

# Étude économique de l'Allemagne, 2004

**Comment améliorer  
la performance économique ?**

**La consolidation fiscale  
est-elle suffisamment  
ambitieuse ?**

**Comment des réformes  
administratives peuvent-elles  
rendre la politique fiscale  
plus efficace ?**

**Faut-il des réformes  
supplémentaires du système  
d'imposition ?**

**Les programmes d'aides  
spéciales pour l'Allemagne de  
l'Est devraient-ils être  
supprimés ?**

**Peut-on augmenter  
l'efficacité des dépenses des  
systèmes de la santé et de  
soins à long terme ?**

**Faut-il poursuivre  
les réformes des retraites ?**

**Comment devraient  
progresser les réformes  
du marché de travail ?**

**Quelles mesures pourraient  
renforcer l'innovation ?**

**Comment la réforme  
de la régulation des marchés  
des produits peut-elle  
améliorer le climat  
des affaires ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

## Résumé

Les effets des chocs extérieurs négatifs s'estompant, le dynamisme et la compétitivité des industries exportatrices aident l'économie allemande à se redresser après trois années de quasi stagnation. La demande intérieure a reculé au cours des deux dernières années, les résultats médiocres du marché du travail ayant pesé sur le moral des consommateurs et la confiance des entreprises. Le marché du travail souffre toujours de la faible croissance de l'activité qui, conjuguée aux distorsions des incitations, rend difficile l'exercice d'une activité ou la création d'emplois. Les gains de productivité ne sont pas suffisamment importants pour compenser l'effet négatif exercé sur la croissance économique par le faible taux d'utilisation de la main-d'œuvre. Les objectifs budgétaires n'ont pas été atteints en raison de facteurs conjoncturels et structurels. Le gouvernement a lancé une vaste initiative de réformes pour redynamiser la croissance économique. Ces réformes sont opportunes mais elles doivent être poursuivies et encore élargies pour réduire la dette publique, supprimer les distorsions budgétaires et améliorer les incitations à offrir et demander des emplois. Il est par ailleurs largement possible d'encourager la création de nouvelles entreprises et d'intensifier la concurrence sur les marchés de produits, ce qui permettrait également de préserver la forte capacité d'innovation de l'économie. Les autorités doivent essentiellement lier l'assainissement des finances de l'État à la réforme du secteur public et renforcer la capacité de l'économie à créer des emplois et accélérer les gains de productivité. Pour créer un climat de confiance et redonner à l'économie allemande sa vitalité traditionnelle, il est nécessaire que les réformes reflètent une vision cohérente de la réorientation de la politique économique – associant une politique macroéconomique axée sur la croissance et la stabilité avec des réformes structurelles – et qu'elles soient mises en œuvre de manière transparente et prévisible.

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Allemagne pour 2004. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.*

Après les réductions progressives de l'impôt sur le revenu qui ont contribué à creuser le déficit structurel, l'objectif prioritaire devrait être désormais d'équilibrer le budget d'ici un petit nombre d'années. Pour que le processus d'assainissement ait le maximum d'effets positifs sur l'activité économique, il sera essentiel qu'il s'inscrive dans un cadre cohérent reliant l'amélioration budgétaire à la réforme des dépenses publiques. L'efficacité du secteur public devrait être accrue en axant plus systématiquement le processus de budgétisation sur les résultats. Il reste possible de procéder à une réforme de la fiscalité auto-financée en réduisant les taux d'imposition légaux élevés qui engendrent des coûts importants pour l'économie, et en diminuant les dépenses fiscales, ce qui permettrait d'élargir l'assiette d'imposition. Sur la base des mesures actuellement prévues, le solde structurel devrait s'améliorer d'1/4 de point de pourcentage chaque année, ce qui n'est manifestement pas suffisant pour que le pays puisse ultérieurement faire face à l'alourdissement des dépenses lié au vieillissement de la population.

D'importantes mesures ont été prises pour réformer le système de santé et les retraites, ce qui constitue autant de progrès sur la voie du retour à la viabilité des finances publiques. L'augmentation de la participation financière des patients, la réduction de l'éventail de services de santé intégralement pris en charge et la mise en place de réseaux de soins coordonnés avec la participation des caisses maladie devraient aider à contenir les cotisations. Des efforts supplémentaires pourraient être faits pour réduire le pouvoir de groupes d'intérêt particuliers et permettre aux caisses d'assurance de jouer plus largement le rôle d'acheteurs actifs. La réforme des retraites devrait se poursuivre avec l'annonce prochaine d'un relèvement progressif de l'âge légal de départ en retraite. Il faudrait revoir les subventions versées par le secteur public au régime par capitalisation.

