Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/5635

22.10.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 10 octobre 2025

approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Allemagne et autorisant l'Allemagne à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil en application du règlement (UE) 2024/1263 (activation de la clause dérogatoire nationale)

(C/2025/5635)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121,

vu le règlement (UE) 2024/1263, et notamment ses articles 17 et 26,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

(1) Un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale ([1]), ainsi que le règlement (CE) nº 1467/97 modifié visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ([2]) et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ([3]) constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Le cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, et une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il promeut l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et plus cohérente des règles.

(2) Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme que les États membres soumettent au Conseil et à la Commission sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique. Ces plans doivent atteindre deux objectifs: i) garantir entre autres que la dette publique soit inscrite sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement ou se maintienne à des niveaux prudents, et que le déficit public soit ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) à moyen terme, et ii) garantir la réalisation de réformes et d'investissements répondant aux principaux défis identifiés dans le cadre du Semestre européen et aux priorités communes de l'Union. À cette fin, chaque plan doit présenter un engagement en ce qui concerne les taux de croissance maximaux des dépenses nettes à moyen terme ([4]), établissant effectivement une contrainte budgétaire pour la durée du plan, qui est de quatre ou cinq ans (selon la durée ordinaire de la législature de l'État membre concerné). En outre, le plan doit expliquer comment l'État membre assurera la réalisation de réformes et d'investissements répondant aux principaux défis identifiés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées (y compris celles liées à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le cas échéant), et comment l'État membre répondra aux priorités communes de l'Union. La période d'ajustement budgétaire couvre une période de quatre ans, qui peut être prolongée de trois ans au maximum si l'État membre s'engage à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui satisfont aux critères énoncés à l'article 14 du règlement (UE) 2024/1263.

([1]) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

([3]) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

([4]) Les dépenses nettes au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263, à savoir les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

(3) Après la présentation du plan, la Commission doit évaluer si celui-ci satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

(4) Sur recommandation de la Commission, le Conseil adopte ensuite une recommandation fixant les taux de croissance maximaux des dépenses nettes de l'État membre concerné et, le cas échéant, approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui justifie une prolongation de la période d'ajustement budgétaire.

(5) Le cadre prévoit, conformément à l'article 26 du règlement (UE) 2024/1263, une certaine souplesse d'application des règles dans le cas où des circonstances exceptionnelles échappant au contrôle des États membres auraient une incidence majeure sur leurs finances publiques. Dans un tel cas, à la suite d'une demande d'un État membre et sur recommandation de la Commission fondée sur son analyse, le Conseil peut, dans un délai de quatre semaines à compter de la recommandation de la Commission, adopter une recommandation autorisant un État membre à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes que lui a fixés le Conseil si i) des circonstances exceptionnelles échappant à son contrôle ii) ont une incidence majeure sur ses finances publiques, iii) à condition que cet écart ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Le Conseil fixe une limite dans le temps pour cet écart.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL NATIONAL À MOYEN TERME DE L'ALLEMAGNE

(6) Le 17 juillet 2025, l'Allemagne a soumis au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ce plan a été présenté après une prolongation du délai fixé à l'article 36 du règlement (UE) 2024/1263, comme convenu avec la Commission sur la base des justifications fournies par l'Allemagne. Cette prolongation a été convenue, étant donné que le précédent gouvernement national avait perdu sa majorité parlementaire et que des élections législatives avaient été convoquées le 23 février 2025, suivies de plusieurs semaines de négociations de coalition, ce qui a abouti à un accord de coalition le 9 avril 2025 et à la formation d'un nouveau gouvernement le 6 mai 2025.

Processus préalable à la présentation du plan

(7) Pour encadrer le dialogue menant à la présentation des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a communiqué à l'Allemagne, le 17 juin 2025, conformément à l'article 9 du règlement (UE) 2024/1263, ses orientations préalables contenant la trajectoire de référence ([5]). La Commission a publié cette trajectoire de référence le 24 juillet 2025 ([6]). La trajectoire de référence est fondée sur les risques et garantira qu'à la fin de la période d'ajustement et en l'absence de mesures budgétaires supplémentaires au-delà de la période d'ajustement, la dette publique suivra une trajectoire descendante plausible ou demeurera à des niveaux prudents à moyen terme, et que le déficit public sera ramené sous la barre des 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et sera maintenu sous cette valeur de référence à moyen terme. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Conformément aux articles 7 et 8 du règlement (UE) 2024/1263, la trajectoire de référence est également compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit.

