



Bruxelles, le 18.5.2016
COM(2016) 326 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2016
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2016**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2016

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2016

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 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶, dans lequel l'Allemagne a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2016) 326 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, and P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

politique économique de la zone euro⁷. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016. En tant que pays dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Allemagne devrait veiller à ce que cette recommandation soit mise en œuvre intégralement et dans les délais.

- (2) Le 26 février 2016 a été publié le rapport 2016 pour l'Allemagne⁸, dans lequel étaient évalués les progrès accomplis par cet État membre dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015, ainsi que dans la réalisation des objectifs nationaux d'Europe 2020. Ce rapport contenait également le bilan approfondi réalisé en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a adopté une communication⁹ présentant les résultats de son bilan approfondi. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que l'Allemagne présente des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, l'ampleur et la persistance de son excédent courant témoignent d'une surabondance de l'épargne et d'une atonie de l'investissement, aussi bien dans le secteur privé que public. La faiblesse de l'investissement domestique freine la croissance potentielle, tandis que dans un contexte de morosité de la demande extérieure, la forte dépendance à l'égard de celle-ci comporte des risques macroéconomiques. Compte tenu de son ampleur, l'excédent de la balance courante a en outre des conséquences néfastes pour la performance économique de la zone euro. Réduire cet excédent en augmentant l'investissement améliorerait le potentiel de croissance de l'Allemagne et contribuerait à favoriser la reprise dans la zone euro.
- (3) L'Allemagne a présenté son programme de stabilité 2016 le 15 avril 2016, et son programme national de réforme le 29 avril 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique¹⁰.
- (5) L'Allemagne relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2016, le gouvernement table, pour la période 2016-2020, sur une position budgétaire à l'équilibre en termes nominaux. L'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, reste atteint avec de la marge tout au long de la période de programmation. Selon le programme de stabilité, la dette publique devrait progressivement reculer jusqu'à 59½ % du PIB en 2020. Le scénario macroéconomique sous-tendant ces projections budgétaires, qui

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SDW(2016) 75 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

n'a pas été approuvé par un organisme indépendant, est plausible. Sur la base des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,4 % du PIB en 2016 et 2017, ce qui dépasse l'objectif budgétaire à moyen terme. Les écarts futurs éventuels, notamment pour satisfaire les besoins d'investissement public, seront évalués au regard de l'exigence de maintien du solde structurel au niveau de l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette brute devrait continuer à suivre une trajectoire résolument descendante, allant au-delà des exigences de la règle en matière de dette. Cela donne de la marge pour renforcer l'investissement public. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil est d'avis que l'Allemagne est en mesure de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

- (6) Bien que le gouvernement fédéral ait adopté plusieurs mesures en vue d'accroître les investissements dans les infrastructures au cours des années à venir, ces fonds ne semblent pas encore se traduire par une tendance durable à la hausse des investissements publics, ni répondre aux besoins d'investissement dans ce domaine. Les dépenses totales d'éducation et de recherche n'ont que légèrement augmenté ces dernières années et pourraient ne pas avoir atteint en 2015 l'objectif national fixé à 10 % du PIB. Il est essentiel que l'Allemagne continue d'investir dans l'éducation, la recherche et l'innovation pour préserver sa position concurrentielle. Étant donné que son budget devrait rester à l'équilibre en 2016-2017, aussi bien en termes nominaux que structurels, l'Allemagne conserve une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour accroître ses investissements publics sans enfreindre les règles du pacte de stabilité et de croissance ni la règle nationale du frein à l'endettement. Réformer son système de retraites aiderait l'Allemagne à assurer la viabilité à long terme de ses finances publiques. Le mécanisme de péréquation financière, sous sa forme actuelle, est complexe et tend à réduire l'incitation des différents Länder à améliorer leurs recettes. La révision en cours des relations budgétaires entre l'État fédéral et les Länder offre l'occasion de renforcer ce cadre, notamment en faisant en sorte que les investissements publics soient suffisants à tous les niveaux d'administration, en particulier au niveau municipal. La proposition actuelle de compromis sur laquelle les Länder se sont mis d'accord prévoit une péréquation financière horizontale simplifiée. Toutefois, elle reste vague pour ce qui est de démêler les compétences en matière de dépenses et elle ne prévoit pas d'accroître l'autonomie en matière de recettes. Par ailleurs, à côté du traditionnel financement par l'État, les autres instruments de financement des infrastructures de transport, tels que les partenariats public-privé, ne sont utilisés que de façon limitée. En outre, la répartition complexe des compétences en matière d'aménagement du territoire entre les différents niveaux d'administration, les goulets d'étranglement liés aux capacités administratives et la complexité des procédures d'agrément sont autant d'entraves à l'investissement. Une utilisation plus efficace des marchés publics pourrait aussi avoir des effets positifs sur l'investissement, le volume des appels d'offres publiés à l'échelle européenne restant actuellement très inférieur à la moyenne de l'Union européenne.
- (7) La complexité de la fiscalité des entreprises reste un frein à l'investissement du secteur privé et la charge fiscale totale pesant sur les entreprises, y compris la taxe professionnelle locale (Gewerbesteuer) et la surtaxe de solidarité, reste élevée. En ce qui concerne la taxe professionnelle, l'inclusion, dans la base d'imposition, d'éléments non liés aux bénéfices est source d'inefficiences. Le système fiscal allemand est plus favorable au financement par endettement qu'au financement par fonds propres: l'indicateur mesurant le biais fiscal en faveur de la dette a rangé

