

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

**concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2011 et portant avis du Conseil
concernant le programme de stabilité actualisé de l'Allemagne pour la période 2011-2014**

(2011/C 212/03)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres ⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui consacre l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et marque le début du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions
- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 27 avril 2011, l'Allemagne a présenté la version actualisée de son programme de stabilité, qui couvre la période 2011-2015, et le 7 avril 2011, son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) Lorsque la crise s'est déclenchée, l'économie allemande se trouvait dans une position relativement forte. En 2009, l'effondrement du commerce mondial a cependant provoqué une chute des exportations et de l'investissement telle que le PIB réel a enregistré une contraction sans précédent de 4,7 %. Néanmoins, après une légère hausse, le chômage diminue à nouveau depuis fin 2009. La résistance du marché du travail reflète les effets bénéfiques des réformes menées par le passé pour faciliter une réduction du nombre d'heures de travail et des aides accordées en cas de chômage partiel. Après la récession, l'économie a connu un fort rebond, avec une augmentation du PIB réel de 3,6 % en 2010. La forte tendance à la baisse des exportations constatée en 2009 s'est largement inversée et a ouvert la voie à une reprise généralisée, notamment des importations, avec pour conséquence une diminution de l'excédent de la balance courante. La compétitivité de l'économie s'est encore améliorée par rapport à celle de la plupart des autres États membres de la zone euro. D'une situation équilibrée, le budget public est passé à un déficit de 3 % du PIB en 2009, sous l'influence des stabilisateurs automatiques jouant à plein et des mesures discrétionnaires destinées à relancer l'économie. La reprise économique a permis de contenir le déficit en 2010 (3,3 % du PIB), malgré les importantes mesures de relance budgétaire et de soutien aux marchés financiers en vigueur.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé effectuée conformément au règlement (CE)

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fonde le programme de stabilité est prudent pour 2011 et plausible par la suite, ce qui correspond d'ailleurs aux prévisions du printemps 2011 de la Commission. Le programme de stabilité prévoit que la croissance du PIB réel sera de 2,3 % en 2011, avant de ralentir pour s'établir à 1,8 % en 2012 et à 1,5 % en moyenne sur la période 2013-2015. Il prévoit également de ramener le déficit sous la valeur de référence de 3 % du PIB dès 2011, soit deux ans avant l'échéance fixée par le Conseil, et de progresser encore vers l'objectif à moyen terme (OMT) — un déficit de 0,5 % du PIB en termes structurels — en 2014. D'après la correction attendue du déficit excessif, le rythme de l'assainissement en vue de la réalisation de l'OMT retenu par le programme de stabilité tombe en deçà de 0,5 % du PIB en 2013 et 2014. Alors que le ratio de la dette au PIB s'est envolé de presque 10 points de pourcentage en 2010 ⁽¹⁾, il doit commencer à baisser dès 2011 et devrait atteindre 75,5 % du PIB d'ici 2015, restant ainsi supérieur à la valeur de référence établie par le traité. Les risques pesant sur les projections budgétaires semblent s'équilibrer globalement pour 2011, mais, par la suite, il est possible que les résultats soient moins bons que prévu, car certaines économies pourraient ne pas se concrétiser comme envisagé. Certaines mesures font encore l'objet de débats (les taxes sur les transactions financières et dans le domaine de l'énergie, par exemple) et d'autres restent à préciser (notamment les gains d'efficacité dans l'administration publique). En outre, de nouvelles mesures de soutien aux marchés financiers ne sauraient être exclues. Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît moyen.

- (9) Étant donné que la récente réforme du système de santé a introduit des mesures visant à limiter la hausse des dépenses principalement en 2011 et 2012, des mesures supplémentaires pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques en matière de soins de santé et de soins de longue durée soutiendraient la stratégie d'assainissement envisagée. Parallèlement, le maintien d'un processus d'assainissement largement orienté vers la croissance, entre autres en garantissant des dépenses adéquates dans l'éducation, contribuerait à améliorer le potentiel de croissance à long terme.
- (10) Alors que le cadre budgétaire de l'Allemagne a été considérablement renforcé par l'introduction d'une règle budgétaire constitutionnelle, ainsi que par la création du conseil de la stabilité et la mise en place du système d'alerte rapide visant à prévenir toute difficulté budgétaire, il convient d'appliquer pleinement la règle budgétaire au niveau des *Länder*. Consolider le mécanisme de suivi et de sanction y afférent accroîtrait aussi la crédibilité globale des finances publiques.

