



Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 406 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2014
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2014**

{SWD(2014) 406 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2014

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 économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

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 porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, 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

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2014) 406 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.
- (4) Le 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Allemagne pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de l'Allemagne pour la période 2012-2017. Le 15 novembre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013⁵, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de l'Allemagne pour 2014⁶.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁷, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁸, dans lequel l'Allemagne a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant l'Allemagne⁹, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que l'Allemagne continue à connaître des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures. En particulier, la balance courante continue d'afficher un excédent considérable, qui reflète les effets positifs d'une forte compétitivité, avec un volume d'épargne important investi à l'étranger. Cet excédent indique également que la croissance intérieure reste atone et que les ressources économiques ne sont peut-être pas allouées de manière efficace. Bien que les excédents de la balance courante ne posent pas de risques semblables à ceux des déficits importants, l'ampleur et la persistance de l'excédent de la balance courante de l'Allemagne méritent une attention particulière. La nécessité de prendre des mesures pour réduire le risque d'effets négatifs sur le fonctionnement de l'économie intérieure et de la zone euro est particulièrement forte étant donné la taille de l'économie allemande.
- (8) Le 14 avril 2014, l'Allemagne a présenté son programme national de réforme pour 2014 et le 8 avril 2014, son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

⁵ JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

⁶ C(2013) 8001 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 78 final.

- (9) L'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme de stabilité pour 2014 est de continuer à assurer le respect de l'objectif à moyen terme. Le programme de stabilité confirme l'objectif à moyen terme de - 0,5 % du PIB, qui est conforme aux objectifs du pacte de stabilité et de croissance. Selon le programme de stabilité, le solde structurel (recalculé) restera positif en 2014 et au-delà, et la dette devrait tomber à 76 % du PIB en 2014 et se maintenir sur une trajectoire suffisamment descendante par la suite. Par conséquent, la stratégie budgétaire exposée dans le programme est conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le scénario macroéconomique sous-tendant les projections budgétaires du programme, qui n'a pas été formellement approuvé par un organisme indépendant, est plausible, étant donné qu'il concorde globalement avec les prévisions du printemps 2014 de la Commission. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et des prévisions de la Commission, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que les finances publiques allemandes restent globalement saines étant donné que, selon les prévisions, l'objectif à moyen terme devrait demeurer atteint et la règle relative à la dette respectée.
- (10) Seuls des progrès limités ont été accomplis par l'Allemagne en ce qui concerne l'amélioration du rapport coût-efficacité des dépenses publiques en matière de soins de santé et de soins de longue durée, même si de nouvelles initiatives ont été annoncées. Si l'objectif de ces dernières est d'améliorer le rapport coût-efficacité des soins de santé, elles pourraient ne pas suffire à contenir les hausses des coûts attendues à l'avenir. La réforme des retraites récemment adoptée vise à améliorer les conditions de retraite anticipée («*Rente mit 63*») et le niveau des retraites pour certains groupes, y compris au moyen d'une majoration de retraite pour les personnes ayant élevé des enfants nés avant 1992 («*Mütterrente*»). Cette réforme exerce une pression supplémentaire sur la viabilité du régime public de retraite et devrait être financée par une hausse du taux de cotisation audit régime, avec des incidences négatives pour le revenu disponible de la main-d'œuvre active. Elle pourrait également avoir des répercussions négatives sur le recours aux retraites complémentaires des deuxième et troisième piliers. L'Allemagne a accompli des progrès limités en ce qui concerne l'augmentation des dépenses en matière d'éducation et certains progrès en ce qui concerne la hausse des dépenses de recherche. Des efforts supplémentaires apparaissent nécessaires à tous les niveaux de pouvoir pour que l'Allemagne atteigne son objectif relatif aux dépenses publiques et privées totales en matière d'éducation et de recherche, qui est de 10 % du PIB d'ici à 2015, et il convient d'envisager des objectifs encore plus ambitieux pour que le pays puisse rattraper les économies les plus innovantes. Les investissements en matière d'infrastructure ont été augmentés en Allemagne au cours des dernières années, et il existe des projets pour les renforcer davantage, mais des efforts supplémentaires apparaissent nécessaires.
- (11) Globalement, l'Allemagne a accompli des progrès limités pour améliorer l'efficacité et le caractère propice à la croissance du système fiscal, ainsi que pour réduire la forte charge fiscale qui pèse sur le travail. Aucune mesure de grande ampleur n'est prévue pour passer à des sources de recettes plus propices à la croissance. L'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), actuellement fixé à 7 %, pourrait être limitée et le taux normal de TVA, étendu. Les recettes plutôt faibles provenant des taxes immobilières récurrentes indiquent que des augmentations sont possibles, et la répartition de la charge fiscale pourrait être plus équitable si la base imposable de la taxe municipale sur les biens immobiliers (*Grundsteuer*) était réévaluée. Les conditions d'investissement en Allemagne

pourraient être améliorées davantage par une réforme de la taxe professionnelle locale (*Gewerbesteuer*), la diminution de la charge administrative liée à la perception de l'impôt et l'atténuation de la distorsion en faveur du financement par l'emprunt découlant du système d'imposition des sociétés.