D'importantes mesures de réforme visant à faciliter la création d'emplois sur le marché du travail allemand ont été votées et sont actuellement mises en œuvre. La législation relative à la protection contre les licenciements a été assouplie, avec notamment une augmentation du nombre de salariés au-delà duquel elle s'applique aux petites entreprises. La durée d'indemnisation des travailleurs âgés qui ne sont pas tenus de rechercher un emploi sera fortement réduite. L'aide chômage et l'aide sociale seront fusionnées. Les programmes actifs du marché du travail doivent être plus systématiquement évalués. Ces réformes doivent être poursuivies et elles devraient être élargies. De plus, il faudrait supprimer les obstacles budgétaires à l'accroissement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. L'efficacité des services de placement doit être encore améliorée et les obligations de recherche d'emploi devraient être appliquées indépendamment de l'âge. Il faudrait mettre un terme aux programmes actifs du marché du travail qui se révèlent inefficients. Il faudrait élargir la possibilité de négocier individuellement différents aspects des contrats de travail ayant trait ou non aux salaires. En ouvrant plus largement l'enseignement supérieur au jeu de la concurrence et en donnant aux

établissements d'enseignement plus d'autonomie pour la réalisation de leurs objectifs, on contribuerait à améliorer l'accumulation de capital humain.

La concurrence sur les marchés de produits devrait être encore renforcée en supprimant les obstacles à l'entrée et en faisant de nouveaux efforts pour réduire les contraintes administratives. Ceux des nombreux marchés publics de l'Allemagne qui se situent en dessous des seuils de l'UE devraient être plus largement ouverts à la concurrence, ce qui exigerait notamment d'assurer la transparence des multiples réglementations imposées aux niveaux inférieurs d'administration.

Selon les principaux indicateurs, l'Allemagne est l'un des pays de l'OCDE où l'activité d'innovation est soutenue, même si sa position relative s'est quelque peu dégradée ces derniers temps. Entre autres mesures qui pourraient créer des conditions plus favorables à l'innovation, il faudrait supprimer les contre-incitations à la prise de risque et au financement de nouvelles entreprises et renforcer l'efficacité de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, en améliorant la flexibilité des marchés du travail et en ouvrant plus largement l'ensemble de l'économie au jeu des forces du marché, ainsi qu'en luttant contre l'opacité de l'administration, on renforcerait la capacité d'innovation de l'économie allemande et on contribuerait à accroître son taux de croissance potentielle. ■

### Comment améliorer la performance économique ?

Les effets des chocs extérieurs négatifs s'estompant, l'économie allemande sort actuellement d'une longue période de faible croissance et de deux années de stagnation grâce à son secteur manufacturier, traditionnellement dynamique, compétitif, innovant et axé sur l'exportation. L'économie est cependant loin de tourner à plein régime en raison de la faiblesse de la demande intérieure finale. La lourdeur du marché du travail continue de peser sur le moral des ménages, et la confiance des entreprises reste fragile. Le marché du travail souffre de la faiblesse de la croissance qui, conjuguée aux distorsions des incitations, rend difficile l'exercice d'une activité et la création d'emplois. Les conditions monétaires devraient continuer de soutenir la croissance du PIB dans la zone euro, mais si un écart devait persister entre l'inflation allemande et la moyenne de la zone, les taux d'intérêt réels à court terme risqueraient d'exercer sur la reprise de la demande en Allemagne un effet de freinage qui pourrait ne pas être compensé par l'amélioration correspondante de la compétitivité. La faiblesse de la conjoncture et les problèmes structurels de l'économie ont une forte incidence sur les budgets de l'État, cependant que les incertitudes concernant la façon dont la viabilité des finances publiques sera durablement assurée contribuent elles aussi à saper la confiance. Pour que l'économie de l'Allemagne retrouve son dynamisme traditionnel, des actions de grande envergure doivent être menées à l'intérieur d'un cadre cohérent.

