanstalt für Wiederaufbau*) –, de la société publique des chemins de fer (DB, *Deutsche Bahn*) et d'autres entreprises publiques, qui ne sont actuellement pas pris en compte dans les statistiques de la dette publique en application des règles de l'UE (IMF, 2022^[31] ; Asatryan, Heinemann et Nover, 2022^[62]). Il serait préférable de s'attaquer aux problèmes liés aux difficultés financières de nombreuses communes en mettant en œuvre une réforme globale des impôts et en améliorant l'efficacité des dépenses, grâce à une modernisation de l'administration publique conjuguée à un renforcement de la coopération entre les communes (voir ci-après).

Réformer le système d'impôts et de transferts

Le niveau des impôts sur le travail est un des plus élevés de la zone OCDE, ce qui réduit les incitations au travail (Graphique 1.20). Cela tient principalement aux cotisations de sécurité sociale, qui sont affectées au financement des dépenses de retraite, de santé et de soins de longue durée. Compte tenu du vieillissement rapide de la population, il est crucial de réformer le système fiscal et de réduire les impôts sur le travail pour augmenter d'autres prélèvements, tels que les impôts sur les revenus du capital, le patrimoine, les successions et la consommation (Graphique 1.21). Cela contribuerait renforcer les incitations au travail et à atténuer le recul de la population d'âge actif et la diminution de la croissance potentielle liés au vieillissement démographique (Graphique 1.3).

Graphique 1.20. Les impôts sur le travail sont élevés

Décomposition du coin fiscal moyen, en % des coûts de main-d'œuvre, 2021

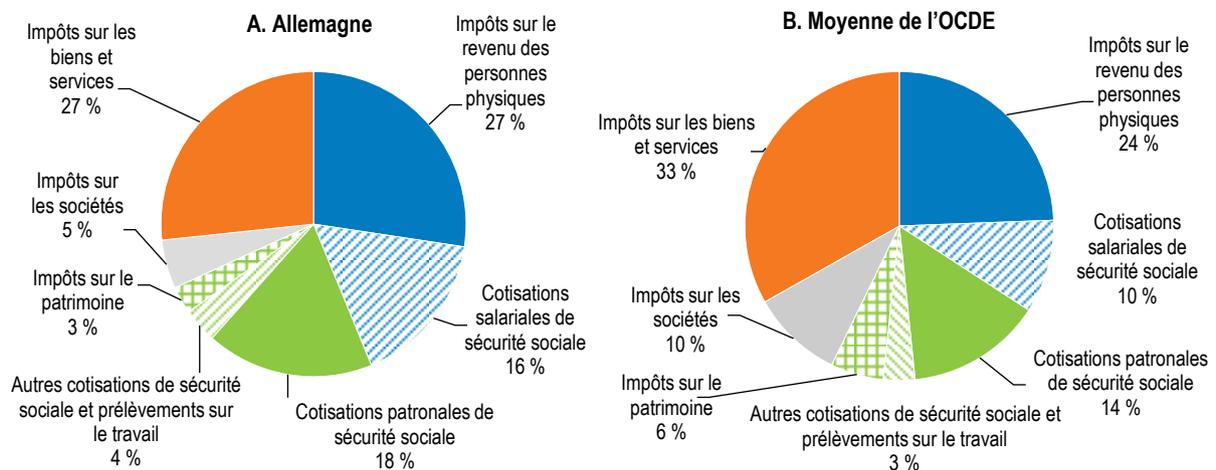


Source : Base de données de l'OCDE sur les impôts sur les salaires.

StatLink <https://stat.link/tpiz51>

Graphique 1.21. La structure fiscale fait la part belle aux impôts sur le travail

Ventilation des recettes fiscales des administrations publiques, en % de l'ensemble des prélèvements, 2019



Source : Base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

StatLink <https://stat.link/fsbemr>

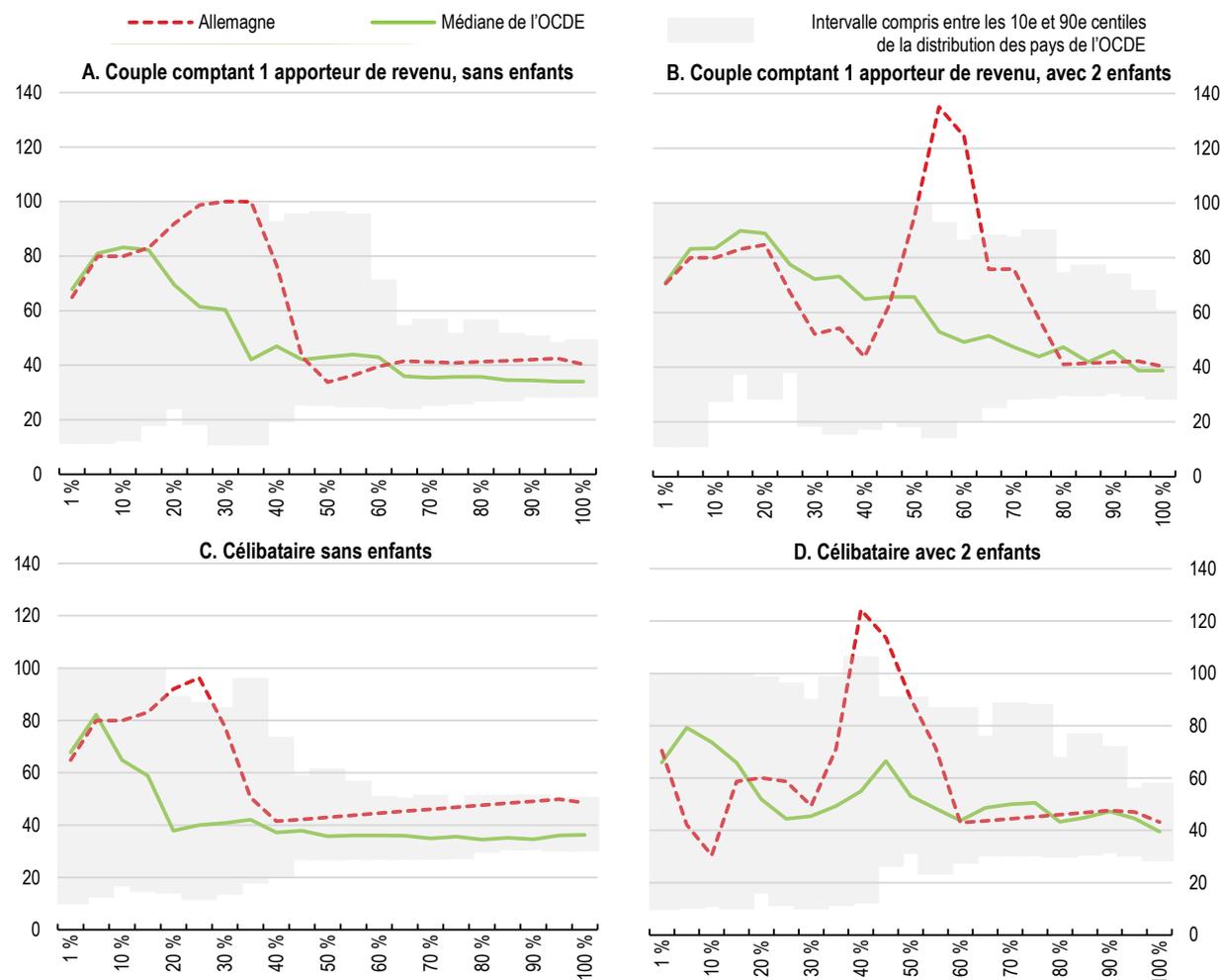
Améliorer les incitations au travail

Les incitations à l'augmentation du nombre d'heures travaillées inhérentes au système d'impôts et de transferts sont faibles pour les salariés faiblement rémunérés et leurs employeurs. Dans le quintile inférieur de la distribution des salaires, la proportion de personnes qui aimeraient travailler au moins quatre heures de plus qu'elles ne le font actuellement a fortement augmenté, passant de 8 % en 1993 à 23 % en 2018 (Beckmannshagen et Schröder, 2022^[63]). Malgré les récentes réformes adoptées pour lisser la structure des taux d'imposition du travail pour les personnes ayant de faibles revenus d'activité, les taux marginaux d'imposition effectifs étaient toujours proches de 100 % voire supérieurs au début de 2022 (Graphique 1.22). Cela tient à la conception et à la dégressivité de différents transferts, tels que les prestations familiales versées aux ménages ayant des enfants, en raison desquelles les revenus nets restent constants, voire diminuent, lorsque le revenu brut augmente (Bloemer et al., 2021^[64] ; SVR, 2019^[65]). La réforme de l'aide sociale récemment adoptée va réduire les taux de dégressivité des allocations de subsistance, ce qui pourrait abaisser les taux marginaux d'imposition effectifs appliqués aux personnes sans enfant ayant des revenus d'activité, mais il faudrait aller plus loin pour réduire les taux marginaux d'imposition effectifs des ménages avec enfants. Les réformes prévues des allocations de logement et des allocations pour enfant à charge devraient être conçues avec soin et coordonnées avec les règles relatives aux autres transferts sociaux, de manière que l'augmentation des prestations ne se traduise pas par des taux marginaux d'imposition effectifs plus élevés lorsque les prestations deviennent dégressives.

Compte tenu du régime actuel d'imposition commune des revenus des couples et de l'exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations de sécurité sociale qui s'applique à la rémunération des emplois marginaux (*Minijobs*) – revenu mensuel inférieur à 520 EUR –, les taux marginaux d'imposition effectifs sont particulièrement élevés pour les deuxièmes apporteurs de revenu (Graphique 1.23) (OECD, 2022^[66] ; Bloemer et Consiglio, 2022^[67]). C'est une des principales raisons pour lesquelles 48 % des femmes occupent des emplois à temps partiel pour lesquels elles sont surqualifiées. Pour inciter les femmes à renforcer leur présence sur le marché du travail et remédier ainsi aux pénuries grandissantes de main-d'œuvre qualifiée, il est crucial de réformer les règles relatives à l'imposition commune des couples en instaurant un abattement distinct pour les deuxièmes apporteurs de revenu. Cela pourrait avoir des effets considérables sur l'offre de main-d'œuvre, tout en permettant à l'État de collecter 10 milliards EUR par an de recettes fiscales supplémentaires (Bach et al., 2020^[68]). Ce surcroît de ressources proviendrait du renforcement de l'activité féminine ainsi que de l'augmentation des impôts prélevés sur les couples aisés comptant un seul apporteur de revenu, qui bénéficient de la législation actuelle. Les autorités pourraient utiliser les rentrées d'impôt supplémentaires découlant de cette réforme pour améliorer encore l'accès à des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants de haute qualité, ce qui permettrait non seulement d'améliorer les résultats scolaires des futurs actifs, mais aussi de favoriser un renforcement de la présence des femmes sur le marché du travail (voir la précédente *Étude économique de l'OCDE* sur l'Allemagne).

Graphique 1.22. Les incitations au travail sont faibles pour les personnes ayant des revenus d'activité modestes

Taux marginal d'imposition effectif (en %) du revenu brut mesurée en % du salaire moyen, 2022



Note : L'axe des ordonnées indique en pourcentage le taux marginal d'imposition effectif correspondant à une augmentation de 10 points de pourcentage du revenu d'activité brut mesuré en pourcentage du salaire moyen, à différents niveaux de revenu (mesuré en pourcentage du salaire moyen sur l'axe des abscisses). Les scénarios incluant des enfants se fondent sur la présence de deux enfants, âgés de 4 et 6 ans. On pose l'hypothèse que les coûts annuels de logement représentent 20 % du salaire moyen. S'agissant des valeurs indiquées pour l'OCDE, la médiane et les centiles correspondent à l'ensemble des pays membres de l'Organisation à l'exception de l'Allemagne. Les résultats représentés se fondent sur les règles en vigueur au 1^{er} janvier 2022 pour l'Allemagne, et au 1^{er} janvier 2019 pour la moyenne de l'OCDE.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur le modèle impôts-prestations de l'OCDE, <http://oe.cd/taxBEN>.

StatLink  <https://stat.link/ertw8x>

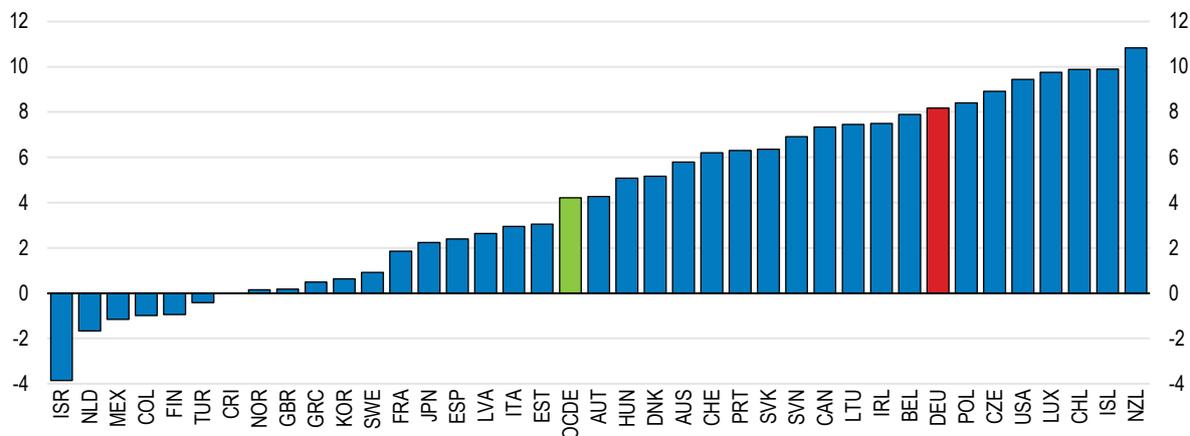
La réforme du régime d'imposition commune des revenus des couples devrait aller de pair avec une révision des règles relatives aux *Minijobs*. La politique consistant à subventionner l'emploi en exonérant ces *Minijobs* d'impôt sur le revenu et de cotisations salariales de sécurité sociale a indéniablement eu un effet stimulant sur l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés, mais conjuguée à d'autres éléments du système d'impôts et de transferts, comme l'imposition commune des revenus des couples, elle a enfermé de nombreux actifs dans des emplois à temps partiel caractérisés par une protection sociale, un accès à la formation et des perspectives de carrière limités (Bruckmeier et al., 2022^[69]). Plus de 7 millions de travailleurs, soit environ un sixième de la population active, occupent actuellement des *Minijobs*, dont 4 millions de manière exclusive (sans occuper par ailleurs un emploi régulier), et plus de 65 % de ces actifs sont des femmes (Bundesagentur fuer Arbeit, 2022^[70]). L'hébergement et la restauration, le

commerce de détail et les services domestiques sont les secteurs où les *Minijobs* sont les plus répandus. Bien qu'une récente réforme ait instauré une augmentation progressive des cotisations de sécurité sociale pour les salariés situés au-dessus du seuil de revenu correspondant aux *Minijobs*, ce qui a amélioré les incitations au travail, les deuxièmes apporteurs de revenu occupant un *Minijob* restent confrontés à une courbe des taux marginaux d'imposition effectifs dont la pente s'accroît brutalement (en raison des règles d'imposition commune des couples), qui réduisent leur revenu net lorsqu'ils travaillent davantage (Bloemer et Consiglio, 2022^[67]). Pour financer en partie la diminution des cotisations salariales au-dessus de ce seuil, les autorités ont revu à la hausse les cotisations patronales prélevées au-dessus de ce même seuil, ce qui incite les entreprises à remplacer les emplois réguliers par des *Minijobs* (Bruckmeier et al., 2022^[69]). En deçà du seuil correspondant aux *Minijobs*, le taux appliqué aux employeurs est de 31 % environ, et du fait de la réforme, il diminue progressivement jusqu'au taux normal de 26 %, au lieu de chuter rapidement. Le seuil de revenu jusqu'auquel le taux des cotisations salariales de sécurité sociale augmente progressivement a été porté de 1600 EUR à 2000 EUR (*Midijobs*), ce qui a renforcé les incitations au travail et les revenus réels des salariés faiblement rémunérés, mais encouragé les travailleurs ayant des revenus supérieurs à ce seuil à réduire leur temps de travail (Bloemer et Consiglio, 2022^[67]).

Pour rendre plus attractifs les emplois réguliers, il faudrait abaisser vers zéro le seuil de revenu à partir duquel les cotisations de sécurité sociale augmentent progressivement (*Midijobs*), ce qui réduirait la place des *Minijobs* (Walwei, 2021^[71] ; Bruckmeier et al., 2022^[69]). De nombreux pays, comme Israël, ont instauré un barème progressif de cotisations de sécurité sociale pour les salariés faiblement rémunérés et leurs employeurs, qui a eu des effets positifs sur l'offre de main-d'œuvre et la création d'emplois (OECD, 2022^[66] ; Eckstein, Lifshitz et Larom, 2018^[72]). Parmi les arguments qui militent contre une limitation du recours aux *Minijobs* figurent les charges administratives allégées et les coûts de licenciements plus faibles qui les caractérisent, qui offrent davantage de flexibilité aux entreprises des secteurs dans lesquels la demande fluctue considérablement (Spermann, 2022^[73]). Néanmoins, le marché des agences d'intérim est bien développé en Allemagne, où il permet aux entreprises de disposer d'un réservoir de main-d'œuvre flexible d'environ 1 million de personnes (Spermann, 2013^[74]). En outre, les entreprises ont aussi la possibilité d'embaucher des travailleurs sous contrat temporaire, renouvelable pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans (Feld, Iglesias et Weigert, 2015^[75]). Il est possible que les *Minijobs* contribuent à faire reculer l'activité informelle dans des secteurs tels que l'hébergement et la restauration, mais de récentes études indiquent que depuis la mise en place des *Minijobs* au début des années 2000, l'activité informelle n'a pas diminué en moyenne et représente toujours environ 16 % à 17 % du PIB (Elgin et al., 2021^[76] ; Kelmanson et al., 2019^[77]). Une meilleure façon de lutter contre l'emploi informel consiste à renforcer les capacités d'application des lois et à instaurer une obligation d'enregistrement du nombre d'heures travaillées par les salariés. En particulier en période de fortes pénuries de main-d'œuvre, il semble peu probable qu'une limitation de l'accès aux *Minijobs* puisse entraîner un recul marqué de l'emploi. On ferait un meilleur usage des ressources libérées grâce à la réduction de cette subvention à l'emploi coûteuse et non ciblée en les consacrant à l'amélioration des possibilités d'éducation et de formation des adultes offertes aux travailleurs peu qualifiés, ou au renforcement des subventions à l'emploi ciblées sur les chômeurs de longue durée (voir ci-avant et le chapitre 2).

Graphique 1.23. Les impôts sur le travail sont particulièrement lourds pour les deuxièmes apporteurs de revenu

Écart de coin fiscal moyen entre les familles comptant deux apporteurs de revenu et celles qui n'en comptent qu'un, en points de %, 2021



Note : Le coin fiscal est égal à la somme du montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations salariales et patronales de sécurité sociale, diminuée des prestations sociales, exprimée en pourcentage des coûts de main-d'œuvre. Le graphique montre l'écart entre le coin fiscal supporté par un couple marié ayant deux enfants selon qu'il compte deux apporteurs de revenu ou un seul. Dans le premier cas, le ménage perçoit deux salaires, le premier apporteur de revenu gagne le salaire moyen et le second 67 % du salaire moyen. Dans le deuxième cas, le ménage perçoit seulement le salaire du premier apporteur de revenu, qui est égal au salaire moyen. Si cet écart est positif, alors l'impôt marginal sur le deuxième apporteur de revenu est élevé.

Source : Base de données des statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/1itp7h>

La forte inflation tire vers le haut le taux effectif d'imposition du revenu des personnes physiques en termes réels, dans la mesure où les seuils du barème progressif de l'impôt sur le revenu ne sont pas indexés sur l'inflation. L'inflation a par conséquent des effets particulièrement préjudiciables sur les décisions prises en matière d'emploi par les ménages à revenu faible ou moyen ainsi que sur leurs revenus réels (Bach, 2021^[78] ; Immervoll, 2005^[79]). Bien que les pouvoirs publics ajustent régulièrement le barème d'imposition et les abattements, ces modifications n'ont pas été suffisantes pour tenir pleinement compte de l'inflation (Dziadkowski, 2022^[80]). L'établissement d'un lien direct entre les abattements fiscaux et le barème d'imposition, d'une part, et l'inflation, d'autre part, permettrait d'empêcher de nouvelles hausses automatiques des taux d'imposition effectifs réels et une dégradation des incitations au travail pour les ménages à revenu faible ou moyen. Parallèlement, les autorités devraient modifier le barème d'imposition de manière à améliorer les incitations au travail, en revoquant à la hausse les abattements et en appliquant un barème d'imposition progressif qui soit linéaire et permette d'en lisser les coudes (Bach, 2021^[78]). Il serait essentiel de compléter ce changement par une réforme des règles relatives à l'imposition commune des couples (voir ci-avant), car en l'absence d'une telle réforme, une augmentation des abattements réduirait encore les incitations au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu (Bloemer et Consiglio, 2022^[67]). Le coût budgétaire total d'une réforme globale de la fiscalité du travail dépendra de sa conception exacte, mais son financement passera probablement par une augmentation des recettes provenant d'autres prélèvements (Bloemer et al., 2021^[64]).

Réduire les dépenses fiscales et supprimer les niches fiscales pour harmoniser les règles du jeu et accroître les recettes

Pour financer une réforme globale des impôts sur le travail et collecter des recettes supplémentaires afin de satisfaire les besoins d'investissement, il faudrait rehausser les taux d'imposition effectifs des revenus du capital, du patrimoine et des successions, et relever les taxes sur la consommation en réduisant les

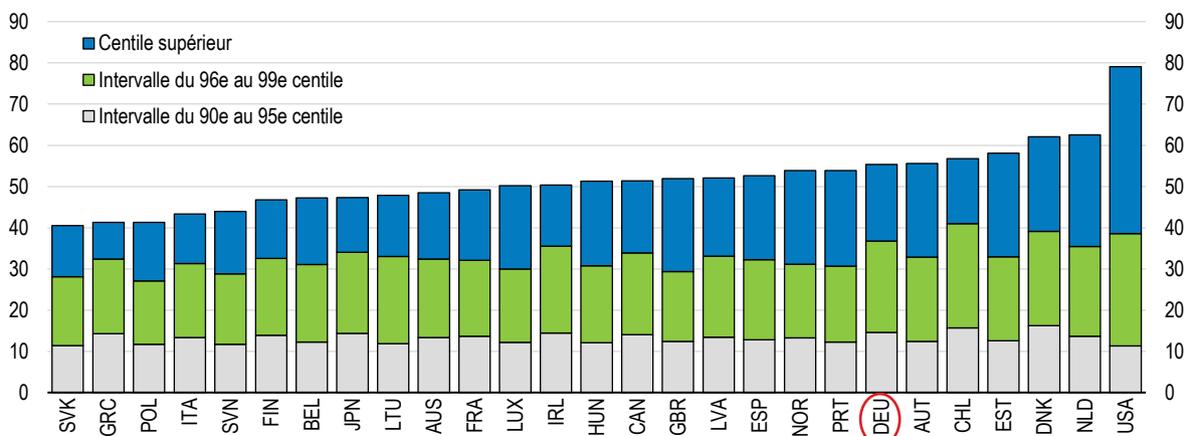
généreuses dépenses fiscales qui les caractérisent (Graphique 1.21). Ces modifications devraient s'accompagner d'une amélioration de l'application de la législation fiscale (voir ci-après). Une autre option envisageable pour financer la diminution des impôts sur le travail consisterait à élargir l'assiette des cotisations de sécurité sociale aux revenus du capital et aux bénéficiaires des sociétés, à l'instar de ce qui se fait en France ou du fonctionnement actuel de la surtaxe de solidarité (*Solidaritätszuschlag*) prélevée pour financer les investissements en infrastructures dans l'Est de l'Allemagne. Les recettes croissantes de la taxe sur le carbone et d'autres taxes liées à l'environnement pourraient être utilisées pour investir dans les infrastructures, mais pas pour financer l'allègement de la fiscalité du travail, car ces recettes vont probablement diminuer rapidement lorsque les entreprises et les ménages adapteront leur comportement et réduiront leurs émissions (Black et al., 2021^[81]).

