

AVIS DU CONSEIL
du 14 mars 2006
relatif au programme de stabilité actualisé de l'Allemagne pour 2005-2009

(2006/C 82/02)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

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,

après consultation du Comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

- (1) Le 14 mars 2006, le Conseil a examiné le programme de stabilité actualisé de l'Allemagne.
- (2) La croissance du PIB a atteint 1,4 % par an ces dix dernières années, soit un taux inférieur de plus d'un demi-point de pourcentage à la moyenne de la zone euro. Le potentiel de croissance a enregistré une baisse régulière durant toute cette période. L'activité, quoique soutenue par des exportations dynamiques, a pâti de la faiblesse de la demande intérieure. Après une longue période de stagnation au début de la décennie, la demande et le PIB réel ont brièvement culminé en 2000, puis encore en 2004, mais ont à nouveau fléchi par la suite. La création d'emplois étant elle aussi en panne, le taux de chômage a augmenté pour atteindre 9,5 % de la main-d'œuvre. En 2005, le déficit budgétaire des administrations publiques a dépassé pour la quatrième année consécutive la valeur de référence de 3 % du PIB fixée dans le traité. Quant à la dette publique, qui était proche de 40 % du PIB en 1991, elle est, depuis 2002, supérieure à la valeur de référence du traité de 60 % du PIB.
- (3) Le 21 janvier 2003, le Conseil a établi dans une décision que l'Allemagne était en situation de déficit excessif et, se fondant sur l'article 104, paragraphe 7, lui a recommandé d'y mettre fin en 2004 au plus tard. Dans sa communication de décembre 2004 au Conseil sur la situation de l'Allemagne et de la France à l'égard de leurs obligations dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs après l'arrêt de la Cour de justice, la Commission a conclu que l'année 2005 devait être considérée comme le délai pertinent pour cette correction. En janvier 2005, le Conseil a souscrit à ce point de vue. Le 14 mars 2006, le Conseil a mis en demeure l'Allemagne, conformément à l'article 104, paragraphe 9, de prendre des mesures afin de corriger le déficit excessif d'ici 2007. Dans son avis du 17 février 2005 relatif à la mise à jour de décembre 2004 du programme de stabilité, qui couvrait la période 2004-2008, le Conseil avait invité l'Allemagne à faire le nécessaire afin de garantir la correction du déficit excessif en 2005, à procéder à des ajustements budgétaires au cours des années qui suivent et à consentir l'effort requis en termes structurels pour parvenir à une position budgétaire proche de l'équilibre d'ici la fin de la période couverte par le programme, ainsi qu'à poursuivre les réformes structurelles afin d'améliorer encore la viabilité à long terme des finances publiques, notamment en ce qui concerne le système des soins de santé.
- (4) Selon les données fournies par Eurostat, le déficit public de l'Allemagne en 2005 s'est élevé à 3,3 % du PIB. Ces données, dont on attend d'examiner de manière plus approfondie la qualité, reposent sur une notification provisoire que l'Allemagne a adressée à la Commission le 24 février 2006, conformément au règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil. La mise à jour précédente du programme de stabilité avait retenu pour 2005 un objectif de 2,9 %.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 (JO L 174 du 7.7.2005, p. 1). Tous les documents auxquels il est fait référence dans ce texte figurent sur le site: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) L'Allemagne a soumis son programme de stabilité actualisé le 22 février 2006. Ce programme couvre la période 2005-2009. Il suit dans ses grandes lignes le modèle retenu dans le nouveau code de conduite pour la présentation des programmes de stabilité et de convergence ⁽¹⁾.
- (6) Le scénario macroéconomique qui sous-tend le programme table sur un redressement de la croissance du PIB réel, qui passera de 0,9 % en 2005 à 1,4 % en 2006 dans le contexte d'une accélération de la demande intérieure. Après un tassement qui la ramènerait à 1 % en 2007, la croissance devrait repartir à la hausse et s'élever à 1,5 % en moyenne sur l'ensemble de la période 2005-2009. Ce profil de croissance est influencé par les orientations définies par la nouvelle coalition au pouvoir. Compte tenu des informations actuellement disponibles, le scénario de référence retenu apparaît plausible, mais pourrait s'avérer quelque peu optimiste en ce qui concerne les années ultérieures. Les prévisions du programme concernant l'inflation apparaissent réalistes.