- (12) Le cadre budgétaire a été complété par l'adoption d'une règle nationale en matière d'équilibre budgétaire et l'établissement d'un organe consultatif indépendant. Toutefois, l'adoption de modalités de mise en œuvre spécifiques pour la règle constitutionnelle concernant l'équilibre budgétaire (frein à l'endettement) reste nécessaire dans la plupart des Länder pour assurer l'application effective du frein à l'endettement dans le cycle budgétaire annuel. Le réexamen prévu des relations budgétaires entre la fédération, les Länder et les communes devrait être utilisé pour renforcer la responsabilité et la responsabilisation budgétaires.
- (13) Les salaires ont augmenté au cours des dernières années après une période prolongée de modération salariale, mais, en 2013, la croissance des salaires réels a été plus modérée qu'en 2012. L'Allemagne prévoit d'introduire un salaire minimal interprofessionnel de 8,5 EUR/heure en 2015, qui prendra pleinement effet à compter de 2017. L'introduction de ce salaire minimal, qui vise à garantir aux travailleurs un revenu minimal approprié, requiert un suivi étroit quant à ses effets, notamment sur l'emploi. Des efforts limités ont été déployés pour réduire le coin fiscal élevé, en particulier pour les bas salaires. La réforme des retraites adoptée et les projets de réforme actuels dans le domaine des soins de longue durée, qui supposent une augmentation des taux de cotisations sociales, pourraient accroître à nouveau le coin fiscal. L'Allemagne a fait certains progrès en ce qui concerne le relèvement du niveau d'études des groupes défavorisés, mais la corrélation entre le niveau d'études et l'origine socio-économique reste forte et persiste tout au long de la vie active. En dépit de certains progrès accomplis dans la mise en place de mesures appropriées en matière d'activation et d'intégration, le chômage de longue durée reste une préoccupation qui appelle des mesures supplémentaires. Seuls des progrès limités ont été réalisés dans la mise en place de mesures visant à faciliter le passage des mini-emplois à des formes d'emploi soumises aux cotisations de sécurité sociale obligatoires à taux plein. Aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne la suppression des facteurs fiscaux qui dissuadent les deuxièmes apporteurs de revenu de travailler. L'Allemagne a accompli certains progrès en ce qui concerne le renforcement du nombre de places à plein temps dans les structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, tandis que les progrès concernant le nombre d'établissements scolaires pouvant accueillir les enfants à plein temps ont été limités. Dans le même temps, les structures de garde et les établissements scolaires pouvant accueillir les enfants à plein temps connaissent toujours des problèmes de qualité et des disparités régionales.
- (14) La proposition de révision de la loi sur les énergies renouvelables présentée par le gouvernement vise à ralentir la hausse globale des coûts de l'énergie, à répartir les coûts de manière plus équilibrée entre les consommateurs, à maîtriser l'expansion des énergies renouvelables et à promouvoir l'intégration du marché. La mise en œuvre de la réforme doit faire l'objet d'un suivi attentif quant à son incidence sur le rapport coût-efficacité du régime de soutien. Des efforts supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne l'extension du réseau et la coordination avec les pays voisins.
- (15) Les mesures visant à renforcer davantage la concurrence dans les secteurs de services ont été limitées, même si des réformes isolées ont été adoptées pour certaines

professions ou régions, par exemple en ce qui concerne les autorisations et la communication commerciale dans le secteur de la construction. S'il est possible que la croissance de la productivité soit structurellement plus faible dans les secteurs de services que dans l'industrie, elle l'est particulièrement dans certains secteurs de services, comme celui des services professionnels. Il subsiste des obstacles à l'entrée sur le marché et à la prestation de services professionnels. Il s'agit notamment de restrictions en matière de forme juridique et de participation, ainsi que d'exigences concernant les qualifications professionnelles. La diversité des réglementations concernant les services professionnels observée d'un Land à l'autre permet de penser qu'il est possible d'identifier les approches réglementaires les moins lourdes et de les étendre à l'ensemble du pays. La valeur des marchés publiés par les autorités allemandes en application de la législation de l'Union concernant les marchés publics est l'une des plus faibles de l'Union. La transition complète vers un marché transparent de la passation des marchés publics en ligne permettrait d'accroître la concurrence. Dans le secteur du commerce de détail, les règles de planification appliquées par certains Länder continuent de restreindre l'entrée sur le marché. Les progrès concernant l'amélioration de la concurrence sur les marchés ferroviaires ont été limités.