Supprimer les dépenses et niches fiscales régressives et sources de distorsions qui s'appliquent aux investissements immobiliers au titre de divers impôts permettrait de collecter jusqu'à 12 milliards EUR par an de recettes supplémentaires, contribuerait à réduire les inégalités et favoriserait une réaffectation du capital à ses usages les plus productifs (Fuest, Hey et Spengel, 2021^[82] ; Bach et Eichfelder, 2021^[83]). Les plus-values de cession de biens immobiliers sont totalement exonérées d'impôt sur le revenu des personnes physiques si le bien vendu a été conservé plus de 10 ans, ce qui se traduit par un manque à gagner fiscal de l'ordre de 6 milliards EUR par an. En outre, les revenus locatifs imposables sont minorés par des déductions pour amortissement excessivement généreuses, qui allègent considérablement la ponction fiscale sur les biens immobiliers (Bach et Eichfelder, 2021^[83]). Les bénéficiaires des sociétés immobilières sont totalement exonérés de la taxe professionnelle locale (*Gewerbesteuer*), qui est prélevée sur les bénéficiaires des sociétés par les communes au taux moyen de 15 %, et cette exemption représente une perte de recettes de 5 milliards EUR environ. Des niches fiscales permettent également aux sociétés holding immobilières de ne pas payer la taxe sur les acquisitions de terrains (Bach et Eichfelder, 2021^[83]). Enfin, les patrimoines immobiliers de plus de 300 appartements sont automatiquement considérés comme des actifs professionnels et exonérés d'impôt sur les successions, ce qui n'est pas le cas des patrimoines de plus petite taille, et il en résulte un manque à gagner fiscal de l'ordre de 1 milliard EUR (voir ci-après) (Bach et Eichfelder, 2021^[83]). Conjugué à la faiblesse des taux d'intérêt, le traitement fiscal généreux de l'immobilier a attiré de nombreux investisseurs institutionnels et riches investisseurs privés sur le marché immobilier allemand, entraînant une mauvaise affectation des ressources en capital. Dans la mesure où ce traitement de faveur a été accordé non seulement aux nouvelles constructions, mais aussi aux investissements dans le parc de logements anciens, il a contribué à la forte hausse des prix de l'immobilier (Graphique 1.13). Cela a également accentué la concentration des actifs immobiliers entre les mains du décile de revenu le plus élevé et exercé un effet d'éviction sur de nombreux ménages de la classe moyenne cherchant à acquérir un logement pour l'occuper (Fuest, Hey et Spengel, 2021^[82]).

Bien que les impôts sur le patrimoine et sa transmission, par exemple les droits sur les successions et donations, créent sans doute moins de distorsions que les impôts sur les revenus du travail et du capital et qu'ils contribuent à améliorer l'égalité des chances, ils sont peu utilisés en Allemagne (OECD, 2021^[84] ; Scheuer et Slemrod, 2021^[85] ; Guvenen et al., 2019^[86] ; OECD, 2022^[87]). De plus, les inégalités de patrimoine sont marquées en Allemagne comparativement à celles observées dans d'autres pays de l'OCDE, principalement en raison de la forte concentration des actifs détenus sous la forme de logements et de capital social d'entreprises (Graphique 1.24) (OECD, 2021^[84] ; Schularick, Bartels et Albers, 2022^[88]). Un impôt sur le patrimoine a été supprimé en 1997, après que la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*) eut jugé que les évaluations trop anciennes des bâtiments se traduisaient par un traitement fiscal préférentiel des biens immobiliers par rapport aux autres actifs. Une réévaluation des immeubles a été engagée dans le contexte de la réforme de la fiscalité du patrimoine en cours. Un impôt sur le patrimoine appliqué au taux de 1 % et assorti d'un abattement individuel de 2 millions EUR permettrait à l'État d'enregistrer environ 24 milliards EUR de recettes par an (Bach, 2021^[78]). Cependant, les coûts administratifs d'un tel prélèvement peuvent être élevés, c'est pourquoi les pays recourent plus fréquemment aux droits sur les successions et les donations (OECD, 2021^[84]).

Graphique 1.24. Les inégalités de patrimoine sont fortes

Part du patrimoine net total des ménages détenue par les ménages du décile supérieur de la distribution des patrimoines, 2019 ou dernière année connue



Note : Les données n'étaient pas disponibles pour la Corée, et dans le cas de la Nouvelle-Zélande, leur ventilation ne permettait pas de déterminer la part du patrimoine détenue par le décile supérieur. Les données relatives au patrimoine net privé des ménages ne tiennent pas compte des plans de retraite professionnels, qui constituent une composante importante du patrimoine des ménages dans certains pays, par exemple aux Pays-Bas et au Danemark (Balestra et Tonkin, 2018^[89]).

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses (oe.cd/wealth).

StatLink  <https://stat.link/jy7xhv>

Pour renforcer la fiscalité sur les successions, les autorités devraient relever le taux effectif des droits sur les successions et donations en réduisant les exonérations et en supprimant les niches fiscales (Encadré 1.6) (OECD, 2021^[84]). D'après des données fiscales, environ 118 milliards EUR ont été transmis sous forme de don ou d'héritage en 2021, tandis que les recettes d'impôts sur les successions et les donations n'ont été que de 11 milliards EUR, ce qui correspond à un taux d'imposition effectif de 9 % environ (Destatis, 2022^[90]). Le niveau estimé du taux d'imposition effectif est cependant nettement plus bas, étant donné que les données fiscales n'incluent pas les dons faits à des membres de la même famille d'un montant inférieur aux abattements prévus par la législation fiscale, qui figurent parmi les plus généreux de la zone OCDE (OECD, 2021^[84]). Tous les dix ans, chaque enfant peut recevoir sous forme de don exonéré d'impôt jusqu'à 400 000 EUR de chacun de ses parents, auxquels s'ajoutent 200 000 EUR de chacun de ses grands-parents. D'après les estimations figurant dans de récentes études, de 2017 à 2027, environ 400 milliards EUR d'actifs par an devraient être transférés à des proches ou à d'autres personnes, ce qui correspondait en 2021 à un taux d'imposition effectif inférieur à 3 % (Grabka et Tiefensee, 2017^[91] ; Jirmann, 2022^[92]). Améliorer la collecte des données sur les transmissions de patrimoine, réduire les abattements fiscaux relatifs aux dons faits à des membres de la famille en les ramenant au niveau moyen observé dans les pays de l'OCDE, et prendre en compte les dons exonérés d'impôt lors de l'application des abattements relatifs aux successions pourraient contribuer considérablement à accroître les recettes fiscales et à améliorer l'égalité des chances. L'actualisation prévue des évaluations des actifs immobiliers à partir de 2023 est bienvenue et entraînera une augmentation des recettes d'impôt sur les successions, mais elle doit être complétée par une réduction des exonérations fiscales.

Les généreuses exonérations d'impôts sur les successions et les donations applicables aux actifs professionnels, notamment aux actions, se traduisent par des dépenses fiscales d'un montant pouvant aller jusqu'à 10 milliards EUR par an, qui sont très régressives (Jirmann, 2022^[92] ; BMF, 2021^[93]). La réforme de 2016 des impôts sur les successions et les donations a instauré une imposition progressive des actifs professionnels au-delà d'un seuil de 26 millions EUR, mais la législation prévoit encore une exonération totale applicable aux actifs professionnels d'une valeur élevée en cas d'illiquidité du

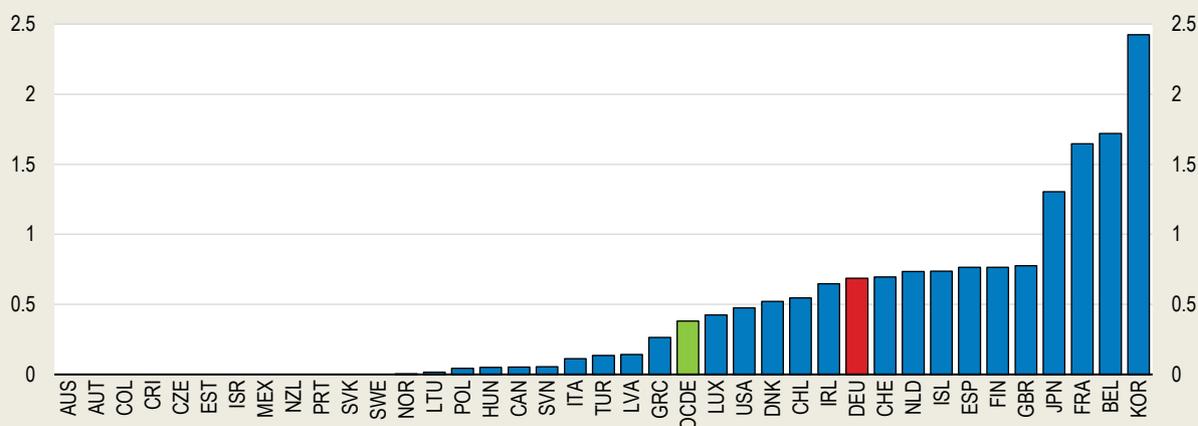
bénéficiaire, suivant un mécanisme d'examen des besoins d'exonération (*Verschonungsbedarfsprüfung*). L'objectif de ces exemptions est d'empêcher la scission forcée de grandes entreprises familiales en raison de problèmes de liquidité, et d'assurer la poursuite réussie de la gestion familiale d'entreprises pourvoyeuses d'emplois bien rémunérés (Encadré 1.6). Néanmoins, d'après les conclusions d'une évaluation empirique de la réforme de 2009 de l'impôt allemand sur les successions, qui avait considérablement élargi la portée des exonérations fiscales applicables aux transmissions d'entreprises familiales par succession, le système moins généreux en place avant 2009 n'avait pas mis en péril les transmissions d'entreprises familiales par succession en raison de problèmes de liquidité (Houben et Maiterth, 2011^[94]). En outre, ces exonérations fiscales facilitent la mise en place de montages d'évasion fiscale qui permettent de déclarer des éléments de patrimoine privés comme des actifs professionnels et se traduisent par des taux effectifs d'imposition des successions et des donations très bas pour les ménages aisés. On peut citer à titre d'exemple la possibilité de déclarer les patrimoines immobiliers de plus de 300 appartements comme actifs professionnels exemptés d'impôt (Trautvetter et Schwarz, 2021^[95]). Si les autorités limitaient les exonérations fiscales aux actifs professionnels d'une valeur inférieure à 26 millions EUR, comme prévu dans la réforme de 2016, et réduisaient les abattements individuels, elles pourraient abaisser en parallèle les taux d'imposition tout en obtenant une augmentation sensible des recettes collectées (Grabka et Tiefensee, 2017^[91] ; Bach, 2021^[78]). Pour apaiser les craintes de liquidation forcée d'entreprises familiales, les autorités pourraient allonger encore les délais de paiement échelonné des impôts (Encadré 1.6).

Encadré 1.6. L'impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE

Nombre de pays de l'OCDE ont recours à des impôts sur les transmissions de patrimoine, tels que les impôts sur les successions et les donations, mais les taux d'imposition effectifs varient considérablement d'un pays à l'autre. La Corée, le Japon, la France et la Belgique tirent quelque 0.7 % de leur PIB des recettes issues des impôts sur les successions et les donations, tandis que d'autres pays comme l'Autriche ou la Suède ont supprimé tous les prélèvements sur les transmissions de patrimoine. En 2021, l'Allemagne a perçu quelque 11 milliards EUR, ce qui représente environ 0.3 % de son PIB. La faiblesse des taux d'imposition effectifs s'explique essentiellement par la générosité des abattements personnels et des exonérations applicables à certaines catégories d'actifs, tels que les actifs professionnels. Les transmissions de patrimoine devraient augmenter fortement au cours des prochaines décennies en raison du vieillissement des individus issus de la génération du baby-boom, qui ont accumulé un patrimoine considérable au cours de leur vie active. Les autorités pourraient saisir cette occasion pour procéder à une refonte des impôts sur les successions et les donations en vue d'améliorer l'égalité des chances et de lever les recettes fiscales nécessaires pour financer les transitions écologique et numérique.

Graphique 1.25. Le recours aux droits sur les successions et les donations varie d'un pays à l'autre

Recettes tirées des impôts sur les successions et les donations (en % du total des recettes fiscales), 2021 (ou dernière année connue)



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <https://stat.link/fxsa0y>

L'application d'un impôt sur les successions calculé en fonction du patrimoine reçu par chaque bénéficiaire présente de nombreux avantages par rapport au prélèvement d'un impôt sur le patrimoine net. On constate que l'impôt sur les successions a des effets de distorsion relativement peu importants sur les comportements d'épargne et de travail des contribuables aisés, mais qu'il incite fortement les héritiers à travailler. Assorti d'une exonération accordée au titre des successions de faible valeur, l'impôt sur les successions calculé en fonction du patrimoine reçu par chaque bénéficiaire peut sensiblement réduire les inégalités de patrimoine et contribuer à l'égalité des chances. L'administration de l'impôt sur les successions est moins coûteuse que d'autres types d'impôts sur le patrimoine, et les récents progrès accomplis en matière de transparence fiscale internationale et d'échange de renseignements facilitent grandement la capacité des pays à imposer les transmissions de patrimoine, même s'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les registres des bénéficiaires effectifs, en particulier dans le secteur immobilier (Bomare et Le Guern Herry, 2022^[96]). On constate en outre que les ménages très riches pratiquent parfois l'optimisation fiscale ou émigrent dans un autre pays pour échapper à l'impôt sur les successions, mais qu'une meilleure conception de cet impôt permettrait de

remédier en grande partie à ces comportements. Pour lutter contre les migrations des contribuables très aisés, certains pays appliquent une taxe de sortie ou font en sorte que les contribuables restent redevables de l'impôt sur les successions pendant un certain nombre d'années après avoir quitté le pays.

En Allemagne, le principal argument avancé contre l'impôt sur les successions réside dans le fait qu'il pourrait conduire à la liquidation injustifiée d'entreprises familiales si les héritiers sont confrontés à des difficultés de trésorerie et, partant, entraîner des pertes d'emplois. Cette préoccupation pourrait toutefois être exagérée, ainsi qu'il ressort de l'expérience de l'Allemagne et d'autres pays qui appliquent des droits de succession sur les actifs professionnels (Bennedsen et Nielsen, 2016^[97] ; Houben et Maiterth, 2011^[94]). Le Danemark, par exemple, prélève des droits de succession de 15 % sur les actifs professionnels (et sur toutes les autres catégories d'actifs) et autorise les héritiers des actifs professionnels à procéder à un paiement échelonné de l'impôt sur 30 ans au maximum. Des études empiriques portant sur d'autres pays montrent que lors de la transmission par succession d'une entreprise familiale, les bénéfices et la qualité de la gestion de l'entreprise tendent à se dégrader par comparaison avec les autres entreprises (Bennedsen et al., 2007^[98] ; Bloom et Van Reenen, 2010^[99]). Par conséquent, l'impôt sur les successions peut améliorer l'affectation des ressources en empêchant l'immobilisation du capital dans des entreprises peu performantes. Il pourrait toutefois être justifié d'appliquer un taux réduit ou d'accorder un abattement fiscal plus élevé aux petites entreprises, qui sont généralement confrontées à des contraintes de trésorerie plus importantes que les grandes entreprises.

Par ailleurs, le public n'est guère favorable aux impôts sur les successions et les donations, ce qui constitue un autre argument contre leur utilisation. De récentes études montrent toutefois que les barèmes d'imposition des successions et des donations et les statistiques sur les inégalités de patrimoine ne sont souvent pas bien connus et qu'une meilleure information peut sensiblement accroître l'adhésion de la population aux impôts sur les transmissions de patrimoine (Kuziemko et al., 2015^[100] ; Stantcheva, 2021^[101] ; Bastani et Waldenström, 2021^[102]). La réduction des exonérations d'impôt et des niches fiscales dont bénéficient les ménages aisés, conjuguée à un abaissement du taux d'imposition d'un ménage moyen, contribuerait à renforcer l'adhésion de la population. Il est également important de permettre aux ménages ayant un patrimoine important mais des revenus modestes de payer l'impôt de manière échelonnée ou d'en reporter le paiement, sous certaines conditions, et de communiquer clairement ces possibilités. En termes de communication, le fait de présenter les réformes visant à accroître les recettes tirées de l'impôt sur les successions comme des instruments en faveur de l'égalité des chances et de la réduction des inégalités pourrait contribuer à renforcer leur acceptabilité par la population, de même que l'inscription de ces réformes dans le cadre d'une réforme fiscale plus globale prévoyant notamment une réduction des prélèvements sur le travail.

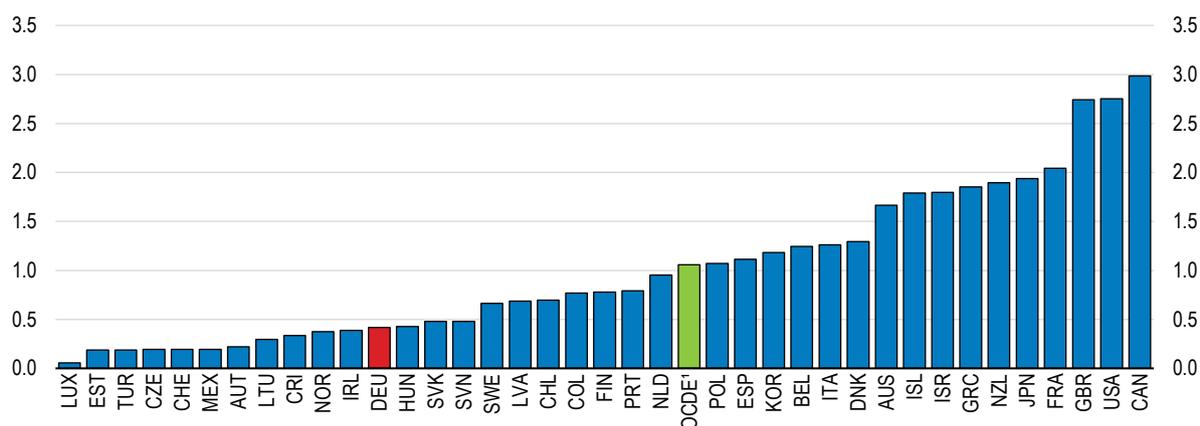
Source : (OECD, 2021^[84]).

Les recettes tirées des impôts sur la propriété immobilière (un terrain ou un bâtiment, par exemple) sont faibles par rapport à celles perçues par d'autres pays et stagnent en proportion du PIB depuis les années 1990, alors que les prix des terrains ont plus que doublé et que les prix de l'immobilier ont augmenté d'environ 80 % au cours des dix dernières années (Graphique 1.26) (Fuest, Hey et Spengel, 2021^[82] ; Bach et Eichfelder, 2021^[83]). Cette situation est particulièrement problématique dans la mesure où, dans le cadre fédéral, ces impôts constituent la deuxième source de recettes autonomes des communes, après la taxe professionnelle locale (*Gewerbesteuer*), dont les recettes fluctuent en fonction du cycle économique. Les fortes fluctuations des recettes des communes compliquent la planification à long terme des projets d'infrastructure, ce qui explique en grande partie les retards importants accumulés dans ce domaine en Allemagne, dans la mesure où les communes sont responsables d'une grande partie des infrastructures publiques, dont les infrastructures scolaires et routières (voir la précédente *Étude économique* consacrée à l'Allemagne). Étant donné que les impôts sur la propriété immobilière procurent

des flux de recettes relativement stables, un relèvement des taux d'imposition effectifs permettrait de réduire les fortes fluctuations des recettes fiscales des communes (OECD, 2021_[103]). La réforme en cours de l'impôt foncier (*Grundsteuer*) constitue un pas important dans la bonne direction puisqu'elle prévoit une actualisation régulière de la valeur des terrains et des biens immobiliers, sachant que la base d'imposition reposait jusqu'à présent sur les valeurs déterminées dans les années 1960 pour les Länder de l'ouest et dans les années 1930 pour les Länder de l'est (Bach et Eichfelder, 2021_[83]). L'établissement d'un lien plus direct entre les impôts sur la propriété foncière et immobilière et la valeur actualisée des actifs ainsi que la fixation d'un taux minimum d'imposition pourraient contribuer à réduire les inégalités et à accroître les recettes dans de nombreuses communes (Bach et Eichfelder, 2021_[83] ; OECD, 2021_[104]).

Graphique 1.26. Les recettes tirées des impôts sur la propriété immobilière sont faibles

Impôts périodiques sur la propriété immobilière, en % du PIB, 2021 ou dernière année connue



1. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <https://stat.link/6cd8u7>

Le relèvement du taux minimum de la taxe professionnelle locale (*Gewerbesteuer*) permettrait en outre d'améliorer la situation financière de nombreuses communes. La concurrence fiscale dommageable entre les communes ayant conduit dans le passé à une « course au moins-disant », caractérisée par des taux d'imposition proches de 0 % destinés à attirer les entreprises, le gouvernement fédéral a décidé de fixer un taux d'imposition minimum de 7 % en 2004 (Dinauer, Kammerer et Ott, 2022_[105]). Toutefois, en raison de leur situation financière fragile, de nombreuses communes pauvres doivent fixer des taux plus élevés, ce qui peut entraîner un déplacement de l'activité économique et un transfert des bénéfices vers d'autres régions (Beznoska et Hentze, 2019_[106] ; Trautvetter et Schwarz, 2021_[95] ; OECD, 2021_[103]). Un relèvement du taux minimum légal de la taxe professionnelle locale à 10 % améliorerait la répartition du capital entre les régions et réduirait les possibilités de transfert de bénéfices ; le taux minimum d'imposition global s'établirait ainsi à 25 % (le taux de l'impôt fédéral sur les sociétés étant de 15 %), soit un taux légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui était de 23.3 % en 2021 (OECD, 2022_[87] ; Trautvetter et Schwarz, 2021_[95]). Une autre option envisageable pour améliorer structurellement la situation financière des communes consisterait à supprimer la taxe professionnelle locale et à compenser son élimination par une augmentation de la proportion des recettes de TVA reversée aux communes et par un relèvement du taux de l'impôt fédéral sur les sociétés (Beznoska et Hentze, 2019_[106] ; OECD, 2021_[103]).

