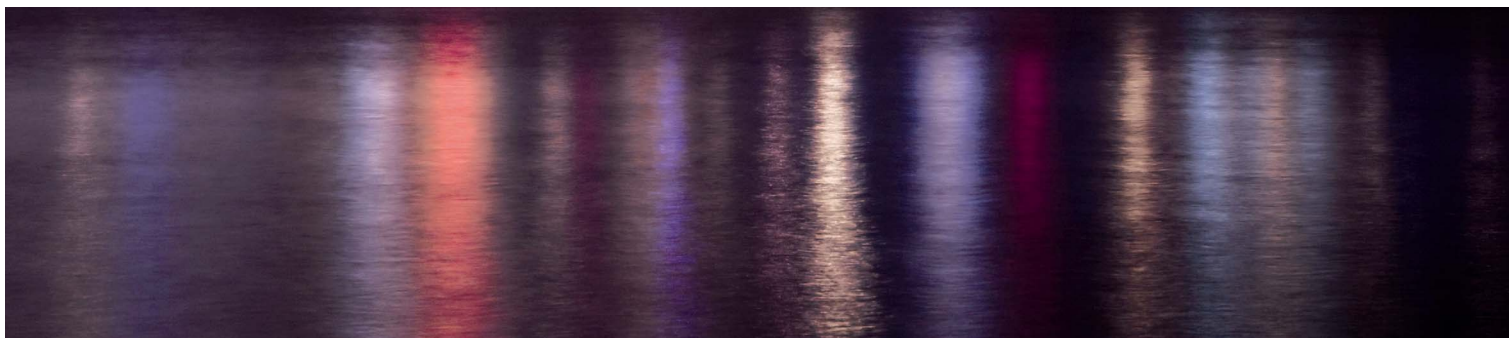




Études économiques de l'OCDE ALLEMAGNE

Février 2012

SYNTHÈSE



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien 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

Résumé

Après une reprise rapide au sortir de la récession de 2008-09, la croissance s'est essoufflée au second semestre de 2011 et l'économie traverse un passage à vide, qui se traduit par de lourdes menaces d'évolution à la baisse de l'activité. Sur le plan intérieur, un retour à des taux de croissance plus bas après une phase de reprise vigoureuse était prévisible d'un point de vue conjoncturel du fait que la croissance potentielle reste faible. Ce repli de l'activité est accentué par le net ralentissement de l'expansion des échanges mondiaux et une perte de confiance due à la crise de la dette dans la zone euro.

Dans la situation actuelle, les décideurs publics sont confrontés à une multitude de problèmes. Au cours de cette phase d'atonie de l'activité économique, il est essentiel de laisser jouer à plein les stabilisateurs automatiques, comme la règle budgétaire le permet. Sur le plan structurel, l'Allemagne a réalisé de grands progrès, notamment sur le marché du travail, qui ont généreusement porté leurs fruits au cours de la récente récession. Il reste à encore beaucoup à faire cependant pour renforcer le potentiel de croissance, compte tenu surtout du vieillissement rapide de la population. Les mesures structurelles doivent être centrées sur les domaines suivants :

- Renforcer la demande intérieure

Les réformes destinées à stimuler la demande intérieure devraient viser principalement à améliorer les conditions générales de l'investissement et de l'innovation au niveau national en intensifiant la concurrence, notamment en assouplissant la réglementation stricte en vigueur dans certains secteurs de services, en particulier les services professionnels, et à encourager plus efficacement l'innovation, par exemple en créant un crédit d'impôt au titre de la R-D, qui compléterait les aides directes dans ce domaine. Outre le rehaussement de la productivité et de la croissance potentielle, ces réformes contribueraient aussi à réduire l'excédent structurellement important de la balance courante et, ainsi, à atténuer les déséquilibres mondiaux, au profit tant de l'Allemagne que d'autres pays.

- Accroître l'apport de main-d'œuvre

Les réformes du marché du travail conduites dans le passé font partie des facteurs expliquant la remarquable résistance de l'emploi au cours de la récente récession ; elles ont en effet permis d'accroître la flexibilité du temps de travail et de réduire le chômage structurel. Il faut maintenant s'efforcer en priorité d'accroître l'apport de main-d'œuvre et d'éviter les pénuries de travailleurs qualifiés. Il faudrait notamment relever sensiblement le taux d'activité à temps plein des femmes en réduisant les désincitations fiscales pour les seconds apporteurs de revenu et améliorer encore les possibilités de garde d'enfants. De plus, l'emploi des travailleurs âgés devrait être encouragé par la suppression des désincitations au travail et l'amélioration de l'employabilité, notamment grâce à la poursuite des réformes du système d'enseignement et de formation, le but devant être d'accroître la participation à la formation tout au long de la vie. Il est important de mieux cibler les migrations de main-d'œuvre en fonction des besoins économiques, ce qui suppose d'abaisser les obstacles pour les migrants hautement qualifiés, par exemple grâce à la mise en place d'un système de points.

- Exploiter de nouvelles sources de croissance dans le contexte de l'atténuation du changement climatique

Les politiques environnementales revêtent de plus en plus d'importance pour la croissance, en raison surtout de la décision prise récemment par le gouvernement d'accélérer la sortie du nucléaire et aussi du caractère ambitieux des objectifs fixés au niveau national concernant la réduction des émissions et le recours à des sources d'énergie renouvelables. Dans ce contexte, il est essentiel de mettre en œuvre des politiques d'atténuation du changement climatique qui soient efficaces par rapport à leur coût, par exemple en renforçant le signal prix du carbone, et de suivre de près la générosité des tarifs de rachat. Par ailleurs, la concurrence dans le secteur de l'énergie devrait être une priorité, de même que l'amélioration des conditions générales offertes pour l'éco-innovation.

Évaluation et recommandations

La croissance se ralentit après un extraordinaire rebond au sortir de la récession

Après une reprise rapide et vigoureuse au sortir de la profonde récession – le PIB réel a retrouvé son niveau d'avant la crise au deuxième trimestre de 2011 – la croissance s'est ralentie et les perspectives se sont assombries notablement. En premier lieu, cela tient à une modération des taux de croissance qui, après leur pic cyclique, reviennent vers leur niveau potentiel, plus bas, ce qui indique que la hausse observée auparavant était principalement conjoncturelle. En second lieu, ce ralentissement est accentué par un fléchissement généralisé de l'économie mondiale, une incertitude exceptionnellement grande et une érosion de la confiance des entreprises, jusque-là très élevée.

Malgré la dégradation des perspectives, le marché du travail demeure relativement dynamique. Le chômage a à peine augmenté durant la crise et a reculé sensiblement depuis – en fort contraste avec presque tous les autres pays de l'OCDE (Graphique 1). Cela s'explique par une diminution du chômage structurel ainsi qu'une nette amélioration de la flexibilité du temps de travail, ce qui montre les effets bénéfiques des réformes passées (Encadré 1). En ce qui concerne les finances publiques, la dette publique s'est accrue notablement durant la crise, mais l'Allemagne a le déficit budgétaire le plus bas parmi les pays du G7, en raison notamment de la bonne tenue du marché du travail. L'écart de niveau de vie par rapport aux pays de l'OCDE qui arrivent en tête du classement ne cesse de se rétrécir depuis 2005 et, en termes de PIB par habitant, l'Allemagne se classait au 12^{ème} rang parmi les 34 pays de l'OCDE en 2010. Le pays obtient aussi de bons résultats au regard de plusieurs indicateurs du bien-être, même si l'indice de satisfaction globale à l'égard de la vie est légèrement inférieur à la moyenne de la zone OCDE.

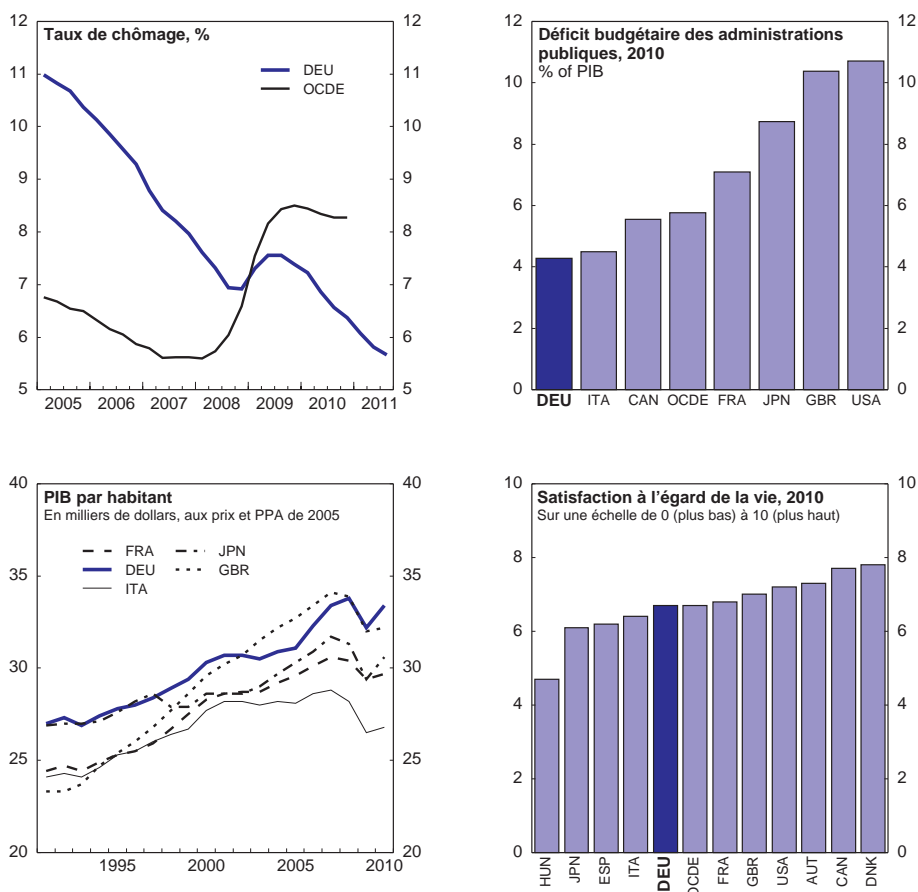
Compte tenu de la montée des incertitudes, les autorités sont confrontées à de multiples difficultés. Dans le court terme, face à une dégradation sensible de la situation conjoncturelle, il faut laisser les stabilisateurs automatiques jouer à plein autour de la trajectoire d'assainissement structurel, comme le permet la règle budgétaire. Par ailleurs, l'attention doit rester centrée sur le rehaussement du potentiel de croissance à moyen terme, qui est encore faible, de l'ordre de 1 ½ pour cent et qui semble devoir tomber à moins de 1 % après 2020 en raison du vieillissement marqué de la population. Le vieillissement aura aussi des répercussions sur les niveaux de vie du fait que la population active diminue en proportion de la population totale et que les cotisants deviennent donc moins nombreux pour faire face au nombre croissant de retraités.

Pour renforcer le potentiel de croissance, il faudra non seulement accroître l'offre de travail en aidant au retour à l'emploi des groupes de la population active qui actuellement ne travaillent pas à plein régime, mais aussi mettre en œuvre des réformes en vue d'intensifier la croissance de la productivité, en particulier dans les secteurs non ouverts aux échanges, qui sont moins dynamiques. Cela doperait les dépenses d'investissement, qui restent relativement faibles par rapport à celles des autres pays, et contribuerait à réduire les déséquilibres de balance courante. Une économie allemande plus forte, avec un taux de croissance tendancielle plus élevé, qui ne soit pas seulement imputable à la compétitivité du secteur des exportations, mais qui soit également porté par le dynamisme de l'activité économique intérieure, aurait des retombées importantes et procurerait des avantages accessoires à l'ensemble de l'économie mondiale (Koske et Wörgötter, 2010).

Si l'Allemagne veut réduire encore les émissions de gaz à effet de serre et assurer la transition vers les ambitieux objectifs fixés en matière d'utilisation d'énergies renouvelables, notamment après sa décision de sortir progressivement du nucléaire, il lui faudra mettre en œuvre une politique plus efficace d'atténuation du changement climatique. La réduction des incertitudes réglementaires dans ce domaine déclenchera d'importants investissements dans les réseaux énergétiques et créera un potentiel d'éco-innovation. Les avantages à attendre de la réalisation de ces objectifs justifient un

nouvel effort de réforme de grande envergure, fondé sur la réussite des réformes sur le marché du travail opérées au cours de la décennie passée.

Graphique 1. Performance économique de l'Allemagne



Note : Le déficit est égal aux dépenses des administrations publiques moins les recettes, et celui de la zone OCDE est égal à la moyenne des ratios pour les pays pour lesquels des données sont disponibles actuellement. Le déficit pour le Japon se rapporte à 2009. La satisfaction à l'égard de la vie est mesurée en demandant aux personnes d'évaluer leur vie sur une échelle allant de 0 (la pire vie possible) à 10 (la meilleure vie possible). Le chiffre pour chaque pays est égal à la valeur moyenne des réponses.

Source : OCDE, *Better Life, Perspectives économiques* et *bases de données des Comptes nationaux*.

Encadré 1. Le miracle du marché du travail allemand - enseignements à tirer pour les autres pays

Malgré une baisse du PIB réel supérieure à la moyenne durant la crise, le taux de chômage en Allemagne n'a augmenté que de ½ point, contre 3 % en moyenne dans la zone OCDE. Cette réaction du chômage a été aussi tout à fait inhabituelle par rapport aux récessions passées dans ce pays ; sur la base du rapport entre la production et le chômage observé dans le passé, on se serait attendu à une hausse du taux de chômage de près de 3 points.

