

Étude économique de l'Allemagne, 2008

Comment rendre la forte croissance économique plus durable ?

Comment améliorer le cadre budgétaire ?

La croissance peut-elle devenir plus intensive en main-d'œuvre ?

Comment améliorer les résultats de l'enseignement ?

Quelles réformes dans les industries de réseau aideraient à augmenter la concurrence ?

Comment rendre le système de santé plus efficient ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

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

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

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

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Allemagne pour 2008. 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.

possibilités de retraite anticipée sont de nature à accroître les taux d'emploi des travailleurs âgés et devraient être appliquées sans tarder.

Dans le secteur de l'éducation, de nouvelles réformes s'imposent pour améliorer les résultats scolaires et le niveau d'instruction et atténuer l'impact du contexte socio-économique sur les performances. Pour améliorer les résultats scolaires et diminuer l'important impact du profil socio-économique et/ou de l'origine étrangère sur les résultats scolaires, les autorités devraient développer la participation à l'éducation préscolaire, rehausser la qualité de l'enseignement et réduire la stratification du système éducatif. Dans les *Länder* qui n'ont pas encore pris de dispositions dans ce sens, donner aux universités plus de souplesse dans leur financement en les autorisant à percevoir des droits de scolarité, accompagnés de prêts remboursables sous conditions de ressources, contribuerait à rehausser la qualité de l'enseignement universitaire et à le rendre plus attractif.

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

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

Comment rendre la forte croissance économique plus durable ?

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

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

Suivant le profil traditionnel du cycle économique en Allemagne, la reprise actuelle s'est amorcée dans le secteur exportateur. Depuis 2004 les exportations ont fortement augmenté, à la faveur d'une expansion soutenue des marchés de l'Allemagne et de sa spécialisation dans les biens d'équipement et intermédiaires (dont la demande est sensible au cycle conjoncturel mondial). Jusqu'ici, l'appréciation de l'euro n'a pas eu beaucoup d'effets parce que les exportateurs prennent leurs décisions d'offre sur la base de leur évaluation des niveaux de change viables, absorbant les fluctuations de change par une compression des marges, et que les coûts unitaires réels de main-d'œuvre ont été orientés à la baisse. Les dépenses d'équipement se sont redressées à leur tour, après s'être effondrées dans les premières années de la décennie. À la différence des reprises antérieures, les dépenses de consommation privées accusent un temps de retard. Ce décalage est dû au fait que, en dépit d'une augmentation de la durée totale du travail beaucoup plus forte que lors des reprises précédentes, la progression des revenus des ménages est anormalement faible, en raison de la croissance médiocre des taux de salaire réels, très inférieure aux gains de productivité. Ces évolutions favorisent la poursuite de la reprise économique, dans la mesure où les entreprises sont bien placées pour continuer à investir et à accroître l'emploi, à un rythme toutefois plus lent que ces dernières années en raison des vents contraires suscités par la crise mondiale du crédit et par la montée des prix des produits de base. L'OCDE prévoit que le taux de croissance économique redescendra de 2½ pour cent en 2007 à 1½ pour cent en 2009, ce qui correspond à peu près au taux estimé de la croissance potentielle. Un léger écart de production positif apparaîtrait à partir de 2008. ■

Comment améliorer le cadre budgétaire ?

Tandis que l'évolution conjoncturelle favorable a facilité l'amélioration des finances publiques, la principale contribution a résulté du freinage des dépenses. Du fait de la baisse des cotisations de sécurité sociale, la part des recettes a été globalement stable, en dépit du relèvement du taux de la TVA en 2007 et d'une forte progression de la fiscalité directe. À terme, il convient de préserver

l'acquis de la politique budgétaire et d'éviter toute action proconjoncturelle durant la reprise. Des comparaisons internationales montrent que des règles budgétaires bien conçues peuvent se révéler utiles à cet égard. Le mécanisme budgétaire actuel inscrit dans la Constitution allemande, qui obéit à une approche de la règle d'or, stipule que le déficit ne devrait pas dépasser les dépenses d'investissement dans une année donnée, mais il ne s'est pas avéré efficace. Il n'a empêché ni la hausse du niveau d'endettement ni la mise en œuvre de mesures proconjoncturelles. *Il faut donc remplacer cette règle par l'exigence d'un budget équilibré en termes corrigés des fluctuations conjoncturelles, conformément aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance. Cette règle pourrait être plus efficace si l'on rendait publique l'évolution nécessaire des dépenses en lui conférant un caractère impératif. Cette obligation devrait s'appliquer également aux niveaux infranationaux d'administration, ce qui pourrait nécessiter un renforcement de l'autonomie fiscale des Länder. Une solution serait d'autoriser ces derniers à percevoir une surtaxe au titre de l'impôt sur le revenu qui ne serait pas prise en compte dans le mécanisme de péréquation budgétaire.*

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

La croissance peut-elle devenir plus intensive en main-d'œuvre ?

