

Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 405 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2018

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2018 de coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Allemagne était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2018) 405 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

- (2) En tant qu'État membre 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 mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la politique économique pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous.
- (3) Le rapport 2018 pour l'Allemagne⁵ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par l'Allemagne dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi le bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 7 mars 2018⁶. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que l'Allemagne connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, la persistance d'un important excédent de la balance courante a une incidence qui dépasse les frontières nationales et reflète la stagnation de l'investissement par rapport à l'épargne tant dans le secteur public que dans le secteur privé. L'excédent, enregistré en grande partie avec des pays tiers, s'est légèrement réduit depuis 2016 et devrait diminuer progressivement en raison d'une reprise de la demande intérieure au cours des prochaines années, tout en demeurant à des niveaux historiquement élevés au cours de la période couverte par les prévisions. Si l'on constate aujourd'hui une évolution vers une croissance davantage tirée par la demande intérieure, tant la consommation que l'investissement restent atones en tant que part du PIB, malgré les conditions cycliques et de financement favorables et les besoins d'investissement dans les infrastructures, pour lesquels il existe une marge de manœuvre budgétaire. Bien que plusieurs mesures aient été prises pour renforcer les investissements publics, ces efforts n'ont pas encore débouché sur une tendance à la hausse durable des investissements publics en tant que part du PIB. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations dans d'autres domaines ont également été limités.
- (4) Le 30 avril 2018, l'Allemagne a présenté son programme national de réforme pour 2018 et son programme de stabilité pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) 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 du Parlement européen et du Conseil⁷, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la

⁵ SWD(2018) 204 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds

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 économique⁸.

- (6) L'Allemagne relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2018, le gouvernement prévoit, pour la période 2018-2021, un excédent budgétaire se situant entre 1 % et 1½ % du PIB. 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. Le programme de stabilité prévoit par ailleurs que le ratio de la dette des administrations publiques au PIB diminuera progressivement pour tomber à 53 % en 2021. Si le programme de stabilité énumère et décrit plusieurs mesures planifiées dans le cadre de l'accord de coalition de mars 2018, qui correspondent à environ 1½ % du PIB pour la période 2018-2021, celles-ci ne sont pas encore incluses dans les projections du programme de stabilité étant donné qu'elles ne sont pas encore adoptées. Le scénario macroéconomique sous-tendant ces projections budgétaires, qui n'a pas été approuvé par un organisme indépendant, est plausible⁹. D'après les prévisions du printemps 2018 de la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire d'environ 1,2 % du PIB en 2018 et 1,0 % du PIB en 2019, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette des administrations publiques devrait continuer à suivre une trajectoire résolument décroissante. Globalement, le Conseil estime que, d'après les projections, l'Allemagne respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2018 et 2019. En même temps, tout en respectant l'objectif à moyen terme, l'Allemagne a encore de la marge pour agir sur sa politique budgétaire et sa politique structurelle afin d'instaurer une tendance durable à la hausse des investissements publics et privés, en particulier en matière d'éducation, de recherche et d'innovation.
- (7) L'investissement public réel a connu une forte progression en 2015-2017. Cette tendance traduit les efforts entrepris par le gouvernement pour renforcer l'investissement. L'investissement public se redresse, mais en pourcentage du PIB, l'augmentation reste modeste et un retard important, estimé à 4 % du PIB, subsiste au niveau des communes. Le stock de capital public continue de baisser en pourcentage du PIB, en raison d'un investissement net négatif au niveau des communes (environ 6 milliards d'euros par an au cours de la période 2010-2016). Pour compenser le retard d'investissement à l'échelle des communes, un investissement public annuel supplémentaire de 0,3 % du PIB serait nécessaire au cours des dix prochaines années. L'investissement en pourcentage du stock de capital dans le secteur des

européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ Conformément au règlement sur les prévisions économiques du gouvernement fédéral (*Vorausschätzungsverordnung*) adopté par le ministère de l'économie et de l'énergie en accord avec le ministère des finances et entré en vigueur depuis juillet 2018, le groupe de projet sur les prévisions économiques conjointes (*Gemeinschaftsdiagnose*) a été désigné comme l'organisme indépendant chargé d'évaluer les prévisions économiques qui sous-tendent les projets de plans budgétaires et les programmes de stabilité au sens de la loi sur les prévisions économiques (*Vorausschätzungsgesetz*).

administrations publiques et l'investissement public en pourcentage de la dépense publique sont inférieurs à la moyenne de la zone euro. Un organisme de service créé pour soutenir l'investissement public au niveau des communes est devenu opérationnel en 2017, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour remédier au retard d'investissement. Outre la situation budgétaire favorable, cela montre qu'il est possible d'accroître l'investissement à tous les niveaux d'administration, notamment au niveau régional et au niveau des communes.

