COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 532 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Allemagne

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

RAPPORT DE LA COMMISSION

Allemagne

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition que cela ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre, dans le cadre du pacte, les mesures nécessaires de coordination des politiques.

Selon les données communiquées par les autorités allemandes le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat[1], le solde public de l'Allemagne a enregistré un excédent de 1,4 % du PIB en 2019, et sa dette s'est établie à 59,8 % du PIB. Le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2020 prévoit cette année un déficit de 7¼ % du PIB et une dette de 75¼ % du PIB.

Le déficit prévu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport, qui analyse le respect par l'Allemagne du critère de déficit prévu par le traité. Le critère de la dette peut être considéré comme rempli puisque le ratio d'endettement en 2019 était inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB fixée par le traité. Il tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

[1] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	1,2	1,2	1,9	1,4	-7,0	-1,5
Critère de la dette	Dette publique brute	69,2	65,3	61,9	59,8	75,6	71,8

Sources: Eurostat, prévisions de la Commission du printemps 2020

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de stabilité pour 2020, l'Allemagne devrait enregistrer cette année un déficit public de 7¼ % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité prévu pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une grave récession économique. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent une contraction du PIB réel de 6,5 % en 2020.

Le dépassement prévu de la valeur de référence du traité serait temporaire d'après les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit repassera sous la barre de 3 % du PIB en 2021. Toutefois, ces projections sont entourées d'un degré d'incertitude exceptionnellement élevé.

En résumé, le déficit prévu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Le dépassement prévu est considéré comme exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance, tandis que son caractère temporaire est entouré d'une grande incertitude. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) nº 1467/97 n'est pas rempli.

3. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne

le respect du critère du déficit en 2020, toutefois, puisque le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif en Allemagne sur la base du critère du déficit.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire fondamental à prendre en considération pour l'année 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également mené à l'activation de la clause dérogatoire générale.

3.1. Pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur, qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Conjuguées à la chute de l'activité économique, ces mesures contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

3.2 Position économique à moyen terme

La croissance économique a atteint 0,6 % en 2019, principalement grâce à la bonne tenue de la demande intérieure. Toutefois, en raison de la pandémie de COVID-19, les prévisions du printemps 2020 de la Commission annoncent une baisse de 6,5 % du PIB en 2020, liée aux perturbations de l'activité économique provoquées par les mesures de confinement et à la chute sans précédent de la demande extérieure au premier semestre de 2020. La consommation privée devrait être durement touchée en raison des incertitudes qui ont gagné les consommateurs, de la hausse du chômage et d'un fort ralentissement de la croissance des salaires. L'investissement des entreprises devrait également fortement diminuer en 2020 sur fond d'incertitudes croissantes, car la perspective d'une baisse de la demande devrait avoir une incidence sur leurs projets d'investissement. En outre, les perspectives macroéconomiques sont marquées par un degré exceptionnel d'incertitude quant à la durée de la pandémie et à son impact économique. Cela constitue une circonstance atténuante à prendre en considération dans l'évaluation du respect par l'État membre du critère du déficit en 2020.

3.3 Position budgétaire à moyen terme

D'après les données effectives et les prévisions du printemps 2020 de la Commission, l'Allemagne a respecté son objectif budgétaire à moyen terme en 2019.

Le 25 mars 2020, le Parlement allemand a adopté un budget supplémentaire pour l'année 2020 afin de financer diverses mesures de grande envergure destinées à protéger l'économie des répercussions de la pandémie de COVID-19, et de compenser les pertes de recettes fiscales dues au ralentissement de l'activité économique. Ces mesures comprennent un soutien au secteur de la santé et au développement d'un vaccin contre le COVID-19, mais elles visent principalement à stabiliser l'économie en soutenant la trésorerie des entreprises, en accordant des subventions aux petites entreprises et aux travailleurs indépendants et en maintenant l'emploi des salariés grâce à des dispositifs de chômage partiel.

