

Étude Économique de l'Allemagne, 2006

Quelle stratégie faut-il adopter pour améliorer la performance économique ?

Comment faire progresser l'assainissement budgétaire à moyen terme ?

Comment les réformes du système éducatif peuvent-elles aider à tirer parti des changements technologiques ?

Quelles réformes supplémentaires sont nécessaires pour le marché du travail ?

Comment les réformes de la réglementation des marchés des produits peuvent-elles contribuer à améliorer les performances économiques ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

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

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

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Allemagne pour 2006. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

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

Il faut poursuivre la réforme du marché du travail pour stimuler l'emploi.

Des initiatives de grande ampleur ont vu le jour ces trois dernières années pour réformer le marché du travail. Un grand nombre de ces mesures vont dans la bonne direction. Mais il faut approfondir et élargir la réforme de façon à déclencher une amélioration durable de l'emploi. Une nouvelle réforme institutionnelle du service public de l'emploi est nécessaire si l'on veut obtenir une activation plus efficace des chômeurs. Il faut encore réduire les obstacles à l'activité des travailleurs âgés et des femmes. Il faut en outre des contrats de travail plus flexibles, qui évitent néanmoins une segmentation du marché du travail. Les rigidités salariales devraient être encore assouplies pour remédier au taux de chômage très élevé des travailleurs faiblement qualifiés.

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

Quelle stratégie faut-il adopter pour améliorer la performance économique ?

Les résultats économiques de l'Allemagne restent marqués par la vigueur des exportations, grâce à de nombreuses années d'amélioration tendancielle de la compétitivité extérieure mais aussi par la faiblesse persistante de la demande intérieure. Dans une certaine mesure, ces deux tendances sont liées. La modération des salaires, si elle a renforcé la compétitivité, s'est soldée par une croissance médiocre des revenus des ménages, bridant ainsi la consommation ; en outre, une inflation plus basse que dans les autres pays de la zone euro a fait monter le taux d'intérêt réel en Allemagne, tandis que l'absence de mouvements au taux de change due à la monnaie unique a probablement soutenu les exportations. Certains signes de redressement de la demande interne sont apparus, et les enquêtes sur la confiance des entreprises et les nouvelles commandes montrent que la reprise pourrait prochainement s'élargir. Mais les statistiques trimestrielles pour le PIB révèlent que ce processus ne s'est pas encore bien ancré à la fin de 2005. Au total, l'OCDE prévoit pour 2006 une croissance du PIB réel légèrement supérieure au potentiel, de l'ordre de 1.75 %,

après 1.1 % en 2005 (avec correction pour tenir compte des jours ouvrables). La poursuite de la réforme structurelle peut contribuer à un raffermissement de l'activité intérieure, complétant ainsi les impulsions externes favorables.

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

Face à un enjeu aussi multiforme, il faut une stratégie parfaitement intégrée reposant sur des mesures synergiques. Il peut être particulièrement difficile de mettre en œuvre des réformes du marché du travail, surtout parce qu'elles risquent d'avoir un impact négatif sur la confiance des ménages. C'est pourquoi elles doivent s'inscrire dans un large ensemble de mesures qui permettront de progresser dans les domaines à même d'accélérer la croissance globale et d'augmenter les revenus du travail.

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

Comment faire progresser l'assainissement budgétaire à moyen terme ?

Le déficit des administrations publiques a atteint 3.3 % du PIB en 2005, soit plus de 3 % pour la quatrième année consécutive. Le solde structurel s'est amélioré, mais les amples restrictions de dépenses de ces dernières années ont été largement neutralisées par le bas niveau des recettes, qui tient à la fois à des baisses d'impôts discrétionnaires et à la faiblesse de la demande intérieure. Le nouveau gouvernement a fait savoir qu'il restait attaché à l'assainissement budgétaire et à la réforme des dépenses publiques. De fortes réductions des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales seront mises en œuvre ces quatre prochaines années, ce qui représente la moitié du programme global de réduction du déficit. La moitié restante de l'assainissement envisagé devrait provenir d'un relèvement de 3 points du taux normal de la TVA en 2007, un tiers des recettes supplémentaires étant affecté à des réductions des taux de cotisation à la sécurité sociale. En revanche, des mesures budgétaires représentant 0.25 % du PIB par an sont prévues pour accélérer la croissance à moyen terme et stimuler l'économie à court terme. Elles consistent, entre autres, à augmenter les dépenses pour l'innovation

et les infrastructures, à relever temporairement les taux d'amortissement et à accorder des aides fiscales pour la rénovation des logements privés. On estime qu'au total le déficit des administrations publiques sera [de l'ordre de 3 % du PIB en 2006 et d'environ 2¼ pour cent en 2007].