La suppression des généreuses exonérations de TVA appliquées aux services immobiliers, financiers et d'assurance, aux services d'éducation, ainsi qu'à l'or, à l'argent, aux pierres précieuses et aux œuvres d'art, recèle un potentiel considérable de génération de recettes (Trautvetter, 2020_[107]). Un grand nombre de ces exonérations ont un caractère régressif. La réduction des exonérations de TVA et l'établissement de critères transparents d'admissibilité aux exonérations restant en vigueur permettraient d'accroître les recettes et d'améliorer l'équité fiscale (OECD, 2022_[87]).

Tableau 1.8. Recommandations antérieures et mesures prises en matière de politiques budgétaire et fiscale

Recommandations	Mesures prises
Continuer d'accroître les dépenses dans les investissements publics de haute qualité, notamment par le biais des financements aux municipalités.	Le fonds pour le climat et la transformation (<i>Klima- und Transformationsfonds</i> , KTF) a reçu des financements supplémentaires de l'ordre de 92 milliards EUR à partir du budget de base, lorsque la règle nationale du frein à l'endettement a été suspendue entre 2020 et 2022, et ces fonds seront utilisés pour financer des projets d'investissements verts au cours des années à venir.
Réduire les prélèvements sur le travail tout en supprimant les exonérations de droits de succession, en relevant le barème des taux de TVA réduits et en renforçant les taxes environnementales, l'impôt sur le patrimoine et la fiscalité des revenus du capital.	Pour abaisser les impôts sur le revenu des personnes physiques, l'allègement de base, l'allègement forfaitaire pour dépenses professionnelles et l'allègement pour trajets professionnels sur de longues distances ont été augmentés en janvier 2023.
Abaisser la pression fiscale sur le revenu salarié du second apporteur de revenu. Lier les primes d'assurance maladie au nombre d'adultes dans le foyer.	Aucune mesure n'a été prise.
Cibler le traitement fiscal préférentiel des emplois marginaux (<i>Minijobs</i>) sur les travailleurs à bas salaires. Aucune subvention fiscale ne devrait être accordée en cas de cumul d'emplois.	Aucune mesure n'a été prise.
Réduire les taux marginaux d'imposition effectifs sur les bas salaires en ralentissant et en coordonnant mieux le retrait des aides sociales ainsi que des prestations familiales et de logement.	La réforme de l'aide de base au revenu destinée aux demandeurs d'emploi récemment adoptée (avec la mise en place d'une nouvelle allocation citoyenne dite <i>Bürgergeld</i>) aura pour effet d'abaisser les taux de dégressivité des allocations de subsistance. Une réforme visant à mieux coordonner l'aide de base au revenu pour les chômeurs ainsi que les prestations familiales et de logement est prévue, mais pas encore concrétisée. Les seuils de revenu et les taux des cotisations de sécurité sociale progressives des personnes occupant des <i>Midijobs</i> (emplois marginaux intermédiaires) ont été révisés en 2022 de façon à lisser et réduire les taux d'imposition marginaux effectifs sur les bas salaires. Depuis la réforme, les travailleurs occupant des <i>Midijobs</i> perçoivent des prestations de retraite complètes.
Relever les taux d'imposition des revenus du capital appliqués aux ménages pour les rapprocher des taux marginaux d'imposition de leurs autres revenus.	Aucune mesure n'a été prise.

Renforcer l'application de la législation fiscale

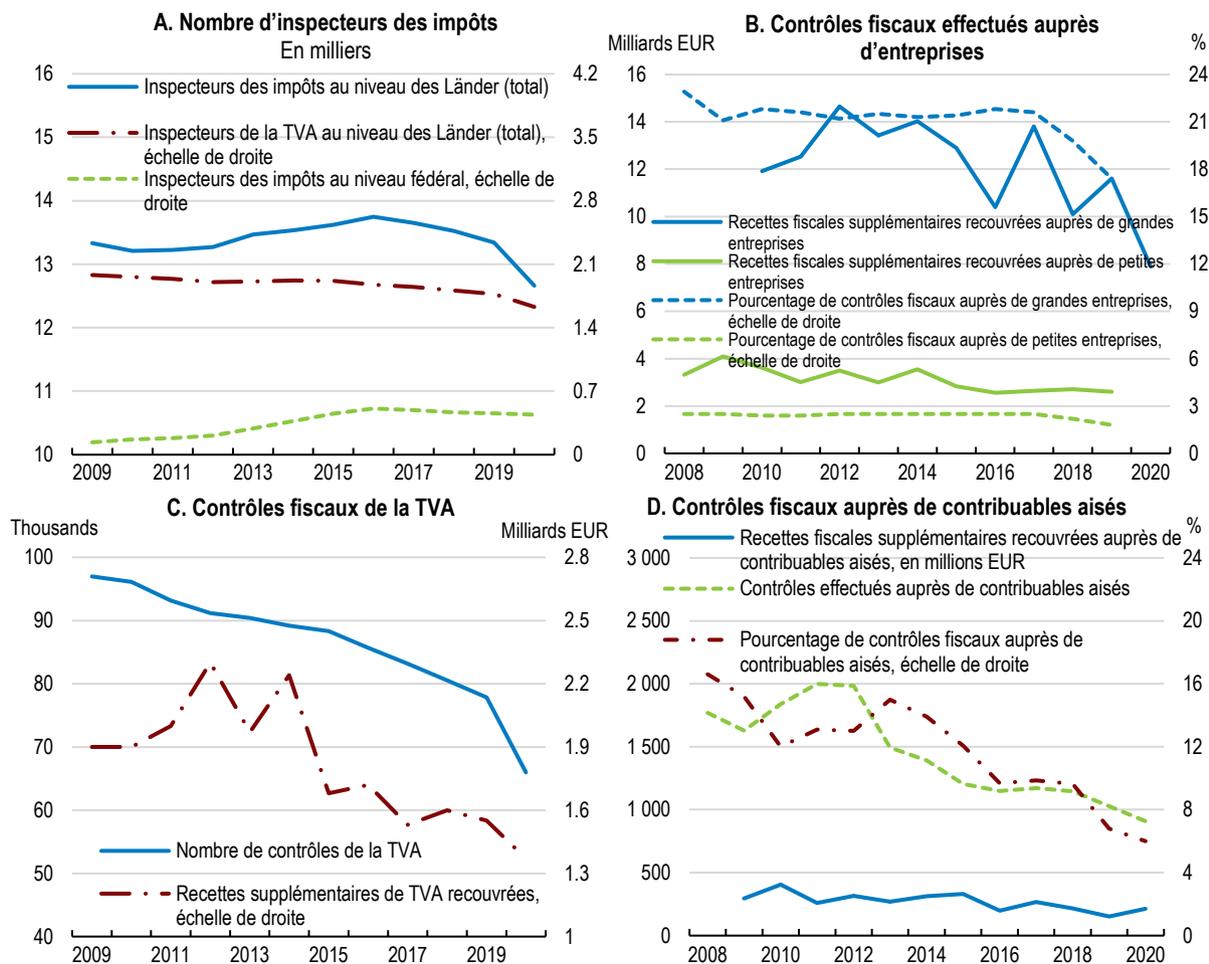
Il est essentiel de renforcer l'application de la législation fiscale et de lutter contre la fraude fiscale non seulement pour accroître les recettes et réduire les inégalités, mais aussi pour garantir l'équité des règles du jeu entre les entreprises et rehausser la productivité. Les entreprises multinationales recourent davantage que les entreprises nationales aux dispositifs d'évasion fiscale pour abaisser leur taux effectif d'imposition, car elles peuvent exploiter les lacunes de la législation fiscale dues aux divergences des systèmes fiscaux nationaux complexes et peuvent se permettre les coûts fixes élevés de services d'experts en optimisation fiscale (Sarin et Summers, 2019^[108] ; Tørsløv, Wier et Zucman, 2022^[109]). De même, les ménages aisés sont plus susceptibles de réduire leur taux effectif d'imposition en sous-déclarant leur revenu et leur patrimoine et en se soustrayant à leurs obligations fiscales (Alstadsæter, Johannesen et Zucman, 2019^[110] ; Guyton et al., 2021^[111]). Afin de réduire les possibilités d'évasion et de fraude fiscales, il est indispensable de simplifier les systèmes fiscaux nationaux et de renforcer la coopération internationale pour favoriser l'échange de renseignements (OECD, 2022^[112]). Renforcer les capacités des administrations fiscales nationales en investissant dans l'amélioration du matériel informatique, des infrastructures de données et du capital humain et en durcissant les obligations déclaratives contribuerait aussi grandement à accroître les recettes fiscales (Sarin et Summers, 2019^[108]).

Pour mieux cibler les efforts de perception des impôts, il est essentiel d'en savoir plus sur l'ampleur de la fraude fiscale par type d'impôt (IMF, 2021^[113] ; Murphy, 2019^[114]), (Sarin et Summers, 2019^[108]). Aux États-Unis, l'administration fiscale (*Internal Revenue Service*) publie régulièrement des estimations du manque

à gagner fiscal (*tax gap*) par type d'impôt ; ce manque à gagner dû au non-respect des règles fiscales s'élève au total à environ 15 % des recettes fiscales théoriques (Sarin et Summers, 2019^[108] ; Tørsløv, Wier et Zucman, 2022^[109]). L'Allemagne ne dispose toutefois pas de données nationales sur les manques à gagner fiscaux, et ce pour des questions avant tout d'ordre informatique et de protection des données, deux problèmes accentués par le caractère décentralisé du système d'administration fiscale et par la réglementation stricte relative au secret en matière fiscale (BMF, 2020^[115]). Le gouvernement prévoit de mettre en place un réseau de recherche sur la fiscalité regroupant l'administration fiscale, les offices statistiques des États fédéraux et les milieux de la recherche afin de faciliter la collecte d'informations sur les manques à gagner fiscaux et l'analyse des effets des réformes fiscales prévues. Cette initiative ne sera cependant couronnée de succès que si les problèmes liés à la protection des données et à la réglementation relative au secret en matière fiscale sont résolus à tous les échelons d'administration et si les chercheurs sont dotés de l'infrastructure de données nécessaire. Il conviendrait d'envisager à nouveau la création d'un institut fiscal indépendant, car elle permettrait de faciliter la mise en place des infrastructures de données nécessaires, tout en préservant des normes élevées de protection des données et en garantissant une analyse objective et indépendante des données fiscales. Concernant l'analyse du marché du travail, l'existence d'un tel institut de recherche indépendant doté d'un accès sécurisé à des données complètes, l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (IAB), a grandement facilité l'évaluation de l'incidence des politiques menées. Une évaluation objective des manques à gagner fiscaux est essentielle, dans la mesure où elle permettrait d'informer la population et les autorités responsables de l'application de la réglementation fiscale des types d'impôts sur lesquels un redoublement des efforts de perception porterait le plus ses fruits. Des estimations régulièrement actualisées des manques à gagner fiscaux pourraient aussi servir d'indicateurs de performance utiles pour motiver le personnel de l'administration fiscale ou encourager le recouvrement de l'impôt via le système décentralisé allemand (Sarin et Summers, 2019^[108]).

Bien que les activités de transfert des bénéficiaires mondiaux, d'évasion fiscale et de fraude fiscale aient augmenté depuis les années 2000, le nombre d'inspecteurs des impôts chargés de vérifier les déclarations faites par les entreprises et les ménages aisés a diminué (Graphique 1.27) (Tørsløv, Wier et Zucman, 2022^[109] ; Wier et Zucman, 2022^[116]). En conséquence, les contrôles fiscaux effectués auprès d'entreprises et de contribuables aisés sont devenus moins fréquents. Les recettes fiscales supplémentaires perçues grâce aux inspections ont en outre fléchi, ce qui laisse entendre que la diminution des ressources humaines n'a pas été compensée par un accroissement de la productivité du travail lié à la transformation numérique, notamment par une meilleure utilisation des outils numériques permettant de cibler les contrôles sur les entreprises et les individus présentant un profil de risque élevé (BMF, 2020^[115]). L'un des principaux facteurs expliquant le retard en matière de transformation numérique et la faiblesse des capacités d'application de la législation fiscale est la structure d'incitation problématique propre au système d'administration fiscale décentralisé (Trautvetter, 2021^[117] ; BMF, 2004^[118]). Le recouvrement de l'impôt et le contrôle du respect des dispositions fiscales relèvent de la responsabilité des *Länder*, notamment pour ce qui est des impôts fédéraux et des impôts partagés, ce qui constitue une caractéristique unique du système allemand par rapport à d'autres pays à structure fédérale comme les États-Unis ou l'Australie. En raison du mécanisme fédéral de dotation et de péréquation budgétaires, les administrations fiscales des *Länder* sont moins enclines à améliorer le respect des obligations fiscales, dans la mesure où seule une faible proportion des recettes fiscales supplémentaires perçues reviendra à leur région. Il ressort de l'analyse menée aux fins de la présente *Étude* que les *Länder* qui perçoivent des recettes marginales négligeables pour un euro supplémentaire de TVA collectée affichent également un taux effectif de TVA faible (ou un écart de TVA important) (Graphique 1.28). Il se peut en outre qu'une baisse des taux effectifs d'imposition découlant d'un sous-investissement dans l'application de la législation fiscale contribue à attirer des entreprises et des ménages aisés dans la région, ce qui s'apparenterait à une concurrence fiscale internationale dommageable (Troost, 2016^[119] ; BMF, 2004^[118] ; OECD, 2021^[103]).

Graphique 1.27. Les autorités fiscales disposent de capacités réduites



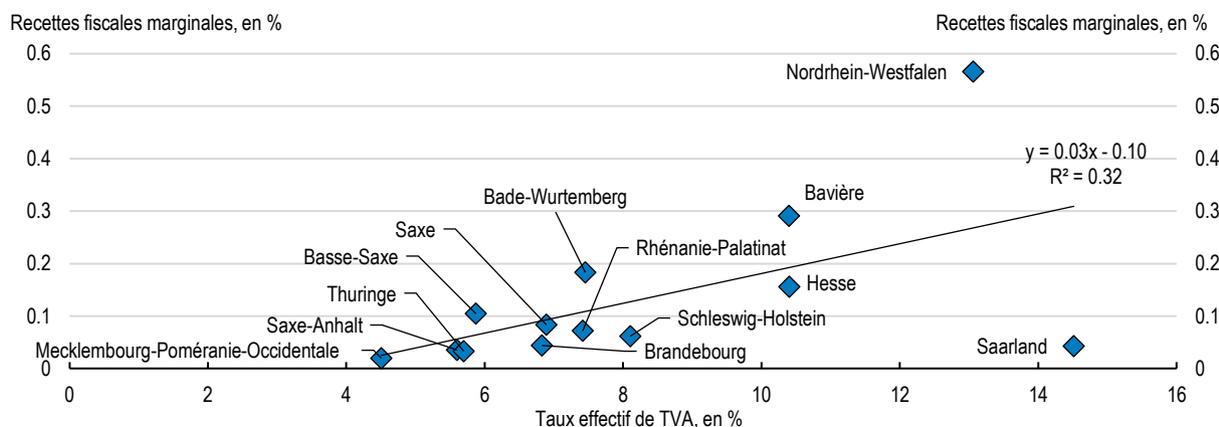
Source : Informations fournies par les parlements des *Länder* et recueillies par le réseau allemand pour la justice fiscale, *Netzwerk Steuergerechtigkeit* (Trautvetter, 2021_[117]). (Trautvetter, 2021_[117] ; BMF, 2004_[118]).

StatLink  <https://stat.link/std3la>

Pour remédier à ce problème et coordonner les efforts des administrations fiscales, l'administration fédérale établit des lignes directrices contraignantes à l'intention des *Länder*, qui peuvent être rejetées par une majorité simple. Les lignes directrices existantes ne comprennent toutefois que des objectifs visant à alléger la charge administrative que représentent les déclarations d'impôt pour les entreprises et les ménages, et ne portent pas sur les capacités d'application de la législation fiscale (Trautvetter, 2021_[117]). Il serait utile de commencer par inscrire dans ces lignes directrices contraignantes des objectifs relatifs aux capacités d'application de la législation fiscale, puis d'ajouter des objectifs de performance pour les *Länder* dès que le nouveau réseau de recherche sur la fiscalité sera en mesure de fournir des estimations des manques à gagner fiscaux de chaque État fédéré. Il faudrait en outre que les lignes directrices ainsi que les données sur les capacités et les performances des administrations fiscales soient accessibles au public afin que les administrations des *Länder* soient tenues de rendre des comptes (BMF, 2004_[118]). La meilleure solution consisterait à centraliser complètement le recouvrement des impôts fédéraux et des impôts partagés à l'échelon fédéral, ainsi qu'il a été recommandé dans de précédentes *Études économiques de l'OCDE* consacrées à l'Allemagne, mais compte tenu des contraintes politiques et constitutionnelles, une telle réforme paraît irréalisable.

Graphique 1.28. Les taux effectifs de TVA sont plus faibles dans les *Länder* où les incitations à la perception de l'impôt sont moins fortes en raison du mécanisme de péréquation financière

Haussa marginale des recettes fiscales de chaque État fédéré (en %) découlant d'une augmentation globale de la TVA collectée (de 10 %) ; taux effectifs de TVA (en %)



Note : Les taux effectifs de TVA sont mesurés par le ratio entre le montant total de recettes de TVA perçues et la consommation privée de chaque État fédéré. Les taux effectifs de TVA indiqués correspondent à ceux de l'année 2020, les données sur la consommation privée à l'échelle des *Länder* n'étant pas encore disponibles pour 2021. Le total des recettes fiscales marginales correspond à la variation en pourcentage des recettes fiscales totales d'un État fédéré (recettes fiscales des communes y comprises) résultant d'une augmentation de 10 % des recettes de TVA collectées dans cet État. On tient compte dans le calcul de ce total des mécanismes de redistribution au titre de la péréquation financière (*Finanzkraftausgleich*). Les villes-États de Berlin, Hambourg et Brême sont exclues de l'analyse en raison des paramètres du calcul du taux effectif de TVA : les recettes de TVA recouvrées se rapportent aux achats effectués dans un État particulier, mais la consommation privée est calculée à partir d'estimations des dépenses des ménages vivant dans un État donné. En conséquence, si une part non négligeable des recettes de TVA collectées peut être attribuée à des achats effectués par des personnes vivant dans un autre État fédéré, comme c'est le cas dans les grandes villes-États, le biais de mesure du taux effectif de TVA risque d'être important. Le graphique montre des corrélations et ne tient pas compte d'autres facteurs susceptibles d'être corrélés aux taux effectifs de TVA et au total des recettes fiscales marginales découlant du recouvrement d'un euro supplémentaire de TVA.

Source : Ministère fédéral des Finances ; Office fédéral de la statistique (*Statistisches Bundesamt*) ; offices statistiques des *Länder* ; et calculs de l'OCDE.

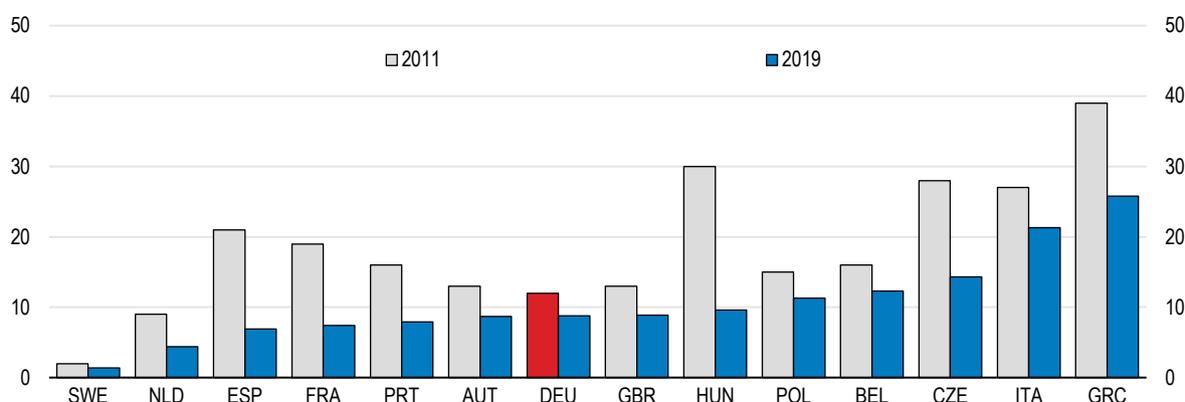
StatLink  <https://stat.link/ggdlye>

D'après les estimations de l'écart de TVA réalisées par la Commission européenne, le manque à gagner lié aux dispositifs de fraude et d'évasion fiscales en Allemagne représenterait environ 9 % des recettes de TVA attendues, soit 22 milliards EUR par an (Graphique 1.29). Bien que cette proportion se situe autour de la moyenne des pays de l'UE, peu de progrès ont été accomplis en termes de renforcement de l'application de la législation fiscale depuis 2011 : le nombre d'inspecteurs de la TVA et d'inspections liées à cette taxe a diminué, l'infrastructure informatique est peu développée et la coordination entre les autorités fiscales des *Länder* et les organismes européens compétents est encore insuffisante (Graphique 1.27) (Bundesrechnungshof, 2020_[120]). Dans le sillage de récentes réformes, le nombre de vendeurs en ligne enregistrés a sensiblement augmenté et les obligations d'établissement de reçus de TVA dans le cadre d'une activité commerciale ont été renforcées. Cependant, l'utilisation de caisses enregistreuses électroniques et de systèmes de facturation électronique automatique n'est pas obligatoire, et il n'existe pas de plafond applicable aux paiements en espèces (OECD, 2022_[121] ; OECD, 2022_[122]). En outre, les mécanismes de fraude à la TVA transfrontière, dont le but est de tromper les administrations fiscales pour obtenir un remboursement de la TVA acquittée en amont sur des intrants qui n'ont jamais été payés, se sont répandus, entraînant un manque à gagner de recettes fiscales représentant jusqu'à 14 milliards EUR par an (Frunza, 2016_[123]). Les procédures d'autoliquidation ont permis de combler les failles existantes sur certains marchés, mais elles ont conduit à la réorientation de ces mécanismes de fraude à la TVA vers d'autres produits et services (Bundesrechnungshof, 2020_[120]). Une solution technique pour réduire la fraude à la TVA aux frontières consisterait à mettre en place une procédure de compensation électronique qui permettrait de recenser toutes les transactions transfrontières de biens et services et de transmettre

les données recueillies aux autorités fiscales et aux offices statistiques (Braml et Felbermayr, 2021^[124]). L'Espagne, l'Italie, la Hongrie et le Chili, par exemple, ont mis en œuvre avec succès la facturation électronique obligatoire au niveau national (OECD, 2022^[125]). Pour prévenir les systèmes d'évasion de TVA et de fraude à la TVA, il est essentiel de rendre obligatoire pour toutes les entreprises l'utilisation de caisses enregistreuses électroniques et de systèmes de facturation électronique automatique, intégrant une procédure de compensation électronique en cas de franchissement de frontière, et plafonner les paiements en espèces en appliquant les règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Graphique 1.29. Les efforts de perception de la TVA n'ont guère progressé

Écart de TVA, % du montant total de la TVA due (MTTD)



Note : L'écart de TVA correspond à la différence entre le montant des recettes de TVA attendues et le montant effectivement perçu.