Face à ce défi, le gouvernement allemand a pris d'importantes mesures pour réformer le marché du travail et les

marchés de produits, et un récent texte de loi a sensiblement modifié le système de sécurité sociale. Bien que toutes ces mesures ne soient pas encore entrées en vigueur, elles vont toutes dans la bonne direction et devraient à moyen terme améliorer les résultats du marché du travail et renforcer le dynamisme des entreprises. Pour créer la confiance, il est nécessaire que les réformes traduisent une vision cohérente de la réorientation de la politique économique et qu'elles soient mises en œuvre de manière transparente et prévisible. Si l'on veut améliorer durablement les résultats économiques, il est indispensable que les réformes soient poursuivies et approfondies. À cet effet, il faut principalement :

- Lier l'assainissement durable des finances des administrations publiques à une réforme du secteur public. Cela suppose notamment de modifier les procédures budgétaires, en particulier celles qui régissent les relations fédérales, d'atténuer les distorsions du système fiscal, de réformer les systèmes de prise en charge de longue durée et de poursuivre la réforme du système de santé et des retraites ainsi que d'harmoniser les réglementations publiques et privées concernant la main-d'œuvre et les pensions.
- Favoriser la création d'emplois par de meilleures incitations à l'offre et à la demande de main-d'œuvre, par une gestion plus efficiente des politiques du marché du travail et par une grande réactivité de la formation des salaires aux déséquilibres du marché du travail.
- Accélérer les gains de productivité en encourageant la concurrence sur les marchés de produits et la capacité d'innovation de l'économie.

Il est essentiel d'œuvrer simultanément sur ces différents fronts si l'on veut exploiter les synergies des réformes engagées. ■

### La consolidation fiscale est-elle suffisamment ambitieuse ?

L'assainissement des finances publiques a repris en 2003, avec une amélioration de ½ pour cent de PIB du solde corrigé des fluctuations conjoncturelles. Cette amélioration ne s'est cependant pas traduite par une réduction des déficits publics, principalement en raison de moins values imprévues des rentrées des impôts directs et indirects pour des raisons tout à la fois conjoncturelles et structurelles. L'activité économique restant stationnaire, le déficit des administrations publiques s'est dégradé à près de 4 pour cent de PIB, soit presque ½ point de pourcentage de plus qu'en 2002. Un autre train de mesures d'assainissement des finances publiques doit être progressivement introduit cette année et l'an prochain, prévoyant notamment des réductions des subventions et des dépenses fiscales ainsi que des dispositions destinées à accroître les recettes, dont une amnistie fiscale prévoyant une imposition préférentielle des actifs rapatriés. Dans le même temps, d'importantes réductions de l'impôt sur le revenu entreront en vigueur en 2004, dont certaines ne devaient intervenir qu'en 2005. De nouveaux allègements étant prévus pour l'an prochain, la baisse de l'impôt sur le revenu représente à peu près

1 pour cent du PIB. Le déficit global sera probablement ramené à près de 3 pour cent de PIB en 2005, grâce au raffermissement de l'activité économique. Au total, l'OCDE prévoit que le déficit structurel s'améliorera de ¼ pour cent de PIB tant cette année qu'en 2005, moins que ne l'escomptaient les autorités en raison de moins-values probables de recettes. En échouant régulièrement à atteindre les objectifs budgétaires, on sape la confiance. *Il faut restaurer la viabilité des finances publiques, ce qui exige que le budget soit équilibré d'ici quelques années et dégage des excédents à plus long terme.* ■

### Comment des réformes administratives peuvent-elles rendre la politique fiscale plus efficace ?

Si la plupart des mesures d'assainissement actuellement mises en place vont avoir un effet durable, il est nécessaire de réformer plus fondamentalement les dépenses pour remédier à un certain nombre de caractéristiques contreproductives du secteur public allemand. Telles qu'elles sont actuellement définies, les relations fédérales de l'Allemagne font qu'il est difficile de dégager le consensus politique nécessaire à des réformes budgétaires, dans la mesure où elles font souvent intervenir des processus complexes de médiation entre le Bundestag et la chambre du Parlement qui représente les Länder (*Bundesrat*), dont l'issue est difficilement prévisible. Le jeu des forces du marché est entravé par le poids du coin fiscal qui pèse sur le travail cependant que la poursuite de programmes de subventions réduit l'efficacité économique. Les paramètres sur lesquels reposent d'importants programmes de dépenses liés au vieillissement de la population ne tiennent pas suffisamment compte de l'évolution démographique prévisible, ce qui laisse présager des changements futurs des taux de cotisation. Les régimes particuliers de titularisation et de retraite des fonctionnaires affaiblissent la mobilité de la main-d'œuvre et rendent plus coûteuse la réduction de l'emploi dans le secteur public. Les mesures qui visent à remédier à ces problèmes sont exposées plus longuement ci-après.

