Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 12 juin 2017
(OR. en)

9296/17

ECOFIN 401
UEM 150
SOC 381
EMPL 295
COMPET 398
ENV 497
EDUC 225
RECH 181
ENER 220
JAI 479

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	ST 9239/17 ECOFIN 372 UEM 121 SOC 350 EMPL 265 COMPET 367 ENV 467 EDUC 195 RECH 151 ENER 191 JAI 442 - COM(2017) 505 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2017

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, revu et approuvé par plusieurs comités du Conseil, sur la base de la proposition de la Commission COM(2017) 505 final.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2017

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 économiques[1], 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 macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

(1) Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2017 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 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 adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 21 mars 2017, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée "recommandation pour la zone euro")[3].

(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 zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1) et 2) ci-dessous.

[3] JO C 92 du 24.3.2017, p. 1.

(3) Le rapport 2017 pour l'Allemagne a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par l'Allemagne dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès réalisés 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) nº 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 22 février 2017. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que l'Allemagne connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, la persistance d'un fort excédent de sa balance courante a une incidence par-delà ses frontières et traduit, outre les bonnes performances et la forte intégration de son industrie très compétitive dans la division internationale du travail, une surabondance de l'épargne et une atonie de l'investissement, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Après avoir encore augmenté en 2015, l'excédent courant est resté globalement inchangé en 2016 et devrait se maintenir à un niveau élevé. Agir sur cet excédent peut influer sur les perspectives de rééquilibrage du reste de la zone euro et de l'Union, car une demande intérieure plus dynamique en Allemagne peut faciliter le désendettement des États membres fortement endettés. Malgré la faiblesse des taux d'intérêt, qui est synonyme de conditions de financement favorables, l'investissement des entreprises en pourcentage du PIB reste peu dynamique. Si la reprise de la consommation privée s'est poursuivie, l'épargne des ménages a atteint des niveaux records dans l'Union. Il est particulièrement important de prendre des mesures pour réduire les risques de retombées négatives sur l'économie allemande et, compte tenu de la taille et de l'influence de celle-ci au-delà de ses frontières, sur l'Union économique et monétaire.

(4) L'Allemagne a présenté son programme de stabilité pour 2017 le 13 avril 2017 et son programme national de réforme pour 2017, le 28 avril 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil[4], 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 ladite disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des fonds ESI et une bonne gouvernance économique.

(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 2017, le gouvernement prévoit, pour la période 2017-2021, un excédent budgétaire se situant entre ¼ % et ½ % 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 57 % en 2021. Le scénario macroéconomique sous-tendant ces projections budgétaires, qui n'a pas été approuvé par un organisme indépendant, est plausible.

[4] 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 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).

(7) D'après les prévisions du printemps 2017 de la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,6 % du PIB en 2017 et de 0,3 % du PIB en 2018, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette des administrations publiques devrait continuer à suivre une trajectoire résolument décroissante, allant au-delà des exigences de la règle en matière de dette. Globalement, le Conseil estime que, d'après les projections, l'Allemagne respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2017 et 2018. En même temps, l'Allemagne a encore de la marge pour soutenir sa demande intérieure, en agissant sur sa politique budgétaire de façon à inscrire durablement l'investissement à la hausse, notamment, et en créant les conditions d'une croissance plus forte des salaires réels.

(8) L'investissement public en proportion du PIB est resté globalement stable et inférieur à la moyenne de la zone euro. Il continue d'afficher un retard, notamment au niveau des communes, où l'investissement net est resté négatif en 2016, malgré les mesures prises ces toutes dernières années et l'augmentation significative des investissements au niveau fédéral en 2015 et 2016. Des mesures supplémentaires ont été prises en 2016 et devraient accroître les possibilités d'investissement public, y compris au niveau des États fédérés et des communes. Parmi ces mesures figure une réforme des relations budgétaires fédérales qui, une fois adoptée, prendra effet en 2020. En outre, les services de conseil pour la planification des investissements en infrastructures seront étendus aux communes, ce qui devrait améliorer la planification et la mise en œuvre de ces investissements à leur niveau. Cela est d'autant plus important que les projets d'investissement dans les infrastructures entrepris dans les États fédérés et les communes ne sont que partiellement menés à bien et sont soumis à des contraintes de capacités et de planification. De manière générale, la situation budgétaire favorable indique qu'il existe une marge de manœuvre budgétaire pour consacrer, par exemple, des fonds supplémentaires à l'accroissement de l'investissement public à tous les niveaux d'administration.