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

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

- Il conviendrait de renforcer les pouvoirs du Conseil de planification financière, qui réunit des représentants de tous les niveaux d'administration. Il faudrait formuler les objectifs budgétaires et les indicateurs de surveillance sur la base des conventions comptables nationales. Des trajectoires d'évolution des dépenses devraient être définies et faire l'objet d'un suivi.
- L'État fédéral ne devrait plus renflouer les Länder très déficitaires. Les transferts aux nouveaux Länder au titre du Pacte de solidarité II devraient être subordonnés à des ajustements de dépenses de leur part au profit d'investissements éliminant les freins à une plus forte croissance.
- Le cofinancement entre niveaux d'administration est très fréquent, ce qui aboutit à un contrôle insuffisant des dépenses. Il faudrait mettre fin au cofinancement des projets des Länder par l'État fédéral dans tous les secteurs où l'on ne saurait attendre de substantiels effets d'externalité entre niveaux d'administration. Cela veut dire, entre autres, qu'il faudrait supprimer les aides fédérales à l'investissement dont bénéficient les Länder et qu'il faudrait aussi transférer totalement aux Länder et aux communes certaines compétences en matière de dépenses, avec les financements correspondants.
- Diverses tâches administratives, notamment le recouvrement de l'impôt ou la planification des routes et autoroutes fédérales, sont déléguées par l'État fédéral aux Länder. Dans certains domaines importants, cela pose de graves problèmes de relations de mandat, qui entraînent des transferts de coûts et nuisent à l'efficacité administrative. Il faudrait diminuer le nombre des missions déléguées par l'État fédéral en réaffectant ces missions soit à la Fédération, soit aux Länder.
- Les recettes fiscales supplémentaires d'un Land sont presque totalement redistribuées entre les Länder via les mécanismes de péréquation budgétaire. Il faudrait revoir les transferts entre niveaux d'administration dans le cadre

du système de péréquation budgétaire, de façon que le Land ne soit pas autant dissuadé d'élargir ses bases d'imposition et d'intensifier son effort de collecte de l'impôt. À cette fin, il faudrait calculer les droits à transfert en fonction des recettes théoriques, et pas en fonction des recettes effectives. On pourrait également utiliser davantage les dotations forfaitaires.

- Les *Länder* n'ont que des pouvoirs législatifs très limités dans le domaine fiscal, même pour les impôts dont les recettes leur reviennent intégralement. Il faudrait que les *Länder* et les communes aient plus de pouvoirs en matière de ressources fiscales propres, ce qui renforcerait leur responsabilité budgétaire à l'égard de l'électorat.

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

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

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

Comment les réformes du système éducatif peuvent-elles aider à tirer parti des changements technologiques ?

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

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

ligne de compte. Il faudrait régulièrement évaluer les résultats scolaires dans tous les établissements scolaires au regard de normes nationales ou régionales (au niveau du Land), et les établissements devraient avoir plus de latitude quant à la façon d'atteindre leurs objectifs. Il faudrait envisager de relever l'âge auquel intervient la sélection des élèves pour leur affectation aux différents types d'établissements secondaires. Il conviendrait d'éliminer au niveau des Länder les obstacles à la mobilité des enseignants.

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

Quelles réformes supplémentaires sont nécessaires pour le marché du travail ?

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

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

- Les solutions qui s'offrent pour bénéficier d'une retraite anticipée effective en dehors du système public de retraite ont pris davantage d'importance, au détriment de l'action qui est menée pour accroître le taux d'activité des salariés âgés. La nouvelle réglementation qui réduit la durée plus longue d'indemnisation des chômeurs âgés marque un net progrès dans l'inversion de cette tendance. Par ailleurs, il convient de ne pas maintenir les exemptions de recherche d'emploi en faveur des chômeurs âgés indemnisés. Il faudrait supprimer les aides au programme d'emploi à temps partiel de travailleurs âgés (*Altersteilzeit*).
- Il faudrait accorder un rang de priorité élevé aux mesures qui visent à mieux concilier l'éducation des enfants et l'exercice d'un emploi. Le gouvernement prévoit de développer l'accueil de l'enfance. Les aides financières pour les frais de garde d'enfants devraient davantage cibler les ménages dont les deux conjoints travaillent.
- Il faudrait réduire les taux d'imposition effectifs moyens des revenus du travail applicables au deuxième apporteur de revenu, tandis que l'assurance maladie ne devrait plus être gratuite pour le conjoint qui ne travaille pas.