Certains des facteurs ayant contribué à ce résultat lors de la récente récession sont spécifiques à l'Allemagne. L'impact sectoriel, par exemple, a été particulier en ce sens que c'est principalement le secteur manufacturier allemand qui a été touché tandis que les secteurs à plus forte intensité de main-d'œuvre, comme la construction, ne l'ont pas été. L'emploi dans les services publics a aussi continué de se développer. Par ailleurs, des pénuries de main-d'œuvre sont apparues dans certains secteurs avant la crise, conduisant certaines entreprises à retenir leurs salariés. De plus, la population active augmentait moins que dans les autres pays du fait du vieillissement démographique, limitant ainsi la montée du

chômage.

Toutefois, aucun de ces facteurs ne peut expliquer entièrement la bonne tenue du marché du travail durant la crise ; en réalité, les faits observés laissent penser que des facteurs structurels ont joué un rôle important, notamment les politiques d'ajustement du temps de travail (la marge intensive) et les effets bénéfiques des réformes passées sur les incitations à travailler.

Accent mis sur l'ajustement de la marge intensive

Contrairement à la plupart des autres pays de l'OCDE (et aussi aux récessions passées en Allemagne), l'ajustement du facteur travail s'est opéré principalement par des réductions du nombre d'heures travaillées par salarié et non par des licenciements. Ce comportement a été facilité par deux éléments :

- La flexibilité accrue du marché du travail intra-entreprise explique pour deux tiers la réduction totale des heures de travail. Au cours de la décennie qui a précédé la crise, les entreprises allemandes, principalement dans le secteur manufacturier, ont élargi progressivement la marge de manœuvre dans les conventions collectives, notamment avec la possibilité de réduire temporairement la durée du travail hebdomadaire et les rémunérations. Par ailleurs, les comptes épargne-temps, qui permettent de répartir plus uniformément le temps de travail sur l'ensemble du cycle conjoncturel, se sont généralisés. Les effets de la flexibilité du temps de travail ont été particulièrement favorables lors de cette récession, touchant principalement les entreprises solides qui avaient des positions de trésorerie suffisantes pour se permettre ce type de mesures.
- Le système de chômage partiel - dans lequel le manque à gagner du salarié dû à la diminution du nombre d'heures travaillées est compensé en partie par un transfert de l'Agence de l'emploi - a aussi aidé à éviter des licenciements, notamment après que le gouvernement a accru notablement la générosité du régime. Les cotisations de sécurité sociale que les employeurs doivent acquitter sur le manque à gagner des salariés dû au chômage partiel ont été réduites, par exemple, tandis que les droits acquis à l'assurance maladie, chômage et retraite sont restés inchangés. Les conditions d'admissibilité à ce régime ont été élargies par l'assouplissement de certains critères. Globalement, le recours au chômage partiel explique pour environ un tiers la réduction du nombre d'heures travaillées en 2009.

Améliorations structurelles dans la politique du marché du travail

Les réformes passées du marché du travail, les plus importantes, semble-t-il, parmi les pays de l'OCDE à l'époque, ont modifié considérablement les institutions du marché du travail en Allemagne, produisant des effets positifs sur la réaction du chômage durant la crise.

- Une série de réformes mises en œuvre à partir de 2002, notamment les réformes Hartz, ont renforcé les incitations à travailler et amélioré l'adéquation entre l'offre et la demande de travail. Cela a eu des effets bénéfiques sur le taux de chômage structurel au fil du temps et tout au long de la crise, compensant en partie la hausse conjoncturelle du taux de chômage qui se serait produite autrement. Par ailleurs - et sans doute en rapport avec le recul du chômage structurel - la modération salariale au cours des années précédant la crise a peut-être eu des effets favorables durant la crise.
- En outre, plusieurs possibilités de retraite anticipée ont été supprimées progressivement au cours des années qui ont précédé la crise, de sorte qu'il est devenu plus coûteux pour les employeurs de trouver des arrangements consensuels pour se séparer de travailleurs âgés au cours de la récente récession. Par contre, lors des crises précédentes, les salariés étaient peut-être plus disposés à accepter un licenciement et à opter pour le régime de retraite anticipé offert par l'État. La remarquable performance de l'Allemagne en matière d'emploi des travailleurs âgés au cours de la crise s'explique sans doute par les effets de ces réformes.

La prochaine récession aura-t-elle des effets aussi faibles sur le marché du travail ? Il est probable que la flexibilité accrue du temps de travail a réduit le rapport chômage-production. Le comportement différent de l'emploi des travailleurs âgés pourrait aussi être une caractéristique durable ; cependant, si le gouvernement ne poursuit pas les réformes sur le marché du travail, la baisse du taux de chômage structurel restera sans doute un facteur spécifique à la dernière récession.

Les perspectives à court terme se sont dégradées...

La croissance du PIB accuse une nette décélération depuis le début de l'année. Dans une certaine mesure, cela tient à des facteurs temporaires, tels que la fermeture de centrales nucléaires au printemps et des effets météorologiques qui ont fait fluctuer les taux de croissance trimestriels. Cependant, étant donné que la reprise a toujours été perçue comme un phénomène conjoncturel et non structurel, un léger ralentissement de la croissance vers des taux potentiels plus bas était prévisible. Il n'en demeure pas moins qu'un fléchissement de l'activité économique mondiale au cours de l'été, un renforcement sensible de l'incertitude et une nouvelle dégradation de la confiance des entreprises ont aggravé les perspectives d'expansion. Même si la progression annuelle du PIB réel a atteint 3 % en 2011, après 3 ½ pour cent en 2010, ce taux tombera sans doute autour de 0.5% cette année avant de remonter vers 2 % en 2013 (Tableau 1). Les taux de croissance sur l'année (entre le quatrième trimestre et la période correspondante de l'année précédente) s'établissent à 1.0 % en 2012 et 2.2 % en 2013.

Tableau 1. Prévisions à court terme

	2011	2012	2013
	Pourcentages de variation par rapport à l'année précédente, en volume (prix de 2005)		
PIB	3	0.6	1.9
<i>hors ajustement au titre du nombre de jours ouvrés</i>	3	0.4	1.9
Consommation privée	1.5	0.7	1.1
Consommation publique	1.2	0.9	0.8
Formation brute de capital fixe	6.5	1.2	3.8
Publique	-0.4	-7.7	-0.3
Résidentielle	5.9	1.3	2.6
Non résidentielle	7.9	2.4	4.9
Demande intérieure finale	2.3	0.8	1.5
Formation de stocks*	-0.1	0	0
Demande intérieure totale	2.2	0.8	1.5
Exportations de biens et de services	8.2	3.4	6.6
Importations de biens et de services	7.2	4.1	6.2
Exportations nettes*	0.8	-0.2	0.5
<i>Pour mémoire</i>			
Taux de chômage	5.7	5.5	5.3
Écart de production	-0.8	-1.7	-1.2
Indice des prix à la consommation harmonisé	2.5	1.6	1.5
Solde budgétaire des administrations publiques	-1	-1	-0.5
Dette publique brute/PIB (Maastricht)	81.7	82.2	81.3
Solde des opérations courantes/PIB	4.9	4.9	5.3

Note : Les comptes nationaux étant basés sur des indices chaîne officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Voir *Perspectives économiques de l'OCDE: Sources et méthodes*, (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>).

* Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE N° 90* et Destatis.

L'affaiblissement de la croissance en Allemagne résultera sans doute d'un ralentissement des dépenses d'investissement et de consommation, qui pourraient pâtir temporairement d'effets défavorables sur la confiance ainsi que d'une expansion moins

rapide des échanges. Sur le moyen terme, la demande intérieure semble devoir se raffermir. Cela s'explique par la solidité des bilans des ménages et des entreprises non financières, qui fait qu'un désendettement n'est pas nécessaire, contrairement à de nombreux autres pays de l'OCDE où les bulles immobilières et la forte expansion des activités de construction ont conduit à un surendettement. Il faut ajouter à cela les avantages de la relance monétaire pour la demande intérieure, notamment si la divergence des taux de croissance entre pays de la zone euro persiste et si les conditions monétaires restent favorables pour l'Allemagne. Ces conditions accommodantes soutiendront en particulier l'investissement, notamment dans le secteur du logement, et maintiendront les coûts de financement de la dette publique peu élevés. Les prix du logement sont déjà repartis à la hausse depuis 2009, après avoir baissé presque sans interruption depuis 1995.

Au-delà de l'affaiblissement attendu dans le court terme, les consommateurs vont sans doute réagir positivement à l'amélioration du marché du travail puisque le chômage semble devoir rester aux niveaux les plus faibles connus depuis l'unification. Cette amélioration n'étant pas d'origine uniquement structurelle, et le marché du travail étant donc en train de se tendre, les salaires repartiront probablement à la hausse dès 2012. Le revenu disponible pourrait donc croître davantage que les années passées, étayant la consommation même si la baisse des prix des actions et l'incertitude pourraient empêcher une diminution du taux d'épargne des ménages (Hüfner et Koske, 2010).

... sont entourées d'une grande incertitude...

Ces prévisions, qui présentent un scénario de référence supposant une amélioration progressive de la confiance en 2012, sont entourées d'un niveau d'incertitude exceptionnellement élevé et, notamment, de risques à la baisse. Ces risques sont liés essentiellement à une nouvelle aggravation marquée de la crise de la dette dans la zone euro, qui aurait d'importants effets défavorables sur le système bancaire national, conduisant éventuellement à de sévères contraintes sur l'offre de crédit. Ce scénario aurait aussi un impact sur la croissance des partenaires commerciaux de l'Allemagne, ce qui réduirait la contribution des exportations. Cependant, la croissance pourrait aussi suivre une évolution plus favorable si l'on arrive à contenir l'extension de la crise à d'autres pays, ce qui entraînerait un rétablissement de la confiance. Dans cette hypothèse, on pourrait envisager un rebond plus net de l'investissement et de la consommation étant donné que les entreprises et les ménages allemands ne sont généralement pas soumis à la nécessité de se désendetter.

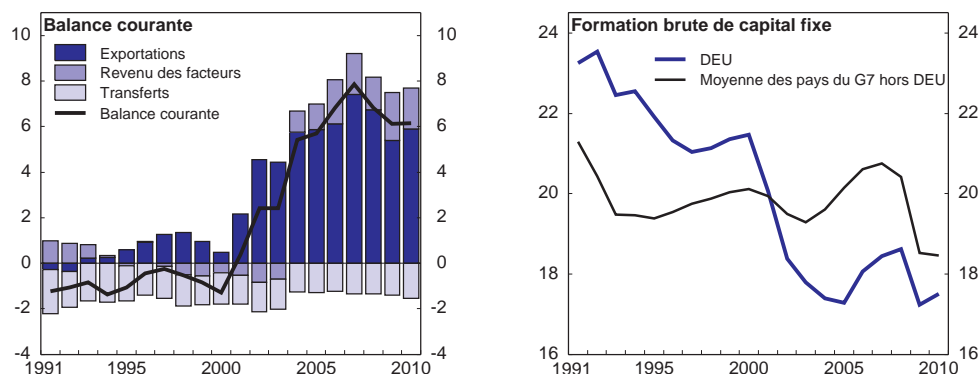
... et des déséquilibres persistent

En dépit d'une légère contraction par rapport aux points hauts atteints en 2007, l'excédent de balance courante (d'environ 5 % en 2011) demeure substantiel par rapport au passé et restera sans doute à peu près inchangé au cours des quelques années à venir. Cela tient en partie à l'importance grandissante du revenu des facteurs par rapport au volume considérable d'avoirs extérieurs nets (qui représentaient 42 % du PIB en 2010, parmi les plus élevés dans la zone OCDE) accumulés durant plus années d'excédents de balance courante. Chaque année depuis 2006, le revenu des facteurs a majoré de près de 2 % de PIB l'excédent de balance courante (environ un tiers) (Graphique 2, partie gauche). Cependant, un aspect plus important à signaler est la faiblesse continue de l'investissement des entreprises, qui affichent toujours un excédent d'épargne ; cela a été un facteur important contribuant aux excédents de balance courante depuis 2000, l'excédent d'épargne des ménages ne jouant qu'un rôle mineur à cet égard (OCDE, 2010a). Les dépenses d'investissement, en proportion du PIB, restent parmi les plus faibles dans la zone OCDE (Graphique 2, partie droite). Cela reflète notamment une faiblesse de l'investissement des entreprises et, dans une moindre mesure, de l'investissement résidentiel. Le recul de l'investissement intérieur s'explique en partie par un gonflement massif des investissements directs étrangers depuis 2004, dû notamment aux délocalisations opérées en direction des nouveaux États membres de l'UE, lesquelles constituent une réaction à la mondialisation à la fois opportune et conforme aux lois du marché. Les efforts déployés pour regagner de la compétitivité sur les prix en recourant à la délocalisation ont été complétés par de fortes restrictions salariales en Allemagne, contribuant à expliquer la baisse de la part salariale de cinq points de pourcentage entre 1995 et 2010. Toutefois, la baisse du taux d'investissement sur le long

terme reflète également des déficiences structurelles qui font de l'Allemagne une destination moins attractive pour l'investissement, et aussi pour la migration, par rapport aux autres pays. Corriger ces déficiences structurelles (de la manière qui sera indiquée plus loin) aurait le double avantage de rehausser la croissance potentielle et d'atténuer les déséquilibres extérieurs, en particulier par un renforcement de l'investissement (OCDE, 2010a).

Graphique 2. Excédents de balance courante et taux d'investissement

% du PIB



Note : Solde et composantes de la balance courante.

Source : Deutsche Bundesbank et OCDE, base de données des Comptes nationaux.