- (8) Les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont restées stables, à 4,2 % du PIB en 2016, ce qui est inférieur à la moyenne de l'UE (4,7 %). Les dépenses consacrées à l'éducation et à la recherche se sont maintenues à 9,0 % du PIB en 2016, ce qui est en deçà de l'objectif national de 10 %. Cela représente un déficit d'investissement estimé à environ 33 milliards d'euros. Si les dépenses consacrées à l'éducation ont progressé en termes réels, un retard d'investissement considérable persiste. Dans le même temps, des défis tels que l'augmentation du nombre d'élèves et d'étudiants, les pénuries d'enseignants et le développement plus poussé de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance nécessiteront un financement public adéquat. Une augmentation des dépenses consacrées à l'éducation, à la recherche et à l'innovation est essentielle pour le potentiel de croissance de l'Allemagne.
- (9) La numérisation de l'économie allemande progresse lentement et le pays est confronté à d'importants défis. En ce qui concerne l'accès à l'internet rapide (accès de nouvelle génération jusqu'à 30 Mbits), il existe une fracture numérique évidente entre zones urbaines et zones rurales (couverture de 54 % seulement en milieu rural). L'Allemagne a pris du retard en ce qui concerne le déploiement de services à large bande de très grande capacité (> 100 Mbits). Seule une petite partie du territoire allemand (7,3 %) est couverte par des réseaux d'accès à fibre optique hautement performants, contre une moyenne de 26,8 % pour l'UE. En revanche, l'amélioration des réseaux câblés en cuivre existants (*vectorisation*) est restée la solution technologique préférée de l'opérateur historique dominant. De nombreux services dépendent d'une connectivité à très haut débit et en 2017, 25,3 % des entreprises allemandes estimaient que leurs connexions internet étaient trop lentes par rapport à leurs besoins réels. Un tel manque de connectivité freine l'investissement, notamment celui des petites et moyennes entreprises, dont beaucoup sont implantées dans des zones rurales et semi-rurales. L'offre de services publics et de santé en ligne est elle aussi bien inférieure à la moyenne de l'UE.
- (10) L'investissement des entreprises en faveur de la recherche et du développement progresse et l'Allemagne est sur le point d'atteindre son objectif d'intensité de recherche et développement au titre de la stratégie Europe 2020. Toutefois, l'investissement est de plus en plus concentré dans les grandes entreprises et dans l'industrie manufacturière de moyenne-haute technologie, tandis que la contribution des petites et moyennes entreprises est en baisse. Un certain nombre de mesures ont été prises pour renforcer l'activité entrepreneuriale, en particulier en favorisant les investissements privés dans les fonds de capital-risque. Toutefois, le marché allemand du capital-risque reste moins développé que celui d'autres chefs de file internationaux de l'innovation.
- (11) Malgré quelques améliorations au cours des dernières années, le système fiscal allemand demeure inefficace, notamment parce qu'il est complexe et fausse la prise de décision, par exemple en matière d'investissement, de financement et de participation au marché du travail. L'Allemagne privilégie assez fortement les impôts directs pour générer des recettes et il existe des possibilités de réduire les impôts directs ayant un

effet de distorsion ou de les déplacer vers des impôts sur le patrimoine, la succession et la consommation dont les effets de distorsion sont moins importants. Les niveaux des impôts et des cotisations sociales sur les revenus du travail étaient les sixièmes plus élevés de l'UE en 2015. Le coût du capital et le taux effectif moyen de l'impôt sur les sociétés, qui varient en fonction des régions, figurent parmi les plus élevés de l'UE (28,2 % au niveau national, contre une moyenne de 20,9 % pour l'UE). En raison des interactions entre l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe professionnelle locale et la surtaxe de solidarité, le système d'imposition des sociétés est complexe, entraîne des coûts d'administration fiscale élevés et fausse le niveau et la localisation des investissements. En outre, l'impôt sur le revenu des sociétés fausse les décisions de financement, en créant notamment une distorsion en faveur du financement par l'emprunt. Cette distorsion est la septième la plus élevée dans l'UE. L'abaissement du coût du capital en actions pourrait soutenir l'investissement privé et stimuler le marché relativement peu développé du capital-risque. En outre, les dispositions relatives au report des pertes restent assez strictes, et limitent le montant autorisé à 60 % du revenu imposable pour une année donnée.