Source : Commission européenne, Direction générale de la fiscalité et de l'Union douanière, Rapport 2021 sur l'écart de TVA au sein de l'UE (VAT gap in the EU : Report 2021) et *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-27 Member States : Report 2013*.

StatLink  <https://stat.link/pe15qu>

D'autres affaires de fraude fiscale à grande échelle, comme les montages dits cum-ex et cum-cum, ont coûté plus de 60 milliards de recettes fiscales et mis en évidence les faiblesses du système allemand décentralisé d'administration de l'impôt (Spengel, 2017^[126] ; Spengel, 2021^[127]). Les montages cum-ex sont des stratégies d'arbitrage de dividendes consistant, pour des investisseurs internationaux, à effectuer, en coopération avec des banques allemandes (y compris des banques publiques), des transactions à haute fréquence sur des titres à l'approche de la date de versement des dividendes et à jouer sur les décalages entre les dates de perception de l'impôt dans différents pays pour leurrer les administrations fiscales et percevoir à plusieurs reprises des remboursements de retenues à la source au titre des mêmes dividendes alors que l'impôt n'a été acquitté qu'une seule fois. Ce mécanisme frauduleux, qui a amputé les ressources publiques de plus de 10 milliards EUR, a été facilité par la faiblesse de l'infrastructure informatique, par l'absence de registre sur l'imposition des plus-values imputable aux règles relatives au secret bancaire, par les carences des structures de gouvernance des autorités de surveillance et par la forte influence exercée par les groupes de pression représentant le secteur bancaire (Spengel, 2017^[126] ; Spengel, 2016^[128] ; BMF, 2020^[115]). Bien que des mesures législatives aient permis de réduire les failles existantes et de renforcer l'action répressive, d'importantes difficultés subsistent. Le paiement de l'impôt sur les dividendes et son remboursement restent deux procédures administratives distinctes, et des lacunes, résultant de décalages entre les dates d'exigibilité de l'impôt selon que le contribuable a, ou non, le statut de résident, et d'une confusion entre dividendes et bénéficiaires tirés de la cession ou du prêt de titres, perdurent (Spengel, 2021^[127]). Les montages cum-cum reposent sur l'exploitation des mêmes failles et ont fait perdre plus de 50 milliards EUR de recettes fiscales (Spengel, 2021^[127]). Ces arbitrages de dividendes sont devenus illicites dans certaines circonstances en 2020, mais en raison de contraintes de capacités et du manque de coopération entre une administration chargée du recouvrement de l'impôt et un ministère public décentralisé, il est compliqué de réaliser des enquêtes plus approfondies. Il

conviendrait que l'Autorité fédérale de supervision financière (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* ou BaFin) réunisse davantage de données sur l'historique des transactions financières sur lesquelles reposent ces dispositifs et procède à des recoupements avec les données relatives aux remboursements de l'impôt sur les dividendes effectués par l'administration fiscale fédérale pour qu'il soit possible d'évaluer le montant des pertes de recettes fiscales et de mieux épauler les services chargés de faire respecter la législation (Spengel, 2020^[129] ; BMF, 2020^[115]).

Pour assurer l'application effective de la législation fiscale en vigueur, il est primordial d'améliorer l'infrastructure informatique et l'infrastructure de données et de permettre une spécialisation plus poussée des autorités chargées d'appliquer les dispositions fiscales dans les *Länder* et une coopération plus étroite entre elles, ainsi qu'une meilleure coordination avec les autorités d'autres pays (BMF, 2020^[115]). Un grand nombre de montages ayant pour objet de frauder le fisc, comme les pratiques cum-ex et cum-cum ou les mécanismes de fraude à la TVA, fonctionnent parce qu'ils sont transnationaux et reposent sur des transactions complexes. Face à de telles pratiques, une action efficace en matière de détection et d'enquête exige de mettre en regard les registres concernant différents types d'impôt et de faire des recoupements avec d'autres sources de données pour affiner les approches fondées sur l'analyse et les risques (OECD, 2021^[130] ; BMF, 2020^[115]). Même si des groupes d'étude spécialisés dans la fraude sur les marchés financiers et la fraude à la TVA ont été créés au sein de l'administration fiscale fédérale (*Bundeszentralamt für Steuern*) et si un système de gestion des risques a été mis en place, l'infrastructure de données est encore insuffisante (BMF, 2020^[115] ; Bundesrechnungshof, 2020^[120]). Ceci s'explique par l'application rigoureuse du principe du secret professionnel en matière fiscale, par l'interdiction d'établir des liens entre des données administratives sur les entreprises et les personnes physiques et par le fait que les données figurant sur les registres relèvent de la compétence des *Länder* et ne sont pas directement accessibles à des fins d'analyse des données et de gestion des risques. On ne dispose pas de données fiscales sur les personnes physiques qui paient l'impôt sur les dividendes car cet impôt est recouvré par les banques sur la base de données anonymes (BMF, 2020^[115]). En outre, les inspecteurs et les enquêteurs des impôts qui travaillent au niveau infrarégional ne communiquent pas automatiquement des informations sur les enquêtes en cours à d'autres inspecteurs ou enquêteurs, même à l'intérieur d'un même Land. Le partage des dossiers entre les autorités chargées d'appliquer les dispositions fiscales au niveau national pourrait être un moyen de prévenir la conduite d'enquêtes parallèles, d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources et d'encourager une spécialisation accrue (Trautvetter et Schwarz, 2021^[95]). La conversion au numérique de l'administration fiscale peut bénéficier des enseignements tirés des pratiques exemplaires ayant cours dans d'autres pays, y compris grâce aux activités du Groupe de travail de l'OCDE sur la transformation numérique de l'administration fiscale (OECD, 2022^[131]).

Les transferts internationaux de bénéfices des entreprises multinationales (EMN) privent vraisemblablement l'Allemagne d'une part non négligeable des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, estimée entre 8 % et 29 % par an, même s'il est difficile de donner des chiffres en raison de la disponibilité limitée des données (Tørsløv, Wier et Zucman, 2022^[109] ; Fuest et al., 2022^[132] ; BMF, 2020^[115]). Pour transférer des bénéfices depuis des juridictions à fiscalité élevée vers des juridictions à faible fiscalité afin d'échapper à l'impôt, les stratégies déployées par les EMN consistent à tirer parti d'interactions commerciales et financières complexes entre plusieurs filiales d'une même entreprise situées dans des pays différents (OECD, 2015^[133]). Si ces transactions n'ont cessé de gagner en complexité au fil du temps, le nombre d'inspecteurs des impôts et la fréquence des vérifications, de même que les recettes qu'elles procurent, ont diminué (Graphique 1.27) (Wier et Zucman, 2022^[134]). Le renforcement des obligations déclaratives des entreprises, la mise en œuvre programmée du dispositif d'identification électronique unique des entreprises déclarantes pour faciliter le recoupement des données, et l'amélioration du système de gestion des risques existant permettraient de mieux cibler les vérifications et les contrôles sur des dossiers présentant un risque élevé et d'encourager une spécialisation plus poussée des inspecteurs des impôts. Parallèlement, il est primordial de poursuivre la coopération internationale afin de réduire les possibilités de transfert international de bénéfices. L'adoption récente d'un impôt minimum sur les bénéfices des EMN allemandes, conformément à l'Accord du Cadre inclusif

sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfiques (BEPS), marque une avancée importante et va permettre à l'Allemagne de récupérer une partie des recettes fiscales ainsi perdues.

La fraude fiscale est fortement liée à la dissimulation d'actifs et au blanchiment de capitaux (OECD, 2021_[130]). Depuis 2010, les autorités chargées d'appliquer la législation fiscale de certains *Länder* acquièrent des données sur des comptes financiers détenus par des résidents allemands en Suisse et dans d'autres pays à faible fiscalité. Cette pratique a fait augmenter les recettes perçues à l'issue d'enquêtes fiscales et déclenché une forte hausse du nombre de déclarations volontaires de comptes détenus à l'étranger (Schwarz et Trautvetter, 2021_[135]). Depuis 2017, la mise en œuvre de la norme commune de déclaration établie par l'OCDE est à l'origine d'un afflux massif de données relatives à des comptes détenus à l'étranger et à des revenus du capital non déclarés (OECD, 2017_[136]). Cependant, des contraintes d'effectifs et de capacités informatiques au niveau de l'administration fiscale fédérale et des autorités chargées d'appliquer la législation fiscale au niveau des *Länder* risquent d'entraver l'analyse des données et les enquêtes fiscales. La fréquence des vérifications de contribuables à haut revenu, dont le revenu annuel excède un million EUR, a même décliné, ramenée de 15 % en 2009 à 5 % en 2021, et l'on observe une forte disparité entre les différents départements des services chargés de l'application de la législation fiscale (Graphique 1.27) (Trautvetter, 2021_[117]).

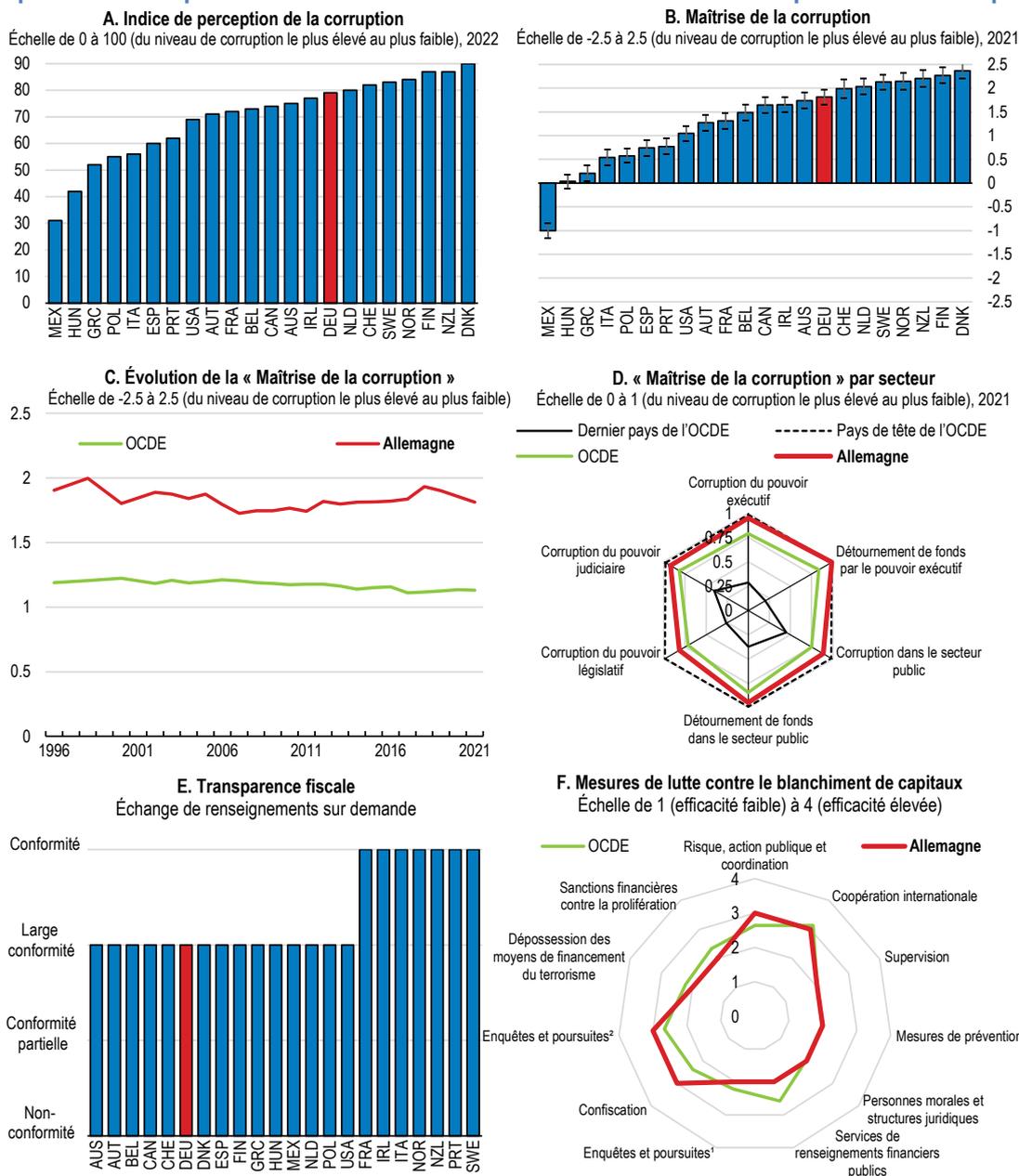
Lutter contre le blanchiment de capitaux et la corruption

Ces dernières années, l'Allemagne a intensifié sa lutte contre le blanchiment de capitaux (FATF, 2022_[137]). Cela passe par la mise en place d'une procédure d'évaluation nationale des risques, par une meilleure coordination entre les différents organismes et niveaux d'administration, par un accroissement sensible des ressources humaines et informatiques pour la principale autorité de surveillance du secteur financier (la BaFin) et la cellule de renseignement financier (CRF), par le comblement des lacunes en matière de recouvrement des avoirs et de délit de blanchiment de capitaux et par la création du registre de transparence afin d'améliorer l'accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs (FATF, 2022_[137]). Cependant, de grandes difficultés subsistent.

Pour renforcer encore la lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude fiscale, il est indispensable de continuer à améliorer l'information sur la propriété des actifs et de mieux coopérer avec les autorités répressives des autres pays (Graphique 1.30). La transformation récente du registre central de transparence sur les bénéficiaires effectifs en un registre à part entière et l'obligation d'enregistrement sont des étapes importantes qui vont dans le bon sens. Il faut toutefois qu'elles aillent de pair avec des sanctions plus sévères en cas de non-respect des règles et avec un contrôle et une vérification des informations plus efficaces (Collin, Hollenbach et Szakonyi, 2022_[138]). Les récents problèmes d'application des sanctions de l'UE ont montré que les informations restaient incomplètes, notamment celles qui ont trait à l'immobilier. En Allemagne, les informations concernant la propriété font défaut pour environ 55 % des actifs résidentiels détenus par des étrangers, ce qui facilite la fraude fiscale au titre de l'impôt sur les plus-values et de l'impôt sur les sociétés (Miethe, Peichl et Trautvetter, 2022_[139] ; Trautvetter, 2020_[107]). Comme la norme commune de déclaration de l'OCDE adoptée en 2014 n'intègre pas les actifs immobiliers, les flux financiers illicites semblent avoir ciblé de plus en plus les investissements immobiliers à l'échelle mondiale (Bomare et Le Guern Herry, 2022_[96] ; Johannesen, Miethe et Weishaar, 2022_[140]). Accélérer la numérisation et la mise en relation des registres communaux relatifs aux activités commerciales, aux biens immobiliers et aux sociétés et autoriser le recoupement de ces informations avec d'autres données, notamment concernant les comptes bancaires et les actifs financiers, faciliteraient la création plus rapide d'un registre de transparence exhaustif sur les bénéficiaires effectifs (Nationaler Normenkontrollrat, 2017_[141]). Les récentes dispositions législatives interdisant les paiements en espèces pour les achats de biens immobiliers contribueront à réduire l'ampleur des activités de blanchiment de capitaux. Néanmoins, il faudrait aussi instaurer des seuils de paiement en espèces pour les achats d'autres actifs en appliquant les règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (FATF, 2022_[137]).

Le projet de créer une police financière fédérale et de centraliser le contrôle de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux pour le secteur non financier et l'application des sanctions sous la houlette d'un nouvel organisme fédéral de lutte contre la délinquance financière est un important pas en avant (BMF, 2022^[142]). Cet organisme intégrera aussi la cellule de renseignement financier (CRF), qui récupère et analyse les déclarations d'opérations suspectes (DOS) en lien avec le blanchiment de capitaux. Pour le moment, un manque de coordination et des capacités insuffisantes parmi les 300 organismes des *Länder* pour l'essentiel sous-dotés en personnel, qui ont été responsables du contrôle et de l'application de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur non financier, se sont traduits par un respect insuffisant des obligations de déclaration et par la transmission de déclarations d'opérations suspectes (DOS) de qualité limitée à la CRF (Graphique 1.30) (Transparency International, 2021^[143] ; FATF, 2022^[137]). Étant donné que la coordination et la coopération entre la CRF et les autorités répressives et chargées d'appliquer la législation fiscale des *Länder* laissent à désirer, que les capacités sont insuffisantes et que l'accès au registre de transparence sur les bénéficiaires effectifs, aux registres fiscaux et aux données de la police est restreint, seule une petite quantité de renseignements financiers recueillis par la CRF est utilisée par les autorités répressives dans les procédures pénales (Graphique 1.30, partie F) (FATF, 2022^[137]). Le gouvernement a récemment lancé une évaluation du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui devrait être utilisée pour mettre en place le nouvel organisme de police financière, de manière à résoudre ces problèmes de coordination et de coopération inhérents au système fédéral et à améliorer le renseignement financier.

Graphique 1.30. Il est possible de mieux lutter contre le blanchiment de capitaux et la corruption



Note : La partie B fait apparaître l'estimation ponctuelle et la marge d'erreur. La partie D montre les sous-composantes sectorielles de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » défini par le projet Variétés de démocraties (*Varieties of Democracy Project* ou V-Dem). La partie E synthétise l'évaluation globale qui est faite de l'échange de renseignements, telle qu'elle ressort des examens mutuels menés par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Les examens mutuels permettent d'apprécier la capacité des pays membres à garantir la transparence de leurs entités et structures juridiques et à coopérer avec d'autres administrations fiscales, conformément à la norme reconnue à l'échelle internationale. Le graphique montre les résultats du premier cycle, sachant qu'un deuxième cycle en cours, lorsqu'ils sont disponibles, et dans le cas contraire, les résultats du premier cycle. La partie F fait apparaître les notations issues des évaluations mutuelles de chaque membre du GAFI pour évaluer le degré d'application des Recommandations du GAFI. La notation attribuée montre le degré d'efficacité des mesures prises par un pays au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuites¹ » se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquêtes et poursuites² » se rapporte au financement du terrorisme.

Source : Partie A : Transparency International ; Parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs de gouvernance mondiaux ; Partie D : Varieties of Democracy Institute (Institut V-Dem) ; Université de Göteborg ; et Université Notre-Dame ; Partie E : calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des informations provenant du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Partie F : OCDE, Groupe d'action financière (GAFI).

Si le nouvel organisme fédéral de lutte contre la délinquance financière est doté de pouvoirs d'enquête, d'un personnel qualifié et d'un accès à des données informatiques et globales suffisants pour procéder à une analyse scientifique des données, cela améliorera sensiblement sa capacité à détecter les cas complexes de délit financier, de fraude fiscale et de blanchiment de capitaux et à déterminer la propriété des actifs. Pour améliorer la qualité des DOS provenant du secteur non financier, il est important que les informations concernant des opérations complexes de blanchiment de capitaux et d'évasion fiscale soient communiquées régulièrement aux autorités répressives et de contrôle des *Länder* ainsi qu'aux agents du secteur non financier concernés qui sont tenus de signaler les transactions suspectes, par exemple les notaires, avocats, conseillers fiscaux, commissaires aux comptes et comptables, et les concessionnaires automobiles et négociants en métaux précieux et en bijoux (FATF, 2022^[137]). Les administrations fiscales devraient aussi être mieux informées, puisqu'elles hésitent à transmettre des informations douteuses à la CRF en raison de règles strictes de secret fiscal, et les risques de blanchiment de capitaux devraient figurer parmi les critères de risque pour orienter les contrôles fiscaux (OECD, 2019^[144]). En outre, il est indispensable de mieux connaître les risques et les obligations de déclaration liés au blanchiment de capitaux pour les agents du secteur non financier, d'encourager l'application de mesures préventives, de mieux exploiter les rapports et de revoir l'interprétation des règles du secret professionnel, dans la mesure où le secteur non financier peut communiquer des informations sous-évaluées sur les opérations suspectes (FATF, 2022^[137]). Cela s'applique aussi au secteur financier, dans lequel l'autorité de surveillance concernée (la BaFin) privilégie des mesures préventives mais fait réaliser relativement peu d'audits par des cabinets indépendants et pourrait faire un usage plus efficace des sanctions (Europaeischer Rechnungshof, 2021^[145] ; FATF, 2022^[137]). Cela est aussi un enjeu pour le gendarme de l'audit, dont les pouvoirs d'enquête pâtissent d'effectifs insuffisants (Storbeck, 2022^[146]).

En outre, il faut augmenter le nombre de procureurs spécialisés dans la délinquance financière et le blanchiment de capitaux et améliorer la coopération internationale (Graphique 1.30, partie F). Les poursuites pénales relèvent de la responsabilité des *Länder*, et les mêmes problèmes d'incitation décrits ci-dessus pour l'application de la législation fiscale peuvent aussi être à l'origine du sous-investissement des *Länder* dans des poursuites pénales s'agissant des affaires de blanchiment de capitaux et de délinquance financière. Compte tenu de l'insuffisance des capacités des parquets régionaux, les efforts ont surtout porté sur des opérations simples et de faible envergure de blanchiment de capitaux, alors que les opérations complexes et de dimension internationale de blanchiment de capitaux et de délinquance fiscale ne font pas l'objet d'enquêtes suffisantes (BMF, 2020^[147] ; BMF, 2019^[148] ; Transparency International, 2021^[143] ; FATF, 2022^[137]). Une solution consiste à définir des règles contraignantes pour les *Länder* afin de garantir des moyens spécialisés suffisants pour engager des poursuites contre des faits de délinquance financière et de blanchiment de capitaux et à instaurer une coopération étroite entre eux ainsi qu'avec la nouvelle police financière fédérale, par exemple en centralisant la gestion et le suivi des dossiers. La Rhénanie-du-Nord-Westphalie et la Hesse peuvent servir de récents exemples concluants d'accroissement des moyens répressifs. Il est capital de continuer à renforcer la coopération internationale, à l'image du parquet européen ou des équipes d'enquête conjointes, pour traiter les affaires complexes de corruption et de blanchiment de capitaux d'ampleur internationale (European Commission, 2021^[149] ; Transparency International, 2021^[150]).