Un système bancaire stable est essentiel pour une croissance durable

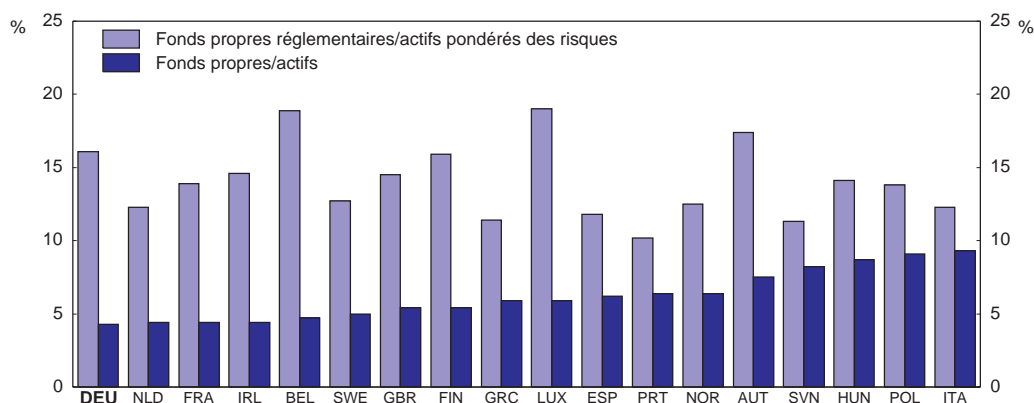
Les banques allemandes restent massivement endettées

Après la crise des emprunts à haut risque en 2008-09, le système bancaire a été renforcé grâce à des efforts considérables des pouvoirs publics, notamment la création de l'*Agence fédérale pour la stabilisation des marchés financiers* et le transfert d'actifs risqués de certaines institutions à des structures de cantonnement (ce qui a accru notablement la dette publique en 2010). Toutefois, l'attention est maintenant centrée sur la vulnérabilité du système bancaire face à la crise de la dette souveraine dans certains pays de la zone euro (FMI, 2011a). De plus, le système bancaire demeure massivement endetté (Graphique 3) : le ratio de fonds propres au total des actifs (non pondérés des risques) s'établissait à 4,3 % en 2010, le plus bas parmi les pays européens ; il a diminué légèrement ces dernières années, alors que dans la plupart des autres pays de la zone euro il s'est accru. La différence entre ce ratio et le ratio de fonds propres réglementaires aux actifs pondérés des risques est l'un des plus élevés dans la zone euro. Cela indique une haute vulnérabilité du système bancaire allemand aux tensions des marchés de capitaux en cas d'erreur d'évaluation du risque. Il faut toutefois tenir compte du fait que les normes comptables internationales laissent une marge considérable pour la compensation monétaire de groupe alors que les règles comptables en vigueur en Allemagne n'autorisent pas une aussi grande latitude. Le total du bilan des banques allemandes est donc, toutes choses égales par ailleurs, structurellement plus élevé. Par ailleurs, conformément aux nouvelles normes de l'Accord de Bâle III, les plus grandes banques allemandes devront augmenter leurs fonds propres d'au moins 50 milliards EUR, soit la moitié de leurs fonds propres de base (Bundesbank, 2010). Les banques allemandes ont déjà commencé à relever le niveau de leurs fonds propres en conséquence.

Les efforts de réformes doivent se poursuivre

Plusieurs réformes ont été mises en œuvre depuis deux ans. La Loi de restructuration bancaire, par exemple, entrée en vigueur en janvier 2011, facilite le redressement et la réorganisation des institutions financières d'importance systémique en situation de crise. De plus, comme dans certains autres pays européens, les banques doivent verser une contribution annuelle à un fonds de restructuration. Il y a eu du progrès aussi en matière de réforme de la surveillance bancaire, notamment avec l'amélioration de la coopération entre la *Bundesbank*, dont les responsabilités macroprudentielles seront rehaussées, le régulateur (*BaFin*), qui sera chargé plus précisément du contrôle microprudentiel, et l'État, et avec la réorganisation interne de la *BaFin*. Dans d'autres domaines, en revanche, les efforts de réforme doivent se poursuivre, comme on l'a vu dans OCDE (2010a), de préférence dans le cadre d'une approche européenne commune. Au total, le gouvernement devrait intensifier le dialogue avec le secteur bancaire sur la façon d'assurer une capitalisation suffisante et se préparer à leur octroyer un soutien adéquat. En particulier, les *Landesbanken*, qui n'ont toujours pas de modèle économique viable, restent vulnérables en raison de leur faible niveau de capitalisation et de rentabilité et seront particulièrement touchées par les relèvements réglementaires des normes de fonds propres. Certaines des *Landesbanken* ont déjà été restructurées sous la pression et le contrôle de la Commission européenne, mais l'on attend toujours une réforme du secteur dans son ensemble. Il faut donc poursuivre la mise en œuvre d'une réforme coordonnée de ce secteur, notamment d'une réforme du secteur des caisses d'épargne.

Graphique 3. Capitalisation des systèmes bancaires européens, 2010



Note : Les fonds propres sont ceux qui sont inscrits au bilan (capital versé plus réserves).

Source : FMI, *Financial Soundness Indicators*.

Les retombées de la croissance allemande pour les autres pays...

L'Allemagne étant la quatrième plus grande puissance économique du monde, l'évolution de son économie – et de sa politique en la matière – a un retentissement sur les autres pays, notamment sous formes d'importations plus élevées lorsque la demande intérieure se raffermie. Les retombées de la croissance qui se matérialisent par le biais des échanges jouent toutefois un rôle moins important qu'on ne le suppose souvent ; parmi les grandes économies, c'est en Allemagne, que l'impact d'une plus forte croissance sur les autres pays est le plus faible (FMI, 2011b). De fait, les liens commerciaux avec les grands pays de la zone euro sont limités (OCDE, 2010b). Les exportations à destination de l'Allemagne, par exemple, représentent à peine 3 % du PIB en France, en Espagne et en Italie (Tableau 2). Par ailleurs, la propension à importer pour satisfaire la demande intérieure est assez faible en Allemagne (la propension à exporter étant plus élevée en revanche), ce qui confirme qu'une hausse de la demande intérieure allemande ne soutiendra guère la croissance dans les autres pays (Pain *et al.*, 2005). Compte tenu de la faiblesse des liens

commerciaux, l'assainissement budgétaire en Allemagne n'aura que des répercussions commerciales mineures sur les autres économies.

Du fait de sa position de force en tant que pays exportateur, l'Allemagne ne crée pas de chocs pour les autres pays mais leur transmet plutôt les chocs externes en provenance des États-Unis et de l'Asie – auxquels elle est plus exposée que les autres économies. Ce constat est particulièrement important pour les petits pays de la zone euro, les exportations représentant plus de 10 % du PIB en Autriche, aux Pays-Bas et en Slovaquie – en raison de l'étroite intégration des chaînes d'approvisionnement avec ces pays. En d'autres termes, les économies formant une base conjointe avec l'Allemagne sur le plan de l'offre sont actuellement plus exposées aux répercussions de l'évolution des échanges mondiaux sur le secteur exportateur allemand qu'à celles de l'évolution de la demande intérieure en Allemagne.

Toutefois, si les efforts déployés pour doper la croissance tendancielle portaient leurs fruits en revigorant le secteur intérieur, les retombées de la croissance de la demande sur les autres pays pourraient devenir plus importantes dans la mesure où une croissance plus vigoureuse, tirée par l'investissement et l'innovation, du secteur intérieur ouvrira des perspectives de création d'emplois et de revenus et deviendra une source nouvelle de demande à l'importation. En améliorant sa propre performance économique, l'Allemagne deviendrait une locomotive de la croissance pour l'Europe.

Tableau 2. Liens commerciaux de l'Allemagne au sein de la zone euro, 2010

	Exportations à destination de l'Allemagne	
	En pourcentage des exportations totales	En pourcentage du PIB
France	13%	3%
Italie	11%	3%
Espagne	8%	2%
Grèce	4%	1%
Irlande	9%	9%
Belgique	12%	10%
Autriche	22%	12%
Pays-Bas	15%	12%
Slovaquie	17%	14%

Source : Destatis, OCDE.

... sont déterminées en partie par la politique monétaire et les relations financières

Cependant, l'assez étroite corrélation des cycles d'activité entre l'Allemagne et les autres pays de la zone euro laisse penser que le canal commercial est complété par d'autres vecteurs de transmission, comme celui de la politique monétaire. Du fait de la taille de son économie, l'Allemagne a davantage d'impact que les autres pays sur les agrégats de la zone euro, influant ainsi sur les décisions de politique monétaire. Une inflation peu élevée au cours de la première moitié de la décennie passée a ainsi maintenu les taux d'intérêt plus bas qu'ils ne l'auraient été autrement, stimulant la croissance dans les petits pays en rapide expansion. Le système financier est un autre canal de transmission de retombées économiques. Les prêts des banques allemandes aux pays voisins, par exemple, ont fortement augmenté durant les années qui ont précédé la crise ; les créances consolidées des banques allemandes sur les banques espagnoles représentaient près de 25 % du PIB de l'Espagne (OCDE, 2010b). L'acheminement de capitaux à l'étranger par le canal du système bancaire a ainsi transmis des montants élevés d'épargne allemande qui ont généré de la croissance dans les autres pays.

La règle budgétaire impose un retour à la viabilité des finances publiques ...

Avec une dette publique qui s'est accrue de près de 20 % du PIB depuis 2007 pour s'établir à 83 % du PIB en 2010, et compte tenu de l'alourdissement considérable des coûts liés à l'âge dans les années à venir, un assainissement budgétaire s'impose sur le moyen terme. La nouvelle règle budgétaire (*Schuldenbremse*) exige des mesures visant à ramener le déficit de l'administration centrale à 0.35 % du PIB en termes structurels d'ici à 2016. Les mesures de consolidation prévues, qui se chiffrent à 80 milliards EUR (3.2 % du PIB) jusqu'en 2014 et seront mises en œuvre progressivement de façon à réduire le déficit du budget fédéral de 1 % du PIB en 2014, sont conformes à cette exigence. La règle autorise le libre jeu des stabilisateurs automatiques et, face à l'affaiblissement des perspectives de croissance et aux incertitudes qui en résultent, les autorités devraient les laisser opérer. Toutefois, si l'économie se révélait être beaucoup plus apathique que prévue, il conviendrait de stimuler temporairement la demande par des moyens ne portant pas atteinte à la crédibilité de la règle budgétaire au niveau tant national qu'international.

Les aspects structurels des mesures d'assainissement sont bienvenus et leur mise en œuvre est soutenue par l'adoption d'une procédure budgétaire du sommet vers la base depuis 2011, comme le recommandait OCDE (2010a). Deux tiers des mesures sont des compressions de dépenses, les plus importantes étant la réduction des prestations de sécurité sociale et d'assurance chômage et le réajustement des indemnités parentales et de logement. Du côté des recettes, le gouvernement a annoncé un certain nombre de nouveaux impôts, dont une taxe sur le combustible nucléaire et une taxe sur les banques. Certaines mesures sont déjà entrées en vigueur en 2011, notamment une taxe sur les voyages aériens. D'autres, en revanche, sont plus incertaines, comme la mise en place prévue d'une taxe sur les transactions financières, la taxe sur le combustible nucléaire (dont la mise en œuvre est douteuse du fait de la décision d'accélérer l'abandon progressif de l'énergie nucléaire) ou la réduction des dépenses globales de 0.2 % du PIB en 2014. Le produit attendu de ces mesures et les modalités de leur réalisation doivent être précisés.

... et la réforme fiscale doit viser à établir une structure fiscale plus favorable à la croissance

Outre la nécessité de réduire le déficit structurel, il faut encore une réforme de la structure fiscale, comme indiqué dans OCDE (2010a). La fiscalité pèse de façon disproportionnée sur le travail, en raison notamment du niveau élevé des cotisations de sécurité sociale (Tableau 3). Cela est regrettable: les observations faites au niveau international montrent que les systèmes fiscaux qui imposent plus lourdement les bases moins mobiles, notamment les impôts sur la consommation et les taxes périodiques récurrentes sur la propriété immobilière, permettent d'obtenir de meilleurs résultats en matière de croissance (Arnold *et al.*, 2011).

Tableau 3. Recettes fiscales par catégorie

% des recettes fiscales totales, 2008

	Allemagne	Moyenne OCDE
Impôts sur le travail	64	50
...impôt sur le revenu des personnes physiques	26	25
...cotisations de sécurité sociale	38	25
Taxes sur les biens et services	29	32
Impôt sur les sociétés	4	8
Impôts sur la propriété	2	5
...taxes périodiques sur la propriété immobilière	1	3

Note : Les cotisations de sécurité sociale comprennent celles payées par les travailleurs indépendants et les bénéficiaires de prestations.

Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

Dans ce contexte, il faudrait accroître le produit des impôts sur la consommation. Bien que le taux ordinaire de la TVA ait été porté dans le passé à 19 %, il reste légèrement inférieur à celui qui s'applique dans beaucoup d'autres pays européens. Le principal problème est toutefois la taxation à taux réduit de nombreux produits. Le manque à gagner de recettes fiscales qui résulte de l'application de taux réduits représente près de 1 % du PIB (OCDE, 2008a). Les taux réduits devraient être supprimés progressivement de façon à élargir l'assiette fiscale. Étant donné que cette réforme pourrait obliger à opérer des transferts compensatoires aux ménages à faible revenu, le produit net de cette mesure serait plus faible.