(11) La crise a révélé l'extrême fragilité du secteur bancaire. De lourdes pertes et des réductions de valeur liées aux investissements internationaux dans des crédits hypothécaires à risque et des actifs structurés ont affaibli l'assise financière de certaines banques, obligeant l'État à intervenir de manière substantielle. La crise a également mis au jour les faiblesses de certaines *Landesbanken* (banques régionales), qui souffraient déjà auparavant de l'absence de structures efficaces de gestion des risques et d'un modèle économique viable. Une nouvelle réforme du secteur bancaire, comprenant une restructuration des *Landesbanken* ayant besoin d'un modèle économique viable assorti d'un financement adéquat, et le renforcement du système de régulation et de surveillance contribueraient à préserver la stabilité du secteur financier et à assurer une répartition plus efficace de l'épargne nationale comme moyen de stimuler la demande intérieure et l'investissement.

(12) Le potentiel de croissance et la compétitivité structurelle de l'économie allemande dépendent en grande partie d'une main-d'œuvre qualifiée et bien formée, mais la pénurie de main-d'œuvre risque de devenir préoccupante, compte tenu de l'évolution démographique. Cela montre à quel point il est important d'utiliser pleinement le potentiel de main-d'œuvre en supprimant les obstacles à la participation au marché du travail pour des groupes particuliers (les travailleurs âgés, les femmes, les personnes peu qualifiées, les ressortissants de pays non membres de l'Union) et en développant davantage le capital humain. Diminuer la pression fiscale, qui reste élevée surtout pour les revenus faibles et moyens, renforcerait les incitations à travailler et les augmentations salariales pourraient plus largement se traduire par une hausse du revenu disponible et de la demande intérieure. Le taux marginal d'imposition appliqué au deuxième revenu découlant de la taxation conjointe des couples est dissuasif pour le marché du travail. Le «*Faktorverfahren*» introduit en 2009 permet que la charge fiscale individuelle mensuelle reflète le revenu personnel de chaque individu, alors que la charge fiscale totale annuelle reste inchangée. Les effets de cette réforme sur la participation au marché du travail devraient être surveillés. Dans ce contexte, d'autres mesures en vue de réduire les possibles dissuasions au travail restantes pourraient être nécessaires. Développer davantage l'offre en structures de garde d'enfants aiderait aussi particulièrement à accroître la participation encore faible des femmes au marché du travail à plein temps. De plus, l'augmentation du nombre de personnes ayant des qualifications de formation professionnelle pourrait élargir les perspectives des travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail.

(13) L'Allemagne a récemment pris d'importantes décisions relatives à son futur bouquet énergétique. La mise en œuvre du concept énergétique impliquera une transformation radicale de l'approvisionnement et aura des répercussions sur les prix de l'énergie et sur la compétitivité de l'économie à moyen et à long terme. La rentabilité devrait dès lors être le principe directeur essentiel de la mise en œuvre de ce concept, qui repose sur une consommation efficace de l'énergie, des régimes d'aide rentables et des réseaux d'électricité adaptés à l'énergie renouvelable ainsi que des marchés de l'énergie concurrentiels.

⁽¹⁾ Ce bond observé en 2010 était largement dû au fait que deux banques en difficulté avaient transféré des actifs dépréciés à leurs «structures de défaisance» respectives, qui sont classées dans le secteur des administrations publiques. Conformément aux orientations d'Eurostat sur les règles comptables applicables aux structures de défaisance financière, les passifs correspondants des «structures de défaisance» ont eu une incidence directe sur le niveau de la dette.