Compléter la réglementation relative à la confiscation des biens mal acquis, qui a été améliorée récemment, par une ordonnance portant sur les patrimoines suspects inexpliqués pourrait étayer la lutte contre le blanchiment de capitaux et l'application des sanctions. Toutefois, pour que les confiscations soient plus efficaces, il faudrait embaucher davantage de collaborateurs spécialisés et assurer le bon fonctionnement du registre de transparence sur les bénéficiaires effectifs. Améliorer le recueil de données sur les confiscations et les informations concernant les affaires permettrait de mieux comprendre les caractéristiques structurelles et l'ampleur des activités de blanchiment de capitaux (Transparency International, 2021^[143]). Un meilleur recouvrement des avoirs serait susceptible d'accroître les recettes publiques. On estime en effet que 100 milliards EUR de flux financiers illicites entrent en Allemagne chaque année (Transparency International, 2021^[143] ; BMF, 2019^[148]).

Le risque perçu de corruption reste faible mais il est possible d'améliorer la transparence (Graphique 1.30) (Transparency International, 2021_[150]). Les récents scandales de corruption en lien avec les marchés publics d'équipements de protection durant la pandémie risquent d'entamer la confiance dans les institutions et le processus démocratique. En réaction aux scandales, la transparence liée aux activités annexes des parlementaires a été renforcée et les activités rémunérées de lobbying des parlementaires ont été interdites (Deutscher Bundestag, 2021_[151]). L'infraction pénale constituée par la corruption de parlementaires a été récemment érigée en crime passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de un à dix ans. Cela étant, cette disposition ne couvre que les actes commis dans l'exercice d'un mandat législatif à l'exclusion d'autres activités annexes dans le cadre desquelles les législateurs sont susceptibles de faire usage de leur fonction pour exercer une influence indue sur l'administration publique, comme les décisions relatives aux adjudications de marchés publics (Bundesgerichtshof, 2022_[152]). L'extension de la définition de la notion de corruption au trafic d'influence, par lequel une personne ayant une influence réelle ou apparente sur les décisions d'un agent public fait usage de celle-ci en vue d'obtenir de celui-ci, en contrepartie, un avantage indu alignerait la législation allemande sur les meilleures pratiques internationales et renforcerait la lutte contre la corruption (Lobby Control, 2021_[153] ; OECD, 2020_[154]). Les données concernant les activités annexes des parlementaires n'ont pas encore été publiées par l'administration responsable du Parlement en raison de problèmes informatiques (von Salzen, 2022_[155]). La transparence liée au financement des campagnes électorales et des partis politiques peut aussi être renforcée. En effet, les seuils fixés pour la divulgation immédiate des dons des particuliers sont relativement élevés et la législation fiscale comporte de nombreuses lacunes pour ce qui est des activités de parrainage et du financement des campagnes (Lobby Control, 2021_[153]). Les plafonds de dons aux partis politiques et de financement des campagnes électorales, qui existent dans 19 pays de l'UE, font défaut en Allemagne (OECD, 2016_[156]). Les règles de transparence doivent être durcies et mieux appliquées en créant un organisme indépendant et une base de données centralisée, librement accessible et actualisée sur les dons, les activités de parrainage et les activités de financement des campagnes.

Il est indispensable d'accroître la transparence des activités de lobbying visant à influencer sur l'élaboration des lois et règlements pour harmoniser les règles du jeu et réduire les possibilités de corruption (OECD, 2021_[157]). L'adoption du registre de transparence obligatoire pour les activités de lobbying a constitué un progrès important, même si en sont exclus certains organismes de lobbying et les échelons inférieurs de l'administration, alors qu'ils font l'objet de nombreuses activités de lobbying visant à influencer sur les projets de loi (OECD, 2022_[158]). En outre, il ne suit pas les objectifs et les résultats des activités de lobbying (Lobby Control, 2021_[153]). L'actuel gouvernement projette d'élargir le cercle des représentants d'intérêts catégoriels devant s'inscrire conformément aux droits fondamentaux, de faire figurer les contacts avec les échelons inférieurs de l'administration dans le registre, et d'instaurer une empreinte législative mettant en évidence le lien entre les activités de lobbying et leurs résultats sur le plan législatif. Ce nouveau registre est fort susceptible de renforcer la transparence et l'intégrité, ainsi que la confiance dans le processus politique, mais la constitution de ce registre et l'application des règles le concernant exigeront que l'administration responsable du Parlement soit dotée de personnel et de ressources informatiques suffisants (Lobby Control, 2021_[153]). Outre l'empreinte législative prévue, il faudrait également que le registre contienne une empreinte réglementaire indiquant précisément quelles parties prenantes ont été consultées lors de l'élaboration d'un texte, quelles contributions ont été prises en compte, et quelles mesures ont été adoptées pour garantir l'inclusivité du processus d'élaboration du texte, car cela constituerait un facteur de transparence supplémentaire. Par ailleurs, il faudrait mieux adapter aux risques spécifiques de lobbying le cadre d'intégrité publique applicable aux agents publics, en établissant des normes et des lignes directrices plus précises concernant leurs interactions avec les lobbyistes et autres parties prenantes à tous les niveaux d'administration (OECD, 2021_[157]).

La corruption peut aussi être liée à la pratique dite du pantouflage, lorsque des responsables politiques commencent à travailler dans des entreprises ou d'autres organisations juste après la fin de leur mandat et utilisent le réseau qu'ils ont constitué et leurs informations confidentielles pour des intérêts privés (Luechinger et Moser, 2014_[159] ; Lüchinger et Moser, 2022_[160]). Bien que des règles relatives aux délais

de carence applicables aux responsables politiques aient été adoptées en 2015, leur suivi et leur mise en application laissent toujours à désirer, étant donné que les trois membres de l'organe consultatif qui en est chargé sont sélectionnés par le gouvernement et qu'aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de ces dispositions (European Commission, 2022^[161] ; GRECO, 2019^[162]). Le délai de carence maximal de 18 mois semble trop court, puisque des données empiriques montrent que les avantages économiques du pantouflage peuvent durer plus longtemps, et il est rarement appliqué par l'organisme public compétent (Luechinger et Moser, 2020^[163] ; Lobby Control, 2021^[153]). Dans la mesure où les activités de lobbying d'anciens responsables politiques et hauts fonctionnaires ont joué un rôle important dans le scandale Wirecard, il a été recommandé au terme de l'enquête parlementaire d'étudier les réformes envisageables pour rendre obligatoire la déclaration de toute activité exercée après l'occupation d'un poste dans l'administration publique (Deutscher Bundestag, 2021^[164] ; Lobby Control, 2021^[153]). Il faut renforcer le système de suivi et d'application en définissant des règles sur la composition et les travaux de l'organe consultatif, ainsi que des sanctions à appliquer en cas de non-respect des décisions adoptées. On pourrait en outre améliorer les données relatives aux transitions professionnelles et aux délais de carence appliqués et les rendre publiques, en particulier pour les secrétaires d'État et les directeurs.

Il convient de renforcer la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé afin de faciliter la lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption (OECD, 2021^[165]). Cette protection dépend des décisions des tribunaux concernés, comme dans le « scandale du diesel », ce qui n'incite guère à dénoncer des abus. Au moment de la transposition dans le droit national de la Directive de l'UE visant à protéger les lanceurs d'alerte, le signalement des violations du droit allemand devrait aussi être intégré à la protection.

Tableau 1.9. Recommandations antérieures et mesures prises concernant l'application de la législation fiscale, le blanchiment de capitaux et la corruption

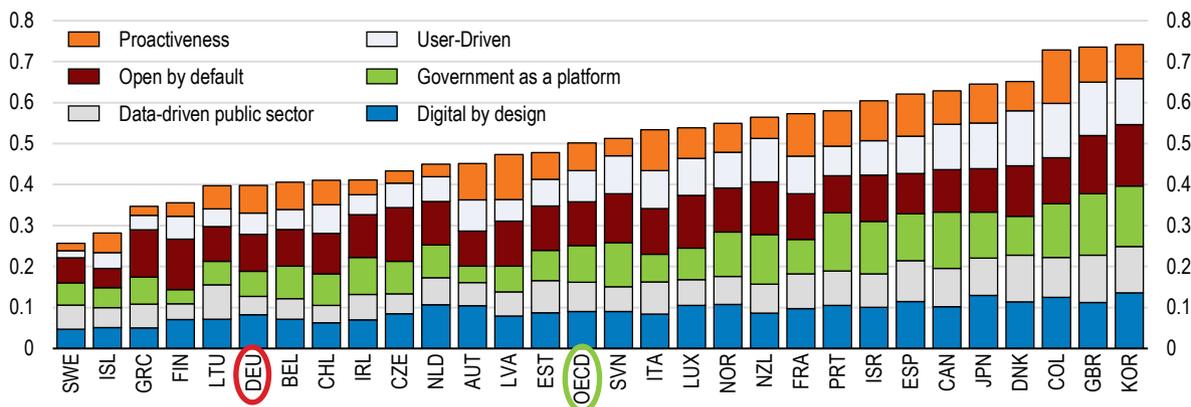
Recommandations	Mesures prises
Réorganiser les transferts entre les différents niveaux d'administration de manière à ce que les <i>Länder</i> ne soient pas dissuadés d'élargir leurs propres bases d'imposition.	Une réforme de certains aspects du mécanisme fédéral de péréquation fiscale a été adoptée en 2020, mais les incitations à améliorer l'application de la législation fiscale sont encore faibles dans de nombreux <i>Länder</i> .
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 <i>Länder</i> à l'administration fédérale.	Aucune mesure n'a été prise.
Renforcer la transparence quant au rôle des groupes de pression dans l'élaboration de nouvelles lois et réglementations, par exemple, en fournissant plus d'informations dans le registre des lobbyistes.	En janvier 2022, un registre des activités de représentation d'intérêts catégoriels auprès du <i>Bundestag</i> et du gouvernement fédéral est entré en vigueur.

Moderniser le secteur public et accroître l'efficacité des dépenses

La modernisation et la transformation numérique de l'administration publique sont un enjeu majeur. Elles recèlent toutefois un immense potentiel d'amélioration de l'efficacité des dépenses, de la croissance et du bien-être. D'après l'indice de l'administration numérique de l'OCDE, le secteur public est moins fondé sur les données que dans d'autres pays (Graphique 1.31). Une amélioration des échanges de données et des infrastructures informatiques, y compris de l'accès des chercheurs indépendants à des microdonnées qui se recoupent, faciliterait l'analyse d'impact et le ciblage des programmes d'action et rehausserait la qualité des dépenses publiques (BMWK, 2021^[5]). La dématérialisation des services publics et des procédures administratives et une plus grande facilité d'utilisation de ces derniers pourraient améliorer sensiblement le bien-être et réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises jeunes et innovantes, ce qui augmenterait ainsi le dynamisme et la productivité des entreprises (voir la précédente Étude économique de l'Allemagne) (Graphique 1.32). Cela pourra aussi avoir des retombées positives sur l'adoption de technologies numériques dans le secteur privé (Sorbe et al., 2019^[166]). Par ailleurs, la transformation numérique du secteur public pourra contribuer à remédier aux pénuries grandissantes de main-d'œuvre qualifiée.

Graphique 1.31. La transformation numérique de l'administration publique est limitée

Indice de l'administration numérique de l'OCDE, 2019, indice variant sur une échelle de 0 à 1



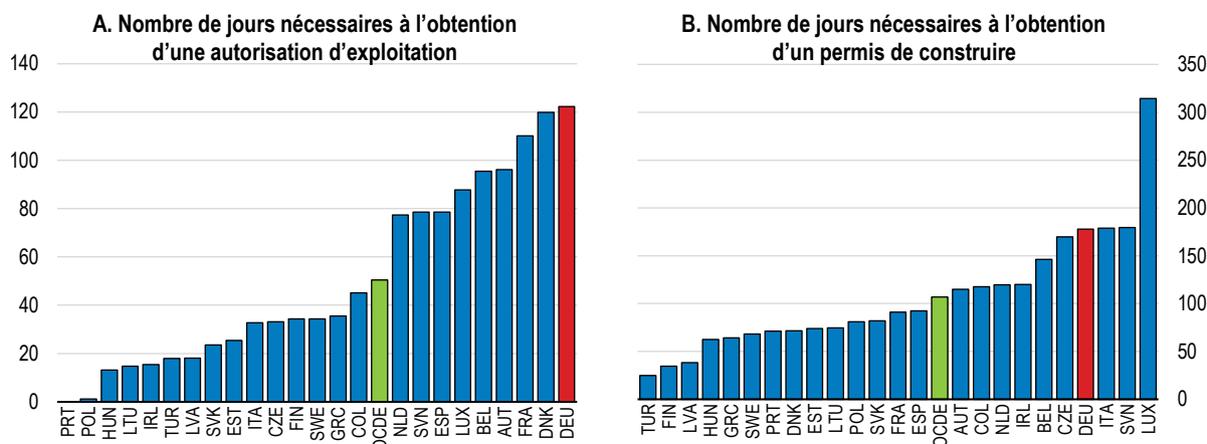
Note : Les données ne sont pas disponibles pour l'Australie, les États-Unis, la Hongrie, le Mexique, la Pologne, la République slovaque, la République de Turquie et la Suisse. L'Indice de gouvernement numérique de l'OCDE repose sur les six dimensions dont est composé le cadre d'action de l'OCDE sur l'administration numérique (*Digital Government Policy Framework* ou DGPF) : conception numérique, secteur public fondé sur les données, administration plateforme, ouverture par défaut, fonctionnement axé sur l'utilisateur et proactivité. Il a pour objet de mesurer la capacité du secteur public à mener à bien la transformation numérique de l'administration, selon une approche cohérente et centrée sur l'humain, ainsi que les approches stratégiques, les instruments d'action, la mise en œuvre et les mécanismes en place destinés à instaurer une stratégie pour une administration numérique. Il rend donc compte de bien plus d'éléments que les processus analogues liés à la dématérialisation de l'administration (OECD, 2020^[167]).

Source : Enquête de l'OCDE sur l'administration numérique 1.0.

StatLink  <https://stat.link/8i6v53>

Graphique 1.32. La charge administrative est lourde

Délai nécessaire à l'obtention d'autorisations d'exploitation et de permis de construire (en jours), 2021



Source : Groupe de la Banque mondiale, enquêtes auprès des entreprises, www.enterprisesurveys.org.

StatLink  <https://stat.link/xd0oiu>

Un manque de coordination et de coopération entre les niveaux d'administration complique la transformation numérique de l'administration publique et réduit l'efficacité des dépenses (BMWK, 2021^[5]). En vertu de la loi sur l'accès en ligne (*Online-Zugangsgesetz*), les services publics doivent impérativement être accessibles en ligne à compter de 2023, mais ce texte n'a pas imposé de normes communes obligatoires sur la conception et la mise en relation des données et des outils informatiques à tous les niveaux d'administration. Les différences d'interprétation de la législation de l'UE en matière de protection de données entre les administrations et les tribunaux des *Länder* compliquent encore l'accès aux données et leur partage. De nombreuses communes ont conçu des systèmes informatiques différents pour divers

types de services publics, ce qui ne permet pas les échanges d'informations entre les bases de données dans les communes ni entre elles et les niveaux d'administration, et il n'existe pas d'identifiants individuels uniques. Cela a aussi fortement réduit l'efficacité des dépenses. En effet, chaque commune a passé des marchés distincts avec des prestataires privés, qui ont élaboré des systèmes informatiques similaires pour le même service public sans exploiter les économies d'échelle entre les communes (BMWK, 2021^[5]). Même si la création d'initiatives conjointes de développement informatique entre des communes nécessiterait une harmonisation des procédures administratives et réduirait quelque peu l'autonomie des communes, les gains potentiels d'efficacité des dépenses sont considérables (Nationaler Normenkontrollrat, 2021^[4]). En outre, des initiatives de ce type pourraient aussi se traduire par une amélioration sensible de la qualité des services publics en raison des effets de l'apprentissage entre pairs. Les *Länder* devraient favoriser ces initiatives conjointes au moyen d'incitations financières destinées à leurs communes, sur le modèle des dispositions fédérales suivant lesquelles le développement de capacités informatiques n'est financé que si la solution bénéficie à plusieurs *Länder* et communes, et s'appuyer sur l'expérience du groupe de réflexion communal *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (KGSt, 2022^[168]). Au niveau des *Länder*, l'initiative « un pour tous » est parvenue à concevoir des solutions informatiques communes, par exemple le portail numérique pour solliciter une aide en lien avec le COVID-19. Au Schleswig-Holstein, un regroupement de communes a réussi à créer un groupement d'achat de matériel informatique et à utiliser une centrale d'achats dédiée (OECD, 2019^[169]). Il faudrait définir des normes informatiques et des formats de données communs et les rendre obligatoires pour tous les niveaux d'administration, notamment en imposant à tous les prestataires de services informatiques d'élaborer les produits destinés à l'administration publique en conformité avec ces normes.

Pour accroître les investissements publics et privés, il est essentiel d'accélérer les procédures de planification et d'autorisation des projets d'infrastructure. Les administrations publiques des communes, qui sont responsables des procédures de planification et d'autorisation en matière d'infrastructures, ont pâti de difficultés financières et de réductions des dépenses qui ont été à l'origine de pénuries de main-d'œuvre et d'investissements insuffisants dans les équipements TIC depuis le début des années 2000 (voir la précédente *Étude économique de l'OCDE* sur l'Allemagne). Ces contraintes de capacité et une réglementation trop complexe et hétérogène entre les différentes communes se sont traduites par une lourde charge administrative pour les projets d'infrastructure (Graphique 1.32). Une amélioration des finances des communes grâce à une réforme fiscale globale (comme évoqué plus haut) devrait aller de pair avec une meilleure coopération entre les communes pour regrouper des ressources en vue de la planification des infrastructures (Allain-Dupré, Hulbert et Vincent, 2017^[170]). Pour accroître l'efficacité des dépenses, il est indispensable de mieux évaluer les risques et analyser les capacités du marché pour les décisions relatives à la passation de marchés, comme l'illustre l'outil d'aide à l'élaboration de stratégies efficaces de passation des marchés (STEPS, *Support Tool for Effective Procurement Strategies*) mis au point par l'OCDE (Makovšek et Bridge, 2021^[52] ; OECD, 2021^[53]). L'utilisation de cet outil pour améliorer les procédures de passation des marchés publics liés aux projets d'infrastructure à tous les niveaux d'administration pourrait déboucher sur des gains d'efficacité des dépenses représentant plus de 1 % du PIB. Les actions en justice fréquentes intentées par des groupes de défense d'intérêts locaux contre des projets d'infrastructure et l'insuffisance des capacités du système judiciaire expliquent aussi les longs délais d'octroi des autorisations (Budras, 2022^[171]). Les dispositions législatives récemment adoptées pour simplifier les procédures de planification et d'autorisation et accorder une importance prioritaire aux infrastructures énergétiques et ferroviaires, au détriment des préoccupations environnementales locales, sont susceptibles d'accélérer nettement les projets d'infrastructure. Cependant, cela devrait aller de pair avec une participation plus précoce et plus forte des parties prenantes aux procédures de planification et avec une diminution des possibilités d'intenter des actions en justice et la création de tribunaux spécialisés et de procédures accélérées.

Le gouvernement fédéral a mis en place des examens des dépenses en 2015. Toutefois, leur portée et leur rôle dans les procédures de programmation budgétaire pour mettre les dépenses en adéquation avec les objectifs demeurent limités, faute de moyens de surveillance suffisants (OECD, 2021^[172]). Les dotations

budgétaires sont décidées sans guère tenir compte de l'analyse d'impact des politiques. Cela tient à l'absence d'une culture de l'analyse d'impact dans l'administration publique, mais aussi à la législation sur la protection des données et à son interprétation hétérogène par les tribunaux des *Länder* et les organismes de protection des données, qui interdit l'utilisation et le croisement de microdonnées entre niveaux d'administration (Nationaler Normenkontrollrat, 2017^[141] ; Bachmann, Peichl et Riphahn, 2021^[173]). Par exemple, il n'existe pas de base de données en temps réel exhaustive sur les ménages qui permettrait de mieux cibler les mesures de soutien liées au prix de l'énergie sur les ménages vulnérables ou d'évaluer les politiques actuelles pour en améliorer la conception. Il en va de même pour les mesures de soutien aux entreprises : pour le moment, aucune analyse d'impact des programmes d'aide aux entreprises en lien avec le COVID19 n'a été effectuée en raison de problèmes juridiques liés à l'accès aux bases de données et à leur croisement. Un rapport sur les subventions est publié chaque année par le ministère des Finances. Cependant, il utilise une définition étroite des subventions et comporte des évaluations pour seulement la moitié des mesures, alors même que de nombreuses subventions génèrent des distorsions et vont à l'encontre des objectifs de la politique climatique (voir le chapitre 2 pour plus de précisions) (BMF, 2021^[93] ; Laaser et Rosenschon, 2020^[174]). Il ne traite en outre que d'une série restreinte de dépenses fiscales (Burger et Bretschneider, 2021^[175]). Procéder à un examen complet des subventions et incitations fiscales existantes pourrait aider à mieux hiérarchiser les priorités en matière d'utilisation des ressources publiques à tous les échelons de l'administration, dans la mesure où les dépenses fiscales sont généralement moins contrôlées que les dépenses directes, qui sont inspectées lors des négociations budgétaires annuelles.

Il est primordial de créer une culture de l'analyse d'impact, de mettre en place les infrastructures de données et informatiques nécessaires, et de renforcer le cadre des examens de dépenses dans les procédures de budgétisation pour améliorer la qualité des dépenses publiques (Encadré 1.7) (Tryggvadottir, 2022^[176]). Cela vaut en particulier pour les niveaux d'administration inférieurs, dont une part croissante des dépenses est financée par l'État fédéral, ce qui amoindrit la responsabilisation et les incitations à veiller à l'efficacité des dépenses. Si une réforme globale du fédéralisme pour démêler les responsabilités et renforcer le principe d'équivalence budgétaire n'est pas possible, il est essentiel d'améliorer l'analyse d'impact des politiques pour accroître les possibilités d'apprentissage entre pairs dans les niveaux d'administration inférieurs et d'adopter la budgétisation axée sur les résultats (Nationaler Normenkontrollrat, 2021^[177]). Une réforme globale de l'infrastructure de partage des données et de la réglementation correspondante, notamment de l'interdiction faite aux autorités de recouper et d'analyser des données administratives et d'y accéder (*Rückspielverbot*), est cruciale pour faciliter une élaboration des politiques fondée sur des données factuelles, améliorer les services publics et renforcer l'efficacité des dépenses à tous les niveaux d'administration (Riphahn, 2023^[178]). Des progrès ont toutefois été accomplis concernant la modernisation de l'enregistrement des données. L'instauration d'un identifiant unique des sociétés à l'échelon national à compter de 2024 facilitera le partage de données et réduira les formalités administratives, puisque les entreprises n'auront plus qu'à enregistrer leurs données essentielles une seule fois auprès de l'administration. De plus, la mise en place d'un mode de recensement des sociétés effectué à partir de registres procurera des informations fiables, par région, à une fréquence plus élevée.