Compte tenu des diverses pressions qui vont s'exercer sur le budget des administrations publiques, il est nécessaire de définir strictement les priorités des projets de dépenses du secteur public pour assurer sa viabilité financière. À cet effet, il peut être utile de simplifier le cadre de la budgétisation et de l'axer sur les résultats en présentant au Parlement les crédits budgétaires demandés pour les différents programmes assortis d'une analyse des coûts et avantages connexes. *Une telle réforme devrait être adoptée et inscrite dans un cadre de budgétisation à moyen terme.* De plus, l'une des tâches les plus urgentes est de dissocier les responsabilités de l'État fédéral de celles des Länder et municipalités afin d'accélérer et de rendre plus transparentes les prises de décision fédérales. *En réduisant l'importance du cofinancement entre les différents niveaux d'administration et en donnant une plus large autonomie fiscale aux Länder et aux municipalités, comme l'ont proposé de précédentes Études économiques sur*

l'Allemagne, les processus décisionnels au niveau fédéral deviendraient plus simples et plus transparents. À cet égard, il faut se féliciter de la création d'une commission à haut niveau chargée de rechercher un consensus sur une modification des dispositions constitutionnelles régissant les relations fédérales. ■

### Faut-il des réformes supplémentaires du système d'imposition ?

Malgré de sensibles réductions des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, progressivement mises en œuvre depuis 1999, les taux moyens et marginaux d'imposition des revenus en Allemagne sont relativement élevés comparativement aux principaux concurrents de ce pays et aux nouveaux pays membres de l'UE. Dans le même temps, du fait de l'existence de nombreuses règles spéciales et de divers avantages fiscaux, la fiscalité engendre de lourdes pertes sèches pour l'économie et le code fiscal est complexe. En particulier, le système désavantage le financement des nouvelles entreprises par rapport aux investissements dans les entreprises bien établies. De même, certaines règles fiscales freinent l'investissement en capital-risque et l'élargissement des marchés de capital risque. La suppression de ces distorsions aura probablement pour effet d'améliorer non seulement l'efficacité de l'économie mais aussi sa capacité à innover. Il faudrait donc que l'étape suivante de la réforme fiscale vise à réduire les pertes sèches engendrées par la fiscalité en diminuant à la fois les dépenses fiscales et les taux légaux d'imposition, et il faudrait qu'elle soit financièrement équilibrée. ■

### Les programmes d'aides spéciales pour l'Allemagne de l'Est devraient-ils être supprimés ?

Dans les nouveaux *Länder*, la croissance n'est toujours pas autonome, le chômage demeure régulièrement élevé et la productivité est encore inférieure d'environ 30 pour cent à celle de l'Allemagne de l'ouest. Il apparaît que les faiblesses structurelles de l'économie de l'Allemagne de l'est n'ont guère de chances d'être corrigées par des programmes spéciaux de subventions. L'OCDE a d'ailleurs fait valoir dans le passé que le versement de subventions régulièrement élevées et le manque d'efficacité des politiques du marché du travail ont faussé les structures de l'économie et affaibli sa capacité d'adaptation aux forces du marché. En conséquence :

- Il faudrait poursuivre et renforcer appliquer efficacement l'objectif d'uniformisation des règles régissant l'octroi de subventions dans l'ensemble de l'Allemagne.
- La réforme de la réglementation devrait elle aussi s'appliquer à l'ensemble de l'Allemagne. Néanmoins, à défaut, une certaine latitude pourrait être laissée aux régions économiquement faibles du pays pour lancer des projets pilotes de réforme de la réglementation. ■

### Peut-on augmenter l'efficacité des dépenses des systèmes de la santé et de soins à long terme ?

Les dépenses de santé rapportées au PIB restent parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE alors qu'il est largement possible de réaliser des gains d'efficacité. Les récentes réformes ont réduit la part des services de santé intégralement pris en charge par le système public et élargi les possibilités de contractualisation sélective entre les prestataires de soins et les caisses d'assurance. Les futures réformes devraient :

- Élargir encore les possibilités de contractualisation sélective.
- Envisager de réduire le rôle collectif des associations de médecins et d'assureurs dans la négociation des conditions de l'offre.
- Renforcer les contrôles de qualité en assurant l'indépendance des organismes de surveillance.