l'Allemagne au huitième rang de l'UE en 2015. La part que représentent, dans le total des prélèvements, les impôts sur la consommation et les impôts fonciers récurrents, relativement favorables à la croissance, est restée stable entre 2007 et 2014, aux alentours de 28 à 29 %, soit un niveau faible par rapport à la moyenne d'environ 32 à 33 % observée dans l'UE. En outre, la tendance à l'augmentation des droits de mutation s'est poursuivie, au lieu d'un plus grand recours aux impôts fonciers récurrents, qui entraînent moins d'effets de distorsion. Les seules mesures prises pour moderniser l'administration fiscale ont été l'adoption par le gouvernement fédéral de dispositions législatives visant à simplifier les procédures de cette administration. L'échange automatique de données entre les administrations fiscales des 16 Länder, qui pourrait améliorer l'efficacité des contrôles fiscaux, n'est toujours pas en place. De manière générale, la relative contre-performance de l'administration fiscale et le manque d'efficacité de la collecte des impôts s'expliquent par des déficiences structurelles et des retards dans la modernisation.

- (8) Les conditions de financement sont globalement favorables en Allemagne. Toutefois, le marché du capital-risque reste sous-développé par rapport au reste du monde, l'environnement fiscal limitant peut-être sa taille. Un meilleur accès au capital-risque est important pour stimuler l'entrepreneuriat, y compris dans les secteurs de haute technologie et dans les services à forte intensité de connaissances. Le gouvernement allemand a lancé une série de mesures destinées à créer des conditions plus favorables pour cette forme de financement et d'autres mesures encore sont en cours d'examen. De plus, une révision du cadre réglementaire du capital-risque pourrait permettre de stimuler l'investissement privé, y compris de la part des investisseurs étrangers.
- (9) Les mesures visant à stimuler la concurrence dans le secteur des services, en particulier des services professionnels, ont été limitées. L'Allemagne fait partie des États membres où les barrières réglementaires à la prestation de services sont élevées. La réglementation restrictive des marchés de produits retentit sur les prix et la productivité. La faible productivité du travail et les hausses de prix importantes montrent que la marge d'amélioration de la performance des services professionnels est encore considérable en Allemagne. Les problèmes dans ce secteur viennent des exigences en matière d'agrément, des restrictions concernant les activités pluridisciplinaires, des exigences en matière d'assurance et des tarifs fixes. Des exigences relatives à la forme juridique et à la détention du capital sont également toujours imposées. Le plan d'action soumis par l'Allemagne à la suite de l'évaluation mutuelle de l'accès aux professions réglementées et de leur exercice ne propose qu'un nombre limité d'actions, alors que des propositions plus ambitieuses auraient manifestement pu être présentées.
- (10) Bien que la performance globale du marché du travail soit très solide, avec notamment un taux de chômage à des niveaux historiquement bas, le vieillissement démographique laisse se profiler une pénurie de main-d'œuvre et de compétences, qui appelle à pleinement utiliser la main-d'œuvre existante. Étant donné que ces tendances représentent un défi non seulement pour le marché du travail mais aussi pour la viabilité et l'adéquation du système de retraite, il semble indispensable d'encourager un départ plus tardif à la retraite. Le risque de pauvreté des personnes âgées devrait augmenter. Alors que l'on réduit progressivement le taux de remplacement du régime de retraite de base, les taux d'affiliation à des régimes de retraite du deuxième ou du troisième pilier sont trop bas pour réduire ce risque de manière significative. Le nombre de bénéficiaires d'un revenu minimum de retraite

sous conditions de ressources a presque doublé entre 2003 et 2014. Malgré cela, les propositions pour améliorer les incitations à un départ plus tardif à la retraite (*Flexi-Rente*) n'ont pas encore été formalisées. Il reste à voir dans quelle mesure elles seront capables de contrebalancer les incitations au départ anticipé à la retraite instaurées en 2014.