- (16) L'Allemagne a réalisé des progrès limités en ce qui concerne les mesures visant à consolider le secteur bancaire, notamment par l'amélioration du cadre de gouvernance. La restructuration des *Landesbanken* s'est largement faite sous l'impulsion des décisions de la Commission en matière d'aides d'État au cours des dernières années, et le secteur reste fragmenté. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour supprimer les obstacles structurels et ceux liés à la gouvernance qui entravent une consolidation du secteur bancaire selon une logique de marché, qui permettrait également d'accroître l'efficacité globale du secteur financier. La révision du cadre juridique régissant le deuxième pilier bancaire permettrait de soutenir davantage la consolidation dans le secteur bancaire public.
- (17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Allemagne. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. 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 européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Allemagne et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹⁰.
- (19) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de l'Allemagne et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous.
- (20) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse,

¹⁰ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. L'Allemagne devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que l'Allemagne s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à mener une politique budgétaire propice à la croissance et à préserver une position budgétaire saine, en veillant à ce que l'objectif budgétaire à moyen terme continue d'être respecté tout au long de la période couverte par le programme de stabilité et à ce que le taux d'endettement de l'État reste sur une trajectoire descendante durable; en particulier, à utiliser les possibilités existantes pour accroître les investissements publics dans l'infrastructure, l'éducation et la recherche et les rendre plus efficaces; à améliorer l'efficacité du système fiscal, notamment en élargissant l'assiette fiscale, en particulier pour la taxation de la consommation, en réévaluant la base imposable de la taxe municipale sur les biens immobiliers, en améliorant l'administration fiscale et en revoquant la taxe professionnelle locale, dans le but également de favoriser l'investissement privé; à déployer des efforts supplémentaires pour accroître le rapport coût-efficacité des dépenses publiques en matière de soins de santé et de soins de longue durée; à garantir la viabilité du système public de retraite i) en modifiant le financement des nouvelles prestations hors assurance/accessoires («*Mütterrente*») pour le faire reposer sur l'impôt, de façon également à éviter une nouvelle hausse des cotisations de sécurité sociale, ii) en renforçant les incitations à prendre sa retraite plus tard et iii) en améliorant la couverture au titre des régimes de retraite des deuxième et troisième piliers; à faire en sorte que le frein à l'endettement soit mis en œuvre de façon cohérente dans tous les Länder, en veillant à ce que les procédures de contrôle et mécanismes de correction mis en place soient adaptés et rapides; à améliorer la structure des relations budgétaires entre la fédération, les Länder et les communes, en vue également d'assurer des investissements publics adéquats à tous les niveaux de pouvoir;
2. à améliorer les conditions propices à une hausse de la demande interne, notamment en réduisant les taux élevés d'imposition et de cotisations de sécurité sociale, en particulier pour les bas salaires; lors de la mise en œuvre du salaire minimal interprofessionnel, à suivre les effets de celui-ci sur l'emploi; à améliorer l'employabilité des travailleurs en relevant encore le niveau d'études des personnes défavorisées et en mettant en œuvre des mesures d'activation et d'intégration plus ambitieuses sur le marché du travail, en particulier pour les chômeurs de longue durée; à prendre des mesures pour réduire les facteurs fiscaux qui dissuadent les deuxièmes apporteurs de revenu de travailler et à faciliter le passage des mini-emplois à des formes d'emploi soumises aux cotisations de sécurité sociale obligatoires à taux plein; à remédier aux pénuries régionales de places dans les structures de garde et établissements scolaires pouvant accueillir les enfants à plein temps, tout en améliorant la qualité éducative globale de ceux-ci;
3. à maintenir le coût global de la transformation du système énergétique aussi bas que possible; en particulier, à suivre les effets de la réforme de la loi sur les énergies renouvelables sur le rapport coût-efficacité du régime de soutien de ces énergies; à renforcer les efforts visant à accélérer l'extension des réseaux nationaux et transfrontaliers de gaz et d'électricité; à intensifier la coordination étroite des politiques énergétiques avec les pays voisins;
4. à prendre des mesures plus ambitieuses pour stimuler davantage la concurrence dans le secteur des services, y compris en ce qui concerne certains services professionnels,

notamment en examinant les différentes approches réglementaires existantes et en œuvrant à la généralisation des meilleures pratiques dans tous les Länder; à déterminer les raisons expliquant la faible valeur des marchés publics mis en adjudication au titre de la législation de l'Union; à renforcer les efforts visant à supprimer les règles de planification qui restreignent les nouvelles entrées sur le marché dans le secteur du commerce de détail; à prendre des mesures pour éliminer les barrières à la concurrence qui subsistent sur les marchés ferroviaires; à poursuivre les efforts de consolidation entrepris dans le secteur des *Landesbanken*, notamment par une amélioration du cadre de gouvernance.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président