Par ailleurs, la taxation de la propriété immobilière représente un peu plus de 1 % des recettes fiscales totales, contre 3 % en moyenne dans la zone OCDE (et ½ pour cent du PIB contre 1 % du PIB). Le niveau peu élevé des recettes tient principalement au fait que la base d'imposition repose sur les valeurs déterminées en 1964 (1935 pour les *Länder* de l'Est), un système qui a été critiqué par la Cour fédérale des finances (*Bundesfinanzhof*). S'il est vrai que les municipalités en Allemagne financent plusieurs de leurs fonctions au moyen de redevances et non au moyen de recettes fiscales, le niveau global des redevances en proportion du PIB, tant à l'échelon local qu'à tous les niveaux d'administration, est légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE. L'augmentation des impôts sur la propriété immobilière ne se justifie pas simplement par le fait qu'ils ont des effets moins défavorables que les autres impôts sur la croissance. Ces impôts pourraient assurer une source de recettes relativement stable aux municipalités, du moins en comparaison de leur principale source actuelle, la taxe professionnelle locale (Joumard et Kongsrud, 2003). Parmi les mesures réformant l'impôt sur la propriété immobilière, l'assiette fiscale pour l'impôt foncier (*Grundsteuer*) devrait être évaluée sur la base des prix effectifs de l'immobilier. Les taux d'imposition (*Hebesätze*) pourraient aussi être encore majorés, même si cela relève de la compétence des municipalités.

La fiscalité sur le travail est particulièrement lourde. Le coin fiscal total pour un célibataire sans enfants ayant un revenu moyen représente 39 % des gains salariaux bruts, contre 24 % en moyenne dans la zone OCDE (Tableau 4). Le coin est moins important pour les familles, mais il dépasse quand même la moyenne de l'OCDE. Cela tient principalement aux cotisations de sécurité sociale, qui représentent plus du double de la moyenne OCDE par rapport aux gains salariaux bruts. Le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre non salariaux constitue une puissante contre-incitation à l'emploi, également parce qu'ils surviennent à des niveaux de revenu relativement bas. Bassanini et Duval (2006) estiment qu'une réduction de 10 points de pourcentage du coin fiscal est généralement associée à un recul du chômage structurel d'environ 2.8 points. Un coin fiscal élevé peut aussi entraver l'immigration de la main-d'œuvre la plus mobile, à savoir les travailleurs hautement qualifiés. Par conséquent, un abaissement des cotisations de sécurité sociale, notamment pour les travailleurs à faible revenu rémunérés à plein temps, devrait être une priorité dans le cadre d'une réforme de la structure fiscale (OCDE, 2011a). Une telle réforme devra aussi comporter des mesures concernant les dépenses prises en charge par le système de sécurité sociale. Étant donné que le taux de chômage structurel en Allemagne est toujours plus élevé que dans de nombreux autres pays, malgré les améliorations enregistrées ces dernières années, cette réforme serait particulièrement utile.

Tableau 4. Coin fiscal par type de ménage et par niveau de salaire

% des gains salariaux bruts, 2010

Type de ménage		célibataire	célibataire	célibataire	célibataire	marié	marié	marié	marié
Enfants		non	non	non	2	2	2	2	non
% du salaire moyen		67	100	167	67	100-0*	100-33*	100-67*	100-33*
Impôt sur le revenu	Allemagne	13.7	18.7	27.1	-4.1	-0.6	5.5	9.9	13.7
	OCDE	10	14.2	20.5	5.1	8.8	9.3	11.2	11.1
Cotisations de sécurité sociale des salariés	Allemagne	20.5	20.5	16.7	20.2	20.2	20.2	20.2	20.5
	OCDE	10.2	10.1	9.5	9.9	10	9.8	10.1	9.9
Total	Allemagne	34.2	39.2	43.8	16.1	19.6	25.7	30.1	34.2
	OCDE	20.3	24.3	30	14.9	18.8	19.2	21.2	21

* Couple comptant deux apporteurs de revenu.

Source : OCDE (2010), *Les impôts sur les salaires*.

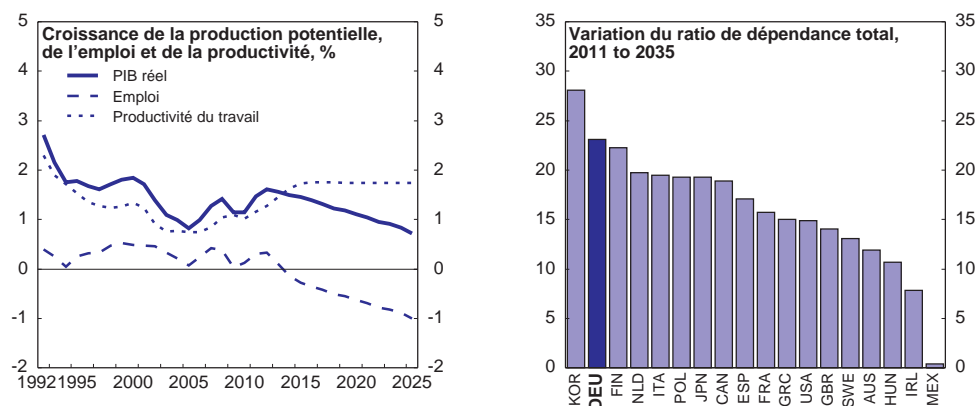
Réformes structurelles en vue d'une croissance plus forte et plus durable

La croissance potentielle est vouée à diminuer au cours de la prochaine décennie

...

La croissance potentielle devrait tomber en-deçà de 1 % au début de la prochaine décennie, ce qui représente environ la moitié de la moyenne de l'OCDE (graphique 4, partie de gauche). Cela traduit avant tout un recul de l'emploi potentiel de l'ordre de ½ pour cent par an au cours de la période 2016-25 parallèlement au vieillissement de la population allemande ; or, dans les pays de l'OCDE considérés dans leur ensemble, l'emploi devrait augmenter en moyenne de ½ pour cent par an au cours de la même période. L'affaiblissement de la croissance potentielle va aussi affecter négativement la croissance du PIB réel par habitant, la population en âge de travailler diminuant plus tôt et plus vite que la population totale ; la part des moins de 15 ans et des plus de 64 ans, par opposition à la population d'âge actif, devrait passer de 51 % aujourd'hui à 74 % vers le milieu des années 2030 – ce qui représente une augmentation beaucoup plus rapide que la moyenne de la zone OCDE (graphique 4, partie de droite).

Graphique 4. Croissance potentielle et effets du vieillissement



Note : La productivité du travail est égale au PIB réel rapporté à l'emploi. Le ratio de dépendance total est égal à la population âgée de moins de 15 ans ou de 65 ans ou plus divisée par la population de 15 à 64 ans (en âge de travailler).

Sources : OCDE, *DotStat* et bases de données des *Perspectives économiques*.

... ce qui rend nécessaire l'adoption de réformes destinées à accroître l'apport de main-d'œuvre ...

Inciter davantage les femmes à travailler à temps plein

En ce qui concerne l'apport de main-d'œuvre, l'Allemagne se distingue par le nombre d'heures effectivement travaillées par personne occupée, presque 20 % en deçà de la moyenne, ce qui la place au troisième rang des pays de l'OCDE enregistrant les niveaux les plus bas. Un des principaux facteurs à l'origine de cette situation réside dans le fait que les femmes travaillent relativement peu à temps plein. Du fait de cette disparité entre les sexes, la durée hebdomadaire travaillée habituelle (à savoir hors vacances, congés de maladie ou heures supplémentaires irrégulières) des femmes ne s'élève qu'à 30.5 heures, soit une durée qui est une des plus faibles des pays de l'OCDE et qui est inférieure de près de 10 heures à celle des hommes, alors que l'écart est de 6.4 heures pour la zone OCDE (tableau 5). La différence avec les autres pays et avec l'emploi masculin est particulièrement frappante dans le cas des femmes mariées et des mères de famille, alors que l'emploi des femmes célibataires sans enfant présente des caractéristiques similaires à celles observées dans d'autres pays ceci malgré les quelques améliorations observées à la suite de la réforme du système de versement de prestations pendant un congé parental et de l'élargissement de l'offre de services de garde d'enfants en 2007 (OCDE, 2008a). Une nouvelle hausse du nombre d'heures travaillées contribuerait à la fois à accroître l'apport de main-d'œuvre et à réduire sensiblement l'écart de revenus d'activité entre hommes et femmes, sachant qu'en la matière l'Allemagne arrive au troisième rang des pays de l'OCDE qui enregistrent les plus gros écarts, après le Japon et la Suisse (Koske *et al.*, 2012).

Tableau 5. Apport de main-d'œuvre féminine

			DEU	OCDE
Taux d'emploi	Hommes	2010	76.1	72.7
	Femmes		66.1	56.7
	<i>dont</i> mères de famille		63.1	61.4
Part de l'emploi à temps partiel	Hommes	2010	7.6	7.9
	Femmes		38.2	24.5
Durée hebdomadaire habituelle du travail	Hommes	2009	40.1	41.2
	Femmes		30.5	34.8

Note : la durée du travail dans la zone OCDE est une moyenne non pondérée, et exclut les États-Unis, le Mexique, le Japon, Israël, l'Islande et le Canada.

Sources : Base de données de l'OCDE sur la famille et Enquêtes sur la population active.

En Allemagne, les mesures fiscales conjuguées aux politiques en matière de prestations avantagent très nettement les couples ne comptant qu'un seul apporteur de revenus par rapport aux couples qui en comptent deux. Cette contre-incitation fiscale considérable à l'occupation simultanée d'emplois à temps plein par les deux membres d'un même couple tient à la fois à la gratuité de l'assurance maladie pour les conjoints sans emploi et au système d'imposition conjointe des revenus (qui favorise nettement les couples à un seul revenu, puisque le barème d'imposition s'applique à chaque conjoint à hauteur du revenu moyen du couple). Le premier élément se traduit notamment par des taux marginaux d'imposition élevés au niveau du seuil de rémunération à partir duquel des cotisations d'assurance-maladie doivent être acquittées, et explique en partie pourquoi les fameux *Mini-Jobs* (des emplois marginaux exonérés de cotisations de sécurité sociale si leur rémunération est inférieure à 400 EUR par mois) sont principalement occupés par des femmes. Ces emplois se caractérisent par un faible nombre d'heures travaillées, ce qui explique pourquoi un cinquième des femmes travaillent moins de 20 heures par semaine, soit une proportion deux fois plus élevée que la moyenne de l'OCDE. Le passage d'un *Mini-Job* à un emploi régulier à temps plein débouche sur une forte hausse des

prélèvements fiscaux et des coûts d'assurance. Comme on pouvait s'y attendre, la proportion de couples dont les deux membres travaillent à temps plein est beaucoup moins forte que dans d'autres pays.

Il faut donc réduire le taux marginal d'imposition qui s'applique aux deuxièmes apporteurs de revenu lorsqu'ils passent d'un emploi marginal à un emploi régulier à temps plein, afin de renforcer les incitations à l'allongement de la durée du travail. À cet égard, des cotisations d'assurance-maladie obligatoires devraient être instaurées pour les conjoints inactifs. Il faudrait qu'une telle réforme soit intégrée dans une réforme générale du financement des soins de santé (OCDE, 2008a). En outre, une réforme du système d'imposition conjointe permettrait de supprimer les désincitations au travail qui s'exercent sur les femmes mariées, et d'augmenter leur taux d'activité. Une imposition totalement séparée obligatoire des couples n'est sans doute pas possible en Allemagne pour des raisons constitutionnelles, mais les autorités pourraient mettre en place un système d'imposition séparée assorti de la possibilité de transférer un certain montant sous forme d'abattement du conjoint inactif à celui qui travaille (*Realsplitting*), même si les effets induits sur l'offre de main-d'œuvre seraient plus faibles dans ce second cas de figure (Steiner et Wrohlich, 2004).

Le manque de structures de garde d'enfants adaptées constitue un autre obstacle à l'emploi des mères, ainsi que le laissent à penser non seulement les comparaisons entre pays de l'OCDE, mais aussi la mise en regard des taux d'emploi des mères de famille des *Länder* occidentaux et orientaux (sachant que dans ces derniers, l'offre de services de garde d'enfants soutient tout à fait la comparaison avec les autres pays de l'OCDE). Globalement, le taux de fréquentation des structures de garde d'enfants dans la tranche de 0 à 2 ans s'établit à 18 % en Allemagne, soit un niveau inférieur de moitié environ à la moyenne de l'OCDE. Pour les enfants de plus de 2 ans, l'accueil n'est généralement pas assuré à temps plein dans les établissements scolaires et de garde d'enfants, ce qui explique en partie l'ampleur de la proportion de femmes qui occupent un emploi à temps partiel. Le gouvernement s'est judicieusement saisi de la question, et prévoit d'accroître sensiblement le nombre de places offertes en structures de garde d'enfants, notamment dans les *Länder* occidentaux. Les autorités doivent continuer à mettre en œuvre ce programme, et le compléter en s'efforçant de généraliser l'enseignement réparti sur toute la journée. En revanche, l'augmentation du nombre de places offertes en structures de garde d'enfants ne devrait pas être associée au versement d'une allocation aux familles qui choisissent de ne pas utiliser ces services. Compte tenu des effets d'incitation préjudiciables de ce type de prestation, le gouvernement devrait utiliser plutôt les ressources correspondantes pour renforcer l'offre de services de garde d'enfants de haute qualité.