- (11) Le potentiel que représentent, pour le marché du travail, certains groupes, comme les femmes et les personnes issues de l'immigration, reste sous-utilisé et des désincitations au travail demeurent, en particulier pour la personne qui, dans un ménage, représente la seconde source de revenus. Les particularités du système fiscal et d'assurance-maladie de l'Allemagne dissuadent ce second membre du ménage de prendre un emploi ou de travailler un plus grand nombre d'heures. De fait, bien que le taux d'emploi des femmes soit élevé, une faible proportion d'entre elles travaillent à plein-temps et leur nombre moyen d'heures ouvrées est l'un des plus bas de l'Union. Bien que les mini-emplois aient légèrement reculé au profit des emplois dits normaux en conséquence de l'instauration d'un salaire minimum, ils concernent encore environ sept millions de salariés. Le fait que les mini-emplois soient exonérés d'impôt sur le revenu, et, dans de nombreux cas, de toutes les cotisations sociales salariales, dissuade les travailleurs concernés d'accepter des emplois dont le salaire est supérieur au seuil des 450 EUR des mini-emplois. Cette désincitation est bien souvent encore plus forte pour les couples soumis à une imposition commune. L'incidence positive sur les revenus et la consommation des ménages de la légère augmentation de plusieurs allocations et de la compensation du freinage fiscal pourrait être largement contrebalancée par une hausse des cotisations sociales des salariés. Le coin fiscal sur le salaire minimum est élevé en comparaison d'autres États membres, ce qui se traduit par des revenus plus faibles en bas de l'échelle des salaires. La réduction des cotisations sociales salariales ou de l'impôt sur le revenu, y compris à travers des abattements ou des remboursements ciblés, réduirait ce coin fiscal, ce qui accroîtrait le revenu disponible des travailleurs à bas salaires et leur permettrait de consommer davantage.
- (12) L'afflux massif de réfugiés l'an dernier a de nombreuses conséquences sociales et économiques pour l'Allemagne. À court terme, il devrait entraîner une hausse des dépenses publiques et augmenter la demande intérieure, et faire ainsi progresser le PIB, mais son effet à moyen terme sur l'emploi et la croissance dépendra de la capacité des réfugiés à s'intégrer sur le marché du travail et dans la société, notamment grâce à un soutien éducatif. Cette question figure parmi les priorités politiques, aussi bien au niveau de l'Union que des États membres, et sera attentivement suivie et analysée, notamment dans le rapport par pays de 2017.
- (13) Dans le cadre du Semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Allemagne, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations qu'elle a adressées à l'Allemagne les années précédentes. Elle a non seulement tenu compte 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 3 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du Semestre européen.

- (14) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité et est d'avis¹¹ que l'Allemagne devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (15) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité, Les recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que l'Allemagne s'attache, au cours de la période 2016-2017:

1. à instaurer une tendance durable à la hausse des investissements publics, en particulier dans les infrastructures, l'éducation, la recherche et l'innovation, en utilisant la marge de manœuvre budgétaire dont elle dispose et en hiérarchisant les dépenses; à améliorer le modèle des relations budgétaires fédérales, également pour remédier au sous-investissement public persistant, notamment au niveau municipal;
2. à réduire les facteurs d'inefficacité du système fiscal, notamment à travers une révision de la fiscalité des entreprises et de la taxe professionnelle locale, à moderniser l'administration fiscale et à revoir le cadre réglementaire du capital-risque; à renforcer les mesures destinées à stimuler la concurrence dans le secteur des services, notamment dans les services aux entreprises et les professions réglementées;
3. à renforcer les incitations à un départ à la retraite plus tardif et à réduire les désincitations au travail pour le deuxième travailleur du ménage. À réduire le coin fiscal élevé sur les bas salaires et à faciliter la transition depuis des mini-emplois vers des emplois normaux.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

¹¹ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.