Encadré 1.7. Institutionnaliser les examens approfondis des dépenses : exemples d'autres pays de l'OCDE

Les examens des dépenses peuvent prendre la forme d'examens ciblés de certains secteurs ou programmes en vue d'améliorer les services publics, comme c'est le cas en Allemagne actuellement, ou d'examens approfondis, qui couvrent une part du budget plus importante. Aux Pays-Bas et en Finlande, des examens approfondis des dépenses débutent au moment où chaque nouveau gouvernement prend ses fonctions. Les deux types d'examens des dépenses nécessitent des données et des infrastructures informatiques de grande qualité ainsi que des connaissances précises, qui doivent être enrichies sur un horizon plus lointain et ne peuvent pas simplement être mobilisées au cours d'un cycle budgétaire annuel. Croiser des microdonnées administratives provenant de diverses sources et donner accès à des chercheurs pourraient être une solution pour améliorer la qualité des données nécessaires au processus.

Chaque année, les Pays-Bas réalisent des examens périodiques dans le cadre du cycle budgétaire annuel. Les thèmes et le champ couvert par les examens sont préparés par le ministère des Finances et présentés au gouvernement au cours de la réunion de présentation du budget. Le directeur du budget au ministère des Finances préside un comité de direction interministériel qui supervise le processus, tandis que des groupes de travail effectuent les examens en question. Un président indépendant pilote chaque groupe de travail composé d'experts indépendants et de fonctionnaires du ministère des Finances, du bureau du Premier ministre et des ministères sectoriels. Les rapports et recommandations de l'équipe ont un caractère indépendant, analytique et non politique. Le gouvernement décide des recommandations qui seront prises en compte dans le prochain budget mais ne modifie pas les rapports avant leur publication. Il fait plutôt connaître la « position du gouvernement », qui figure dans le rapport.

Source : (IMF, 2022^[179] ; Tryggvadottir, 2022^[176]).

Des progrès ont été accomplis sur le front de la dématérialisation des marchés publics et de la coopération entre les niveaux d'administration. Une base de données centralisée recueille et publie les informations concernant les marchés publics à tous les échelons administratifs depuis 2021. Cependant, les taux de réponse sont faibles en raison d'une couverture insuffisante des marchés publics dématérialisés et d'une lourde charge administrative pour de nombreuses communes. Les informations obligatoires portant sur les appels d'offres, notamment ceux qui se situent en dessous du seuil fixé par l'UE, ne sont pas suffisamment précises pour permettre l'ouverture d'enquêtes sur la collusion entre soumissionnaires et l'inefficacité des dépenses (BMWK, 2022^[180] ; OECD, 2019^[169]). De nombreux pays, à l'instar du Royaume-Uni, ont créé des bases de données des adjudications ouvertes de marchés publics, ce qui a amélioré la responsabilisation et facilité l'analyse de données pour déceler des irrégularités et des cas de collusion entre soumissionnaires. La mise en place d'un registre de la concurrence en 2022 recensant toutes les entreprises condamnées pour corruption ou d'autres infractions en la matière, qui doit être consulté durant toute procédure de passation de marchés publics, est une avancée importante.

Comme environ 30 000 organismes décentralisés de passation des marchés sont responsables de volumes d'achats représentant quelque 15 % du PIB, les possibilités d'accroître l'efficacité des dépenses grâce à la dématérialisation des marchés publics et à un renforcement de la coordination et de la coopération entre les communes sont nombreuses (OECD, 2019^[169]). Une plateforme centrale de dématérialisation des marchés publics est prévue, qui regrouperait les adjudications ouvertes de marchés publics à tous les niveaux d'administration et réduirait fortement les obstacles à la participation de soumissionnaires, en particulier pour les entreprises de taille plus modeste et plus jeunes, ce qui améliorerait la concurrence. Des centrales d'achats existent à l'échelon fédéral et dans certains *Länder*. Néanmoins, il faudrait encourager davantage les initiatives conjointes d'achat des communes afin de profiter de la spécialisation et des économies d'échelle, notamment pour les achats de matériel

informatique et de logiciels (OECD, 2019^[169]). Toutefois, toujours à l'échelon fédéral, il est possible d'améliorer l'efficacité des achats, s'agissant en particulier de la passation de marchés dans le domaine de la défense. La qualité des équipements achetés est médiocre, les délais de livraison sont longs et les prix sont élevés (Bundesrechnungshof, 2022^[181]). Des améliorations sont urgentes pour garantir la mise en place efficace du fonds de défense doté de 100 milliards EUR.

Pour moderniser et procéder à la transformation numérique de l'administration publique et créer une culture d'analyse d'impact, il est capital d'améliorer le développement des compétences et les politiques de recrutement. L'administration publique pâtit de pénuries de main-d'œuvre et de la faiblesse de l'investissement dans les équipements TIC, ce qui fragilise les moyens de l'État à tous les niveaux d'administration (Schularick, 2021^[9]). Face aux pénuries grandissantes de main-d'œuvre qualifiée, le secteur public doit améliorer ses procédures de recrutement et investir davantage dans les compétences des agents en place (Nationaler Normenkontrollrat, 2021^[182]). La centralisation des procédures de recrutement, comme prévu actuellement à l'échelon fédéral, regrouperait les ressources et rehausserait la qualité du recrutement, et faciliterait la mobilité entre les institutions, ce qui améliorerait l'apprentissage entre pairs, la coordination et la coopération entre les différentes branches de l'État. Intégrer les postes administratifs de plus haut niveau dans les procédures de recrutement normalisées et ouvrir le recrutement à des candidats extérieurs et internationaux pourraient améliorer sensiblement les palettes de compétences en gestion et la qualité de l'organisation, et contribuer à rendre l'administration plus réactive, plus à l'écoute du client et moins risquophobe, s'agissant par exemple de l'utilisation des outils numériques. Améliorer les structures d'incitation à la performance et offrir des possibilités de formation suffisantes, en particulier s'agissant des compétences numériques, managériales et linguistiques, renforceraient le développement des compétences des agents en place. La création d'une académie du numérique (*Digitalakademie*) fédérale constitue à cet égard une avancée importante et devrait encourager les *Länder* à déployer des efforts similaires. Il faut introduire davantage de souplesse dans les grilles de salaires actuelles afin d'offrir de meilleures conditions pour des postes spécialisés qui se caractérisent par d'importantes pénuries, par exemple les experts en informatique, en planification des infrastructures et en passation de marchés, et mieux définir les parcours professionnels et les profils de poste afin de rivaliser avec le secteur privé et d'accélérer la modernisation du secteur public (European Commission, 2020^[183]).

Tableau 1.10. Recommandations antérieures et mesures prises concernant la modernisation de l'administration publique et l'amélioration de l'efficacité des dépenses

Recommandations	Mesures prises
Déployer plus largement les examens de dépenses aux niveaux de l'État fédéral et des <i>Länder</i> et en exploiter les résultats pour réaffecter les ressources entre les grands domaines d'action.	Depuis 2015, un mécanisme d'examen ciblé des dépenses est utilisé lors de la préparation du budget fédéral annuel. Cela étant, le périmètre des examens de dépenses publiques reste limité, en particulier dans les <i>Länder</i> qui sont constitutionnellement autonomes pour ce qui est de la gestion de leurs budgets.
Renforcer les capacités de planification locales grâce à une plus grande collaboration entre les municipalités, à des formations et à l'augmentation du personnel occupant des postes techniques clés.	Un accord programmé entre le gouvernement fédéral et les États fédérés en vue d'accélérer la planification, l'approbation et la mise en œuvre des projets d'infrastructure est encore en suspens. Au niveau fédéral, les capacités de conseil en interne ont été renforcées par la création de <i>PD Advisors to the Public Sector GmbH</i> , entreprise de conseil détenue à 100 % par l'État, qui dispense également ses services aux <i>Länder</i> et aux municipalités.
Accélérer les progrès vers une administration numérique et un secteur public fondé sur les données, en accordant la priorité aux services à fort impact, à la collaboration entre les différents niveaux de l'administration et aux données publiques ouvertes et collecter et utiliser systématiquement les données tirées des procédures de passation des marchés publics.	En janvier 2023, l'objectif d'assurer un accès en ligne aux services publics comme l'impose la Loi sur l'accès en ligne restait encore à atteindre.
Charger un organisme consultatif indépendant de préparer un plan stratégique à long terme pour les infrastructures.	Aucune mesure n'a été prise.
Rationaliser les procédures de planification et renforcer la passation des marchés publics en améliorant la collecte et la compilation de données.	Les procédures de planification des projets d'infrastructure liés aux énergies renouvelables et au réseau électrique ont été simplifiées en 2022. En vertu d'une décision récente du gouvernement fédéral, le champ d'application de ces procédures de planification simplifiées sera étendu à certains projets prioritaires d'infrastructures ferroviaires et routières. Une base de données centralisée recueille et publie les informations concernant les marchés publics à tous les échelons administratifs depuis 2021. Cependant, les taux de réponse sont faibles en raison d'une couverture insuffisante des marchés publics dématérialisés et d'une lourde charge administrative pour de nombreuses communes.

Accroître l'offre de main-d'œuvre pour réduire les pressions budgétaires sur le système de retraite

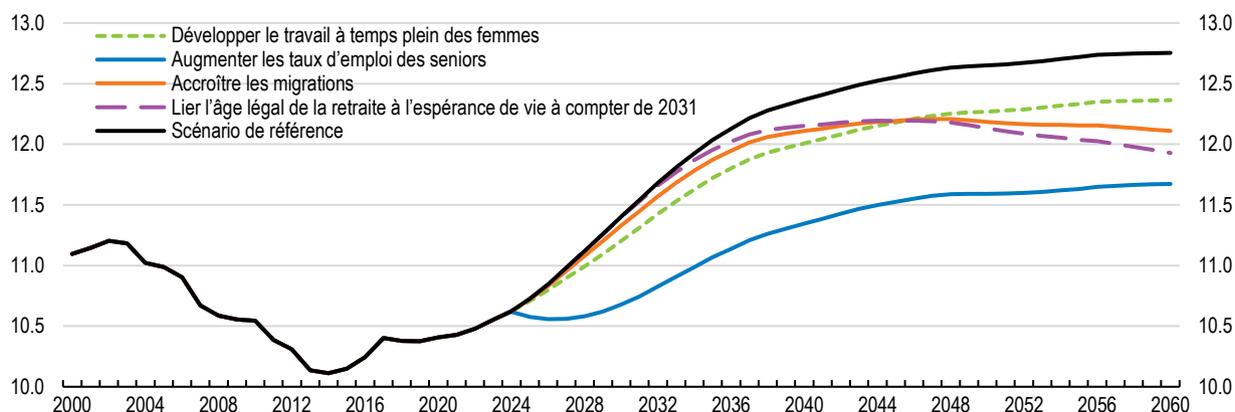
En l'absence de nouveaux changements d'orientation, le vieillissement rapide de la population augmentera les dépenses publiques annuelles consacrées aux pensions de retraite d'environ 2 points de pourcentage du PIB jusqu'en 2040 (Graphique 1.2). Les récents efforts de réforme ne sont pas suffisants pour stabiliser le système de retraite. Après le relèvement de l'âge de la retraite à 67 ans en 2007, l'adoption de mesures généreuses de retraite anticipée comme le dispositif *Rente mit 45 Beitragsjahren*, qui permet aux personnes ayant travaillé pendant au moins 45 ans de prendre leur retraite sans perte de droits à pension, a réduit les incitations à travailler plus longtemps.

En 2018, un niveau plancher pour le taux de remplacement (48 %) et un niveau plafond pour le taux de cotisation (20 %) ont été fixés jusqu'en 2025. Le gouvernement projette de rendre permanent le seuil relatif au taux de remplacement. S'il tenait cet engagement, cela accentuerait fortement les tensions sur les dépenses et réduirait les marges de manœuvre budgétaires disponibles pour financer les investissements publics et d'autres dépenses essentielles (BMWi, 2021^[184]) (Bundesbank, 2022^[185]). Il est impératif de mieux équilibrer la répartition des charges entre les cotisants et les bénéficiaires d'une pension de retraite, y compris entre les générations. Cela étant, le risque de pauvreté des personnes âgées étant relativement élevé par comparaison avec d'autres pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, ce dispositif pourrait passer par une pension minimale garantie ou une revalorisation de la garantie de revenu minimal existante destinée aux personnes âgées.

Il est indispensable de créer les conditions nécessaires pour que les seniors travaillent plus longtemps afin de stabiliser le système de retraite. L'Allemagne a accompli des progrès remarquables en termes de renforcement de l'emploi des seniors. Le taux d'emploi des personnes âgées de 60 à 64 ans n'a cessé de croître entre 2000 et 2021, passant de 20 % à 61 %. Néanmoins, alors que l'âge moyen de départ à la retraite a fortement augmenté au cours des années 2000, il n'a guère changé depuis 2012 (BMAS, 2022_[186]). L'âge effectif moyen de sortie du marché du travail s'établit à 63 ans pour les hommes et les femmes, ce qui reste inférieur d'environ un an à la moyenne de l'OCDE pour les hommes et de 0.2 an seulement pour les femmes (OECD, 2021_[187]). L'utilisation fréquente des voies d'accès anticipé à la retraite maintient l'âge effectif de départ à la retraite nettement en deçà de l'âge légal de la retraite, qui est actuellement de 66 ans et atteindra 67 ans en 2031 (voir ci-après). Des simulations fondées sur le modèle à long terme de l'OCDE montrent que rehausser encore le taux d'emploi des seniors serait la solution la plus efficace pour stabiliser le système de retraite et réduire les tensions budgétaires, par rapport à d'autres scénarios comme accroître l'immigration, faire augmenter le taux d'activité féminine ou lier l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie à compter de 2031 (Graphique 1.33). Promouvoir un allongement de la vie active devrait aller de pair avec le fait de permettre aux femmes de travailler davantage. Cela suppose d'élargir encore l'accès aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, notamment en facilitant la prestation des services de garde d'enfants en petits groupes et des services d'accueil à plein temps des jeunes enfants et en améliorant leur qualité, ainsi que de réformer le régime d'imposition commune des couples (voir ci-avant et la précédente *Étude économique de l'OCDE sur l'Allemagne*). Faciliter l'immigration de main-d'œuvre qualifiée renforcerait la croissance potentielle et contribuerait à stabiliser le système de retraite, puisque cela ferait augmenter le nombre de cotisants (voir ci-avant). Lier l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie à partir de 2031 est une mesure nécessaire pour stabiliser le système de retraite à plus long terme. À moyen terme, il faudrait concentrer les efforts sur le relèvement de l'âge effectif de la retraite.

Graphique 1.33. Il est capital de repousser l'âge effectif de la retraite pour stabiliser les dépenses de retraite

Dépenses publiques de retraite (en % du PIB)



Note : Les courbes illustrent les effets de différents scénarios de dépenses publiques de retraite en Allemagne en utilisant la méthodologie de (Guillemette et Turner, 2021_[3]). Le scénario « Développer le travail à temps plein des femmes » suppose que la part des femmes travaillant à temps partiel est ramenée au niveau de celle du Danemark jusqu'en 2035. Le scénario « Augmenter les taux d'emploi des seniors » suppose que l'âge effectif de la retraite est repoussé de 0.6 an jusqu'en 2029 par rapport au scénario de référence (et de 1.6 an jusqu'en 2045). Le scénario « Accroître les migrations » utilise les projections démographiques de l'Office fédéral de la statistique (Destatis, *Statistisches Bundesamt*) qui supposent des flux nets d'immigration importants durant la période couverte par les projections (300 000 par an à compter de 2030), tandis que le scénario de référence se fonde sur l'hypothèse de référence de Destatis de 206 000 migrants par an.

Source : Modèle à long terme de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/qh1wgs>

Il est essentiel de réduire les contre-incitations fiscales à travailler plus longtemps pour allonger la vie active. Depuis 2014, les personnes ayant travaillé pendant au moins 45 ans peuvent partir à la retraite sans perte de droits à pension. Pour les personnes qui cumulent au moins 35 années de travail, les réductions des pensions perçues en cas de retraite anticipée sont nettement moindres que dans les autres pays de l'OCDE, ce qui explique la proportion relativement élevée de travailleurs qui partent à la retraite de manière précoce et acceptent de toucher une pension réduite (OECD, 2021_[187]). En outre, depuis 2017, il est possible de cumuler une pension partielle et un salaire de manière plus souple, sans perte de droits à pension, avant d'atteindre l'âge légal de la retraite (*Flexi-Rente*). Cela incite à accroître l'offre de main-d'œuvre pour les personnes qui sont parties à la retraite de manière précoce mais pourrait dans le même temps encourager la retraite anticipée. La *Flexi-Rente* incite aussi à continuer à travailler après l'âge légal de la retraite en instaurant la possibilité d'augmenter les pensions de retraite si les personnes concernées travaillent plus longtemps. Pour inciter davantage à travailler plus longtemps, il est impératif de revoir les mesures de retraite anticipée et d'évaluer les dispositifs d'incitations de la *Flexi-Rente* et, à terme, de les adapter. Il faudrait évaluer soigneusement la suppression du plafond des salaires qui ne sont pas déduits des droits à pension perçus avant l'âge légal de la retraite, puisque cela pourrait encore renforcer les incitations à partir à la retraite plus tôt.

Pour encourager un allongement de la vie active, il est en outre indispensable d'améliorer la formation des adultes. En raison des pénuries grandissantes de main-d'œuvre, les entreprises sont davantage incitées à garder à leur service les salariés âgés. Alors que seulement 26 % des entreprises souhaitaient maintenir à leur service les salariés qui pouvaient prétendre à une pension de retraite en 2015, cette proportion a augmenté pour atteindre 58 % en 2018. Cependant, plus de la moitié des travailleurs, qui sont restés dans les effectifs après avoir atteint l'âge légal de la retraite, ont basculé vers un emploi à temps partiel, essentiellement des emplois marginaux (*Minijobs*) qui sont exonérés de cotisations de sécurité sociale (Westermeier et Wolf, 2020_[188]). Pour favoriser l'exercice d'un emploi régulier par les travailleurs âgés, il faut en permanence mettre à niveau leurs compétences, notamment numériques. Les seniors dotés de meilleures compétences numériques de base ont davantage de chances d'occuper un emploi, perçoivent des salaires plus élevés et risquent moins d'être remplacés par les technologies (Falck, Lindlacher et Wiederhold, 2022_[189]). Cependant, les travailleurs âgés sont beaucoup moins susceptibles de participer aux programmes de formation des adultes, ce qui s'explique principalement par l'âgisme dont font preuve les employeurs, les contraintes horaires au travail, ainsi que des possibilités de formation limitées ou inadaptées, mais aussi par les compétences de base plus faibles et la moindre motivation des seniors (OECD, 2021_[190] ; OECD, 2019_[191] ; van Dalen et Henkens, 2019_[192]). Une mesure prometteuse pour combler le déficit de participation a été prise par la Loi sur les possibilités de développement des compétences (*Qualifizierungschancengesetz*) et la Loi sur le travail de demain (*Arbeit-von-morgen-Gesetz*), qui prennent en charge le coût de la formation des travailleurs de plus de 45 ans pour les PME. Toutefois, les programmes d'éducation et de formation professionnelles continues doivent être mieux ciblés et adaptés aux seniors, par exemple en apportant une aide plus importante à l'utilisation d'outils numériques d'apprentissage, et associés à des services d'orientation professionnelle ciblés (KOFA, 2022_[193] ; OECD, 2019_[191]).

Les conditions de travail devront s'adapter pour encourager un allongement de la vie active. Repousser l'âge de la retraite des femmes de 60 à 63 ans a augmenté les maladies psychologiques, l'obésité et l'arthrose chez les femmes concernées par la réforme, sachant que de nombreux employeurs n'ont pas adapté les conditions de travail (Barschkett, Geyer et Haan, 2022_[194]). Il est indispensable d'améliorer les services de santé préventive sur le lieu de travail pour permettre un allongement de la vie active. Pour adapter les conditions de travail aux besoins et aux capacités des salariés âgés, les entreprises devraient proposer des horaires plus souples, davantage de travail à temps partiel et plus de vacances et élargir les dispositifs de travail à domicile (KOFA, 2022_[193]). Favoriser un allongement de la vie active est aussi essentiel pour le secteur public. En 2018, seuls 20 % des employeurs publics prévoyaient de garder à leur service leurs agents pouvant prétendre à la retraite, soit un chiffre nettement inférieur à la moyenne dans le secteur privé (Westermeier et Wolf, 2020_[188]).

Les projets de renforcer les piliers par capitalisation du système de retraite sont une bonne chose mais ils devraient être amplifiés. Les actuels plans de retraite individuels par capitalisation (*Riester-Rente*) sont décentralisés et prennent essentiellement la forme de produits d'assurance, ce qui restreint les possibilités d'investissement et se traduit par des commissions élevées et de faibles taux de rendement escomptés, d'où l'intérêt limité qu'ils suscitent (BMF, 2022^[195]). Le gouvernement projette de mettre en place un produit de placement normalisé assorti d'une option de retrait, ce qui pourrait réduire les coûts et accroître les rendements et la participation à des régimes de retraite individuels par capitalisation. Un fonds financé par l'endettement de 10 milliards EUR sera créé, qui transfèrera les produits de ses placements au régime de retraite public dans les années 2030. Cela pourrait certes contribuer à réduire les pressions budgétaires exercées par le régime de retraite public, mais le succès de cette mesure dépend énormément de l'écart de taux d'intérêt entre les rendements des emprunts d'État et des actions. Dans un contexte d'incertitude accrue, de resserrement de la politique monétaire et de hausse de l'endettement, la marge pour exploiter l'écart de taux d'intérêt pourrait être très restreinte. Autoriser le nouveau fonds public ainsi que les plans de retraite individuels à investir une partie de leurs actifs dans des fonds de capital-risque pour de nouvelles entreprises pourrait améliorer les rendements et stimuler l'innovation et le dynamisme des entreprises.