Favoriser l'allongement de la vie active

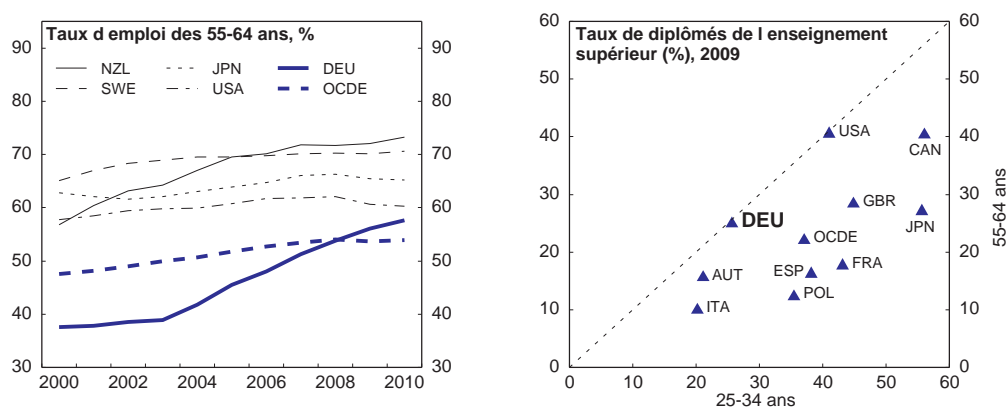
En Allemagne, le taux d'emploi des travailleurs âgés a augmenté de 20 points de pourcentage au cours des dix dernières années à la suite d'une série de réformes lancée au début des années 2000 pour limiter les possibilités de départ en retraite anticipé. Le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, qui s'établissait à 57 % en 2010, était certes supérieur à la moyenne de l'OCDE (54 %), mais compte tenu de la gravité de son problème de vieillissement démographique, l'Allemagne devrait s'efforcer de rattraper les pays les mieux classés en la matière (graphique 5, partie de gauche). Ainsi, la Suède, la Norvège et la Nouvelle-Zélande affichent des taux aux alentours de 70 %. Pour renforcer l'emploi des travailleurs âgés, il faut engager des réformes permettant à la fois d'accroître l'offre et la demande de travailleurs âgés.

Du côté de l'offre, il faudrait encore améliorer les incitations à la poursuite de l'activité. Dans cette optique, les pénalités appliquées en cas de départ avant l'âge légal de la retraite devraient être portées à un niveau correspondant à la neutralité actuarielle. Les autorités devraient également envisager de réduire la durée de versement des allocations de chômage pour les personnes âgées de 58 ans ou plus, par exemple en revenant sur l'allongement de 18 à 24 mois qui avait été décidé en 2007, ou en égalisant cette durée pour tous les groupes d'âge. Enfin, les pouvoirs publics pourraient renforcer la progressivité du système de retraite, notamment en revalorisant les points de retraite attribués aux

travailleurs à bas salaire à la fin de leur carrière, à la fois pour éviter des phénomènes de pauvreté parmi les personnes âgées et pour dissuader les actifs faiblement rémunérés de prendre une retraite anticipée.

Il conviendrait de compléter utilement ces dispositions par des mesures du côté de la demande. L'écart de salaire dont bénéficient les travailleurs âgés par rapport aux jeunes est un des plus importants de la zone OCDE, et les comparaisons internationales montrent que cela réduit les probabilités d'embauche pour les travailleurs âgés. Une possibilité, pour limiter cet effet négatif dans le secteur public, consisterait à modifier encore le système de rémunération, par exemple en poursuivant le remplacement des critères d'ancienneté par des critères de performances. Les partenaires sociaux devraient être encouragés à évaluer dans quelle mesure les grilles salariales en vigueur sont préjudiciables à l'employabilité des travailleurs âgés. Par ailleurs, la participation aux dispositifs de formation tout au long de la vie a un effet positif sur l'employabilité des travailleurs âgés. Étant donné que 30 % seulement des travailleurs âgés de 55 à 64 ans prennent aujourd'hui part à une formation en Allemagne, alors que ce chiffre est de 60 % en Suède, il faut que ces activités soient développées.

Graphique 5. Emploi des travailleurs âgés et taux de diplômés de l'enseignement supérieur



Note : Le taux d'emploi est calculé en pourcentage de la population âgée de 55 à 64 ans. L'enseignement supérieur inclut les programmes de formation à la recherche de pointe.

Sources : OCDE, *Base de données sur la population active* et *Regards sur l'éducation 2011*.

Poursuivre les réformes de l'enseignement

Un relèvement des niveaux de formation contribuerait également à améliorer les perspectives d'emploi des individus sur l'ensemble de leur vie active : dans la zone OCDE, les taux d'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur sont en effet supérieurs de 10 points de pourcentage environ à ceux des personnes ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (y compris les individus ayant suivi une formation professionnelle), et cette différence devient plus marquée pour les travailleurs âgés. Bien que les taux d'emploi des personnes de 25 à 34 ans titulaires d'un diplôme du système d'enseignement et de formation professionnels soient supérieurs à la moyenne de l'OCDE, et que leur taux de chômage soit plus bas, les taux d'emploi des travailleurs ayant ce type de formation diminuent plus vite avec l'âge que ceux des diplômés de l'enseignement supérieur (OCDE, 2010a). La proportion de diplômés du supérieur dans l'ensemble de la population d'âge actif, qui s'établit à 26 %, est légèrement en deçà de la moyenne de l'OCDE (30 %), malgré le faible coût de l'enseignement. En outre, le poids relatif des diplômés du supérieur est resté inchangé d'une génération à la suivante, tandis que dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE, les cohortes plus jeunes affichent des taux de diplômés de l'enseignement supérieur nettement plus élevés que les cohortes plus âgées (graphique 5, partie de droite). Cela tient à la fois au nombre plus réduit d'élèves qui obtiennent un diplôme leur permettant d'entrer à l'université (enseignement supérieur de type A) – 54 % contre 64 % en moyenne dans la zone OCDE – et aux taux d'inscription plus

faibles des personnes titulaires d'un tel diplôme – 40 % pour l'enseignement supérieur de type A (plus 19 % pour l'enseignement supérieur de type B) contre 59 % en moyenne dans la zone OCDE pour l'enseignement de type A – ainsi qu'à l'existence de filières d'enseignement et de formation professionnels ayant fait leurs preuves et débouchant sur des taux très faibles de chômage global et de chômage des jeunes. Les mesures prises récemment pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur aux diplômés de filières professionnelles commencent à porter leurs fruits, ce dont il y a lieu de se féliciter. Il convient de continuer sur cette voie. Il faudrait par ailleurs accélérer le rythme des efforts entrepris pour accroître la participation à la formation tout au long de la vie, et en particulier pour améliorer l'accès des travailleurs âgés à la formation continue.

Afin d'améliorer encore l'accès à l'enseignement supérieur et de rehausser le nombre de jeunes disposant des qualifications requises pour poursuivre des études supérieures, les autorités doivent continuer à réformer le système d'enseignement suivant les recommandations formulées dans OCDE (2010a). L'Allemagne a accompli des progrès notables dans l'amélioration de son système scolaire sur le plan de la qualité et de l'équité. Il conviendrait de poursuivre les réformes visant à abaisser les obstacles à l'entrée dans le système. Des mesures destinées à améliorer les résultats des élèves défavorisés ont été prises et l'effort engagé pour rendre le système scolaire plus équitable devrait être poursuivi. Certains *Länder* ont accomplis des progrès considérables en termes de réduction de la stratification du système scolaire, notamment en repoussant l'orientation des élèves à un âge ultérieur et en réduisant le nombre de filières. Des approches similaires devraient être adoptées dans les autres *Länder*. En outre, il faudrait améliorer le cadre institutionnel de l'enseignement supérieur, notamment en assurant un financement suffisant et diversifié de l'enseignement supérieur, y compris moyennant des contributions privées, tout en continuant à prendre des mesures pour faciliter l'accès aux études supérieures des jeunes ayant des ressources financières limitées.

Réduire le risque de dualisme du marché du travail

Outre le fait qu'elle contribue à accroître la main-d'œuvre, la structure de l'emploi influe sur le comportement du marché du travail. De ce point de vue, il est préoccupant de constater que ce marché est de plus en plus divisé entre les titulaires de contrats permanents et les personnes occupant des emplois à durée déterminée. Ces derniers représentent aujourd'hui près de 15 % de l'ensemble des emplois salariés, contre 10 % environ au milieu des années 90, et leur poids relatif augmente plus rapidement que la moyenne de l'OCDE (qui s'établissait à 12,4 % en 2010). La progression du nombre de contrats à durée déterminée a été particulièrement rapide pour les jeunes travailleurs. Près des deux tiers d'entre eux ont ce type de contrat – soit une proportion deux fois plus élevée que la moyenne de l'OCDE. Si ce chiffre est dû en partie au nombre élevé d'apprentis en formation professionnelle, qui sont généralement embauchés pour une durée déterminée, cela n'explique pas que cette proportion est en hausse de 20 points de pourcentage par rapport au milieu des années 90.

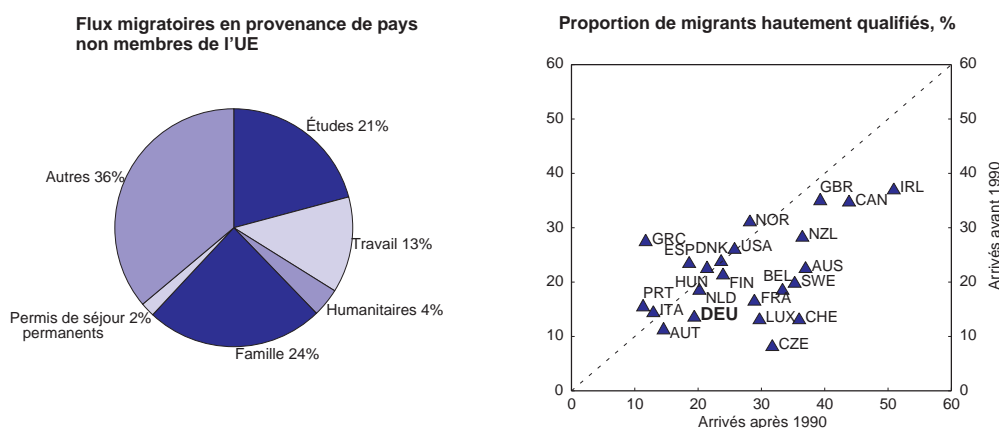
Des efforts considérables ont été déployés ces dernières années pour faciliter le recours à des contrats à durée déterminée offrant aux employeurs davantage de flexibilité et pouvant constituer un tremplin vers l'emploi permanent (près de la moitié de l'ensemble des travailleurs sous contrat à durée déterminée obtiennent un contrat régulier à la fin de leur contrat) (Hohendanner, 2010). Il est cependant notoire que la législation sur la protection de l'emploi peut être une cause de dualisme du marché du travail, notamment si la protection des contrats permanents et celle des contrats à durée déterminée diffèrent sensiblement (de Serres *et al.*, 2011). Les contrats à durée déterminée peuvent avoir des effets négatifs sur l'employabilité à long terme, en particulier pour les jeunes travailleurs, notamment parce que les entreprises sont moins susceptibles d'investir dans leur formation (OCDE, 2004). Ils contribuent également à accentuer les inégalités de revenu, dans la mesure où la rémunération des travailleurs sous contrat à durée déterminée tend à être inférieure à celle des travailleurs permanents (Koske *et al.*, 2012). L'Allemagne a sensiblement assoupli les dispositions relatives aux contrats à durée déterminée depuis le milieu des années 90, poussant cette libéralisation à un niveau bien supérieur à la moyenne de l'OCDE, tandis que la législation sur la protection de l'emploi régulier demeure une des

plus strictes de la zone OCDE. Pour atténuer le risque de dualisme du marché du travail, les autorités devraient réduire la protection des contrats de travail permanents suivant les recommandations formulées dans OCDE (2010a), par exemple en s'orientant vers un contrat de travail unique assorti d'une protection augmentant avec l'ancienneté. Parallèlement, les pouvoirs publics devraient résister à la tentation de revenir sur la libéralisation des contrats à durée déterminée.

Favoriser l'intégration et les migrations professionnelles

L'immigration peut jouer un plus grand rôle, en particulier si des tensions émergent sur le marché du travail. Malheureusement, les flux migratoires nets à destination de l'Allemagne ont diminué au cours des dix dernières années ; l'immigration de travailleurs ne représente qu'une faible proportion de l'ensemble de l'immigration, et la proportion de personnes hautement qualifiées parmi les immigrants est plus faible en Allemagne que dans de nombreux autres pays de l'OCDE (graphique 6). Ce résultat tient, il est vrai, à une multitude de facteurs, tels que des difficultés linguistiques et d'autres problèmes d'intégration. A cet égard, la législation adoptée récemment pour faciliter la reconnaissance des diplômes étrangers constitue une avancée. Néanmoins, les obstacles à l'intégration et à l'immigration demeurent conséquents et il semble que la poursuite des réformes s'impose. Le nombre d'entrées en provenance des États membres de l'UE, même après l'ouverture du marché du travail en mai 2011, est resté modeste. L'accent devrait donc être mis sur le renforcement de l'immigration de ressortissants de l'Union européenne, en particulier les très qualifiés, ainsi que sur les mesures facilitant l'entrée de ressortissants de pays tiers ayant des compétences complémentaires de celles disponibles en Allemagne.

Graphique 6. Composition des flux migratoires à destination de l'Allemagne et niveau de formation des immigrants



Note : Les données de la partie gauche du graphique se rapportent à 2009. Les entrées totales de migrants sont décomposées par type de permis de séjour reçu. Les permis de séjour permanent incluent des titres délivrés aux personnes hautement qualifiées, qui représentent 0,7 % du total. La catégorie « Autres » se compose pour l'essentiel des autorisations de séjour temporaire accordées aux candidats à l'immigration, dont les demandeurs d'asile.

Sources : Office fédéral des migrations et des réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*), *Migrationsbericht 2009* ; OCDE (2008b), *A Profile of Immigrant Population in the 21st Century*, OCDE, Paris, graphique 4.4.