(9) Dans l'ensemble, les dépenses consacrées à l'enseignement public et privé et à la recherche sont restées relativement stables en proportion du PIB ces dernières années, mais elles demeurent, en ce qui concerne l'enseignement, inférieures à la moyenne de l'Union. Les dépenses totales combinées consacrées à l'enseignement et à la recherche représentaient 9,1 % du PIB en 2015, ce qui est en deçà de l'objectif national de 10 % du PIB. Un surcroît d'investissements dans l'éducation, la recherche et l'innovation est essentiel à la réussite économique future de l'Allemagne et, surtout, à la bonne intégration des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants arrivés récemment. Pour atteindre ce dernier objectif, l'Allemagne a déployé des efforts considérables, en particulier dans le domaine de l'enseignement professionnel et de la formation. Au cours des prochaines années, les efforts déployés dans l'ensemble du secteur de l'enseignement devront être maintenus.

(10) Le système fiscal allemand reste complexe, l'administration fiscale représente un coût élevé, et il est possible que plusieurs dispositions de la fiscalité des entreprises freinent l'investissement privé. Bien qu'il se soit sensiblement réduit, le coût du capital social en Allemagne reste l'un des plus élevés de l'UE-28. Si l'on inclut la taxe professionnelle locale (Gewerbesteuer) et la surtaxe de solidarité, le taux légal maximal d'imposition du revenu des sociétés a atteint 30,2 % en 2016, ce qui est nettement plus que la moyenne non pondérée de l'Union (22,8 %). Le taux d'imposition moyen effectif est de 28,2 %, contre une moyenne non pondérée de 21,1 % dans l'Union. Le degré de distorsion en faveur de l'endettement, dans la fiscalité des entreprises, était le septième plus élevé de l'Union en 2016. L'ampleur de la distorsion est similaire au niveau des actionnaires. Cela concerne en particulier les PME, dont les actionnaires sont généralement allemands. L'abaissement du coût du capital en actions pourrait soutenir l'investissement privé et stimuler le marché, encore insuffisamment développé, du capital-risque allemand. D'autres aspects du système fiscal sont susceptibles de fausser les décisions de financement et d'investissement: l'inclusion, dans l'assiette de la taxe professionnelle locale, d'éléments non liés aux bénéfices, la limitation des reports de pertes et les distorsions d'origine fiscale qui influent sur le choix de la forme juridique. Enfin, parmi les dispositions du système fiscal qui peuvent le rendre moins propice à l'investissement figurent le régime d'amortissement, le taux d'intérêt utilisé pour calculer les prestations de retraite déductibles, l'imposition des plus-values et l'application de la comptabilité de caisse pour la taxe sur la valeur ajoutée. Il a été convenu, dans le cadre de la réforme des relations budgétaires fédérales, que l'administration fiscale fédérale disposerait, à l'égard des administrations fiscales des États fédérés, de compétences supplémentaires, sur un plan général et sur le plan de la gestion informatique, qui, si elle les exerce efficacement, pourraient contribuer à accélérer la modernisation de l'administration fiscale.

(11) L'investissement en capital-risque a progressé en Allemagne, mais le marché reste embryonnaire en comparaison d'autres pays. En 2015, l'investissement en capital-risque a représenté environ 0,03 % du PIB, un chiffre qui, bien que légèrement supérieur à la moyenne de l'Union, maintient le pays derrière certains États membres comme la Finlande, le Royaume-Uni, la Suède, l'Irlande ou la France, et très loin derrière certains pays tiers comme Israël et les États-Unis. Il semblerait notamment que le marché du capital-risque en Allemagne ne permette pas de montée en puissance des investissements à des stades avancés de développement. Le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de mesures pour soutenir l'investissement en capital-risque. Il a, par exemple, simplifié la fiscalité des fonds d'investissement, amélioré les reports de pertes dans le cadre du système d'imposition des sociétés et développé le programme INVEST au profit des investisseurs providentiels (business angels).