Tableau 1.11. Recommandations antérieures et mesures prises concernant les retraites

Recommandations	Mesures prises
Indexer l'âge d'ouverture des droits à la retraite sur l'espérance de vie.	Aucune mesure n'a été prise.
Rendre obligatoire l'affiliation au système public de retraite des travailleurs indépendants qui ne sont pas couverts par une assurance-vieillesse.	Le traité de coalition prévoit la mise en place d'une obligation d'ouvrir des droits aux prestations de retraite au bénéfice des nouveaux travailleurs indépendants. Ces personnes seront couvertes par le système public de retraite si elles n'optent pas pour un régime d'assurance retraite privée. Le projet de loi correspondant est encore en instance.
Augmenter la surcote pour faire valoir plus tardivement ses droits à pension et ne pas réduire les pensions des retraités qui travaillent.	Le seuil des salaires qui ne sont pas déduits des prestations de retraite est supprimé à compter de 2023.
Réduire les frais de gestion des plans d'épargne-retraite individuels subventionnés en améliorant la comparabilité entre les prestataires.	Aucune mesure n'a été prise.
Supprimer les obstacles à la transférabilité des pensions de la fonction publique.	Aucune mesure n'a été prise.
Renforcer les contrôles sur les engagements de pension directs des employeurs. Moduler les contributions au système de mutualisation des risques en fonction des indicateurs de risque.	Aucune mesure n'a été prise.

Principales conclusions et recommandations (principales recommandations en gras)

Principales conclusions	Recommandations
Actualiser la politique budgétaire et remédier aux risques sur les marchés de capitaux	
L'inflation sous-jacente et les salaires sont en hausse. La politique budgétaire accentuera les tensions inflationnistes si les prix de l'énergie et les subventions correspondantes restent élevés.	Éviter toute orientation expansionniste de la politique budgétaire pour contenir les tensions inflationnistes, mais se tenir prêt à aider les ménages vulnérables.
Du fait de leur conception, les aides énergétiques et le dispositif de chômage partiel risquent d'entraver le redéploiement des facteurs de production vers les secteurs et les entreprises florissants et d'exacerber les pénuries de main-d'œuvre qualifiée.	Accélérer le développement des infrastructures de données et informatiques pour mieux cibler les aides sur les ménages et les entreprises vulnérables. Revoir la conception du dispositif de chômage partiel pour améliorer les incitations à la formation et à la recherche d'emploi.
La multiplication des fonds extrabudgétaires à l'échelon fédéral et au niveau des États fédérés (<i>Länder</i>) réduit la transparence et affaiblit la crédibilité du dispositif national de frein à l'endettement. Les besoins d'investissement sont considérables.	Intégrer progressivement les fonds extrabudgétaires dans le budget de base, tout en assouplissant les règles budgétaires pour permettre des dépenses d'investissements adéquates.
L'État fédéral finance une part croissante des dépenses des niveaux d'administration inférieurs, pour laquelle ils ne sont guère tenus de rendre des comptes et peu incités à faire preuve d'efficacité.	Favoriser une culture de l'analyse d'impact en mettant en place les infrastructures de partage de données nécessaires, en renforçant les examens de dépenses dans le cadre des procédures budgétaires, et en encourageant l'apprentissage entre pairs à tous les niveaux d'administration.
La surchauffe des marchés du logement, la montée des taux d'intérêt et le recul des revenus réels ont accentué les risques liés à la dette des ménages. La persistance de prix élevés de l'énergie pourrait exacerber les risques liés à la dette des entreprises à forte intensité énergétique.	Maintenir l'orientation de la politique macroprudentielle, qui a été récemment durcie, afin de préserver la stabilité financière et continuer d'améliorer les données sur les critères d'octroi des prêts et les profils de risque des emprunteurs.
L'épargne des entreprises et des ménages est volumineuse, et souvent investie à l'étranger. De nombreuses entreprises jeunes et innovantes ont des difficultés à accéder aux capitaux de croissance.	Autoriser les organismes de retraite publics et privés ainsi que les gestionnaires de plans d'épargne-retraite à investir une part plus importante de leurs actifs dans des fonds de capital-risque.
Réformer le système fiscal	
Compte tenu du régime d'imposition commune des couples et de la réglementation applicable aux emplois marginaux (<i>Minijobs</i>), la structure des taux d'imposition du travail se caractérise pour les deuxièmes apporteurs de revenu par une pente qui s'accroît brutalement, ce qui réduit les incitations au travail, en particulier pour les femmes.	Renforcer les incitations au travail pour les deuxièmes apporteurs de revenu et les salariés faiblement rémunérés en réformant le régime d'imposition commune des couples, tout en abaissant le seuil de revenu à partir duquel les cotisations de sécurité sociale augmentent progressivement.
La forte inflation tire vers le haut les taux d'imposition effectifs des revenus, en particulier pour les personnes ayant des revenus d'activité faibles ou moyens, et réduit l'offre de main-d'œuvre.	Alléger l'impôt sur le revenu des personnes physiques en revoyant à la hausse les abattements et en réduisant les taux.
Les généreuses exonérations d'impôts sur les successions et les donations ont pour effet de réduire fortement les taux d'imposition effectifs, en particulier pour les ménages les plus aisés. Les inégalités de patrimoine sont fortes.	Abaisser les seuils d'exonération d'impôts sur les donations et les successions ainsi que les exonérations accordées au titre des actifs professionnels, tout en allongeant les délais de paiement échelonné des impôts.
Les dépenses fiscales importantes liées aux revenus provenant de la vente ou de la location de biens immobiliers faussent l'affectation du capital, contribuent à la hausse des prix des logements et creusent les inégalités. Les exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont coûteuses et régressives.	Améliorer le recouvrement de l'impôt et réduire les distorsions en supprimant les dépenses liées aux revenus provenant de la vente ou de la location de biens immobiliers ainsi que les exonérations de TVA.
Les recettes d'impôts sur la propriété immobilière, qui reviennent aux communes, sont faibles, alors que les prix des logements et des terrains ont fortement augmenté. Les difficultés financières de nombreuses communes et les amples fluctuations de leurs recettes compliquent des investissements en infrastructures indispensables.	Mettre à profit l'actualisation en cours des valeurs des biens immobiliers pour améliorer le lien entre la fiscalité du patrimoine et la valeur des actifs et collecter des recettes supplémentaires.
Améliorer l'application de la législation fiscale	
Les estimations du manque à gagner fiscal par type d'impôt permettent de contraindre les pouvoirs publics à rendre des comptes et de mieux cibler les efforts déployés pour faire respecter la législation fiscale. En Allemagne, ces informations ne sont pas disponibles, pour des motifs de protection des données et des raisons informatiques, mais une plateforme consacrée à des études fiscales empiriques est en cours de création.	Mettre en place les nécessaires infrastructures informatiques et de partage de données et créer un institut fiscal indépendant pour réunir et publier des informations sur les manques à gagner fiscaux, y compris au niveau des <i>Länder</i> , et analyser les effets des réformes fiscales prévues.
La perception de l'impôt et l'application de la législation fiscale sont du ressort des <i>Länder</i> , y compris pour les impôts partagés entre ceux-ci et l'État fédéral, ce qui favorise un sous-investissement dans le recouvrement des impôts.	Fixer des orientations contraignantes sur les capacités et les performances des <i>Länder</i> en matière d'application de la législation fiscale, estimer les manques à gagner fiscaux spécifiques aux <i>Länder</i>, et porter régulièrement à l'attention du public les lignes directrices qui leur sont applicables ainsi que les résultats qu'ils ont obtenus.

Il est possible que la fraude et l'évasion fiscales amputent de 9 % environ les recettes de TVA. L'utilisation des espèces reste largement répandue, ce qui facilite le blanchiment de capitaux et la fraude à la TVA.	Rendre obligatoire pour toutes les entreprises l'utilisation de caisses enregistreuseuses électroniques et de systèmes de facturation électronique automatique, intégrant une procédure de compensation électronique en cas de franchissement de frontière, et plafonner les paiements en espèces.
La coopération et la coordination entre les administrations fiscales et les ministères publics des <i>Länder</i> sont faibles en raison des lacunes des données et des infrastructures informatiques et des règles relatives au secret fiscal.	Autoriser la mise en regard des registres concernant différents types d'impôt et les recoupements avec d'autres sources de données, notamment en créant un identifiant électronique unique pour les sociétés.
Lutter contre le blanchiment de capitaux et la corruption	
Le registre de transparence concernant les bénéficiaires effectifs est incomplet, en raison de lacunes dans l'application des lois et la vérification des informations. Cela entrave les enquêtes et l'exécution des sanctions et facilite la fraude fiscale, notamment en lien avec les revenus immobiliers.	Accélérer la numérisation et la mise en relation des registres communaux relatifs aux activités commerciales, aux biens immobiliers et aux entreprises et autoriser le recoupement de ces informations avec d'autres données, notamment concernant les comptes bancaires et les actifs financiers.
Des contraintes de capacités et l'insuffisance de la coopération et de l'échange de données entre les autorités responsables de l'application de la législation fiscale et les autorités répressives au niveau des <i>Länder</i> compliquent la lutte contre le blanchiment de capitaux et la délinquance fiscale.	Mettre à exécution le projet de création d'une police financière fédérale et améliorer la coopération et l'analyse de données entre les différents niveaux d'administration ainsi que le respect des obligations déclaratives.
La transparence laisse à désirer en matière de financement des campagnes électorales et des partis politiques, étant donné que les seuils à partir desquels les dons individuels doivent être immédiatement rendus publics sont élevés, et qu'il existe de nombreuses lacunes concernant les activités de parrainage et le financement des campagnes électorales. Par ailleurs, il n'existe pas de plafonds applicables aux dons faits aux partis politiques ni au financement des campagnes électorales.	Créer un organisme indépendant et une base de données centralisée, qui soit actualisée et librement accessible, sur les dons, les activités de parrainage et le financement des campagnes électorales.
Le nouveau registre de transparence relatif aux activités de lobbying exclut certains organismes de lobbying et les échelons inférieurs de l'administration, alors qu'ils font l'objet de nombreuses activités de lobbying visant à influencer sur les projets de loi.	Affecter du personnel et des ressources informatiques suffisants à la constitution du nouveau registre des lobbyistes et à l'application des règles le concernant, élargir sa portée, en y incluant les contacts avec les échelons inférieurs de l'administration, et prévoir l'établissement d'une empreinte législative et réglementaire.
Améliorer l'efficacité des dépenses et convertir l'administration publique au numérique	
Il manque des normes communes obligatoires sur la conception et la mise en relation des données et des outils informatiques entre niveaux d'administration, ce qui entrave la transformation numérique des services publics.	Définir des normes informatiques communes obligatoires et favoriser l'harmonisation des procédures administratives et l'élaboration conjointe de logiciels entre les différents niveaux d'administration.
La législation empêche la consultation, le croisement et l'analyse d'ensembles de microdonnées administratives, ce qui fait obstacle à l'amélioration du ciblage des politiques publiques et de l'évaluation de leur impact.	Permettre de consulter, de croiser et d'analyser les ensembles de données administratives entre différents niveaux d'administration, tout en garantissant un niveau élevé de protection et de confidentialité des données.
La passation des marchés publics est fortement décentralisée aux niveaux inférieurs d'administration, ce qui ouvre des perspectives d'économies d'échelle et de spécialisation pouvant déboucher sur des gains considérables, en particulier s'agissant de la transformation numérique des services publics. Des asymétries d'information limitent le jeu de la concurrence dans le cadre des appels d'offres.	Mettre à exécution le projet de création d'une plateforme centralisée et transparente de passation électronique des marchés publics pour les appels d'offres de tous les niveaux d'administration, et favoriser les initiatives conjointes de passation de marchés entre communes par le biais d'incitations financières.
La transformation numérique du secteur public passe par une actualisation des compétences des salariés du secteur public. Les pénuries de main-d'œuvre qualifiée s'accroissent	Améliorer les procédures de recrutement standardisées (en intégrant dans leur champ d'application les postes administratifs de haut niveau) ainsi que les structures d'incitation à la performance, et offrir des possibilités de formation suffisantes, en particulier s'agissant des compétences numériques, managériales et linguistiques.
Améliorer l'offre de main-d'œuvre et réduire les tensions budgétaires liées au système de retraite	
L'âge effectif de sortie du marché du travail est toujours très inférieur à l'âge légal du départ à la retraite. Il existe de fortes incitations à la cessation anticipée d'activité, et de nombreux seniors ont des difficultés à actualiser leurs compétences.	Réduire les incitations à la retraite anticipée, tout en coopérant avec les employeurs pour améliorer les possibilités de formation des adultes offertes aux seniors et leurs conditions de travail.
Les résultats scolaires des enfants issus de milieux défavorisés sont médiocres. L'accès aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants est limité, du fait du caractère informel et décentralisé des procédures d'inscription, qui représente un obstacle pour les ménages défavorisés.	Élargir encore l'accès à l'éducation préscolaire en centralisant les procédures d'inscription dans les municipalités. Améliorer la qualité de l'éducation de base en réalisant des évaluations des performances, de façon à mieux cibler le soutien sur les enfants ayant de faibles résultats scolaires.

<p>Le nombre de places vacantes dans l'éducation et la formation professionnelles augmente, malgré le grand nombre de candidats qui ne reçoivent pas de proposition pertinente.</p>	<p>Améliorer le système de transition de l'EFP par une meilleure coordination entre les différents niveaux d'administration, en fournissant systématiquement des services d'information et d'orientation et en renforçant la formation en milieu professionnel.</p>
<p>La complexité et la lenteur des procédures administratives d'octroi des permis de travail, conjuguées à une dématérialisation insuffisante qui ralentit le processus de délivrance des visas, sont source d'incertitude et de coûts élevés pour les immigrants et leurs employeurs potentiels.</p>	<p>Accélérer la dématérialisation des procédures administratives relatives aux immigrants, notamment en matière de délivrance des visas, et améliorer la coordination des différents processus au sein de services centralisés chargés des migrations au niveau des <i>Länder</i>.</p>

Références

- Abrizio, S. et al. (2022), « Market Size and Supply Disruptions: Sharing the Pain from a Russian Gas Shut-off to the EU », *IMW Working Paper*, vol. 2022/143. [27]
- Allain-Dupré, D., C. Hulbert et M. Vincent (2017), « Subnational Infrastructure Investment in OECD Countries: Trends and Key Governance Levers », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2017/05, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e9077df7-en>. [170]
- Alstadsæter, A., N. Johannesen et G. Zucman (2019), « Tax Evasion and Inequality », *American Economic Review*, vol. 109/6, pp. 2073-2103, <https://doi.org/10.1257/aer.20172043>. [110]
- Altavilla, C., F. Canova et M. Ciccarelli (2020), « Mending the broken link: Heterogeneous bank lending rates and monetary policy pass-through », *Journal of Monetary Economics*, vol. 110, pp. 81-98, <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2019.01.001>. [30]
- Asatryan, Z., F. Heinemann et J. Nover (2022), « The Other Government: State-Owned Enterprises in Germany and their Implications for the Core Public Sector », *ZEW Expert Brief*, vol. 8. [62]
- Azahaf, N. (2020), *Fostering transnational skills partnerships in Germany*, Bertelsmann Stiftung. [42]
- Aziakpono, M. et M. Wilson (2013), « Interest Rate Pass-through and Monetary Policy Regimes in South Africa », *African Economic Research Consortium*. [203]
- BA (2022), *Gemeldete Arbeitsstellen nach Berufen (Engpassanalyse)*, Bundesagentur fuer Arbeit. [40]
- Bachmann et al., R. (2022), « How it can be done », *ECON tribute Policy Brief*, vol. 34. [21]
- Bachmann, R., A. Peichl et R. Riphahn (2021), « Bessere Daten – bessere Politik », *Franfurter Allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/ggq-aehej>. [173]
- Bach, S. (2021), « Aktuelle Reformvorschläge zum Einkommensteuertarif », *Wirtschaftsdienst*, vol. 101/8, pp. 606-614, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2979-1>. [78]
- Bach, S. et S. Eichfelder (2021), « Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen », *DIW Wochenbericht*, vol. 27. [83]
- Bach, S. et al. (2020), « Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss », *DIW Wochenbericht*, vol. 41. [68]
- Baer, H. et al. (2023), *Klima- und Finanzpolitik zusammendenken: Wechselwirkungen und Zielkonflikte*, Bertelsmann Stiftung. [7]
- Balestra, C. et R. Tonkin (2018), « Inequalities in household wealth across OECD countries : Evidence from the OECD Wealth Distribution Database », *OECD Statistics Working Papers*, n° 2018/01, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7e1bf673-en>. [89]
- Barnes, S. et al. (2021), « The impact of COVID-19 on corporate fragility in the United Kingdom: Insights from a new calibrated firm-level Corporate Sector Agent-Based (CAB) Model », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1674, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6805eed-en>. [17]

- Barschkett, M., J. Geyer et P. Haan (2022), « Anhebung des Renteneintrittsalters hat negative Konsequenzen für die Gesundheit », *DIW Wochenbericht*, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2022-41-1. [194]
- Bastani, S. et D. Waldenström (2021), « Perceptions of Inherited Wealth and the Support for Inheritance Taxation », *Economica*, vol. 88/350, pp. 532-569, <https://doi.org/10.1111/ecca.12359>. [102]
- Battistini, N., J. Gareis et R. Moreno (2022), « The impact of rising mortgage rates on the euro area housing market », *ECB Economic Bulletin*, vol. 6. [34]
- Beckmannshagen, M. et C. Schröder (2022), « Entwicklung der Arbeitszeiten treibt die Ungleichheit der Erwerbseinkommen », *DIW Wochenbericht*, vol. 33/34, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2022-33-1. [63]
- Bennedsen, M. et K. Nielsen (2016), *Governance of family firms in Denmark: The economic consequences of ownership change in Denmark*, Copenhagen Business School. [97]
- Bennedsen, M. et al. (2007), « Inside the Family Firm: The Role of Families in Succession Decisions and Performance », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122/2, pp. 647-691, <https://doi.org/10.1162/qjec.122.2.647>. [98]
- BIBB (2022), *BIBB Datenreport 2022*. [45]
- Bickmann, M., R. Grundke et D. Smith (forthcoming), « Saving the German growth model - the importance of migration for maintaining competitiveness ». [1]
- Bischof et al., J. (2022), *The German Business Panel: Evidence on Accounting and Business Taxation*. [198]
- Bischof, J. et al. (2021), « The Importance of Cost Structure for the Effectiveness of State Aid », *Wirtschaftsdienst*, vol. 101/7, pp. 536-543, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2962-x>. [16]
- Black, S. et al. (2021), « Scaling up Climate Mitigation Policy in Germany », *IMF Working Paper Series*, n° 21/241, IMF. [81]
- Bloemer, M. et al. (2021), « Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung », *Ifo Schnelldienst*, vol. 74/10. [64]
- Bloemer, M. et V. Consiglio (2022), « Reform der Mini- und Midijobs: Verschärft die Ampel-Koalition die Teilzeitfalle? », *Ifo Schnelldienst*, vol. 4. [67]
- Bloom, N. et J. Van Reenen (2010), « Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24/1, pp. 203-224, <https://doi.org/10.1257/jep.24.1.203>. [99]
- BMAS (2022), *Rentenversicherungsbericht 2022*, Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales. [186]
- BMF (2022), *Kapitalgedeckte Rente: Ein neuer Anlauf?*, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen,. [195]
- BMF (2022), *Stepping up the fight against financial crime*, Bundesministerium fuer Finanzen. [142]
- BMF (2021), *28. Subventionsbericht des Bundes*, Bundesministerium der Finanzen. [93]

- BMF (2020), *National Risk Analysis on Combating Money Laundering and Terrorist Financing - Preliminary Investigations and Criminal Proceedings against Money Laundering in Germany from 2014-16.*, Bundesministerium der Finanzen. [147]
- BMF (2020), *Notwendigkeit, Potenzial und Ansatzpunkte einer Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik*, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. [115]
- BMF (2019), *Erste Nationale Risikoanalyse - Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung*, Bundesministerium der Finanzen. [148]
- BMF (2004), *Effizienz und Effektivität in der Steuerverwaltung -Positionspapier des Bundesministeriums der Finanzen*, Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland. [118]
- BMWi (2021), *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <http://www.bmwi.de>. [184]
- BMWK (2022), « Quo vadis Potenzialschaetzung », *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, vol. November 2022. [201]
- BMWK (2022), *Überblickspapier Corona-Hilfen*. [15]
- BMWK (2022), *Vergabestatistik - Bericht fuer das erste Halbjahr 2021*, Bundesministerium fuer Wirtschaft und Klimaschutz. [180]
- BMWK (2021), *Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise*, Bundesministerium fuer Wirtschaft und Klimaschutz. [5]
- Bock-Famulla, K. et al. (2022), « Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2022 », <https://doi.org/10.11586/2022066>. [50]
- Böhringer, C., T. Rutherford et J. Schneider (2021), « The incidence of CO2 emissions pricing under alternative international market responses », *Energy Economics*, vol. 101, p. 105404, <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105404>. [23]
- Bomare, J. et S. Le Guern Herry (2022), « Will we ever be able to track offshore wealth? Evidence from the offshore real estate market in the UK », *EU Tax Observatory Working Paper*, vol. 4. [96]
- Braml, M. et G. Felbermayr (2021), « The EU self-surplus puzzle: an indication of VAT fraud? », *International Tax and Public Finance*, vol. 29/5, pp. 1075-1097, <https://doi.org/10.1007/s10797-021-09713-x>. [124]
- Bruckmeier, K. et al. (2022), « Reform der geringfügigen Beschäftigung Reform der geringfügigen Beschäftigung », *IAB Stellungnahme*, <https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0222.pdf> (consulté le 20 septembre 2022). [69]
- Budras, C. (2022), « Mit der Windkraft schneller zum Ziel », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/-gqe-auu8k>. [171]
- Bundesagentur fuer Arbeit (2022), « Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Maennern 2021 », *Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Juni 2022*. [70]
- Bundesbank (2023), *Monthly Report February 2023*. [51]