Depuis la fin des années 90, l'assurance des soins de longue durée est déficitaire et les pressions sur les dépenses devraient se renforcer sensiblement, essentiellement du fait du vieillissement de la population. Des mesures devraient être prises pour améliorer l'efficacité du système, en visant notamment à :

- Rééquilibrer les paiements d'assurance pour encourager la substitution de soins ambulatoires et de soins à domicile à la prise en charge, plus onéreuse, en milieu hospitalier.
- Redistribuer les fonds en faveur des prestataires de services les plus performants. ■

### Faut-il poursuivre les réformes des retraites ?

À partir de 2005, l'ajustement des pensions de retraite sera fonction du nombre de salariés cotisant au régime rapporté au nombre de retraités, et l'âge minimum d'accès à la retraite anticipée pour cause de chômage sera relevé à 63 ans contre 60 actuellement. Par ailleurs, le gouvernement a décidé de reporter à 2010 la décision d'un éventuel relèvement de l'âge légal de la retraite à plus de 65 ans. L'établissement d'un lien entre l'ajustement des pensions d'une part et le ratio cotisants/retraités de l'autre marque une étape importante vers l'établissement du régime public de retraite sur une base viable. Malgré cela, les taux de cotisation devraient fortement augmenter au cours des prochaines décennies du fait du vieillissement de la population, ce qui poussera à la hausse les coûts de main-d'œuvre non salariaux. La participation au régime volontaire par capitalisation est freinée par des réglementations complexes, et ce dispositif est en outre relativement onéreux du point de vue de l'évolution des dépenses fiscales. En conséquence, la réforme des retraites devrait être complétée par de nouvelles mesures visant à en accroître l'efficacité :

- Il faudrait annoncer sans tarder un relèvement progressif de l'âge légal de la retraite.

- Le système devrait être rendu actuariellement neutre aux alentours de l'âge légal de la retraite.
- Le gouvernement devrait évaluer la mesure dans laquelle les subventions fiscales au régime par capitalisation incitent en fait les ménages à accroître leur épargne plus qu'à la répartir entre différents instruments.

La réforme du secteur public exigera plus grande flexibilité de la population active. Les règles régissant les retraites et les conditions de l'assurance maladie ne sont pas suffisamment harmonisées au sein du secteur public, et elles ne le sont pas davantage avec les dispositifs du secteur privé, ce qui freine la mobilité de la main-d'œuvre. Les obstacles dans ce domaine devraient être levés par un certain nombre de mesures :

- Les règles qui régissent les retraites du secteur public devraient être totalement harmonisées avec le régime général, et il faudrait établir un lien transparent entre les cotisations et les prestations en fonction de l'historique de cotisation de chaque individu.
- Les règles spéciales de titularisation des fonctionnaires (Beamte) ainsi que leur régime particulier de retraite devraient être réduits au minimum ou totalement supprimés.
- L'assurance maladie des fonctionnaires devrait être assujettie aux règles qui s'appliquent aux salariés du secteur privé.
- Il faudrait envisager de relever les cotisations afin de pré-financer les dépenses de retraite. ■

### Comment devraient progresser les réformes du marché de travail?

La faible capacité de l'économie allemande à créer plus d'emplois grâce à la croissance de l'activité résulte de l'interaction complexe de différents facteurs qui affectent l'offre et la demande de main-d'œuvre avec le système de formation des salaires. Bien que la modération générale des salaires ait contribué à améliorer la compétitivité et à stabiliser les prix, la formation des salaires n'est pas suffisamment flexible pour éviter que l'emploi ne soit affecté par les diverses contraintes qui pèsent sur l'offre et la demande. Les incitations à l'emploi se sont certes améliorées, mais les programmes de prestations poussent encore les travailleurs âgés à se retirer du marché du travail cependant que le niveau élevé des cotisations de sécurité sociale et la lourdeur des réglementations augmentent les coûts de main-d'œuvre pour les employeurs. Le système d'enseignement ne répond pas de manière satisfaisante aux besoins de qualifications des nouveaux venus sur le marché du travail, ce qui aggrave le chômage structurel. Un certain nombre de mesures significatives ont été adoptées afin de réformer le marché du travail, et les premières initiatives ont été prises pour accroître l'efficacité du système éducatif. C'est là un progrès, mais la réforme doit être poursuivie, et de nouvelles mesures – exposées de manière plus détaillée ci-après – sont nécessaires.

D'importants obstacles entravent l'offre effective de travail des personnes relativement âgées et des seconds apporteurs de revenu, notamment des femmes. La durée, prolongée, d'indemnisation des chômeurs âgés de 58 ans et plus sans obligation de recherche d'emploi sert actuellement de voie d'accès à une préretraite effective. À partir de 2006, cette durée sera sensiblement réduite et les nouveaux chômeurs âgés seront eux aussi soumis à l'obligation de recherche d'emploi. Bien que ceci représente un important progrès, la période d'indemnisation continuera d'être sensiblement allongée en fonction de l'âge et les chômeurs âgés déjà inscrits continueront d'être exemptés de l'obligation de recherche d'emploi. Les seconds apporteurs de revenu sont confrontés à des taux moyens effectifs d'imposition plus élevés que les premiers apporteurs, ce qui affecte principalement les femmes dont les compagnons travaillent à plein temps. Les ménages qui ont des enfants à charge ont du mal à concilier vie active et vie familiale dans la mesure où l'on manque de structures d'accueil adéquates pour les enfants. La couverture gratuite par l'assurance maladie des conjoints inactifs fausse les incitations au déclin du travail. Les contre-incitations à un accroissement de l'offre de main-d'œuvre devraient être supprimées par les mesures suivantes :