Les employeurs qui souhaitent embaucher des immigrants hautement qualifiés originaires de pays n'appartenant pas à l'UE sont confrontés au principe d'opposabilité de la situation de l'emploi, suivant lequel ils doivent démontrer qu'ils ne peuvent pourvoir le poste considéré en recrutant un travailleur national ou un ressortissant de l'UE. Cette condition ne s'applique cependant pas aux emplois assortis d'une rémunération annuelle de plus de 66 000 EUR. Dans la mesure où ce salaire est supérieur à celui de nombreux jeunes travailleurs qualifiés, ces dispositions empêchent l'immigration de personnes disposant de qualifications dont l'économie allemande a besoin. Un abaissement de ce seuil

constituerait donc un premier pas pour attirer davantage de travailleurs étrangers hautement qualifiés. Pour renforcer encore l'attractivité de l'Allemagne à l'égard de la main-d'œuvre qualifiée dont elle a besoin, les autorités devraient envisager de mettre en place un système de points, sur le modèle de ceux qui existent dans plusieurs pays de l'OCDE. Un système de points constitue en effet un dispositif transparent et souple, et l'expérience internationale indique qu'il se traduit par une augmentation du niveau de qualification des migrants. Les pouvoirs publics devraient non seulement favoriser l'immigration de travailleurs hautement qualifiés, mais aussi évaluer les besoins d'immigration de personnes moyennement et faiblement qualifiées liés aux pénuries de main-d'œuvre observées dans certaines professions, dans la mesure où ces pénuries pourraient ne pas se limiter aux professions hautement qualifiées. Dans cette optique, les autorités pourraient mettre sur pied une institution chargée de concevoir, d'évaluer et de coordonner la politique d'immigration de travail, notamment d'établir des listes des professions en pénurie de main-d'œuvre.

Encadré 1. Recommandations concernant le marché du travail

Inciter davantage les femmes à travailler à temps plein

- Réduire les contre-incitations fiscales à l'activité en instaurant des cotisations d'assurance-maladie obligatoires pour les conjoints inactifs et en réformant le système d'imposition conjointe des couples. Continuer à mettre en œuvre le programme d'accroissement du nombre de places offertes en structures de garde d'enfants, et généraliser l'enseignement réparti sur toute la journée. Ne pas octroyer d'aides aux familles qui choisissent de ne pas recourir aux structures de garde d'enfants.

Renforcer les incitations à l'allongement de la vie active

- Revoir à la hausse les décotes appliquées en cas de départ avant l'âge légal de la retraite, en les portant à un niveau correspondant à la neutralité actuarielle, et rendre le système de retraite progressif, à la fois pour éviter des phénomènes de pauvreté parmi les personnes âgées et pour dissuader les actifs faiblement rémunérés de prendre une retraite anticipée.
- Réduire la durée de versement des allocations de chômage pour les personnes âgées de 58 ans ou plus, par exemple en revenant sur l'allongement de 18 à 24 mois qui avait été décidé en 2007, ou en égalisant cette durée pour tous les groupes d'âge.
- Poursuivre le passage d'une rémunération à l'ancienneté à une rémunération selon les performances dans le secteur public et encourager les partenaires sociaux à évaluer dans quelle mesure les grilles salariales en vigueur sont préjudiciables à l'employabilité des travailleurs âgés. Développer les activités de formation tout au long de la vie pour les travailleurs âgés.

Enseignement

- Suivre les effets des mesures prises pour abaisser les barrières à l'entrée dans le système scolaire et moduler, le cas échéant, les dispositions mises en place. Continuer à réduire la stratification du système scolaire, notamment en repoussant l'orientation des élèves à un âge ultérieur à 10 ans et en réduisant le nombre de filières dans tous les États fédérés (*Länder*). Améliorer le cadre institutionnel de l'enseignement supérieur, notamment en assurant un financement suffisant et diversifié de l'enseignement supérieur.

Dualisme du marché du travail

- Réduire la protection des contrats de travail permanents suivant les recommandations formulées dans les précédentes *Études*. S'orienter vers un contrat de travail unique assorti d'une protection augmentant avec l'ancienneté.

Encourager l'intégration et l'immigration

- Envisager d'abaisser le seuil de salaire au-delà duquel les employeurs sont dispensés de l'obligation de prouver qu'ils ne peuvent pourvoir le poste considéré en recrutant un travailleur national ou un ressortissant de l'Union européenne (UE) avant de pouvoir embaucher un immigré hautement qualifié originaire d'un pays n'appartenant pas à l'UE. Étudier la possibilité de mettre en place un système de points.
- Contrôler les effets sur l'intégration de la récente législation facilitant la reconnaissance des diplômes étrangers.
- Envisager de mettre sur pied une institution chargée de concevoir, d'évaluer et de coordonner la politique d'immigration de travail, notamment d'établir des listes des professions en pénurie de main-d'œuvre.

... et de mesures destinées à renforcer la productivité et à obtenir une croissance plus équilibrée

Il est non seulement possible d'accroître l'apport de main-d'œuvre, mais aussi de réaliser des gains de productivité. Au cours de la dernière décennie, la croissance de la productivité par personne occupée en Allemagne n'a représenté que la moitié environ de celle enregistrée en moyenne dans la zone OCDE (tableau 6). Cela tient à la fois à une baisse plus marquée du nombre d'heures travaillées par personne occupée et à une croissance plus faible de la productivité horaire de la main-d'œuvre. L'Allemagne accuse un retard de productivité du travail particulièrement prononcé dans le secteur des services aux entreprises, où le taux de croissance cumulé sur la période 1995-2008 n'a représenté que deux tiers de la moyenne de l'OCDE. Globalement, cela se traduit par une progression de la valeur ajoutée dans le secteur des services aux entreprises nettement plus modeste en Allemagne que dans d'autres pays, comme cela avait été souligné dans OCDE (2010a).

Tableau 6. Productivité de la main d'œuvre en Allemagne et dans la zone OCDE

Taux annuel moyen de croissance

	1995-2010		2000-10		2000-08	
	DEU	OCDE	DEU	OCDE	DEU	OCDE
PIB par personne occupée	0.8	1.5	0.6	1.4	0.9	1.6
...dont services aux entreprises**	1.0	1.4			0.9	1.7
PIB par heure travaillée	1.3	1.5	1.1	1.5	1.4	1.7
Nombre d'heures travaillées par personne occupée	-0.5	-0.3*	-0.4	-0.4	-0.4	-0.3

Notes : * Moyenne non pondérée excluant le Chili, l'Estonie et la Slovaquie.

** 1995-2008. Les services aux entreprises recouvrent la totalité des services à l'exclusion des services collectifs, sociaux et personnels, et incluent le commerce de gros et de détail, les hôtels et restaurants, les transports, l'entreposage et les communications, les activités financières et immobilières, ainsi que les autres services aux entreprises.

Sources : OCDE, *Base de données analytique* et *base de données pour l'analyse structurelle* (STAN).

Déréglementation du secteur des services

Un des facteurs qui entravent la croissance de la productivité réside dans la réglementation demeurant applicable à certains secteurs de services, notamment aux services professionnels (et en particulier aux architectes, aux ingénieurs et aux juristes ; OCDE (2010a). Sur 27 pays de l'OCDE classés par ordre décroissant, l'Allemagne arrive au 22^e rang en termes de rigueur de la réglementation des services professionnels, et cela tient essentiellement à des réglementations strictes des pratiques (limitant la coopération entre professions et régissant la publicité ainsi que les prix et honoraires). S'il existe de nombreux

arguments qui plaident en faveur de l'existence d'une telle réglementation (tels que la protection des consommateurs), une orientation trop restrictive fait obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché et au jeu de la concurrence. La réforme de 2009 de la réglementation des tarifs pratiqués par les architectes et les ingénieurs constitue un pas dans la bonne direction. Toutefois, les autorités devraient poursuivre cette déréglementation et, point important, revoir l'obligation d'adhérer à une chambre professionnelle. Cette déréglementation aurait un impact économique sensible, puisque les professions libérales (dont les services professionnels constituent une grande part) représentent directement environ 10 % du PIB. S'agissant des règles applicables à l'ensemble de l'économie, le régime d'autorisations et de permis est plus lourd que dans d'autres pays, et fait donc obstacle à l'entrepreneuriat également, mais pas seulement, dans le secteur des services. Une règle de consentement tacite devrait être appliquée pour la délivrance des autorisations, et des guichets uniques devraient être habilités à délivrer ou accepter des notifications et autorisations. Afin de recentrer le débat et de cerner les principaux obstacles aux gains de productivité encore en place, un organisme consultatif chargé de réexaminer la réglementation ainsi que d'autres questions – similaire à la Commission de la productivité (*Productivity Commission*) australienne – devrait être créé.

Des analyses comparatives internationales laissent à penser que des réformes visant à lever les obstacles à l'entrée, à aiguïser la concurrence et à éliminer les formalités administratives inutiles permettraient non seulement d'améliorer la productivité, mais aussi de renforcer l'investissement. Ainsi, un alignement de la réglementation des marchés de produits (RMP) applicable à l'ensemble de l'économie sur les meilleures pratiques pourrait rehausser le taux d'investissement de $\frac{1}{4}$ point de pourcentage (Kerdrain *et al.*, 2011), et la croissance de la productivité de la main-d'œuvre de 1 point de pourcentage en 10 ans (Arnold *et al.*, 2009). Gomes *et al.* (2011) montrent qu'une réduction du taux de marge de 15 points de pourcentage dans le secteur allemand des services entraînerait une augmentation de la production de 4.4 %, notamment grâce au renforcement de l'investissement. De telles mesures contribueraient donc à rendre le secteur intérieur plus propice à l'emploi et à l'investissement et devraient, selon toute probabilité, se traduire par une hausse des salaires nourrie par une amélioration de la productivité. Globalement, elles devraient ainsi concourir à réduire l'excédent des paiements courants et, partant, les déséquilibres mondiaux, tout en permettant à l'économie allemande de bénéficier d'une croissance tendancielle plus forte (OCDE, 2010a).

Encourager l'innovation

Une amélioration des politiques d'innovation serait également bénéfique pour la productivité. Si l'Allemagne est aujourd'hui assez bien placée en matière d'innovation à l'aune d'indicateurs de résultats tels que le nombre absolu de dépôts de brevets, son avantage relatif se réduit, dans la mesure où la progression de ces résultats ralentit. Cela tient essentiellement à des défaillances sur le plan des moyens, telles que le manque de financements pour les projets d'innovation, notamment s'agissant des petites entreprises qui tendent à produire des innovations plus radicales. Comme indiqué dans OCDE (2010a), des mesures devraient être prises pour améliorer l'offre d'instruments de financement des investissements risqués, notamment en faisant en sorte que les investisseurs en capital-risque disposent de possibilités de sortie adaptées. En outre, l'Allemagne s'appuie essentiellement sur des subventions directes à la recherche-développement (R-D) au niveau fédéral et des *Länder*, plutôt que sur des incitations fiscales, alors que celles-ci sont devenues de plus en plus prisées dans de nombreux pays de l'OCDE. Le gouvernement réfléchit à la mise en place d'un crédit d'impôt au titre de la R-D, en tant qu'instrument complémentaire, mais celui-ci n'a pas encore été adopté. Dans le cadre de cette réflexion, les pouvoirs publics devraient tenir compte des avantages que présente un système mixte conjuguant des aides directes et indirectes à la R-D tout en veillant à ce que ce système soit conçu de telle manière qu'il comporte des incitations à l'innovation adéquates.

Encadré 3. Recommandations à suivre pour améliorer la résilience et la croissance potentielle

Stabilité financière

Intensifier le dialogue avec le secteur bancaire sur les moyens d'assurer une capitalisation suffisante des banques et se préparer à leur octroyer un soutien adéquat.

Poursuivre la mise en œuvre d'une réforme coordonnée des *Landesbanken*, incluant une réforme du secteur des caisses d'épargne.

Politique budgétaire

Laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Si l'économie se révélait être beaucoup plus apathique que prévue, stimuler temporairement la demande par des moyens ne portant pas atteinte à la crédibilité de la règle budgétaire.

Préciser davantage les plans d'assainissement.

Revoir la structure de la fiscalité en déplaçant la charge fiscale des bases d'imposition mobile vers des bases d'imposition immobile, Éliminer progressivement les taux réduits de TVA. Relever les taux des taxes foncières et se référer aux prix réels pour évaluer la base imposable. Réduire les cotisations de sécurité sociale, notamment pour les bas-salaires, et réformer parallèlement le système de sécurité sociale en agissant sur les dépenses.

Croissance de la productivité dans le secteur domestique

Poursuivre la déréglementation des services professionnels, et notamment repenser le système reposant sur l'affiliation obligatoire à une association professionnelle. Appliquer la règle du consentement tacite pour la délivrance des autorisations et habiliter des guichets uniques à délivrer ou accepter des notifications et autorisations. Créer un organisme consultatif chargé de repérer les principaux obstacles aux gains de productivité et de revoir la réglementation.