Sur la base des hypothèses de la Commission et en supposant une période d'ajustement de sept ans, la trajectoire de référence fournie à l'Allemagne prévoit que les dépenses nettes ne devraient pas augmenter au-delà des valeurs indiquées dans le tableau 1. Cela correspond à une croissance annuelle moyenne des dépenses nettes de 1,8 % sur la période d'ajustement de sept ans (2025-2031) et de 1,7 % sur la période de cinq ans couverte par le plan (2025-2029). L'horizon du plan est de cinq ans (2025-2029) au lieu des quatre années habituelles car, compte tenu des élections fédérales qui ont eu lieu exceptionnellement en février 2025, le gouvernement fédéral actuel sera responsable de l'élaboration de cinq lois budgétaires au lieu de quatre.

([5]) Les orientations préalables transmises par la Commission aux États membres et au Comité économique et financier comprennent des trajectoires sans et avec prolongation de la période d'ajustement (couvrant respectivement des périodes de quatre et de sept ans). Elles comprennent également les principales conditions et hypothèses sous-jacentes initiales utilisées dans le cadre de projection de la dette publique à moyen terme de la Commission. La trajectoire de référence a été calculée sur la base de la méthode décrite dans le «Debt Sustainability Monitor» (*rapport de suivi de la soutenabilité de la dette*) de la Commission pour 2023 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Elle se fonde sur les prévisions du printemps 2025 de la Commission européenne et leur prolongation à moyen terme jusqu'en 2034, et la croissance du PIB ainsi que les coûts du vieillissement à long terme sont conformes au *rapport 2024 sur le vieillissement* élaboré conjointement par la Commission et le Conseil (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#Germany.

Tableau 1: trajectoire de référence fournie par la Commission à l'Allemagne le 17 juin 2025

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Moyenne 2025–2029	Moyenne 2025–2031
Croissance maximale des dépenses nettes (annuelle, en %)	1,8	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7	1,8

Source: calculs de la Commission.

(8) Conformément à l'article 12 du règlement (UE) 2024/1263, l'Allemagne et la Commission ont engagé un dialogue technique en juin et juillet 2025. Le dialogue s'est concentré sur les taux de croissance maximaux des dépenses nettes envisagés par l'Allemagne et leurs hypothèses sous-jacentes, ainsi que sur l'ensemble des engagements envisagés en matière de réformes et d'investissements pour étayer une prolongation de la période d'ajustement, y compris des réformes propices aux investissements et des mesures axées sur la simplification, l'efficacité et l'amélioration de l'offre de main-d'œuvre. Dans le cadre de ce dialogue, l'Allemagne et la Commission ont également évoqué les réformes et investissements envisagés pour répondre aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et aux priorités communes de l'Union, à savoir une transition écologique et numérique équitable, la résilience sociale et économique, la sécurité énergétique et le renforcement des capacités de défense.

(9) En juillet 2025, conformément à l'article 11, paragraphe 3, et à l'article 36, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2024/1263, selon les informations communiquées par l'Allemagne dans son plan, celle-ci a engagé un processus de consultation des partenaires sociaux et des autorités régionales.

(10) Le Conseil de stabilité, organe conjoint de la Fédération allemande et des Länder, a émis un avis ([7]) sur les prévisions macroéconomiques et les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent les taux de croissance maximaux pluriannuels des dépenses nettes. Dans l'ensemble, la trajectoire des dépenses prévue dans le plan à moyen terme a été considérée comme conforme aux règles de l'UE et comme soutenant la croissance économique. Le Conseil de stabilité a noté qu'une évaluation fiable ne pourrait être réalisée qu'après un réexamen de la projection à l'échelle nationale en octobre 2025 et a souligné l'importance de la mise en œuvre de mesures propices à la croissance, de la maîtrise des dépenses et des réformes structurelles pour atteindre les objectifs.

(11) Le plan a été présenté au Parlement les 20 et 21 juillet 2025 par l'intermédiaire des commissions parlementaires compétentes.

Autres processus liés

(12) Le 15 octobre 2024, l'Allemagne a présenté son projet de plan budgétaire pour 2025. La Commission a adopté un avis sur ce projet de plan budgétaire le 26 novembre 2024 ([8]). Compte tenu de l'évolution de la situation politique en Allemagne, le projet de budget 2025, sur la base duquel la Commission a adopté son avis, n'a pas été voté ou approuvé par le parlement national et n'est pas entré en vigueur. À la suite des élections fédérales, un projet de budget révisé pour 2025 a été élaboré par le gouvernement fédéral et devait être adopté par le parlement national à la fin du mois de septembre 2025. En outre, le gouvernement fédéral a adopté le projet de loi de finances 2026 le 30 juillet 2025, après la présentation du plan. Il devrait être adopté par le parlement national début décembre 2025. L'Allemagne devrait présenter son projet de plan budgétaire pour 2026 au plus tard le 15 octobre 2025.

(13) Le 24 avril 2025, l'Allemagne a sollicité l'activation de la clause dérogatoire nationale au motif de l'augmentation de ses dépenses de défense, conformément à l'article 26, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1263 et à la suite de la communication C(2025) 2000 final de la Commission du 19 mars 2025. Cette demande a donc été présentée avant la présentation du plan budgétaire et structurel à moyen terme. La demande d'activation de la clause dérogatoire nationale a été évaluée par la Commission en même temps que l'évaluation du plan budgétaire et structurel à moyen terme. Par conséquent, l'évaluation du plan tient compte de l'activation de la clause dérogatoire nationale, notamment en ce qui concerne l'impact de la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et de la sauvegarde de la résilience du déficit.

([7]) Inclus dans le plan allemand, p. 106 et suivantes, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/07601136-78f2-41dc-a188-4a5127acdb9c_en?filename=2025-08-19_MTFSP_Final_EN_BF_a.pdf.

([8]) Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de l'Allemagne, 26.11.2024, C(2024) 9051 final.

(14) La sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit [articles 7 et 8 du règlement (UE) 2024/1263] ont été instaurées afin de garantir que les États membres mettent en œuvre un ajustement budgétaire minimal, et elles peuvent être plus strictes que ce qui est requis par l'approche fondée sur la viabilité. Ces sauvegardes ne sont pas prises en compte pendant la période d'activation de la clause dérogatoire nationale. Cette approche garantit que la condition de soutenabilité de la clause dérogatoire nationale est appliquée de la même manière à tous les États membres.

(15) Le 8 juillet 2025, le Conseil a adressé à l'Allemagne une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([9]).

RÉSUMÉ DU PLAN ET DE L'ÉVALUATION DE CELUI-CI PAR LA COMMISSION

(16) Conformément à l'article 16 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a évalué le plan comme suit:

Contexte: situation et perspectives macroéconomiques et budgétaires

(17) L'activité économique en Allemagne a diminué de 0,5 % en 2024, sous l'effet d'une baisse des exportations et des investissements ([10]). Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, publiées en mai 2025, l'économie devrait stagner en 2025, la reprise de la consommation privée et de l'investissement étant largement compensée par l'incidence négative des exportations nettes. En 2026, le PIB réel devrait augmenter de 1,1 %, soutenu par la reprise des exportations et la progression continue de la consommation privée et de l'investissement. Sur la période de prévision (2025-2026), la croissance potentielle du PIB en Allemagne devrait légèrement diminuer, passant de 0,5 % en 2024 à 0,3 % en 2025 et 2026, principalement sous l'effet de la diminution de la population en âge de travailler, de la poursuite de la réduction du nombre d'heures travaillées par salarié et de la faible croissance de la productivité totale des facteurs. Le taux de chômage, qui s'est établi à 3,4 % en 2024, devrait monter à 3,6 % en 2025, puis passer à 3,3 % en 2026, selon les prévisions de la Commission. L'inflation (au sens du déflateur du PIB) devrait décroître, passant de 3,1 % en 2024 à 2,4 % en 2025, puis s'établir à 2,2 % en 2026. Les intentions politiques du gouvernement de renforcer les dépenses d'infrastructure et de défense n'étaient pas encore suffisamment détaillées pour être incluses dans les prévisions du printemps 2025 de la Commission à la date butoir. Les données publiées et l'évolution des politiques depuis la publication des prévisions de printemps indiquent que la croissance économique en 2025 et 2026 ainsi que le déflateur du PIB pour 2025 pourraient être plus élevés que prévu au printemps.

(18) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, le déficit public de l'Allemagne s'est élevé à 2,8 % du PIB en 2024. ([11]) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, il devrait rester relativement stable, à 2,7 % du PIB, en 2025 puis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, augmenter pour atteindre 2,9 % en 2026. La dette publique s'établissait à 62,5 % du PIB à la fin de 2024. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, elle devrait augmenter pour atteindre 63,8 % du PIB à la fin de 2025, et 64,7 % à la fin de 2026. Ces prévisions ne tiennent pas compte des annonces politiques plus récentes mentionnées dans le plan à moyen terme, étant donné qu'elles ont été présentées après la date butoir pour les prévisions de printemps. Les 24 juin et 30 juillet 2025, le gouvernement fédéral allemand a adopté les budgets fédéraux pour 2025 et 2026. Les budgets indiquent une augmentation des dépenses et du déficit en 2025 et 2026 par rapport aux prévisions du printemps 2025 de la Commission.