- Il faudrait examiner la possibilité d'appliquer plus strictement les obligations de recherche d'emploi quel que soit l'âge, et il faudrait évaluer les effets de la suppression de l'allongement de la durée d'indemnisation dont bénéficient les travailleurs âgés.
- L'imposition du revenu des personnes physiques et les allocations familiales devraient être réformées pour réduire autant que possible les distorsions qui faussent le choix entre l'activité et les loisirs en fonction de la situation propre de chaque ménage, et les taux effectifs moyens d'imposition du revenu de travail des seconds apporteurs de revenu devraient être abaissés.
- Les ressources destinées à financer des allocations au titre des enfants à charge devraient être partiellement réaffectées, les versements en espèces faisant place à des prestations en nature comme des « chèques garderie ».
- Il faudrait envisager de créer des cotisations pour la co-assurance maladie des conjoints inactifs.

D'importantes mesures ont été prises pour renforcer les incitations à prendre un emploi. En 2005, l'assistance chômage sera fondue avec l'aide sociale dans une seule prestation soumise à critère de ressources, et les critères utilisés pour juger les raisons invoquées en cas de refus d'un emploi seront affinés. La réorganisation de l'Office du travail doit être correctement mise en œuvre et la réforme doit être élargie ; notamment :

- La législation actuelle, qui donne aux collectivités locales la possibilité de gérer les nouvelles prestations et les services de placement en lieu et place de l'Office fédéral du travail, devrait être repensée dans la mesure où elle risque de compromettre les gains d'efficacité potentiellement importants que l'on pourrait réaliser en

confiant à un seul organisme la gestion d'un ensemble unifié de services de placement et de prestations soumises à critère de ressources. Il serait donc préférable qu'un seul organisme soit compétent en la matière.

- Il faudrait poursuivre plus avant les initiatives visant à renforcer les stratégies d'activation qui offrent des services de conseil et de soutien assortis de sanctions adéquates.
- Les programmes actifs du marché du travail devraient être strictement évalués comme prévu et les mesures qui ne sont pas efficaces devraient être immédiatement suspendues.
- Les premières mesures prises pour doter les offices du travail de ressources adéquates et de personnel qualifié sont judicieuses et devraient être développées, et il faudrait faire en sorte que leurs responsables soient davantage incités à obtenir des résultats.

Des progrès ont également été faits sur la voie d'une plus grande flexibilité du marché du travail. Un certain nombre de mesures atténuent la rigueur de la protection contre les licenciements ; en particulier, l'éventail des critères sociaux que les employeurs doivent prendre en compte pour décider d'un licenciement a été réduit, et le nombre minimum de salariés au-dessus duquel une entreprise doit appliquer la législation relative à la protection contre les licenciements a été porté de 5 à 10. Il reste à voir si ces modifications réduiront les incertitudes juridiques associées à la législation actuelle. Pour accroître la flexibilité du marché du travail, il faudrait :

- Évaluer l'impact des réformes récemment apportées à la législation relative à la protection de l'emploi et envisager en conséquence de l'assouplir encore. Plus précisément, on pourrait notamment prévoir la possibilité, à l'issue d'un certain délai, de ne pas faire figurer dans le contrat de travail des dispositions relatives à la protection contre les licenciements en échange d'une augmentation des indemnités de licenciement, et l'on pourrait aussi relever encore le seuil d'applicabilité de la législation relative à la protection contre le licenciement.
- Autoriser plus largement la détermination des salaires au niveau de l'entreprise pour que les contrats de salaire soient mieux alignés sur les conditions du marché du travail local.
- Limiter l'extension administrative des conventions collectives aux seules dispositions concernant le salaire minimum et une norme minimale pour les conditions de travail.
- Suspendre la pratique des Länder qui réservent leurs marchés publics aux entreprises dont les salaires sont conformes aux taux collectivement négociés au niveau local.
- Évaluer l'impact sur l'offre de main-d'œuvre et la formation des aides aux emplois faiblement rémunérés et envisager de les cibler plus spécifiquement sur les bénéficiaires de prestations.