(12) La transition vers les énergies renouvelables nécessite d'importants investissements dans les réseaux de transport et de distribution d'électricité. Or, les investissements prévus dans les infrastructures électriques nationales ont été fortement retardés. Environ 35 % seulement des projets de réseaux à haute tension prévus par la loi de 2009 sur le développement des réseaux d'énergie avaient été réalisés à la fin de 2016, principalement en raison de l'opposition de l'opinion publique. Sur les 6 100 km de lignes électriques qu'il est prévu de construire au cours de la période allant jusqu'à 2024/2025 conformément à la loi de planification fédérale des besoins (Bedarfsplangesetz), entrée en vigueur en 2015, seuls 6 % environ ont été approuvés et 1 % seulement a été construit.

(13) Des obstacles empêchent encore le pays de profiter pleinement des avantages de la numérisation. À titre d'exemple, l'Allemagne n'affiche pas de bons résultats en matière d'accès au haut débit rapide et ultra rapide, notamment dans les zones semi-urbaines et rurales. Les jeunes Allemands utilisent relativement peu l'ordinateur, et de nombreuses écoles n'ont pas accès au haut débit. L'offre de services publics en ligne est elle aussi inférieure à la moyenne de l'Union. Les PME, surtout, doivent rattraper leur retard numérique. Un cinquième d'entre elles seulement dispose d'une stratégie de numérisation. Un réseau de centres d'excellence pour les PME a été créé pour renforcer et accélérer leur numérisation, et la plateforme "Industrie 4.0" met en relation l'ensemble des intéressés. S'il est vrai que l'investissement des entreprises dans la R&D progresse et que l'Allemagne est sur le point d'atteindre son objectif d'intensité de R&D au titre de la stratégie Europe 2020, l'investissement se concentre de plus en plus dans les grandes entreprises, alors que la part des PME décline. En outre, le vieillissement de la population pourrait aussi avoir une incidence sur l'activité entrepreneuriale dans les années à venir.

(14) Le secteur des services aux entreprises et les professions réglementées restent caractérisés par d'importantes entraves réglementaires. Le niveau des restrictions est supérieur à la moyenne de l'Union, notamment pour les architectes, les ingénieurs, les avocats et les experts comptables/conseillers fiscaux. Par ailleurs, ces professions enregistrent un taux de renouvellement nettement inférieur à la moyenne de l'Union, ce qui indiquerait un relatif manque de dynamisme et de concurrence dans les services professionnels en Allemagne. Les architectes et les ingénieurs sont soumis à des restrictions relatives aux prises de participation et à la forme des sociétés, et des restrictions multidisciplinaires s'appliquent aussi à ces deux professions ainsi qu'aux avocats. Un abaissement de ces obstacles pourrait entraîner une intensification de la concurrence et une augmentation du nombre d'entreprises entrant sur le marché, ce qui permettrait aux consommateurs de bénéficier de meilleurs prix et d'un plus large choix. En janvier 2017, la Commission a formulé des recommandations de réformes portant sur la réglementation des services professionnels, dans le cadre d'un train de mesures visant à aplanir les barrières à l'entrée des marchés de services.

(15) L'emploi a continué de progresser, et le chômage est tombé à un niveau historiquement bas. Toutefois, cette progression de l'emploi est en partie due à une augmentation de l'emploi à temps partiel, en particulier chez les femmes, et ne s'est que partiellement répercutée sur la hausse globale des salaires réels, qui s'est ralentie en 2016. Les facteurs qui dissuadent les deuxièmes apporteurs de revenu de travailler et l'ampleur du travail à temps partiel empêchent de tirer pleinement parti du potentiel du marché du travail. L'amélioration de l'offre de services de garde d'enfants à temps plein abordables et de qualité, des écoles ouvertes toute la journée et les soins de longue durée récemment réformés constituent un levier indispensable pour accroître la participation des femmes au marché du travail. L'imposition commune du revenu des couples mariés et la gratuité de la couverture d'assurance-maladie pour les conjoints qui ne travaillent pas découragent les deuxièmes apporteurs de revenus, qui sont le plus souvent des femmes, de prendre un emploi ou de travailler un plus grand nombre d'heures. En outre, cette faible participation au marché du travail s'accompagne d'un important écart de rémunération entre hommes et femmes, qui se chiffrait à 22 % en 2015, contre 16,3 % en moyenne dans l'Union.