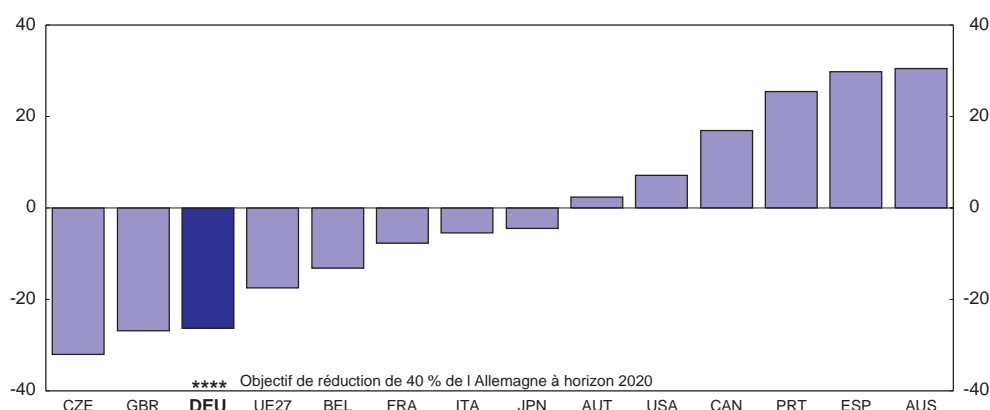
Améliorer l'offre d'instruments de financement des investissements risqués, notamment en faisant en sorte que les investisseurs en capital-risque disposent de possibilités de sortie adaptées. Mettre en place un système mixte conjuguant des aides directes et indirectes à la R-D tout en veillant à ce que ce système soit conçu de telle manière qu'il comporte des incitations à l'innovation adéquates.

Faire de l'atténuation du changement climatique une nouvelle source de croissance

L'Allemagne s'est fixé des objectifs ambitieux ...

L'Allemagne a réduit ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de manière nettement plus marquée que d'autres pays ; ses émissions étaient en effet inférieures de 26 % en 2009 à leur niveau de 1990, ce qui représentait un dépassement de l'objectif de Kyoto consistant à réduire les émissions de GES de 21 % d'ici à 2012 (graphique 7). Une partie de ces réductions est due à l'effondrement de l'industrie à forte intensité d'émission dans les *Länder* de l'Est au cours des années 90 (Weidner et Mez, 2008). Par ailleurs, la délocalisation d'activités manufacturières vers les nouveaux États membres de l'UE durant les années 2000 et la faible croissance enregistrée pendant la plus grande partie de la dernière décennie ont limité les émissions de GES. Toutefois, les mesures d'atténuation du changement climatique, qui suscitent une forte adhésion de la population, ont également contribué à cette réussite.

Graphique 7. Croissance des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 1990 à 2009, %



Source : Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Malgré ces réductions passées d'émissions de GES, l'Allemagne demeure un gros émetteur de GES. Ses émissions par unité de PIB sont supérieures à la moyenne de l'Union européenne à vingt-sept (UE-27), ce qui est dû en partie à un mix énergétique caractérisé par une plus forte intensité de carbone. L'Allemagne s'est fixé des objectifs nationaux ambitieux dans son Modèle énergétique (Energy Concept) : d'ici à 2020, le but poursuivi est de réduire de 40 % les émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990, de faire diminuer la consommation d'énergie primaire de 20 % par rapport à 2008 et de porter à 35 % le poids relatif des sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'électricité.

... et la sortie progressive de l'énergie nucléaire va lui compliquer la tâche

Par la suite, il sera encore plus difficile d'atteindre des objectifs ambitieux de réduction d'émissions de GES. *Premièrement*, l'Allemagne risque de ne pas bénéficier de nouvelles réductions ponctuelles de ses émissions de GES, et l'objectif fixé pour 2020 implique une réduction des émissions encore plus rapide que par le passé. *Deuxièmement*, l'accélération du processus de sortie progressive de l'énergie nucléaire (qui doit maintenant être achevé en 2022 au lieu de 2036) se traduira, au moins temporairement, par un recours accru à des centrales à combustibles fossiles étant donné qu'une source importante de production d'énergie sans carbone va disparaître. Néanmoins, dans la mesure où le gouvernement entend accélérer le développement des énergies renouvelables et favoriser les gains d'efficacité énergétique, il sera peut-être possible de limiter l'impact négatif de la sortie progressive du nucléaire sur les émissions de GES à moyen terme.

Bien que l'Allemagne puisse bénéficier de son statut de précurseur en matière de réduction d'émissions de GES et de développement des énergies renouvelables, sa stratégie comporte un certain nombre de risques, notamment une augmentation extraordinaire des coûts d'abattement des émissions de GES. Ainsi, compte tenu de la fermeture accélérée des centrales nucléaires, l'extension et l'adaptation indispensables du réseau électrique, ainsi que les investissements anticipés dans les centrales à combustibles fossiles et les sources d'énergie renouvelables, vont alourdir les coûts liés à la réduction des émissions dans le secteur de l'énergie, notamment en limitant la conception et l'utilisation de technologies plus avancées. En outre, la fermeture immédiate de certaines centrales nucléaires va dégrader la sécurité des approvisionnements énergétiques à court terme et significativement compliquer la gestion des réseaux électriques européens. Par ailleurs, une diminution des émissions dans les secteurs couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) au delà des réductions induites par le prix du carbone fixé par le système ne contribuerait pas à l'atténuation du changement climatique. Étant donné que les émissions de GES sont plafonnées au niveau de l'UE dans son ensemble, une diminution plus poussée en Allemagne se traduirait par la mise sur le

marché de quotas d'émission supplémentaires qui pourraient être utilisés ailleurs, et fausserait les signaux de prix créés par le système.

Malgré ces inconvénients, les objectifs plus ambitieux du gouvernement pourraient tout à fait se justifier, dans la mesure où, par exemple, ils contribuent au développement de nouveaux secteurs. Toutefois, afin de limiter les éventuels effets négatifs qu'ils peuvent induire sur l'économie, voire d'ouvrir des perspectives de renforcement de la croissance, il est crucial que ces objectifs soient réalisés à un bon rapport coût-efficacité. Cela exige que des ajustements importants soient apportés tant aux politiques de lutte contre le changement climatique qu'aux conditions cadre générales, afin de favoriser le développement des sources d'énergie vertes et d'améliorer encore l'efficacité énergétique.

Il faut renforcer l'efficacité des politiques d'atténuation du changement climatique ...

Pour mener sa politique environnementale, l'Allemagne dispose de plusieurs instruments qui se chevauchent souvent et devraient donc être simplifiés. Ainsi, certains émetteurs de GES sont couverts par plusieurs dispositifs (tels que le SCEQE et les tarifs de rachat garantis aux producteurs d'énergie renouvelable), tandis que d'autres n'entrent dans le champ d'application d'aucun de ces mécanismes. Par ailleurs, ces instruments ne sont pas toujours axés sur un seul objectif. Ainsi, dans le transport routier, les taxes sur les carburants, les taxes sur les véhicules à moteur ou les péages routiers appliqués aux poids lourds sont axés sur des externalités différentes (telles que le changement climatique, la pollution atmosphérique, l'usure des routes ou leur congestion) ou sur des buts différents, tels que le financement des infrastructures. En conséquence, ces mesures n'envoient pas un signal de prix explicite aux pollueurs quant aux externalités qu'elles visent. Partant, il est essentiel que les politiques environnementales soient fréquemment évaluées, de manière transparente et approfondie conformément à la procédure de suivi appliquée depuis peu par les pouvoirs publics.

... en améliorant les signaux-prix du carbone qui découlent des instruments économiques, ...

La façon la plus efficace d'encourager la réduction d'émissions de GES est d'établir un prix unique de ces émissions qui corresponde à leurs externalités négatives (de Serres *et al.*, 2010). À cet égard, on pourrait améliorer le système allemand en vue de rendre plus clair le signal-prix implicite du carbone découlant de l'instrument utilisé. Cela vaut également pour le prix du carbone résultant des échanges de quotas d'émission dans le cadre du SCEQE, qui est probablement trop bas et trop volatile pour encourager la réduction des émissions de CO₂, ce qui exerce un effet dissuasif sur l'investissement. Le plafond appliqué aux émissions sera progressivement abaissé au cours de la troisième phase du dispositif qui débutera en 2013, ce qui favorisera la réduction des émissions dans les secteurs couverts par le système. Néanmoins, il conviendrait d'envisager d'adopter des mesures pour atténuer l'incertitude qui entoure les prix du carbone. Elles pourraient prendre la forme, par exemple, d'un prix-plancher du carbone, mis en œuvre au moyen d'un prélèvement modulable, et appliqué dans l'idéal à l'échelle de l'UE.

En outre, il n'existe pas de prix du carbone clairs et harmonisés dans les secteurs non couverts par le SCEQE. Certaines taxes, en particulier l'écotaxe assise sur la consommation d'électricité et de combustibles fossiles, s'appliquent aux produits à forte intensité d'émissions mais ne sont pas conçues explicitement pour taxer les émissions de carbone. Il faudrait mieux cibler cette écotaxe, en tenant compte du contenu en CO₂ des sources imposées, ce qui permettrait de créer une taxe carbone efficace, ceci en veillant à ce que les autres externalités fassent l'objet d'une tarification satisfaisante. En outre, les aides aux combustibles fossiles, qui prennent à la fois la forme d'exonérations de taxes sur l'énergie et de subventions explicites et représentent environ 0,3 % du PIB, favorisent les émissions de carbone. Les nombreuses exonérations et les taux réduits d'imposition appliqués aux produits énergétiques, tels que le taux réduit sur le gazole ou le remboursement d'impôt accordé aux secteurs manufacturiers exportateurs, devraient être éliminés, sauf s'ils ont pour objet d'éviter une double imposition, notamment dans les secteurs couverts par le SCEQE. Les récentes mesures d'assainissement budgétaire ayant réduit la générosité de

certaines de ces allègements sont bienvenues de ce point de vue. Qui plus est, les subventions destinées à l'industrie houillère (qui couvrent la différence entre les coûts de production et le cours du marché mondial) représentent encore environ 0.1 % du PIB. Le gouvernement entend certes les supprimer progressivement d'ici à 2018, conformément à la réglementation européenne, mais il devrait envisager d'accélérer ce processus. De même, les dépenses fiscales telles que l'abattement au titre des trajets entre domicile et lieu de travail (0.2 % du PIB) devraient être reconsidérées au regard de leur impact sur l'environnement. Dans la mesure où les taxes environnementales ont des effets de distorsion plus modestes que les impôts sur le travail ou sur le capital, leur utilisation pour collecter des recettes contribuerait également à rendre le système d'imposition plus propice à la croissance, tandis que le recyclage du produit de ces taxes peut limiter les pertes de compétitivité.

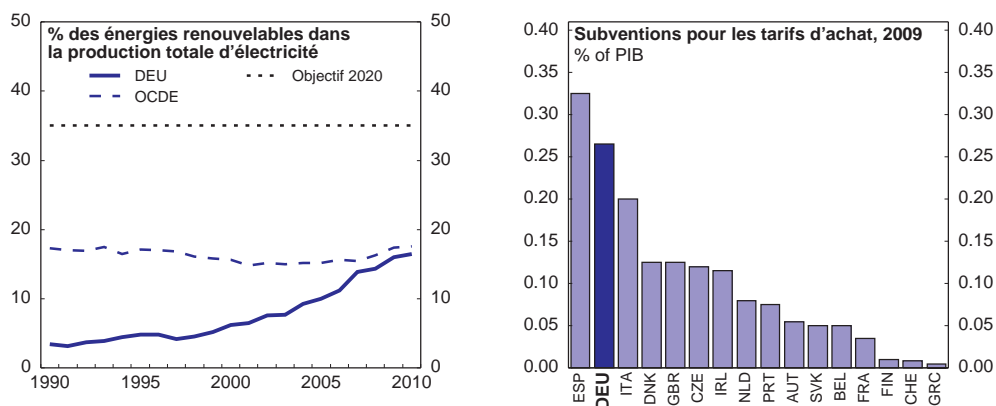
... en ciblant davantage les instruments non économiques destinés à renforcer l'efficacité énergétique ...

Un système de tarification efficace du carbone devrait être utilement complété par des instruments non économiques en cas d'imperfections du marché clairement identifiées. L'Allemagne met en œuvre toute une palette de mesures de ce type, notamment en assurant une large diffusion d'informations sur les gains d'efficacité énergétique, en fixant des normes écologiques pour les bâtiments, ou en fournissant des prêts bonifiés pour financer des dépenses d'équipement « verts ». L'efficacité de ces instruments pourrait cependant être améliorée : ainsi, les autorités ne devraient accorder des aides financières qu'aux ménages à bas revenu ou aux entreprises confrontées à des contraintes de crédit, au lieu de les accorder suivant le principe du premier arrivé, premier servi. Il conviendrait en outre de modifier la réglementation sur les loyers comme proposé par le gouvernement, dans la mesure où ceci pourrait lever certains obstacles à l'investissement dans des économies d'énergie dans le secteur du logement locatif.

... et en ajustant les dispositifs de soutien aux sources d'énergie renouvelables

La tarification du carbone dans le cadre du SCEQE ne sera pas suffisante pour atteindre l'objectif fixé en matière d'énergies renouvelables, dans la mesure où les technologies considérées ne sont pas encore suffisamment matures pour faire concurrence aux combustibles fossiles. Par le passé, le développement des énergies renouvelables en Allemagne a été essentiellement soutenu par le biais des tarifs de rachat, qui permettent à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables de bénéficier d'un prix de vente garanti et d'un accès préférentiel au réseau (graphique 8, partie de gauche). Ces tarifs sont généralement bien conçus : ils sont transparents et prévisibles (ce qui favorise l'investissement à long terme) et dégressifs dans le temps (ce qui encourage des innovations). Par ailleurs, ces tarifs varient suivant les technologies ; cette modulation permet certes de soutenir éventuellement des sources d'énergie prometteuses, mais pas encore matures, davantage que d'autres, mais cela porte les coûts d'abattement des émissions de CO₂ à des niveaux excessifs pour certaines technologies. Compte tenu des coûts relativement élevés induits par ce système de tarifs de rachat (graphique 8, partie de droite), les autorités devraient envisager de l'ajuster pour le rendre plus efficace. La révision des tarifs photovoltaïques constitue donc une initiative bienvenue de la part du gouvernement ; celui-ci devrait rester vigilant quant à la générosité des tarifs de rachat, et les ajuster au plus près des évolutions du marché. En outre, les coûts implicites d'atténuation des émissions de CO₂ découlant des tarifs de rachat devraient être maintenus à des niveaux raisonnables, même s'il faut pour cela limiter le soutien apporté à certaines sources d'énergie renouvelables.