- Bundesbank (2022), « Die Schuldenbremse des Bundes: », *Monatsbericht April*, vol. 53. [61]
- Bundesbank (2022), « Financial Stability Review ». [33]
- Bundesbank (2022), « Länderfinanzen 2021: Überschuss und zusätzliche Reserven aus Notlagenkrediten », *Monatsbericht Oktober 2022*, vol. 15. [59]
- Bundesbank (2022), *Monthly report April 2022*. [58]
- Bundesbank (2022), *Monthly report February 2022*. [56]
- Bundesbank (2022), « Monthly Report November 2022 », vol. 71. [14]
- Bundesbank (2022), *Pension insurance scheme: long-term scenarios and reform options*. [185]
- Bundesgerichtshof (2022), *BGH entscheidet zur Strafbarkeit wegen Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern in der sog. Maskenaffäre*. [152]
- Bundesnetzagentur (2023), *Bericht zu Stand und Entwicklung der Versorgungssicherheit im Bereich der Versorgung mit Elektrizität*. [26]
- Bundesrechnungshof (2022), *Korruptionsprävention im größten Beschaffungssamt der Bundeswehr seit Jahren mangelhaft*, Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). [181]
- Bundesrechnungshof (2020), *Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über Maßnahmen zur Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung – Chancen der Digitalisierung nutzen*, Deutscher Bundestag, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/240/1924000.pdf>. [120]
- Burger, A. et W. Bretschneider (2021), *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*, Umweltbundesamt. [175]
- Calligaris, S. et al. (forthcoming), « Employment dynamics across firms during Covid-19: The role of job retention schemes », *OECD Economics Department Working Paper*. [20]
- Collin, M., F. Hollenbach et D. Szakonyi (2022), « The Impact of Beneficial Ownership Transparency on Illicit Purchases of U.S. Property. », *Brookings Global Working Paper*. [138]
- Demmou, L. et al. (2021), « Insolvency and debt overhang following the COVID-19 outbreak: Assessment of risks and policy responses », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1651, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/747a8226-en>. [12]
- Destatis (2022), *Festgesetztes Betriebsvermögen bei Schenkungen 2021 mehr als verdoppelt*, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_308_736.html. [90]
- Deutscher Bundestag (2021), *19. Wahlperiode, Drucksache 19/30492*, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/304/1930492.pdf>. [151]
- Deutscher Bundestag (2021), *Beschlussempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes*, Deutscher Bundestag. [164]
- DIHK (2022), *DIHK Business Survey Early Summer 2022*, Deutsche Industrie und Handelskammer. [39]
- Dinauer, R., A. Kammerer et K. Ott (2022), « Das Problem beginnt dort, wo dem Fiskus etwas vorgespielt wird », *Sueddeutsche Zeitung*. [105]

- DIPF (2022), *Bildung in Deutschland 2022*, Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation. [46]
- Dziadkowski, D. (2022), « Die Einkommensteuer im Lichte von Progression und Inflation », *Ifo Schnelldienst*, vol. 75/6, pp. 55-58. [80]
- ECB (2022), *Financial Stability Review May 2022*, European Central Bank. [32]
- Eckstein, Z., E. Lifshitz et T. Larom (2018), « The labor market as an engine for growth and poverty reduction », *Aaron Institute for Economic Policy Working Paper*. [72]
- Elgin, C. et al. (2021), « Understanding Informality », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3914265>. [76]
- Enquete-Kommission Berufliche Bildung (2021), *Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt*. [44]
- Epaulard, A. et C. Zapha (2022), « Bankruptcy costs and the design of preventive restructuring procedures », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 196, pp. 229-250, <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2022.02.001>. [11]
- Europäischer Rechnungshof (2021), *EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche im Bankensektor sind fragmentiert und werden unzulänglich umgesetzt*, Europäischer Rechnungshof. [145]
- European Commission (2022), *2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Germany.*, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/16_1_193990_coun_chap_germany_en.pdf. [161]
- European Commission (2021), *EU Strategy to tackle Organised Crime 2021-2025*, European Commission. [149]
- European Commission (2020), *ProcureComp EU European Competency Framework for Public Procurement Professionals*. [183]
- Falck, O. et al. (2022), « Wie könnte das Potenzial solo-selbständiger Wissensarbeit besser genutzt werden », *Ifo Schnelldienst*, vol. 75/11. [35]
- Falck, O., V. Lindlacher et S. Wiederhold (2022), « Elderly Left Behind? How Older Workers Can Participate in the Modern Labor Market », *EconPol Forum*, vol. 23/05, pp. 16-19. [189]
- FATF (2022), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures –Germany, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, Financial Action Task Force, Paris. [137]
- Feld, L., M. Iglesias et B. Weigert (2015), « Putting Germany's 'mini-jobs' in their context », *EI Pais*. [75]
- Freundl, V., C. Stiegler et L. Zierow (2021), « Europas Schulen in der Corona-Pandemie—ein Ländervergleich », *ifo Schnelldienst*. [54]
- Frunza, M. (2016), « Cost of the MTIC Vat Fraud for European Union Members », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2758566>. [123]
- Fuchs-Schuendeln, N. (2022), « Covid-Induced School Closures in the US and Germany: Long term Distributional Effects », *CES Ifo working paper*, vol. No. 9698. [55]

- Fuest, C. et al. (2022), « Global Profit Shifting of Multinational Companies: Evidence from CbCR Micro Data », *CESifo Working Paper No. 9757*. [132]
- Fuest, C., J. Hey et C. Spengel (2021), « Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung », *Ifo Schnelldienst*, vol. 74/12. [82]
- Grabka, M. et A. Tiefensee (2017), « Das Erbvolumen in Deutschland dürfte um gut ein Viertel größer sein als bisher angenommen », *DIW Wochenbericht*, vol. 27. [91]
- GRECO (2019), *Fifth Evaluation Report. Germany. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a0b8d7>. [162]
- Guillemette, Y. et D. Turner (2021), « The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform », *OECD Economic Policy Papers*, n° 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a112307e-en>. [3]
- Güvener, F. et al. (2019), *Use It or Lose It: Efficiency Gains from Wealth Taxation*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w26284>. [86]
- Guyton, J. et al. (2021), *Tax Evasion at the Top of the Income Distribution: Theory and Evidence*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w28542>. [111]
- Haramboure, A. et al. (forthcoming), « Policies to strengthen the resilience of global value chains: Empirical evidence from the COVID-19 shock », *OECD STI Working Paper*. [29]
- Heinemann, F. (2022), « Moving from Broad to Targeted Pandemic Fiscal Support », *Cesifo EconPol Policy Report*. [19]
- Hermes, H. et al. (2021), « Behavioral Barriers and the Socioeconomic Gap in Child Care Enrollment », *Cesifo working paper*, vol. 9282. [49]
- Houben, H. et R. Maiterth (2011), « Endangering of Businesses by the German Inheritance Tax? — An Empirical Analysis », *Business Research*, vol. 4/1, pp. 32-46, <https://doi.org/10.1007/bf03342725>. [94]
- Huether, M., J. Suedekum et M. Voigtlaender (dir. pub.) (2019), *Die kommunalen Finanzen*, Institut der Deutschen Wirtschaft. [106]
- IMF (2022), *Germany - Article 4 report*. [31]
- IMF (2022), *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*. [179]
- IMF (2021), *The Revenue Administration Gap Analysis Program - An Analytical Framework for Personal Income Tax Gap Estimation*, International Monetary Fund. [113]
- Immervoll, H. (2005), « FALLING UP THE STAIRS: THE EFFECTS OF « BRACKET CREEP » ON HOUSEHOLD INCOMES », *Review of Income and Wealth*, vol. 51/1, pp. 37-62, <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.2005.00144.x>. [79]
- Jessen, J., S. Schmitz et S. Waights (2020), « Understanding day care enrolment gaps », *Journal of Public Economics*, vol. 190, p. 104252, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104252>. [48]

- Jirmann, J. (2022), *Erbschaftsteuer: Nicht für Superreiche*, Netzwerk Steuergerechtigkeit. [92]
- Johannesen, N., J. Miethe et D. Weishaar (2022), « Homes Incorporated: Offshore Ownership of Real Estate in the U.K », *mimeo*. [140]
- Kelmanson, B. et al. (2019), « Explaining the Shadow Economy in Europe: Size, Causes and Policy Options », *IMF Working Paper Series*, n° 19/278. [77]
- KfW (2022), *KfW-Mittelstandspanel 2022 - Der Mittelstand hat die Pandemie weitgehend verdaut, aber Ukraine Krieg und Energiekrise verdüstern die Aussichten*, Kreditanstalt fuer Wiederaufbau. [18]
- KGSt (2022), *Verwaltungsdigitalisierung organisieren und messen. Ergebnisse der Vergleichsarbeit*, Kommunale Gemeinschaftsstelle. [168]
- Klug, T., E. Mayer et T. Schuler (2021), « The corporate saving glut and the current account in Germany », *ECB Working Paper Series*, vol. 2586. [36]
- KOFA (2022), *Ältere am Arbeitsmarkt*, <http://www.kofa.de>. [193]
- KOFA (2022), *Jahresrueckblick 2021*. [2]
- Kuziemko, I. et al. (2015), « How Elastic Are Preferences for Redistribution? Evidence from Randomized Survey Experiments », *American Economic Review*, vol. 105/4, pp. 1478-1508, <https://doi.org/10.1257/aer.20130360>. [100]
- Laaser, C. et A. Rosenschon (2020), « Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch », *Kieler Beitrage zur Wirtschaftspolitik*, vol. 29. [174]
- Lobby Control (2021), *Lobbyreport 2021 - Beispiellose Skandale – strengere Lobbyregeln: Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot*, Lobby Control e.V. Initiative fuer Transparenz und Demokratie. [153]
- Lüchinger, S. et C. Moser (2022), « Das Revolving-Door-Phänomen: Die Drehtür zwischen Politik und Wirtschaft », dans *Handbuch Lobbyismus*, Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, https://doi.org/10.1007/978-3-658-32324-0_28-1. [160]
- Luechinger, S. et C. Moser (2020), « The European Commission and the revolving door », *European Economic Review*, vol. 127, p. 103461, <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103461>. [163]
- Luechinger, S. et C. Moser (2014), « The value of the revolving door: Political appointees and the stock market », *Journal of Public Economics*, vol. 119, pp. 93-107, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.08.001>. [159]
- Makovšek, D. et A. Bridge (2021), « Procurement Choices and Infrastructure Costs », dans Poterba, J. et E. Glaeser (dir. pub.), *NBER Economic Analysis and Infrastructure Investment*, Chicago University Press, <https://www.nber.org/system/files/chapters/c14358/revisions/c14358.rev1.pdf> (consulté le 5 mars 2021). [52]
- Mertens, M. et S. Mueller (2022), « Wirtschaftliche Folgen des Gaspreisanstiegs für die deutsche Industrie », *IWH Policy Notes*, vol. 22/2. [22]

- Miethe, J., A. Peichl et C. Trautvetter (2022), « Die Rolle von anonymen Immobilieneigentümern am deutschen Immobilienmarkt: Erste Ergebnisse einer systematischen Datenauswertung », *Ifo Schnelldienst digital*, vol. 3/6. [139]
- Moeller, M. et P. Mukherjee (2019), « Early warning systems in denamrk and Europe », *Eurfenix Insol Europe*. [10]
- Murphy, R. (2019), *The European Tax Gap*, European Parliament. [114]
- Nationaler Normenkontrollrat (2021), *Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. Was jetzt getan werden muss, um Staat und Verwaltung zkunftsfester zu machen..*, Nationaler Normenkontrollrat. [182]
- Nationaler Normenkontrollrat (2021), *Initiative leistungsfaehige Verwaltung - Zukunftsfester Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag*, Nationaler Normenkontrollrat. [177]
- Nationaler Normenkontrollrat (2021), *Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung*. [4]
- Nationaler Normenkontrollrat (2017), *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.*, Nationaler Normenkontrollrat. [141]
- Ochsner, C. et C. Zuberer (2022), « Die Konjunkturbereinigung der Schuldenbremse: ein Plädoyer für methodische Reformen », *Wirtschaftsdienst*, vol. 102/11. [57]
- OECD (2022), *Consumption Tax Trends 2022 : VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6525a942-en>. [122]
- OECD (2022), *OECD COVID-19 Health Indicators*. [8]
- OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6da2159-en>. [13]
- OECD (2022), *OECD Reviews of Innovation Policy: Germany 2022 : Building Agility for Successful Transitions*, OECD Reviews of Innovation Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/50b32331-en>. [38]
- OECD (2022), *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0e655865-en>. [112]
- OECD (2022), « Regulating corporate political engagement : Trends, challenges and the role for investors », *OECD Public Governance Policy Papers*, n° 13, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8c5615fe-en>. [158]
- OECD (2022), *Revenue Statistics 2022 : The Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8a691b03-en>. [6]
- OECD (2022), *Statement of Outcomes - Forum on tax administration Plenary 2022*. [131]
- OECD (2022), *Tax Administration 2022 : Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1e797131-en>. [121]

- OECD (2022), *Tax Administration 3.0 and Electronic Invoicing : Initial Findings*, OECD Forum on Tax Administration, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2ffc88ed-en>. [125]
- OECD (2022), *Tax Policy Reforms 2022 : OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/067c593d-en>. [87]
- OECD (2022), *Taxing Wages 2022 : Impact of COVID-19 on the Tax Wedge in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f7f1e68a-en>. [66]
- OECD (2022), *Wer will nach Deutschland? Eine Umfrage unter Fachkräften im Ausland*, <https://blog.oecd-berlin.de/wer-will-nach-deutschland> (consulté le 23 janvier 2023). [41]
- OECD (2021), *Continuing Education and Training in Germany, Getting Skills Right*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f552468-en>. [190]
- OECD (2021), *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles, Second Edition: Country Chapters*, OECD Publishing Paris. [130]
- OECD (2021), *Fiscal Federalism 2022 : Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>. [103]
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [172]
- OECD (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention - Phase 4 Two year follow up report: Germany*, OECD Publishing Paris. [165]
- OECD (2021), *Inheritance Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, n° 28, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>. [84]
- OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century : Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [157]
- OECD (2021), *Making Property Tax Reform Happen in China : A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bd0fbae3-en>. [104]
- OECD (2021), *Pension Markets in Focus 2021*, OECD Publishing Paris, <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/globalpensionstatistics.htm>. [37]
- OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021 : OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>. [187]
- OECD (2021), *Procurement Strategy in Major Infrastructure Projects: Piloting a New Approach in Norway*, OECD Publishing Paris. [53]
- OECD (2020), « Digital Government Index : 2019 results », *OECD Public Governance Policy Papers*, n° 03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [167]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Germany 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/91973c69-en>. [204]
- OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [154]

- OECD (2020), *Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile: A joint IMF/OECD Assessment*, OECD Publishing Paris. [200]
- OECD (2019), *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, OECD Publishing, Paris. [144]
- OECD (2019), *Implementing Online Cash Registers: Benefits, Considerations and Guidance*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris. [196]
- OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019 : The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>. [191]
- OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume II) : Where All Students Can Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>. [47]
- OECD (2019), *Public Procurement in Germany : Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1db30826-en>. [169]
- OECD (2017), *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, Second Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267992-en>. [136]
- OECD (2016), *Financing Democracy : Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>. [156]
- OECD (2015), *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241343-en>. [133]
- OECD (2008), *Corruption : A Glossary of International Standards in Criminal Law*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264027411-en>. [205]
- Ott, K. (2022), « Millionen-Provisionen für Sauter, Nüßlein und Tandler wohl legal », *Sueddeutsche Zeitung*. [197]
- Panchenko, T. et P. Poutvaara (2022), *Intentions to Stay and Employment Prospects of Refugees from Ukraine*, ifo Institute. [28]
- Rangnitz, J. (2022), *Gewinninflation und Inflationsgewinner*, Ifo Institut. [24]
- Riphahn, R. (2023), « Die deutsche Dateninfrastruktur aus Sicht der empirischen Wirtschaftsforschung », *Wirtschaftsdienst*, vol. 103/1, pp. 24-28. [178]
- Sarin, N. et L. Summers (2019), « Shrinking the Tax Gap: Approaches and Revenue Potential », *NBER Working Paper 26475*, <https://doi.org/10.3386/W26475>. [108]
- Scheuer, F. et J. Slemrod (2021), « Taxing Our Wealth », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 35/1, pp. 207-230, <https://doi.org/10.1257/jep.35.1.207>. [85]
- Schularick, M. (2021), *Der entzauberte Staat - Was Deutschland aus der Pandemie lernen muss*, Verlag C. H. Beck Muenchen. [9]

- Schularick, M., C. Bartels et T. Albers (2022), « Wealth and Its Distribution in Germany, 1895-2018 », *CEifo Working Paper*, vol. 9739. [88]
- Schuster, F. et al. (2021), *The cyclical component of the debt brake: analysis and a reform proposal*, Dezernat Zukunft. [199]
- Schwarz, Y. et C. Trautvetter (2021), *Nie wieder Cum-Ex Wie die Steuerverwaltung in Deutschland schlagkräftiger und gerechter werden kann*, Netzwerk Steuergerechtigkeit. [135]
- Smith, D., P. Kowalski et F. van Tongeren (2022), « Modelling trade policy scenarios : Macroeconomic and trade effects of restrictions in cross border labour mobility », *OECD Trade Policy Papers*, n° 259, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b37fa34f-en>. [43]
- Sommer, U. (2022), « Für diese 15 Dax-Konzerne wird 2022 trotz aller Krisen ein Rekordjahr », *Handelsblatt*. [25]
- Sorbe, S. et al. (2019), « Digital Dividend: Policies to Harness the Productivity Potential of Digital Technologies », *OECD Economic Policy Papers*, n° 26, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/273176bc-en>. [166]
- Spengel, C. (2021), *Public Hearing of the Subcommittee on Tax Matters of the European Parliament on the Cum-Ex/Cum-Cum Scandal*, European Parliament. [127]
- Spengel, C. (2020), « Steuerrechtliche Behandlung von Cum/Cum-Geschäften – Folgerungen aus dem Urteil des Hessischen Finanzgerichts vom 28.1.2020 und Konsequenzen für die Praxis », *Der Betrieb*, vol. 37, pp. 1919-1927. [129]
- Spengel, C. (2017), « Kollektivversagen: Cum/Cum, Cum/Ex und Hopp! », *Wirtschaftsdienst*, vol. 97/7, pp. 454-455, <https://doi.org/10.1007/s10273-017-2161-y>. [126]
- Spengel, C. (2016), *Sachverständigen Gutachten fuer den 4. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode*, Bundestag der Bundesrepublik Deutschland. [128]
- Spermann, A. (2013), « How Does Temporary Agency Work Impact German Agency Workers? », *IZA Policy Paper*, vol. 70. [74]
- Spermann, A. (2022), « Minijobs: Unverzichtbare Flexibilität », *Wirtschaftsdienst*, vol. 102/1. [73]
- Stantcheva, S. (2021), « Understanding Tax Policy: How do People Reason? », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 136/4, pp. 2309-2369, <https://doi.org/10.1093/qje/qjab033>. [101]
- Storbeck, O. (2022), *German regulator postpones verdict on flaws in EY's Wirecard audits*, Financial Times. [146]
- SVR (2019), *Den Strukturwandel meistern - Jahresgutachten 2019/2020*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. [65]
- Tørsløv, T., L. Wier et G. Zucman (2022), « The Missing Profits of Nations », *Review of Economic Studies*. [109]
- Transparency International (2021), *Geldwäschebekämpfung in Deutschland*, Transparency International e.V. [143]

- Transparency International (2021), *Global Corruption Barometer - European Union 2021*, Transparency International e.V. [150]
- Trautvetter, C. (2021), *Mehr Steuergerechtigkeit durch eine gestärkte Steuerverwaltung*, Netzwerk Steuergerechtigkeit. [117]
- Trautvetter, C. (2020), *Immobilienmaerkte (be)steuern*, Netzwerk Steuergerechtigkeit. [107]
- Trautvetter, C. et Y. Schwarz (2021), *Jahrbuch Steuergerechtigkeit*, Netzwerk Steuergerechtigkeit. [95]
- Troost, A. (2016), « Nimmt der Länderfinanzausgleich den Anreiz zum Steuervollzug? », *Wirtschaftsdienst*, vol. 96/9, pp. 660-666, <https://doi.org/10.1007/s10273-016-2031-z>. [119]
- Tryggvadottir, Á. (2022), « OECD Best Practices for Spending Reviews », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1. [176]
- van Dalen, H. et K. Henkens (2019), « Do stereotypes about older workers change? A panel study on changing attitudes of managers », *International Journal of Manpower*, vol. 41/5, pp. 535-550, <https://doi.org/10.1108/ijm-09-2018-0300>. [192]
- von Salzen, C. (2022), « Neue Regeln für Bundestagsabgeordnete Nebeneinkünfte werden zum Teil erst 2023 öffentlich », *Der Tagesspiegel*. [155]
- von Weizsaecker, J. (2022), *Ein Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland*, Saarländisches Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft. [60]
- Walwei, U. (2021), « Geringfügige Beschäftigung: Ausweiten oder Abschaffen? », *Institut fuer Arbeitsmarkt und Berufsforschung - Anhoerung Ausschuss fuer Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages*. [71]
- Westermeier, C. et M. Wolf (2020), « Betriebe wollten 2018 deutlich mehr rentenberechtigte Mitarbeiter halten als 2015 », <https://www.econstor.eu/handle/10419/234206> (consulté le 11 novembre 2022). [188]
- Wier, L. et G. Zucman (2022), « Global profit shifting, 1975–2019 », *WIDER Working Paper*. [134]
- Wier, L. et G. Zucman (2022), « Global profit shifting, 1975–2019 », *WIDER working paper*. [116]
- ZG Überblick (2022), « Schuldenbremse: Schätzmethode des Produktionspotenzials auf dem Prüfstand », *Wirtschaftsdienst*, vol. 102/11, pp. 821-821, <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3321-2>. [202]

ALLEMAGNE 2023 (VERSION ABRÉGÉE)

Après une décennie marquée par une croissance dynamique soutenue par les exportations, une baisse du chômage et des excédents budgétaires, la pandémie de COVID-19 et la crise énergétique ont mis au jour des faiblesses structurelles et fait ressortir la nécessité d'accélérer les transitions écologique et numérique. Dans le même temps, le vieillissement rapide de la population accentue les tensions sur les dépenses publiques et exacerbe les pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Il est essentiel de réduire l'imposition du travail, en particulier pour les bas revenus et les deuxièmes apporteurs de revenu, de faciliter l'immigration de personnes qualifiées et d'améliorer l'éducation et la formation pour accroître l'offre de main-d'œuvre. Moderniser l'administration publique de façon à alléger la charge administrative et améliorer la qualité des services publics permettraient de favoriser l'innovation et la dynamique des entreprises. Afin de répondre aux besoins d'investissement considérables tout en préservant la viabilité des finances publiques, les autorités allemandes devront réduire les dépenses fiscales, qui sont souvent source de distorsions, régressives ou préjudiciables à l'environnement, et renforcer l'application de la législation fiscale, mais aussi accroître l'efficacité des dépenses publiques et mieux hiérarchiser les priorités en la matière. Parvenir à la neutralité climatique en 2045 tout en préservant la compétitivité et la cohésion sociale nécessitera la mise en œuvre de politiques d'atténuation présentant un bon rapport coût-efficacité. L'Allemagne devrait renforcer la tarification du carbone et compléter ce dispositif par une réglementation sectorielle et des subventions judicieusement conçues, notamment pour stimuler la recherche-développement verte, développer les infrastructures de transport et réseaux d'électricité durables et décarboner le secteur du logement. L'utilisation des recettes issues de la tarification du carbone pour distribuer des aides aux ménages vulnérables et améliorer la qualité des politiques actives du marché du travail contribuerait à préserver la cohésion sociale.

CHAPITRE SPÉCIAL: PARVENIR À LA NEUTRALITÉ DES ÉMISSIONS EN PRÉSERVANT LA COMPÉTITIVITÉ ET LA COHÉSION SOCIALE