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

En comparaison des autres pays de l'OCDE, le nombre d'heures travaillées par personne occupée reste faible. Cela tient principalement à la durée réduite du travail chez les femmes, tandis que le temps de travail des hommes soutient mieux la comparaison avec d'autres pays de référence. L'un des facteurs en cause

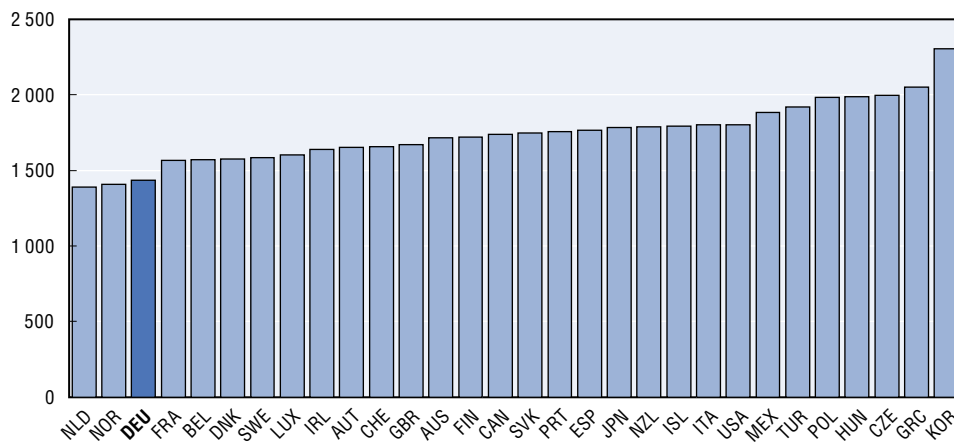
est la contre-incitation fiscale à travailler davantage qui s'exerce à l'encontre des deuxièmes apporteurs de revenus. En particulier, le régime d'imposition conjointe, mais aussi la gratuité de la couverture médicale pour le conjoint qui ne travaille pas, incitent nombre de femmes à prendre un emploi à temps partiel réduit qui n'est pas assujéti aux impôts et aux prélèvements de sécurité sociale (mini-jobs). Il faudrait donc envisager de s'orienter vers un régime d'imposition individuelle et de supprimer progressivement la couverture médicale gratuite. Afin de tenir compte des contraintes constitutionnelles, l'imposition individuelle pourrait être conjuguée avec la possibilité de transférer l'abattement personnel du conjoint qui ne travaille pas à celui qui travaille. Les préoccupations sociales correspondantes ayant trait à l'assurance maladie des conjoints qui exercent un emploi sont prises en compte dans la réforme de l'assurance maladie, qui introduit l'assurance maladie obligatoire et prévoit un financement budgétaire des cotisations des affiliés non cotisants aux caisses d'assurance maladie.

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

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

Graphique 1.

**NOMBRE ANNUEL MOYEN
D'HEURES TRAVAILLÉES
PAR PERSONNE OCCUPÉE**



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

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

l'effet de la réduction des indemnités, elle risque aussi d'affaiblir les incitations à travailler. *Il conviendrait de supprimer progressivement les prestations complémentaires afin de renforcer les incitations à l'activité.*

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

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

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

Comment améliorer les résultats de l'enseignement ?

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

- En ce qui concerne les résultats scolaires, le principal problème à surmonter est le fait que le contexte socio-économique et/ou l'origine immigrée ont une forte