On pourrait encore inciter davantage les chômeurs de longue durée à exercer un emploi. La mise en place du nouveau régime de revenu de remplacement sous condition de ressources (ALG II) pour les chômeurs de longue durée et les allocataires sociaux marque un progrès dans le sens d'une activation plus efficace

des bénéficiaires de prestations qui sont aptes au travail. L'obligation de recherche d'emploi a été renforcée et on a progressé dans l'évaluation des mesures actives du marché du travail. Toutefois, plusieurs problèmes restent à régler :

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

Graphique 1.

**TAUX MARGINAL
D'IMPOSITION IMPLICITE
DU REVENU BRUT POUR
LES BÉNÉFICIAIRES
L'ALLOCATION CHÔMAGE
DU DEUXIÈME NIVEAU¹**

Taux marginal implicite,
pour cent



1. En tenant compte de l'allocation chômage du deuxième niveau (*Arbeitslosengeld II*), des allocations logement (*Wohnkostenzuschüsse, Wohngeld*), des allocations familiales (*Kinderzuschlag, Kindergeld*), de l'impôt sur le revenu et des charges sociales payées par les salariés. Selon les allocations qui s'appliquent en Allemagne de l'Ouest dans le dernier trimestre du 2005. Pour un couple marié avec un revenu brut mensuel entre € 1 600 et € 1 700 le taux marginal d'imposition implicite est fortement négatif.

Source : L'Institut pour la recherche économique.

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

- Les ratios conseiller/clients se sont nettement améliorés ces deux dernières années, mais ils restent inférieurs à l'objectif. Une nouvelle réforme administrative est nécessaire afin de dégager des ressources qui pourront être utilisées pour l'activation et le placement.
- Les pouvoirs de financement et de décision pour l'activation des chômeurs de longue durée restent dispersés entre les communes et l'Office fédéral du travail, et ils sont par ailleurs différents d'une commune à l'autre. *Il faudrait envisager de confier à un seul niveau d'administration les compétences en matière d'indemnisation et d'emploi. Il serait sans doute préférable que ces compétences soient attribuées à l'Office fédéral du travail. Si, au contraire, les mesures relevant du dispositif ALG II étaient confiées aux communes, il faudrait simultanément mettre en place un mécanisme financier qui les incite à assurer un placement efficace.*
- L'obligation faite aux agences locales pour l'emploi de créer des sociétés de travail temporaire subventionnées s'est révélée coûteuse et n'a pas en général amélioré le placement. *Il faudrait y mettre fin. Les Offices régionaux du travail devraient faire appel à la concurrence pour le placement externe.*

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

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

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

Comment les réformes de la réglementation des marchés des produits peuvent-elles contribuer à améliorer les performances économiques ?

Une réglementation des marchés de produits favorable à la concurrence peut être bénéfique pour le bien-être des consommateurs en augmentant les salaires réels, en améliorant l'emploi et en accélérant la croissance de la productivité, outre qu'elle rend l'économie plus résiliente en cas de choc négatif. Les mesures externes sont libérales, mais il y a encore beaucoup à faire pour rendre la réglementation des marchés intérieurs de biens et de services plus propice à la concurrence. Le niveau élevé des frais administratifs entrave l'esprit d'entreprise et les privatisations progressent lentement. Les réglementations spécifiques à certains secteurs restent très restrictives.