- (12) La réglementation allemande demeure très restrictive, particulièrement en ce qui concerne les services aux entreprises, les professions réglementées et les formalités administratives pour la prestation transfrontière de services. Les principales restrictions concernent, entre autres, la forme juridique et la détention du capital. Les taux de renouvellement des entreprises dans des secteurs essentiels des services aux entreprises tels que les activités juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie sont inférieurs à la moyenne de l'UE, tandis que les taux bruts d'exploitation dans ces secteurs sont supérieurs à la moyenne, ce qui tend à dénoter une pression concurrentielle plus faible. En raison du rôle des services comme entrées intermédiaires, une réglementation moins restrictive des services augmente la productivité dans les industries à forte intensité de services situées en aval.
- (13) Les performances du marché du travail allemand ont été très bonnes. Le taux de chômage est tombé au niveau historiquement bas de 3,6 % au quatrième trimestre de 2017, tandis que l'emploi atteignait 79,8 %. Le taux de chômage des jeunes (6,7 % en 2017) est l'un des plus faibles de l'UE. L'Allemagne connaît des pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée, tandis que le potentiel de certains groupes sur le marché du travail reste sous-utilisé. La proportion de personnes travaillant à temps partiel, en particulier les femmes, les personnes issues de l'immigration et celles ayant des responsabilités familiales, figure parmi les plus élevées de l'UE. Pour les femmes, l'une des causes principales réside dans l'existence de facteurs qui les dissuadent d'accroître leur temps de travail, associée à un manque de structures de garde des enfants et d'établissements scolaires ouverts toute la journée. Des dispositions fiscales spécifiques, en particulier pour les deuxièmes apporteurs de revenus et les travailleurs à bas salaires, et les effets de verrouillage du seuil de revenu des mini-emplois fixé à 450 euros, ont également contribué à décourager le travail sur des horaires plus longs. L'Allemagne affiche l'un des coins fiscaux les plus élevés sur les bas salaires, dont la plupart reviennent à des femmes. Le taux élevé de femmes travaillant à temps partiel s'accompagne de l'un des plus importants écarts du taux d'emploi à temps partiel entre les hommes et les femmes dans l'UE (37,5 %, contre une moyenne de 23,1 % dans l'UE), ce qui contribue à un très large écart salarial entre hommes et femmes en Allemagne.
- (14) La croissance des salaires nominaux est restée modérée en 2017, à 2,4 %, malgré un taux de chômage historiquement bas et un taux élevé d'emplois non pourvus. Ce taux

relativement faible est dû en partie à la lente progression de la productivité dans les services, à une pratique peu répandue des négociations collectives dans certains secteurs et à une réduction du chômage structurel. La réaction à la reprise de l'inflation a été limitée, avec un ralentissement de l'augmentation des salaires réels, passée de 1,8 % en 2016 à 0,7 % en 2017. Les conventions collectives conclues au début de l'année 2018 pourraient conduire à une certaine accélération des salaires et il sera intéressant de suivre les évolutions dans ce domaine. La proportion de bas salaires reste élevée et il existe une marge de progression du nombre d'heures travaillées dans les déciles inférieurs de l'échelle des salaires. L'augmentation de l'immigration n'a pas empêché la croissance des salaires dans les segments à bas salaires. L'introduction du salaire minimum général légal en 2015 et son augmentation ultérieure en 2017 ont conduit à une progression des salaires au bas de l'échelle de répartition. Outre l'augmentation des salaires, les partenaires sociaux mettent l'accent sur la flexibilité du temps de travail dans le cadre du cycle actuel de négociations salariales.