En Allemagne, le chômage des jeunes est faible comparativement aux autres pays grâce à une transition

relativement efficiente de l'école à la vie active. Néanmoins, la demande excédentaire de places d'apprentissage ces dernières années a fait sérieusement craindre une élévation du chômage des jeunes. On a envisagé de recourir à un dispositif de taxation/subventions pour accroître l'offre de stages lorsque la demande l'exige. Dans la mesure cependant où les systèmes de ce type alourdiraient les coûts de main-d'œuvre non salariaux qui sont déjà élevés, on a recherché d'autres moyens de remédier directement au déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail, ce qui s'est traduit par l'engagement volontaire des entreprises à offrir 30 000 places d'apprentissage supplémentaires. *Pour favoriser la mise en œuvre de cette mesure, il faudrait introduire plus de flexibilité dans la rémunération des stagiaires et réduire les coûts de la formation pour les entreprises. Il faudrait par ailleurs poursuivre les efforts engagés pour réexaminer les besoins de formation et renforcer l'attrait de l'apprentissage par une flexibilité accrue des temps de formation.* ■

### Quelles mesures pourraient renforcer l'innovation ?

L'existence d'une main-d'œuvre correctement formée et très qualifiée est essentielle à l'innovation, notamment à la production et à la diffusion de savoir. Le système allemand d'enseignement supérieur est assez peu efficient, comme en témoignent la longueur des études et les taux élevés d'abandon. Bien que le gouvernement envisage de promouvoir la sélection par le jeu de la concurrence d'un petit nombre d'universités de pointe bénéficiant de ressources plus importantes, une stratégie de plus large portée s'impose pour améliorer les résultats de l'enseignement supérieur dans son ensemble. Au sein du secteur universitaire lui-même, il faudrait instaurer une plus vive concurrence entre les établissements. Les principales mesures à cet effet devraient être les suivantes :

- Réforme institutionnelle du système d'enseignement secondaire afin de mettre plus nettement l'accent sur les résultats, comme le recommandait l'*Étude économique de 2003*.
- Meilleure préparation des élèves qui suivent des filières parallèles pour accéder directement à l'université.
- L'affectation des étudiants entre les différentes universités ne devrait plus être assurée par l'administration, et les universités devraient disposer d'une plus grande latitude pour choisir les étudiants.
- L'attribution des crédits publics devrait être liée à des indicateurs de résultats.
- Il faudrait envisager la possibilité d'autoriser les universités à percevoir des droits de scolarité, ce qui permettrait aux étudiants d'acheter les services universitaires auprès de l'établissement de leur choix. Pour faire face à l'aspect redistributif de cette méthode, les étudiants pourraient n'être tenus d'acquitter ces droits par versements échelonnés qu'après l'obtention de leur diplôme, et sous réserve que leur revenu dépasse un certain seuil.

- Les universités devraient disposer d'une plus grande autonomie concernant l'utilisation des crédits et la gestion de leur personnel.

Les travailleurs peu qualifiés composent, semble-t-il, l'essentiel des entrées nettes de migrants en Allemagne. Les immigrants ont en moyenne des qualifications nettement inférieures à celles de la population locale. Le coin fiscal relativement élevé réduit clairement l'attrait de l'Allemagne comme lieu de destination pour les travailleurs très qualifiés et internationalement mobiles. Un nouveau texte de loi sur l'immigration a été voté qui vise à introduire des normes de qualification pour les immigrants recherchant un emploi salarié ou désireux de créer un travail indépendant en Allemagne. *Il faudrait mettre en place une législation dans ce sens, propre à élever le profil de qualifications des immigrants.*

Si l'on en juge d'après les principaux indicateurs disponibles, l'Allemagne est l'un des pays de l'OCDE où l'activité d'innovation est particulièrement intense, comme en témoignent son rang très élevé pour ce qui est du nombre de brevets déposés par habitant et le niveau supérieur à la moyenne des dépenses de R-D rapportées au PIB. La position de l'Allemagne par rapport aux autres pays de l'OCDE s'est cependant légèrement affaiblie au cours des 10 ou 15 dernières années. Si ce phénomène peut s'expliquer en partie par un détournement des crédits vers les dépenses liées à l'unification et par la lenteur de la croissance économique, des facteurs structurels plus fondamentaux sont également intervenus. L'Allemagne a bénéficié moins que les autres grands pays de l'explosion des nouvelles technologies, telles que les TIC et la biotechnologie, l'activité d'innovation restant axée sur des secteurs tels que les machines et outillage et l'automobile dans lesquels l'Allemagne obtient depuis longtemps de très bons résultats à l'exportation. Certaines caractéristiques de la réglementation des marchés des capitaux, des produits et du travail freinent l'offre de capital-risque, la création de nouvelles entreprises et la redistribution de la main-d'œuvre. De plus, les entreprises ont de plus en plus de mal à recruter des travailleurs très qualifiés. Le gouvernement envisage une initiative pour encourager l'innovation. Plusieurs des propositions de réforme évoquées plus haut contribueraient également à améliorer les conditions de l'innovation. En résumé, les points suivants sont particulièrement pertinents :