- (7) La stratégie budgétaire à moyen terme exposée dans le programme a pour principal objectif d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques. Pour ce faire, le programme propose de poursuivre l'assainissement budgétaire tout en créant un environnement plus propice à la croissance et à l'emploi. Le programme vise à corriger le déficit excessif d'ici 2007. Plus précisément, il fait état, pour 2006 et 2007, d'un déficit nominal de 3,3 % et 2,5 % du PIB, respectivement. Ce déficit doit ensuite diminuer d'un demi-point de pourcentage du PIB par an pour s'établir à 1,5 % du PIB en 2009. Cet ajustement budgétaire reposera tant sur les recettes que sur les dépenses. Le programme fait de la limitation des dépenses sociales l'élément clé de sa stratégie d'assainissement. Du côté des recettes, l'augmentation de la part de l'impôt est compensée globalement par une diminution de celle des cotisations sociales. La part de l'investissement public dans le PIB, quant à elle, ne devrait pas varier. Par rapport à la mouture précédente du programme, la trajectoire d'ajustement demeure sensiblement la même. Cependant, le déficit envisagé pour chaque année est supérieur d'un demi-point de pourcentage (en valeur arrondie), et même davantage en ce qui concerne 2006, à ce que prévoyait le programme dans sa version antérieure.
- (8) Selon le programme, la correction du déficit excessif d'ici 2007 implique une amélioration cumulée du solde structurel (c'est-à-dire le solde corrigé des variations conjoncturelles hors éléments exceptionnels et autres mesures temporaires) de plus d'un point de pourcentage entre 2005 et 2007 et plus particulièrement en 2007. Sur l'ensemble de la période, ce solde structurel, mesuré selon la méthode commune, s'améliorera donc environ, selon les prévisions, de 0,5 % du PIB en moyenne par an, même si cette amélioration devrait être moindre en 2008 et 2009. Le programme prend pour objectif budgétaire à moyen terme (OMT) un budget équilibré en termes structurels, mais ne compte pas l'atteindre durant la période considérée. Cet objectif étant plus ambitieux que le minimum prescrit (estimé à un déficit de 1,75 % du PIB environ), sa réalisation devrait permettre de dégager une marge de sécurité suffisante pour éviter l'apparition d'un déficit excessif. L'OMT du programme se situe à un niveau approprié puisqu'il entre dans la fourchette indiquée pour les États membres de la zone euro et du MCE II dans le pacte de stabilité et de croissance et le code de conduite, et qu'il est un peu plus exigeant que ce qu'impliquent le ratio d'endettement et la croissance moyenne à long terme du PIB potentiel.
- (9) En ce qui concerne 2006, les incertitudes entourant les résultats budgétaires paraissent équilibrées. À partir de 2007, en revanche, ces résultats pourraient être moins favorables que ce que prévoit le programme. La compression des dépenses sociales, dont tous les détails ne sont pas fournis mais qui est censée jouer un rôle essentiel dans l'ajustement budgétaire, exige une mise en œuvre rigoureuse des mesures envisagées. Les dépenses sociales sont l'une des causes principales du dépassement des objectifs budgétaires fixés dans les programmes précédents. L'issue du programme actuel serait compromise si l'allègement envisagé des cotisations sociales était réalisé intégralement sans que les objectifs correspondants du côté des dépenses ne soient atteints. Par ailleurs, un éventuel déficit de croissance pourrait entraîner des baisses de recettes, qu'il serait sans doute difficile de compenser par de nouvelles coupes dans les dépenses afin de maintenir le déficit budgétaire sur la trajectoire prévue. Le programme annonce en outre des réformes de la fiscalité des sociétés d'ici 2008 ainsi que de l'assurance-maladie et soins de longue durée, qui, si leur financement ne devait pas être pleinement assuré comme le prévoit le programme, risquent d'avoir à court terme un impact négatif sur le déficit.
- (10) Eu égard à cette évaluation des risques, l'orientation budgétaire du programme semble compatible avec une correction du déficit excessif d'ici 2007. Toutefois, elle ne paraît pas fournir une marge de sécurité suffisante pour empêcher le déficit de franchir le seuil de 3 % du PIB, compte tenu de fluctuations macroéconomiques normales, jusqu'à l'avant-dernière année de la période du programme. Pour les années postérieures à la correction du déficit excessif, le rythme de l'ajustement devant