- (15) Dans l'ensemble, l'Allemagne dispose d'un système de protection sociale solide. Toutefois, le taux de risque de pauvreté de la population totale a régulièrement augmenté de 2005 à 2015 (16,7 %), avant que la tendance ne s'inverse légèrement en 2016. L'inégalité des revenus a également commencé à diminuer en 2015, affichant une réduction modeste du rapport S80/S20 grâce à une amélioration des revenus des ménages les plus pauvres. La récente atténuation de la pauvreté des travailleurs en 2016 a également été modeste et n'a profité qu'aux hommes.
- (16) L'Allemagne peut améliorer l'attachement des travailleurs âgés au marché du travail, ce qui augmenterait le revenu des personnes âgées, stimulerait la production potentielle, favoriserait l'adaptation à un marché du travail tendu et réduirait la nécessité d'une épargne de précaution en vue de la vieillesse. Les risques en matière de viabilité budgétaire sont actuellement faibles, en grande partie grâce à un excédent primaire relativement élevé. Toutefois, selon le rapport 2018 sur le vieillissement, l'Allemagne devrait connaître jusqu'en 2070 l'une des plus fortes augmentations des dépenses pour les retraites dans l'UE. De 17,6 % en 2016, le risque de pauvreté chez les personnes âgées (de plus de 65 ans) était supérieur à la moyenne de l'UE, qui était de 14,7 %. La détérioration future de l'adéquation des pensions au titre du premier pilier légal devrait accroître le risque de pauvreté chez les personnes âgées, notamment pour les personnes touchant des bas salaires, pour celles dont les contrats sont atypiques ou qui ont connu des interruptions de carrière. L'écart entre les pensions des hommes et des femmes est l'un des plus élevés de l'UE. Dans le même temps, tandis que le taux de chômage des travailleurs âgés de 60 à 64 ans (58,4 % en 2017) était l'un des plus élevés dans l'EU, le taux d'emploi des travailleurs âgés de 65 à 69 ans figurait dans le tiers médian du classement des États membres (16,1 %).
- (17) Le milieu socio-économique reste un important facteur déterminant de la réussite scolaire et de l'intégration sur le marché du travail. Selon les résultats du Programme international pour le suivi des acquis des élèves en 2015, il contribue, dans le domaine scientifique, à un écart de performances équivalant à trois années de scolarisation entre les quartiles sociaux inférieur et supérieur. Les données nationales confirment également l'existence de ce lien substantiel pour l'enseignement primaire. Les élèves et étudiants issus de l'immigration sont confrontés à des défis particuliers. Comparés à ceux qui sont nés dans le pays, ils sont beaucoup plus exposés au risque de mauvais résultats dans les compétences de base et au risque de quitter prématurément l'école ou d'abandonner l'université. En outre, le potentiel d'emploi des personnes issues de l'immigration n'est pas pleinement exploité. En 2017, le taux d'emploi des

ressortissants de pays tiers (âgés de 20 à 64 ans) était inférieur de plus de 27 points de pourcentage à celui des ressortissants allemands (et de presque 33 points de pourcentage dans le cas des femmes non ressortissantes de l'UE). Il est préoccupant pour les performances futures des travailleurs sur le marché du travail que l'apprentissage des adultes soit inférieur à la moyenne de l'UE et reste particulièrement problématique dans la population d'adultes peu qualifiés, au nombre de 7,5 millions, qui ne disposent pas des compétences de base en lecture et en écriture.

- (18) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Allemagne, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2018 et le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à l'Allemagne les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Allemagne, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité 2018 et est d'avis¹⁰ que l'Allemagne devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (20) À la lumière des résultats 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 et 2 ci-après reflètent ses recommandations en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que l'Allemagne s'attache, en 2018 et 2019:

- 1. tout en respectant l'objectif à moyen terme, à utiliser la politique budgétaire et la politique structurelle pour instaurer une tendance durable à la hausse des investissements publics et privés, en particulier en matière d'éducation, de recherche et d'innovation, à tous les niveaux d'administration, notamment au niveau régional et au niveau des communes; à intensifier les efforts visant à assurer la disponibilité d'une infrastructure à large bande de très grande capacité sur l'ensemble du territoire; à rendre le système fiscal plus efficient et plus favorable à l'investissement; à stimuler la concurrence dans les services aux entreprises et les professions réglementées;

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

2. à réduire les facteurs qui dissuadent les personnes d'accroître leurs temps de travail, y compris le coin fiscal élevé, en particulier pour les bas salaires et les deuxièmes apporteurs de revenus; à prendre des mesures pour encourager un allongement de la vie professionnelle; à créer les conditions d'une croissance plus forte des salaires, tout en respectant le rôle des partenaires sociaux; à améliorer les niveaux d'éducation et de compétences des groupes défavorisés.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président