- (14) Stimuler la concurrence dans le secteur des services encouragerait la croissance de la productivité et soutiendrait la demande intérieure. Une croissance plus dynamique dans ce secteur pourrait également contribuer à élargir la base de la croissance de l'offre et de la demande en Allemagne. Malgré des progrès considérables réalisés ces dernières années grâce à la mise en œuvre de la directive sur les services, il semble encore possible de réduire les obstacles à la création et à la fermeture d'entreprises, notamment en simplifiant davantage le système des licences et autorisations, et de simplifier la réglementation de l'exercice de certains services professionnels. La justification et le caractère adéquat de la réglementation en matière d'artisanat pourraient être examinés. En ce qui concerne les services des industries de réseau, la concurrence pourrait être améliorée, en particulier dans le secteur ferroviaire. Le renforcement du rôle de surveillance de l'autorité allemande de régulation, ainsi que l'ouverture aux concurrents des infrastructures de vente et de billetterie favoriseraient la concurrence à court terme.
- (15) Il sera essentiel de mener de nouvelles réformes visant à améliorer l'accessibilité et la qualité du système d'éducation et de formation pour garantir une offre de main-d'œuvre adéquatement qualifiée, compte tenu notamment de l'évolution démographique. Une pénurie de main-d'œuvre hautement et moyennement qualifiée en particulier est prévue, surtout dans les domaines des mathématiques, des sciences et des technologies. Les taux de niveau d'études des jeunes en Allemagne, tant dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire que dans l'enseignement supérieur, sont inférieurs à la moyenne de l'Union. Accroître l'offre de structures préscolaires et d'écoles à plein temps et faciliter la transition entre différentes filières du système scolaire pourraient améliorer les résultats en matière d'éducation.
- (16) L'Allemagne a souscrit un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Sur le plan budgétaire, ces engagements visent à corriger le déficit excessif dès 2011 et à atteindre, avec une large marge, les objectifs fixés par la règle budgétaire nationale en 2011-2012. Pour renforcer la stabilité financière, les mesures prévues comprennent la régulation et la surveillance efficaces du marché financier. Les mesures relatives à l'emploi mettent l'accent sur la participation au marché du travail (réforme des politiques actives du marché du travail, meilleure intégration des professionnels ayant obtenu des qualifications à l'étranger et intégration des migrants) et sur l'éducation (pacte pour la formation de base). Les mesures liées à la compétitivité sont axées sur les industries de réseau, l'énergie et le secteur des services (c'est-à-dire la création d'une autorité de transparence du marché dans le secteur du gaz et de l'électricité, un programme sur l'électromobilité et des financements accrus pour les infrastructures de transport), ainsi que sur l'éducation (l'initiative en faveur de l'excellence pour promouvoir les instituts de hautes études et le financement du pacte pour l'université). Ces engagements couvrent les quatre domaines du pacte. Ils reflètent largement le programme de réforme plus global décrit dans le programme national de stabilité et le programme de réforme. Plusieurs domaines politiques ne sont cependant pas abordés dans les engagements pris au titre du pacte (la restructuration des *Landesbanken* ou la pression fiscale sur le travail, par exemple) ou ne le sont que de manière superficielle (l'ouverture du secteur des services et des industries de réseau à une concurrence accrue). Les engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus ont été évalués et pris en considération dans les recommandations.
- (17) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme de l'Allemagne, ainsi que les engagements souscrits par le pays dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Allemagne, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Dès lors, la Commission estime que la stratégie budgétaire de l'Allemagne devrait être mise en œuvre telle qu'envisagée. Un effort d'ajustement structurel adéquat vers l'objectif à moyen terme devrait également être assuré ensuite, tout en maintenant un processus d'assainissement favorable à la croissance. D'autres mesures en 2011-2012 devraient viser à garantir la stabilité du système financier (par exemple en restructurant les *Landesbanken*) et le renforcement des sources de croissance intérieures, en intensifiant la participation au marché du travail grâce à une réduction de la pression fiscale sur le travail, en améliorant l'accessibilité et la qualité de l'éducation et en ouvrant le secteur des services, les métiers et les professions ainsi que les industries de réseau à une concurrence accrue.
- (18) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de stabilité de l'Allemagne, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁽¹⁾. Tenant compte des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, il a examiné le programme national de réforme de l'Allemagne,
- RECOMMANDE que l'Allemagne s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:
1. appliquer la stratégie budgétaire pour l'année 2012 et au-delà telle qu'envisagée; infléchissant par là à la baisse le ratio élevé de la dette publique, conformément aux recommandations du Conseil en matière de déficit public excessif. Assurer un effort d'ajustement structurel adéquat vers l'objectif à moyen terme par la suite. Achever la mise en œuvre de la règle budgétaire au niveau des *Länder* et consolider le mécanisme de suivi et de sanction y afférent. Maintenir un processus d'assainissement favorable à la croissance, notamment en garantissant des dépenses adéquates dans l'éducation et en continuant d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques en matière de soins de santé et de soins à long terme;
 2. remédier aux faiblesses structurelles du secteur financier, notamment en restructurant les *Landesbanken* qui ont besoin d'un modèle économique viable assorti d'un financement adéquat;

(¹) Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.

3. améliorer la participation au marché du travail en favorisant un accès équitable au système d'éducation et de formation et en prenant d'autres mesures afin de réduire, par des mesures neutres du point de vue budgétaire, la pression fiscale, et améliorer les incitants au travail pour les personnes ayant de faibles perspectives de revenus. Augmenter l'offre de structures de garde d'enfants et d'écoles à temps plein. Surveiller étroitement les effets des mesures récentes pour de réduire les dissuasions fiscales du deuxième revenu et prendre d'autres mesures si ces dissuasions persistent;
4. supprimer les restrictions injustifiées sur certains services professionnels et certains artisanats. Stimuler la concurrence dans les industries de réseau; renforcer le rôle de surveillance de l'autorité allemande de régulation dans le secteur ferro-

viaire; mettre l'accent, dans le contexte du concept énergétique national annoncé, sur l'amélioration du rapport coût-efficacité à long terme de la loi sur les énergies renouvelables; veiller à l'indépendance effective de la production d'énergie et de la transmission et améliorer les interconnexions transfrontalières.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI