Les politiques économiques évoquées dans le programme actualisé sont dans une large mesure conformes aux recommandations contenues dans les grandes orientations de politique économique, notamment celles qui ont des incidences budgétaires. Toutefois, concernant les recommandations préconisant de prendre des mesures afin de préserver la viabilité des finances publiques à long terme face au vieillissement de la population, certaines mesures positives ont été adoptées, mais rien n'a encore été fait pour la mise en œuvre d'une réforme majeure du système des retraites du secteur public.

AVIS DU CONSEIL

du 9 mars 2004

relatif au programme de stabilité actualisé de l'Allemagne pour 2003-2007

(2004/C 68/02)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE) nº 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 3,

vu la recommandation de la Commission, après consultation du comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

Le 9 mars 2004, le Conseil a examiné l'actualisation 2003 du programme de stabilité de l'Allemagne, qui couvre la période 2003 à 2007. Cette actualisation a été présentée le 5 décembre 2003 et complétée, à la suite de certaines décisions politiques, par un supplément remis le 29 janvier 2004. Ce programme actualisé est en grande partie conforme aux exigences du «code de conduite révisé» concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence, bien qu'une plus grande précision eût été souhaitable en ce qui concerne les données fournies.

Le 21 janvier 2003, le Conseil a constaté, sur la base d'une recommandation de la Commission et conformément à l'article 104, paragraphe 6, du traité CE, l'existence d'un déficit excessif en Allemagne, et adressé à ce pays une recommandation en vertu de l'article 104, paragraphe 7, du traité CE, recommandant au gouvernement allemand de «mettre fin au déficit excessif actuel dès que possible, conformément à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil».

Le 18 novembre 2003, la Commission a adopté deux recommandations, respectivement basées sur l'article 104, paragraphe 8, et sur l'article 104, paragraphe 9, tendant à ce que le Conseil 1) décide que les mesures prises par l'Allemagne en réponse à sa recommandation du 21 janvier 2003 s'étaient avérées inadéquates pour mettre un terme au déficit excessif, et 2) mette l'Allemagne en demeure de prendre les mesures nécessaires pour ramener son déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2005. Le 25 novembre 2003, le Conseil, au lieu d'adopter ces deux recommandations de la Commission, a approuvé une série de conclusions prenant acte, entre autres, de l'engagement de l'Allemagne de réduire son déficit corrigé des variations conjoncturelles de 0,6 % du PIB en 2004 et d'au moins 0,5 % en 2005, pour faire en sorte de ramener le déficit des administrations publiques au-dessous de 3 % du PIB.

Il est indiqué dans le programme actualisé de 2003 que le gouvernement allemand a révisé ses objectifs de politique budgétaire en 2003 en réaction à près de trois années de stagnation persistante. La stratégie budgétaire des actualisations précédentes consistait en une limitation des dépenses, accompagnée de mesures structurelles destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail, à consolider les comptes de la sécurité sociale et à élargir les bases d'imposition. Ces objectifs sont reconduits dans l'actualisation 2003, l'accent étant en outre mis sur un soutien de l'activité par la politique budgétaire. Un assainissement budgétaire allant au-delà des mesures proposées est considéré par les autorités allemandes comme risquant de compromettre la reprise conjoncturelle. L'actualisation 2003 réaffirme l'importance cruciale d'un budget équilibré pour la politique budgétaire, mais ne fixe pas d'échéance.

À la suite de la stagnation prolongée de ces trois dernières années, la croissance du PIB réel devrait repartir, selon les projections de l'actualisation 2003, et passer de – 0,1 % en 2003 à 1,7 % en 2004. Pour la période 2005 à 2007, elle est estimée à 2,25 % en moyenne. L'emploi, quant à lui, passerait d'une croissance nulle en 2004 à 0,75 % de croissance moyenne entre 2005 et 2007. Le déflateur du PIB serait de 1 % en 2004 et se maintiendrait à 1 % en moyenne de 2005 à 2007.

Les prévisions de croissance pour 2004 semblent réalistes et sont proches des projections établies à l'automne 2003 par la Commission, qui table sur 1,6 % de croissance pour cette année. En revanche, pour 2005 et les années suivantes, le programme actualisé est optimiste lorsqu'il prévoit une croissance réelle de 2,25 % jusqu'en 2007. Cette croissance résulterait d'une hausse attendue de la production potentielle, l'hypothèse sous-jacente étant que les réformes structurelles (mises en

[1] JO L 209 du 2.8.1997.

œuvre en 2003, ou censées l'être en 2004 et 2005) auront rapidement d'importantes retombées positives. La Commission, en revanche, prévoit une croissance réelle de 1,8 % en 2005. De plus, si l'on se base sur les données fournies dans le supplément, l'application de la méthode commune permet d'estimer la croissance potentielle à 1,5 % en moyenne entre 2005 et 2007, avec une légère augmentation vers la fin de la période. Le scénario d'amélioration à moyen terme du déficit, tel qu'il est décrit dans l'actualisation, repose donc sur une résorption de l'écart de production au fil du temps et sur l'hypothèse d'un accroissement de la production potentielle. Toutefois, il aurait été souhaitable de se fonder sur des hypothèses macroéconomiques plus prudentes pour poursuivre et mener à bien la stratégie d'assainissement budgétaire.