⁽¹⁾ Comme les années précédentes, le programme actualisé fournit seulement des chiffres arrondis et parfois des moyennes de période pour les années les plus éloignées. Il omet certaines informations obligatoires et ne mentionne pas toutes les données facultatives requises par le nouveau code de conduite (manquent notamment les données relatives au chômage, les soldes sectoriels et une ventilation des recettes fiscales).

conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme fixé par le programme est globalement conforme au pacte de stabilité et de croissance, qui précise que pour les États membres de la zone euro et du MCE II, l'amélioration annuelle du solde structurel doit atteindre au minimum 0,5 % du PIB, étant entendu que cet ajustement, qui peut être inférieur quand les temps sont difficiles, doit être plus élevé en période de conjoncture économique favorable.

- (11) Selon les estimations, le ratio de la dette aurait atteint 67,5 % du PIB en 2005, soit un niveau supérieur à la valeur de référence de 60 % fixée dans le traité. Le programme actualisé prévoit que ce ratio augmentera pour s'établir à 69 % du PIB en 2006 (en valeur arrondie), puis amorcera une baisse qui le ramènera à 67 % à la fin de la période considérée. L'évolution du ratio de la dette pourrait être moins favorable que ne le prévoit le programme étant donné les risques évoqués plus haut qui pèsent sur les résultats budgétaires. Eu égard à cette évaluation des risques, le ratio de la dette pourrait ne pas revenir suffisamment près de la valeur de référence.
- (12) En ce qui concerne la viabilité des finances publiques, le coût budgétaire attendu du vieillissement de la population semble représenter pour l'Allemagne un risque moyen ⁽¹⁾. Les réformes structurelles effectuées ces dernières années, et en particulier la réforme des retraites, ont aidé à contenir l'augmentation future des dépenses publiques. Étant donné que le ratio de la dette publique brute dépasse actuellement la valeur de référence de 60 % du PIB fixée dans le traité, et compte tenu de l'ampleur du déficit structurel, il conviendra de mettre en œuvre avec détermination un assainissement budgétaire rigoureux pendant toute la durée du programme afin de réduire les risques pour la viabilité à long terme.
- (13) Les mesures envisagées dans le domaine des finances publiques sont globalement conformes aux grandes orientations de politique économique contenues dans les lignes directrices intégrées pour la période 2005-2008. En particulier, l'Allemagne compte procéder à un certain nombre de réformes structurelles en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques à moyen et long terme. Si la compression des dépenses des régimes de sécurité sociale se déroule comme prévu, la structure des dépenses publiques privilégiera davantage les postes qui favorisent la croissance, conformément à la stratégie de Lisbonne.
- (14) Le programme national de réformes (PNR) de l'Allemagne, présenté le 7 décembre 2005 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi, retient six grandes priorités: la société de la connaissance, le fonctionnement du marché et la compétitivité, l'environnement des entreprises, la viabilité des finances publiques (y compris la croissance durable et la sécurité sociale), l'innovation environnementale ainsi que la réorientation du marché du travail. D'une manière générale, les mesures prévues par le programme de stabilité en matière de finances publiques sont conformes à celles envisagées dans le programme national de réformes, tandis que les implications budgétaires des actions décrites dans le PNR se reflètent d'une manière générale dans les projections budgétaires du programme de stabilité. Au-delà du contenu du PNR, le programme de stabilité prévoit, dans le cadre de la réforme du système fédéral, que les sanctions potentielles encourues au titre du pacte de stabilité et de croissance seraient réparties selon une certaine règle entre les différents niveaux d'administration. Ce principe serait inscrit dans la constitution allemande.

Eu égard à l'évaluation qui précède, le Conseil approuve la priorité accordée par le gouvernement à l'assainissement budgétaire tel qu'indiqué dans le programme, mais note qu'un certain nombre de risques pèsent sur la réalisation des objectifs budgétaires ainsi que sur la viabilité à long terme des finances publiques. Compte tenu en outre de sa décision du 14 mars 2006 prise en vertu de l'article 104, paragraphe 9, du traité, le Conseil invite l'Allemagne à:

- opérer comme prévu un ajustement structurel cumulé d'au moins un point de pourcentage en 2006 et 2007, ce qui ramènerait, de manière à la fois crédible et durable, le déficit des administrations publiques en dessous de 3 % du PIB au plus tard en 2007;
- atteindre rapidement l'objectif budgétaire à moyen terme à l'aide d'une réduction du solde structurel d'au moins 0,5 point de pourcentage par an après la correction du déficit excessif, notamment en mettant en œuvre avec rigueur la limitation envisagée des dépenses pour pouvoir alléger comme prévu les cotisations sociales, et en veillant à ce que la réforme annoncée de l'impôt sur les sociétés ne compromette pas l'assainissement budgétaire;
- réaliser ses projets de réforme du système fédéral en vue d'améliorer le cadre budgétaire et de contribuer de la sorte à garantir le respect des objectifs budgétaires à tous les niveaux de l'État.