Graphique 8. Poids relatif des énergies renouvelables dans la production d'électricité et tarifs de rachat



Note: la production de courant électrique obtenue à partir de sources d'énergie renouvelables correspond à l'électricité d'origine hydraulique, géothermique, photovoltaïque, éolienne ou marémotrice, ainsi qu'à l'électricité produite à partir de biocombustibles et de déchets. Pour les subventions, l'électricité d'origine hydraulique et produite à partir de déchets n'est pas prise en compte. Suivant la méthode de calcul utilisée par Egert (2011), le montant des subventions est égal à l'écart entre les tarifs de rachat plancher ou plafond et les prix du marché, multiplié par la production d'électricité assurée au moyen de l'énergie considérée en 2009. Lorsqu'il existe une fourchette de tarifs, le graphique correspond au point médian.

Source: OCDE/Agence internationale de l'énergie (AIE) (2011), *Energy Balances of OECD Countries 2011*, et base de données *DotStat* de l'OCDE ; Egert (2011).

Continuer à engranger des succès sur le front de la croissance verte

Par le passé, l'Allemagne a réussi à relever le défi du changement climatique en en faisant une source de croissance, grâce notamment au soutien considérable apporté aux énergies renouvelables mentionné plus haut. Elle figure parmi les principaux producteurs de biens et services environnementaux, et sa part des échanges mondiaux de produits liés à la protection du climat est supérieure à 12 %. La réalisation des objectifs ambitieux définis en matière d'atténuation du changement climatique va probablement devenir plus difficile, dans la mesure où le nouveau régime de production d'électricité sans énergie nucléaire risque d'imposer des coûts supplémentaires à l'économie. Le développement des énergies renouvelables risque notamment de peser fortement sur les prix de l'électricité, dans la mesure où il nécessitera des aides financières et des investissements conséquents en infrastructures. Si l'Allemagne peut tirer parti de son expérience de chef de file dans le développement des secteurs verts, elle devra ajuster ses politiques publiques de manière à prendre en compte plus explicitement le rapport coût-efficacité pour pouvoir continuer à engranger des succès sur le front de la croissance verte.

Favoriser les investissements dans le réseau électrique

La montée en puissance des énergies renouvelables rend nécessaires des investissements substantiels dans le réseau électrique national pour assurer le transport de l'électricité des producteurs aux consommateurs, qui sont généralement éloignés les uns des autres (Dena, 2010). De plus, il faudra peut-être également renforcer les capacités d'interconnexion internationales du réseau afin de faciliter les échanges d'électricité avec l'étranger (voir ci-après). Selon certaines estimations, d'importants investissements devraient être réalisés, ce qui induirait des coûts considérables pour les consommateurs d'électricité. En outre, en raison de la nature fluctuante et imprévisible des énergies renouvelables, il est nécessaire d'investir dans les capacités de stockage de l'électricité et d'améliorer le rendement énergétique pour garantir la sécurité d'approvisionnement, tout en limitant le recours aux centrales thermiques classiques. Le gouvernement a fait à juste

titre du développement du réseau une priorité et il a tracé le cadre juridique destiné à simplifier le processus de planification et d'autorisation en améliorant la transparence et la participation du public. Ces décisions doivent être mises en œuvre rapidement pour accélérer la réalisation des investissements requis. Du côté de la distribution, les pouvoirs publics jugent nécessaire de se doter de « réseaux intelligents », grâce auxquels il est possible de prévoir les variations de l'offre et de la demande et de s'y adapter de manière souple. Compte tenu de la nature monopolistique du secteur du transport d'électricité, les autorités doivent veiller à ce que les gestionnaires du réseau soient correctement incités à investir dans les technologies les plus efficaces.

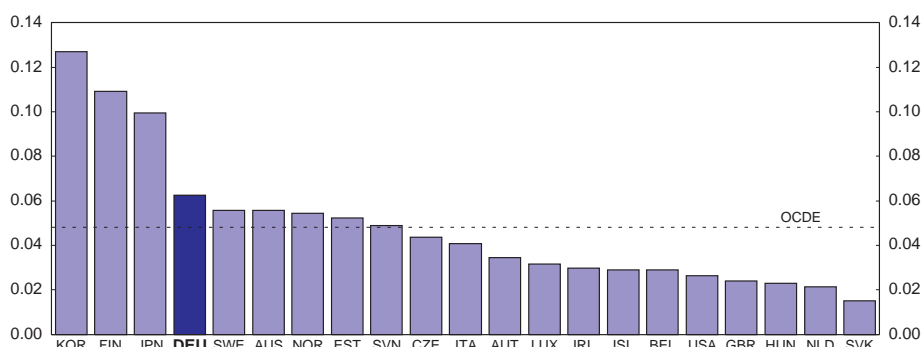
Renforcer la concurrence dans le secteur de l'énergie

Il est important d'améliorer la concurrence dans le secteur de l'énergie pour faciliter le développement des énergies renouvelables et en réduire le coût. Il faudrait faciliter l'accès au réseau pour les nouveaux entrants sur le marché. La mise en œuvre récente du « troisième paquet énergie » de l'UE contribuera à intensifier la concurrence sur les marchés communautaires du gaz et de l'électricité. En outre, la mise en place d'une nouvelle autorité de régulation indépendante chargée de garantir la transparence sur le marché de gros mérite d'être saluée. Par ailleurs, une intégration plus poussée dans le marché européen de l'énergie permettrait de gérer plus aisément la variabilité de la production électrique résultant du développement des énergies renouvelables (AIE, 2011). Les capacités d'interconnexion devraient donc être renforcées en Allemagne. Enfin, même si les fournisseurs bénéficient d'un accès non discriminatoire aux consommateurs finaux, la concurrence demeure faible au niveau de la vente au détail. Des mesures destinées à faire prendre conscience aux consommateurs de la possibilité de changer de fournisseur d'énergie pourraient être envisagées, dans la mesure où cela stimule les activités innovantes des entreprises énergétiques.

Rester à la pointe de l'éco-innovation

L'éco-innovation est un outil important non seulement en tant que moyen d'atténuer le changement climatique à un bon rapport efficacité-coût, mais aussi en tant que source de croissance économique (OCDE, 2011b). L'Allemagne est à la pointe de l'innovation environnementale : elle arrive au deuxième rang des pays classés en fonction du nombre de brevets triadiques liés aux énergies renouvelables déposés entre 1996 et 2008, derrière le Japon (OCDE, 2011c). Ce résultat s'explique sans doute en grande partie par la mise en œuvre précoce de politiques environnementales. En outre, les dépenses publiques de recherche-développement (R-D) dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie sont légèrement supérieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 9). Les politiques environnementales constituent certes le principal moteur de l'éco-innovation, mais l'Allemagne devrait veiller à ce que d'autres éléments n'y fassent pas obstacle. Compte tenu de l'exacerbation de la concurrence mondiale dans le secteur des activités éco-innovantes et de la dégradation des résultats de l'Allemagne en matière d'innovation au cours des dernières années (OCDE, 2010a), on peut craindre qu'elle ne soit en train de perdre du terrain, alors même que ces technologies prennent une importance grandissante. De plus, l'accès limité aux financements ou le manque de travailleurs qualifiés sont susceptibles de restreindre les capacités d'innovation des secteurs verts allemands. Le soutien public apporté aux activités de recherche fondamentale devrait donc être préservé et l'établissement d'un crédit d'impôt au titre de la R-D contribuerait à enrayer cette tendance. De même, il est important d'améliorer l'offre d'instruments de financement des investissements risqués pour stimuler le développement des jeunes entreprises innovantes, qui sont sous-représentées en Allemagne par rapport à d'autres pays innovants.

Graphique 9. Dépenses publiques de R-D consacrées à l'environnement et à l'énergie
% du PIB, 2010 ou dernière année connue



Note : l'agrégat OCDE correspond à la moyenne des pays représentés sur le graphique.

Sources : OCDE, *statistiques de recherche-développement (R-D)* et *données sur les crédits budgétaires publics de R-D (CBPRD)* disponibles dans la base de données de l'OCDE *DotStat*.

Encadré 2. Recommandations concernant les politiques relatives à l'atténuation du changement climatique et à la croissance verte

Atténuation du changement climatique

- Participer aux discussions, au niveau de l'UE, sur les mesures envisageables pour conserver un signal prix du carbone efficace au sein du système communautaire d'échange de quotas d'émission conformément aux objectifs globaux de réduction des émissions à moyen et long terme fixés par l'UE. Étudier la possibilité de créer une taxe carbone efficace dans les secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), et veiller à ce que les autres externalités, non liées au carbone, fassent l'objet d'une tarification satisfaisante.
- Éliminer les exonérations et les taux réduits d'imposition appliqués aux produits énergétiques (sauf s'ils ont pour objet d'éviter une double imposition, notamment dans les secteurs couverts par le SCEQE), et accélérer la suppression des subventions destinées à l'industrie houillère. Réexaminer les dépenses fiscales dommageables pour l'environnement.
- Limiter l'octroi de prêts bonifiés aux ménages à bas revenu ou aux entreprises confrontées à des contraintes de crédit modifier la réglementation sur les loyers comme proposé par le gouvernement, dans la mesure où ceci pourrait lever certains obstacles à l'investissement dans des économies d'énergie dans le secteur du logement locatif.
- Rester vigilant quant à la générosité des tarifs de rachat et les ajuster en fonction des évolutions du marché. Maintenir également à un niveau raisonnable les coûts implicites d'atténuation des émissions de CO₂ découlant des tarifs de rachat.

Croissance verte

- Veiller à ce que les gestionnaires des réseaux de transport soient correctement incités à investir dans les technologies les plus efficaces dans le cadre de l'extension du réseau. Mettre en œuvre les mesures renforçant la transparence du processus décisionnel concernant l'extension du réseau et la participation du public à ce processus.
- Accentuer la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz en renforçant encore les capacités d'interconnexion du réseau électrique, et en faisant prendre conscience aux consommateurs de la possibilité de changer de fournisseur d'énergie.
- Préserver le soutien public apporté aux activités de recherche fondamentale, envisager d'instaurer un crédit d'impôt au titre de la recherche-développement (R-D) pour les entreprises innovantes, et améliorer l'offre d'instruments de financement des investissements risqués.

Résumé des chapitres

Chapitre 1. Marché du travail : préparer l'avenir

La résilience dont a fait preuve le marché du travail allemand face à la crise financière de 2008-09 témoigne du bien-fondé des réformes passées, qui ont permis d'améliorer les incitations au travail, de garantir une meilleure adéquation entre offres et demandes d'emploi et de renforcer la flexibilité du temps de travail. Les pouvoirs publics allemands doivent s'appuyer sur ce succès pour relever les défis qui subsistent, à savoir augmenter le taux d'activité des femmes et des seniors (ce qui impliquera notamment des ajustements sur le plan de la fiscalité et du système éducatif) et encourager l'immigration, surtout des travailleurs qualifiés. La contraction importante de la main-d'œuvre sous l'effet du vieillissement de la population témoigne de l'urgence de nouvelles réformes structurelles dans ce domaine.

Chapitre 2. Politiques en matière de changement climatique : tirer profit d'objectifs ambitieux

L'Allemagne a sensiblement réduit ses émissions de gaz à effet de serre, mais elle reste un émetteur important. Ses objectifs d'atténuation du changement climatique sont ambitieux, et elle met actuellement en œuvre un large éventail de mesures de protection de l'environnement. Il faudrait toutefois améliorer l'efficacité de ces mesures, ainsi que leur coordination, car atteindre les objectifs visés risque d'être coûteux. En particulier, l'abandon anticipé de l'énergie nucléaire et le développement des sources d'énergie renouvelables nécessiteront des volumes considérables d'investissement et de soutien financier public. Un prix du carbone clairement défini dans tous les secteurs de l'économie et l'élimination progressive des subventions dommageables pour l'environnement contribueraient à réduire le coût de la réduction des émissions de CO₂. La réforme du système de tarifs de rachat de l'électricité verte est également nécessaire, pour éviter les pertes d'efficacité et des hausses excessives des prix de l'électricité. De plus, afin que l'Allemagne reste à l'avant-garde dans les secteurs verts et préserve ses futures sources de croissance, il importe d'intensifier la concurrence dans le secteur de l'énergie et de développer encore plus l'éco-innovation.

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

La situation économique et les politiques de l'Allemagne ont été évalués par le Comité le 21 Novembre 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 2 Décembre 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Hüfner et Caroline Klein sous la direction d'Andreas Wörgötter. Margaret Morgan a apporté une aide à la recherche. L'Étude a également bénéficié de la contribution de Thorsten Ehinger.

L'Étude précédente de l'Allemagne a été publiée en Mars 2010.

Pour plus d'informations

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

Felix Hüfner, courriel : felix.huefner@oecd.org;
tél: +33 1 45 24 85 23; ou

Caroline Klein, courriel : caroline.klein@oecd.org;
tél: +33 1 45 24 17 22 ; ou

Andreas Wörgötter, courriel: andreas.woergoetter@oecd.org;
tél: +33 1 45 24 87 20.

Voir également www.oecd.org/eco/etudes/allemande.

Comment obtenir cette publication

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.oecdilibrary.org

Études économiques

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

Perspectives économiques de l'OCDE: Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques

Réformes économiques: Objectif croissance : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/objectifcroissance

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-fr

Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE: www.oecd.org/eco/workingpapers.

Travail de l'OCDE sur l'Allemagne: www.oecd.org/allemande