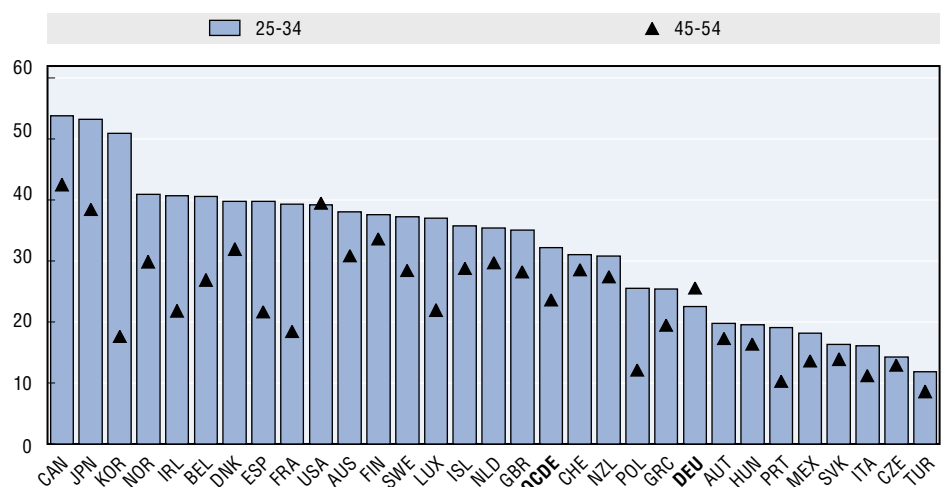
incidence sur les résultats. Tandis que la performance moyenne est satisfaisante – les notes obtenues dans l'étude PISA 2006 étaient supérieures à la moyenne en sciences (l'Allemagne se classait au 8^e rang des pays de l'OCDE) et moyennes en lecture et mathématiques (l'Allemagne se classait au 14^e rang dans ces deux matières) –, il n'y a pas de raison pour que l'Allemagne ne vise pas plus haut, surtout dans les matières où les résultats sont moyens.

- Le niveau de formation supérieure est bas parmi les jeunes générations – il atteint 22 % pour le groupe d'âge de 25-34 ans, contre 32 % en moyenne dans la zone OCDE ; toutefois, le taux d'obtention de diplômes postsecondaires non tertiaires dépasse la moyenne OCDE de quelque 8 points de pourcentage. La progression des taux d'obtention de diplômes tertiaires ces dernières années entraînera une augmentation future du niveau de formation supérieure, mais comme la plupart des autres pays ont enregistré une hausse plus forte des taux d'obtention, on peut penser que le niveau de formation supérieure en Allemagne reculera encore par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE.

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

Les données internationales montrent que l'éducation et l'accueil de la prime enfance ont un effet considérable sur l'apprentissage aux stades ultérieurs, surtout pour les enfants de milieux défavorisés. Conscientes de ces effets, les autorités ont engagé des réformes pour améliorer la qualité de cette prise en charge. Des programmes d'éducation intégrés pour les enfants jusqu'à 6 ans ont été mis en œuvre ou sont en cours de réalisation. Des mesures sont également prises pour détecter les enfants qui ont une maîtrise insuffisante de la langue allemande, pour la plupart des immigrants, et leur dispenser une formation linguistique accélérée de sorte que, à leur entrée à l'école primaire, ils risquent moins d'être pénalisés par une connaissance imparfaite de l'allemand. Ces mesures seraient plus efficaces si les enfants de milieux socio-économiques défavorisés fréquentaient plus nombreux et plus tôt l'école maternelle. Étant donné que les familles les plus pauvres sont généralement dispensées des frais

Graphique 2.
TAUX DE DIPLÔMÉS
DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR PAR GROUPE
D'ÂGE, 2005



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

d'inscription, cette faible participation ne tient probablement pas à un problème d'accessibilité financière. *Les autorités devraient s'informer davantage sur les raisons pour lesquelles les parents peu instruits accordent moins d'importance que les autres à l'inscription de leurs enfants dans les services d'éducation de la petite enfance, en vue de mettre au point des stratégies efficaces pour augmenter les taux d'inscription de ces enfants dans les écoles maternelles à partir de l'âge de trois ans.*

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

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

Les études empiriques internationales tendent aussi à montrer que le contexte socio-économique influe davantage sur les résultats scolaires dans des pays tels que l'Allemagne qui sont dotés de systèmes éducatifs fortement stratifiés. En outre, on a des raisons de penser que dans tous les Länder une orientation précoce va de pair avec un impact plus marqué du contexte socio-économique sur les performances scolaires. *Afin d'atténuer cet effet, les Länder devraient envisager de reporter la première décision d'orientation au-delà de 10 ans, âge auquel cette décision intervient aujourd'hui dans la plupart des Länder. Cela pourrait contribuer à réduire l'influence du milieu socio-économique sur les décisions d'orientation. En outre, il faudrait ménager une plus grande perméabilité entre les filières afin de pouvoir corriger plus aisément les décisions d'orientation qui ne correspondent pas aux aptitudes scolaires d'un enfant apparues ultérieurement. Les Länder qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager de proposer simultanément la filière menant au certificat de fin d'études de la Hauptschule, qui s'adresse généralement aux élèves les moins doués, et la filière menant au certificat de la Realschule, qui s'adresse généralement aux élèves moyens, dans un seul type d'établissement. De la sorte, on pourrait atténuer l'impact du milieu socio-économique sur les*