Le programme de stabilité dresse la liste des différentes mesures adoptées, dont le montant total s'élève à plus de 450 milliards d'EUR (équivalent à 14 % du PIB) en ce qui concerne les mesures de soutien direct et à 800 milliards d'EUR (équivalent à 25 % du PIB) en ce qui concerne les garanties supplémentaires accordées aux prêts. L'incidence budgétaire attendue, y compris les pertes de recettes fiscales dues aux stabilisateurs automatiques et aux reports d'échéances fiscales, se monte à -7,2 % du PIB pour 2020. L'impact budgétaire effectif dépendra également de la mesure dans laquelle il sera fait appel aux mesures de soutien et aux garanties mises en place. Les perspectives budgétaires sont donc également entourées d'un degré élevé d'incertitude engendré par la pandémie de COVID-19.

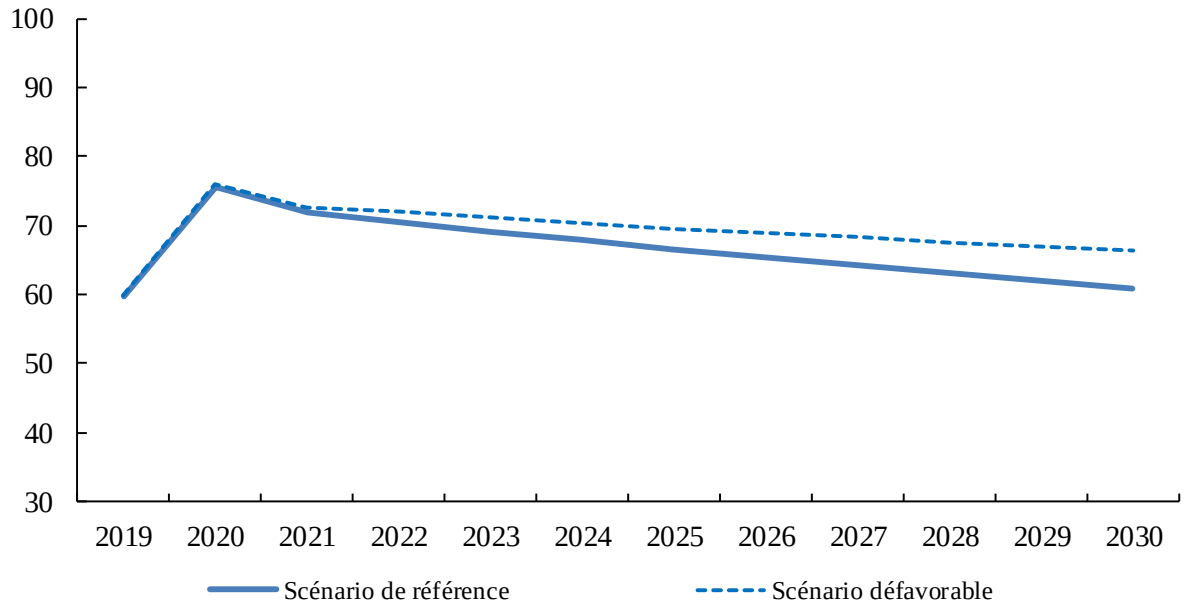
3.4. Situation de la dette publique à moyen terme

Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 59,8 % du PIB en 2019 à 75,6 % en 2020.

L'analyse de la soutenabilité de la dette a été actualisée pour tenir compte des prévisions du printemps 2020 de la Commission. Globalement, l'évaluation de la soutenabilité de la dette indique que la situation d'endettement de l'Allemagne demeure soutenable à moyen terme, compte tenu notamment de facteurs d'atténuation importants (notamment le profil et le statut de la dette). En effet, s'il est vrai que la situation d'endettement public s'est détériorée par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette publique au PIB devrait, selon le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme[2].

[2] Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» (OGWG) du CPE. En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire envisagé (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle de taux d'intérêt plus élevés (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) que dans le scénario de référence.

Graphique1: Ratio dette publique/PIB, Allemagne (en % du PIB)



Source: Services de la Commission

3,5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre du 19 mai 2020, les autorités allemandes ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par ces autorités.

4. CONCLUSIONS

Selon le programme de stabilité, le déficit public de l'Allemagne devrait atteindre 7¼ % en 2020, et dépasser ainsi la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, et est

actuellement considéré comme temporaire.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte.

Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, toutefois, puisque le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif en Allemagne sur la base du critère du déficit.

Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) nº 1467/1997, n'est pas respecté.