- Réformer l'imposition du capital pour supprimer les contre-incitations à la prise de risque et orienter les capitaux vers les nouvelles entreprises plutôt que vers des entreprises déjà établies.
- Renforcer l'efficacité de l'enseignement supérieur, notamment en améliorant l'accès aux universités et en donnant à ces dernières plus d'autonomie et les moyens d'attirer des étudiants.
- Évaluer plus systématiquement les programmes d'innovation financés par le secteur public afin d'en améliorer l'efficacité et supprimer les subventions inefficaces.

- Supprimer les obstacles à la création d'entreprise en atténuant la complexité du système fiscal, en prenant de nouvelles mesures pour réduire l'opacité des réglementations administratives et en abaissant encore les coûts imposés par la protection de l'emploi. ■

### Comment la réforme de la réglementation des marchés des produits peut-elle améliorer le climat des affaires ?

Une réglementation des marchés de produits qui favorisant le jeu de la concurrence contribue à améliorer les gains de productivité, en encourageant l'investissement et l'innovation. Le gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes visant à ouvrir plus largement l'économie au jeu de la concurrence. Le domaine de compétence de l'Autorité chargée de la réglementation des télécommunications a été élargi aux secteurs du gaz et de l'électricité, ce qui améliore les conditions d'accès non discriminatoires au réseau pour les nouveaux entrants. Les obstacles à l'entrée dans le secteur de l'artisanat ont été également réduits en supprimant l'obligation de détenir un certificat de maîtrise dans de nombreux métiers et en exemptant pendant quatre ans les nouvelles entreprises artisanales des cotisations à l'association professionnelle correspondante. Néanmoins, *la déréglementation doit se poursuivre*, dans la mesure où environ 90 pour cent des métiers restent soumis à certaines conditions d'entrée. De même, *les cotisations obligatoires aux associations professionnelles ne devraient pas constituer un obstacle à l'entrée sur le marché*. Les barèmes établis par ces associations limitent la concurrence entre leurs membres au niveau des prix et ont dans certains cas un caractère impératif. Le gouvernement a l'intention d'autoriser les architectes et les ingénieurs à s'écarter de ces barèmes contraignants pour leurs clients privés. Une mesure devrait être prise dans ce sens, et il conviendrait d'envisager la poursuite de la déréglementation. Le gouvernement a également lancé une initiative visant à simplifier les formalités administratives afin de réduire l'opacité des réglementations, en prévoyant notamment de simplifier les règles complexes et non transparentes qui régissent les marchés publics, lesquels représentent 17 pour cent du PIB de l'Allemagne. *La concurrence pour l'obtention de marchés publics devrait être encore renforcée en empêchant les organisations professionnelles de participer au processus d'attribution. Pour éviter le manque de transparence des futures initiatives réglementaires, il faudrait développer les analyses d'impact de la réglementation*. Ceci permettrait notamment d'encourager la création de nouvelles entreprises et l'expansion des entreprises existantes. ■

### Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette Étude peuvent être obtenues auprès de : Eckhard Wurzel, Tél. : (33-1) 45 24 87 46 (email : [eckhard.wurzel@oecd.org](mailto:eckhard.wurzel@oecd.org)) ; ou Andrés Fuentes, Tél. : (33-1) 45 24 89 29 (email : [andres.fuentes@oecd.org](mailto:andres.fuentes@oecd.org)). ■

## Références

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



- **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](http://www.oecd.org/eco).
- **Perspectives économiques n° 75**, juin 2004. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications  
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**  
[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

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

## Où nous contacter ?

**ALLEMAGNE**

Centre de l'OCDE  
de BERLIN  
Albrechtstrasse 9/10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
berlin.contact@oecd.org  
Internet :  
[www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

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

**FRANCE**

Siège de l'OCDE de PARIS  
2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**JAPON**

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

**MEXIQUE**

Centre de l'OCDE  
du MEXIQUE  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P. 11560  
MEXICO D.F.  
Tél. : (00.52.55) 9138 6233  
Fax : (00.52.55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecdemexico.org.mx](http://www.oecdemexico.org.mx)

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)