(16) Malgré une légère réduction, les mini-emplois demeurent très répandus, puisqu'en septembre 2016, environ 4,8 millions de personnes avaient pour seul emploi un mini-emploi. Le nombre de travailleurs intérimaires a triplé depuis 2005 pour atteindre environ 1 million (près de 3 % de l'emploi total) en juin 2016. La protection contre d'éventuels abus dans le cadre du travail en intérim et des contrats intérimaires devrait s'améliorer, mais il convient de surveiller l'évolution de la situation. En outre, les contrats à durée déterminée présentent apparemment un écart salarial non ajusté relativement élevé par rapport aux contrats à durée indéterminée.

(17) La pression fiscale sur les bas salaires est forte par rapport aux autres États membres, ce qui pèse sur l'incitation au travail, sur les salaires nets et sur le pouvoir d'achat. L'Allemagne a augmenté l'abattement minimal pour l'impôt sur le revenu, revalorisé les allocations familiales et ajusté les tranches d'imposition du revenu. Ces mesures tendent à profiter aux bas revenus et aux revenus intermédiaires, mais elles auront un impact global limité en termes de pression fiscale sur le travail. En dépit des hausses substantielles qu'a enregistrées récemment le revenu disponible réel, les salaires et la productivité évoluent depuis longtemps de manière divergente, de sorte qu'un écart considérable s'est creusé entre les deux. Une plus forte croissance des salaires réels contribuerait aussi à réduire les importants déséquilibres extérieurs du pays.

(18) L'Allemagne a déployé des efforts considérables pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés et des autres migrants. De nouvelles améliorations semblent possibles puisqu'en 2016, le nombre de réfugiés en recherche d'emploi a augmenté pour atteindre environ 9 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi. L'intégration sur le marché du travail des personnes issues de l'immigration, et notamment des femmes, reste un défi majeur qui, à travers le système éducatif, concerne aussi les enfants nés en Allemagne de parents nés en dehors de l'Union.

(19) Tous les membres de la société n'ont pas profité à parts égales de l'évolution globalement positive de la situation économique et du marché de l'emploi ces dernières années. Après une période où elles se sont creusées, les inégalités de revenus ne se sont atténuées que récemment, alors que l'inégalité du partage des richesses reste l'une des plus élevées de la zone euro. En outre, les bonnes performances du marché du travail n'ont pas réduit le risque de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté parmi les personnes âgées est supérieur à la moyenne de l'Union, et le nombre de personnes âgées exposées à ce risque est susceptible de croître dans les années à venir. Le taux de remplacement du régime de retraite de base devrait continuer de baisser. Dans le même temps, les taux d'affiliation à des régimes de retraite du deuxième ou du troisième pilier sont trop bas pour compenser cette baisse du taux de remplacement du premier pilier pour chacun. Si ce déséquilibre persiste, on peut s'attendre à ce qu'il compromette l'adéquation des retraites. Il reste à voir dans quelle mesure les récentes réformes visant à améliorer les incitations à un départ à la retraite plus tardif (*Flexi-Rente*) pourront contrebalancer les incitations au départ anticipé instaurées en 2014.

(20) Dans le cadre du Semestre européen 2017, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Allemagne, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2017 et le programme national de réforme pour 2017, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à l'Allemagne les années précédentes. 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, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(21) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité et est d'avis[5] que l'Allemagne devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

(22) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2017 et le programme de stabilité pour 2017. Les recommandations figurant aux points 1) et 2) ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que l'Allemagne s'attache, en 2017 et 2018:

1) tout en respectant l'objectif à moyen terme, à utiliser la politique budgétaire et la politique structurelle pour soutenir la croissance et la demande intérieure potentielles ainsi que pour inscrire durablement l'investissement à la hausse; à accélérer l'investissement public à tous les niveaux d'administration, en particulier dans l'éducation, la recherche et l'innovation, et à réduire les contraintes de capacité et de planification pour les investissements en infrastructures; à continuer d'œuvrer pour 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;

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

2) à réduire les facteurs qui dissuadent les deuxièmes apporteurs de revenu de travailler et à faciliter la transition vers des emplois normaux; à réduire le coin fiscal élevé sur les bas salaires; à créer les conditions d'une croissance plus forte des salaires réels, dans le respect du rôle des partenaires sociaux.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président