⁽¹⁾ Pour plus de précisions concernant la viabilité à long terme, voir l'évaluation technique du programme par les services de la Commission (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

Comparaison des principales projections macroéconomiques et budgétaires

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB réel (variation en %)	PS fév. 2006	1,6	0,9	1,5	1	1,75	1,75
	COM nov. 2005 ⁽⁶⁾	1,6	0,8	1,2	1,6	—	—
	PS déc. 2004	1,8	1,7	1,75	2	—	—
Inflation IPCH (%)	PS fév. 2006	—	—	—	—	—	—
	COM nov. 2005	1,8	2,0	1,6	1,1	—	—
	PS déc. 2004	—	—	—	—	—	—
Écart de production (% du PIB potentiel)	PS fév. 2006 ⁽¹⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,7	- 1,1	- 0,7	- 0,4
	COM nov. 2005 ⁽⁵⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,8	- 0,4	—	—
	PS déc. 2004 ⁽¹⁾	- 1,2	- 0,9	- 0,7	- 0,3	- 0,0	—
Solde des administra- tions publiques (% du PIB)	PS fév. 2006	- 3,7	- 3,3	- 3,3	- 2,5	- 2	- 1,5
	COM nov. 2005	- 3,7	- 3,9	- 3,7	- 3,3	—	—
	PS déc. 2004	- 3,75	- 2,9	- 2,5	- 2	- 1,5	—
Solde primaire (% du PIB)	PS fév. 2006	- 0,8	- 0,5	- 0,5	0,5	1,25	1,5
	COM nov. 2005	- 0,8	- 0,9	- 0,9	- 0,4	—	—
	PS déc. 2004	- 0,5	0	0,5	1,5	2	—
Solde corrigé des varia- tions conjoncturelles (% du PIB)	PS fév. 2006 ⁽¹⁾	- 3,4	- 2,9	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	COM nov. 2005	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	PS déc. 2004 ⁽¹⁾	- 3,0	- 2,4	- 1,9	- 1,6	- 1,3	—
Solde structurel ⁽²⁾ (% du PIB)	PS fév. 2006 ⁽³⁾	- 3,4	- 3,0	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	COM nov. 2005 ⁽⁴⁾	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	PS déc. 2004	—	—	—	—	—	—
Dettes publique brute (% du PIB)	PS fév. 2006	65,5	67,5	69	68,5	68	67
	COM nov. 2005 ⁽⁷⁾	66,4	68,6	70,0	71,4	—	—
	PS déc. 2004	65,5	66	66	65,5	65	—

Notes:

(1) Calculs des services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme.

(2) Solde corrigé des variations conjoncturelles (comme aux lignes précédentes) hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires.

(3) Éléments exceptionnels et autres mesures temporaires extraits du programme (0,1% du PIB en 2005).

(4) Éléments exceptionnels et autres mesures temporaires extraits des prévisions établies à l'automne 2005 par les services de la Commission.

(5) Sur la base d'une croissance potentielle estimée à 1,1%, 1,1%, 1,1% et 1,2%, respectivement, sur la période 2004-2007.

(6) Selon les premières estimations, la croissance a atteint 0,9% en 2005. Pour 2006, les prévisions provisoires du 21 février 2006 des services de la Commission tablent sur une croissance de 1,5%.

(7) Le chiffre mesure a été calculé moyennant la série PIB en utilisant l'ancienne méthode de prise en compte des TISIM (services financiers indirectement mesurés). De ce fait, les données ne sont pas directement comparables.

Sources:

Programme de stabilité (PS); prévisions économiques de l'automne 2005 des services de la Commission (COM), sur la base de politiques inchangées avant l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement en novembre 2005; calculs des services de la Commission.