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

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

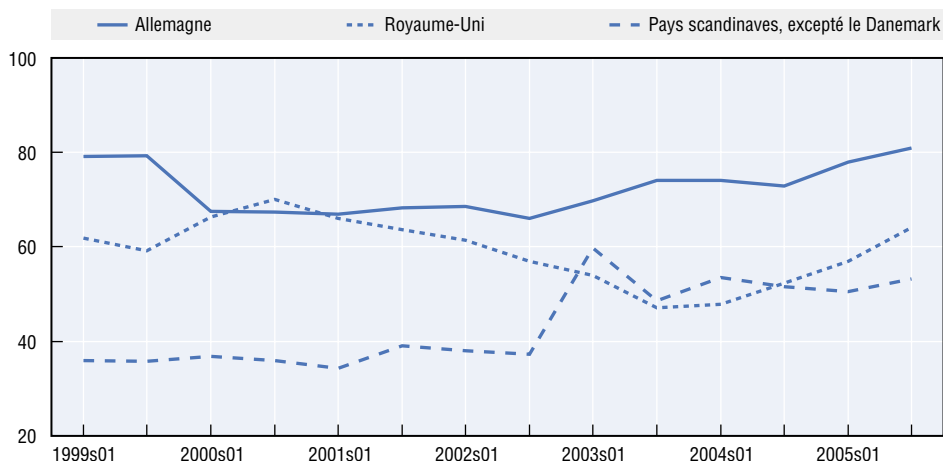
Les charges administratives entravent l'entrée de nouvelles entreprises. Les lourdes charges administratives ont encore des répercussions négatives, en particulier pour les créations d'entreprises et aussi pour les entreprises souhaitant entrer sur le marché allemand et celles qui sont très innovantes, même si des efforts ont déjà été déployés pour alléger les formalités administratives et si le gouvernement fédéral a annoncé des initiatives dans ce sens. La réglementation de l'exercice des activités industrielles et commerciales est axée sur les moyens à mettre en œuvre – ce qui favorise les intervenants déjà en place – et la dispersion des compétences entre de multiples organismes réglementaires alourdit encore les formalités. Les barrières à l'entrée demeurent très présentes pour les marchés publics. L'étude d'impact de la réglementation n'est pas pleinement pratiquée, bien que plusieurs Länder aient commencé à réexaminer leurs réglementations pour vérifier si elles sont bien adaptées et aient également mis en place des mécanismes d'examen préalable pour les nouvelles réglementations. *Il faudrait s'efforcer de remplacer les réglementations conçues en termes de moyens par des réglementations fixant des objectifs de résultat. Il faudrait regrouper au sein d'un organisme unique les compétences correspondantes de vérification. Il conviendrait de créer à tous les niveaux d'administration des groupes d'experts chargés d'évaluer la charge que représentent les réglementations en vigueur pour les entreprises et pour les ménages. La procédure législative devrait intégrer une étude d'impact réglementaire au niveau fédéral et au niveau des Länder.*

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

- Dans le secteur de l'énergie, la BNA semble avoir des possibilités trop réduites d'évaluer les coûts des prestataires du réseau. Il faut examiner avec soin si les tarifs d'accès au réseau dans le secteur sont déterminés en fonction des coûts des prestataires les plus efficaces.
- Les pays qui ont séparé la propriété des principales activités potentiellement concurrentielles de celle des activités de réseau tirent de plus grands bénéfices de la libéralisation des marchés de l'énergie. Il faudrait envisager d'étendre la séparation entre les activités de réseau et les activités potentiellement concurrentielles, en séparant la propriété du réseau de transport de celle des installations de production d'électricité. Les producteurs d'électricité et les fournisseurs de gaz en gros ne devraient pas pouvoir prendre des participations supplémentaires dans les réseaux de distribution.
- Sur les marchés des télécommunications, certaines décisions réglementaires destinées à favoriser la concurrence ont été prises avec quelque retard par rapport aux autres pays européens. *Dans la téléphonie, il faudrait surveiller de près les retards dans l'application des décisions du régulateur et empêcher tout nouveau retard.*

Graphique 2.

ÉVOLUTION DES PRIX
DE L'ÉLECTRICITÉ POUR
CLIENTS INDUSTRIELS
Euros/megawatt-heure



Note : Tous les prix excluent tous les impôts. 2005s01 indique le premier semestre de 2005.

Source : Eurostat, New Cronos.

La revente des connexions dégroupées est aujourd'hui, pour les concurrents, un important moyen d'accès à la boucle locale. La réglementation actuelle exclut jusqu'en juillet 2008 la possibilité de rendre obligatoire la revente aux concurrents. *Il faudrait avancer cette échéance.*

- La concurrence s'est développée lentement dans les services ferroviaires et la réglementation incite peu à réduire davantage les coûts. *Les redevances d'accès au réseau ferroviaire devraient être réglementées plus efficacement. Les autorités de régulation des chemins de fer au niveau fédéral et au niveau des Länder devraient obliger l'opérateur historique à louer le matériel roulant à des conditions non discriminatoires. Il faudrait rendre obligatoires les appels d'offres pour les services ferroviaires régionaux. De nouvelles mesures devraient être prises pour séparer plus efficacement le réseau ferré des services de transport.*

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

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

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :

Eckhard Wurzel ; e-mail : eckhard.wurzel@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 87 46 ou

Andrés Fuentes ; e-mail : andres.fuentes@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 89 29

Ou www.oecd.org/eco/etudes/allemande.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.

Perspectives économiques n° 78, décembre 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecdmexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.