Le programme actualisé estime le déficit pour 2003 à 4,0 % du PIB; la révision statistique provisoire de février l'estimait à 3,9 % du PIB. Pour 2004 et 2005, le programme vise un déficit des administrations publiques de 3,25 % et 2,5 % du PIB. Il prévoit donc une correction du déficit excessif d'ici à 2005, conformément aux conclusions du Conseil du 25 novembre 2003. En termes corrigés des variations conjoncturelles, le solde budgétaire, selon les calculs de la Commission, s'améliorerait de 0,7 point de pourcentage en 2004 et de 0,4 point en 2005. Des facteurs temporaires risquent d'affecter les recettes en 2004 et pourraient venir modifier l'ampleur relative des différentes étapes de l'ajustement.

Toutefois, dans l'actualisation comme dans son supplément, l'Allemagne confirme l'engagement pris le 25 novembre 2003 de corriger son déficit excessif d'ici à 2005 et, au besoin, de prendre des mesures supplémentaires à cet effet. Or, si l'on part d'hypothèses macroéconomiques et budgétaires moins favorables, la trajectoire d'ajustement du programme risque de ne pas être suffisante pour que ce déficit excessif soit corrigé en 2005. Plusieurs facteurs risquent de compromettre la réalisation de cet objectif: 1) la croissance du PIB en 2005 pourrait être inférieure à ce que prévoit le scénario central du programme actualisé; selon l'analyse de sensibilité qu'il propose, dans l'hypothèse d'une croissance nominale inférieure d'un demi-point de pourcentage en 2004 et 2005, le déficit nominal se situerait juste sous les 3 % du PIB en 2005; 2) il n'est pas certain que les objectifs de dépenses pour 2004 et 2005 soient atteints, même si la croissance est à la hauteur du scénario central; il faudra pour cela que les mesures adoptées soient pleinement mises en œuvre et efficaces. Les dépenses de chômage, de retraite et de santé, notamment, pourraient dépasser les prévisions.

La stratégie budgétaire de ce programme actualisé ne suffit pas à assurer la réalisation, durant la période couverte par le programme, de l'objectif de moyen terme fixé par le pacte de stabilité et de croissance, à savoir une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire. Pour 2006 et 2007, les projections du programme, arrondies au demi-point de pourcentage le plus proche, annoncent des déficits nominaux de 2 % et 1,5 % du PIB, respectivement. Il apparaît cependant que l'amélioration du déficit corrigé des variations conjoncturelles pour 2006 et 2007 serait plutôt en deçà de 0,5 point par an. Une position budgétaire offrant une marge de sécurité suffisante pour éviter que le déficit ne dépasse 3 % du PIB dans des conditions macroéconomiques normales serait atteinte d'ici à 2006.

Selon les projections du programme, le ratio de la dette ne commencerait à s'infléchir qu'en 2007 et dépasserait la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité tout au long de la période considérée. Son évolution risque même d'être encore moins favorable, compte tenu des incertitudes qui entourent le taux de croissance à moyen terme et le respect concret des objectifs de réduction du déficit.

L'Allemagne a adopté récemment des mesures de réforme qui ont pour effet d'adapter le système de retraite et, à un degré moindre, le secteur de la santé à l'évolution de la démographie. Bien qu'elle soit ainsi beaucoup mieux placée qu'auparavant pour faire face au coût budgétaire du vieillissement de la population, le risque de déséquilibres à long terme ne saurait être exclu. Selon les indicateurs quantitatifs de la Commission, qui sont basés sur les politiques actuelles, cette évolution démographique se traduirait par un ratio dette/PIB supérieur à 60 % du PIB à peu près stable sur les vingt prochaines années, et en hausse sensible par la suite. Il est essentiel de dégager un excédent primaire suffisant pour assurer la viabilité des finances publiques.

Les politiques économiques présentées dans l'actualisation 2003 sont partiellement conformes aux recommandations des grandes orientations de politique économique, notamment celles ayant des incidences budgétaires. Bien que l'Allemagne ait mis en œuvre des mesures d'assainissement de l'ampleur requise, puisqu'elles se montent à 1 % du PIB, ces mesures se sont avérées inadéquates pour mettre un terme à la situation de déficit excessif en 2004. Ses efforts d'assainissement budgétaire s'inscrivent dans le cadre de l'Agenda 2010, un ambitieux programme de réforme présenté en 2003 en vue de stimuler la croissance sur le moyen terme, dont la mise en œuvre a commencé en 2003 et est censée se poursuivre dans les années à venir. L'Allemagne devrait donc assurer la poursuite de l'assainissement budgétaire après 2005, par une réduction constante du déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB par an, ou plus si nécessaire, de manière à atteindre l'objectif d'une position budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire, et à replacer le ratio de la dette sur une trajectoire descendante.