résultats scolaires en réduisant la ségrégation sociale entre écoles et en évitant le risque qu'il y a à regrouper les élèves très faibles dans un seul type d'établissement (*Hauptschule*), ce qui ne laisse espérer que des résultats médiocres.

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

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

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

Quelles réformes dans les industries de réseau aideraient à augmenter la concurrence ?

Le développement de la concurrence dans les industries de réseau stimulerait la productivité dans ces secteurs mais aussi au-delà, car les services de réseau sont importants pour d'autres segments de l'économie. De plus, cela permettrait de faire baisser les prix, plus élevés que dans les autres pays en ce qui concerne l'énergie. Le secteur de l'énergie et celui des chemins de fer sont l'un et l'autre dominés par de grands opérateurs historiques verticalement intégrés qui gèrent les réseaux, ce qui leur offre d'amples possibilités de rendre l'entrée sur le

marché difficile et coûteuse pour leurs concurrents. Dans ces deux secteurs il existe des obligations de dégroupage, mais elles sont de portée restreinte dès lors qu'il n'existe pas de séparation verticale complète entre le fournisseur d'accès au réseau et l'entreprise en place dominante. L'Agence fédérale des réseaux est chargée de garantir l'accès aux réseaux dans des conditions équitables. Toutefois, afin de rendre ces marchés plus concurrentiels, il sera crucial de renforcer la séparation entre la fourniture d'accès au réseau et les services potentiellement concurrentiels.

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

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

Comment rendre le système de santé plus efficient ?

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

L'Allemagne doit aussi mettre en valeur les gisements d'efficience inexploités, afin que la hausse des dépenses ne dépasse pas le niveau requis pour assurer l'accès de tous à des soins de qualité. Pour atteindre cet objectif, les autorités ont

choisi de recourir principalement à l'intensification de la concurrence. Le nouveau système de financement du régime public d'assurance-maladie, accompagné d'un meilleur ajustement de la structure de risques entre les assureurs, pourrait réduire les incitations à la sélection des risques et accroître les chances de voir la concurrence entre assureurs déboucher sur une amélioration du rapport coût-efficacité, mais afin d'éviter les distorsions il faudra corriger certains éléments du dispositif avant la mise en place du système en 2009. Le régime restera en grande partie financé par des cotisations liées au revenu du travail, les petits salariés étant protégés, tandis que le signal de prix proviendra d'une surtaxe que les assureurs qui ne peuvent pas couvrir entièrement leurs coûts devront percevoir auprès de leurs affiliés. Toutefois, cette surtaxe sera à la fois faible et faussée, étant donné qu'elle est limitée à 1 % du revenu des affiliés soumis à cotisations, ce qui réduit les incitations à changer d'assureur, en particulier pour les affiliés à faible revenu. De surcroît, la redistribution connexe sera financée au sein du groupe d'affiliés couverts par les assureurs qui perçoivent la surtaxe, de sorte que les assureurs qui ont dans leur clientèle une forte proportion de travailleurs à faible revenu seront pénalisés puisqu'ils devront appliquer des surtaxes plus lourdes aux affiliés à revenu élevé. *L'État devrait envisager de rendre la surtaxe forfaitaire, sans limitation de sa part dans le revenu des affiliés, tout en augmentant ses propres contributions pour qu'elles représentent une proportion plus élevée des coûts totaux du système, de manière à renforcer le signal de prix et à instaurer un découplage un peu plus marqué entre le financement des soins de santé et les coûts de main-d'œuvre. Dans la mesure où des subventions supplémentaires pour les petits salariés s'avèreraient alors nécessaires, il faudrait les financer par l'impôt pour éviter de fausser la concurrence.*

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

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

**Pour plus
d'informations**

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
David Carey, e-mail : david.carey@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 87 29 or
Felix Hüfner, e-mail : felix.huefner@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 85 23.



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° 82, décembre 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2008.

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.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

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.oecd.org/centrodemexico

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.