Taux de croissance maximaux des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan

(19) Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Allemagne couvre la période 2025-2029 et présente un ajustement budgétaire sur sept ans (2025-2031).

(20) Le plan contient les informations requises par l'article 13 du règlement (UE) 2024/1263, à l'exception des informations détaillées sur la trajectoire de référence de la Commission requises par l'article 13, point b), et des informations sur les passifs implicites et les passifs éventuels requises par l'article 13, point g), du règlement (UE) 2024/1263.

([9]) Recommandation du Conseil relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de l'Allemagne, 8.7.2025.

([10]) L'office fédéral allemand des statistiques (DESTATIS) a révisé les données relatives aux indicateurs macroéconomiques pertinents, tels que les chiffres du PIB de 2008 à 2024. Les résultats de la révision sont disponibles à l'adresse suivante: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_278_811.html.

([11]) Source: Eurostat.

(21) Le plan engage à respecter les taux de croissance maximaux des dépenses nettes indiqués dans le tableau 2, en tenant compte de l'activation de la clause dérogatoire nationale, c'est-à-dire sans les exigences découlant des sauvegardes (voir tableau 2, partie inférieure), ce qui correspond à une croissance moyenne maximale des dépenses nettes de 2,9 % sur la période 2025-2029. La croissance moyenne des dépenses nettes indiquée dans le plan pour la période d'ajustement (2025-2031) est supérieure à celle prévue dans la trajectoire de référence transmise par la Commission le 17 juin 2025. L'évaluation de la Commission s'est fondée sur les taux de croissance maximaux des dépenses nettes sans les exigences découlant des sauvegardes. En outre, l'Allemagne s'engage à mettre en œuvre un ensemble de réformes et d'investissements en vue de prolonger la période d'ajustement pour la porter à sept années (2025-2031), au cours desquelles la croissance moyenne maximale des dépenses nettes devrait s'élever à 2,8 %.

Tableau 2: croissance maximale des dépenses nettes dans le plan allemand

avec et sans la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit

(taux de croissance annuels et cumulés en %, en termes nominaux)

						Prolongation de la période d'ajustement				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Moyenne sur la période de validité du plan 2025-2029	Moyenne sur la période d'ajustement 2025-2031
Avec l'impact de la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et de la sauvegarde de la résilience du déficit										
Annuels	4,0	3,1	3,0	2,7	2,1	2,0	2,4	2,4	2,6	2,5
Cumulés (*)		3,1	6,2	9,0	11,3	13,5	16,3	19,1	s.o.	s.o.
Sans l'impact de la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et de la sauvegarde de la résilience du déficit (**)										
Annuels	4,0	4,4	4,5	2,3	1,7	1,6	2,7	2,7	2,9	2,8
Cumulés (*)		4,4	9,0	11,5	13,3	15,2	18,3	21,5	s.o.	s.o.

(*) Les taux de croissance cumulés sont calculés par référence à l'année de base 2024.
(**) La période d'activation de la clause dérogatoire nationale est 2025-2028.

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Allemagne et calculs de la Commission.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan pour la dette publique

(22) Si les taux de croissance maximaux des dépenses nettes auxquels l'Allemagne s'engage dans son plan (voir tableau 2, partie inférieure) et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, augmenter progressivement pour passer de 62,5 % du PIB à la fin de 2024 à 64,4 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2031), comme le montre le tableau 3. Après la période d'ajustement, c'est-à-dire à moyen terme, la dette publique devrait diminuer pour atteindre 56,5 % du PIB en 2041.

Tableau 3: évolution de la dette publique et du solde public dans le plan de l'Allemagne

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2041
Dette publique (en % du PIB)	62,5	63,9	65,5	66,5	66,9	66,5	65,5	64,4	56,5
Solde public (en % du PIB)	- 2,7	- 3,3	- 3,8	- 3,2	- 2,5	- 1,8	- 1,4	- 1,1	- 1,1

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Allemagne.

Selon le plan, le ratio de la dette publique au PIB serait placé sur une trajectoire descendante à la fin de la période d'ajustement (2031). Cela est plausible étant donné que, sur la base des hypothèses du plan, la dette devrait diminuer au cours des dix ans suivant la période d'ajustement selon l'ensemble des tests de résistance déterministes de l'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission, et les projections stochastiques indiquent que la dette diminuerait avec une probabilité suffisamment grande.

Par conséquent, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, les taux de croissance maximaux des dépenses nettes présentés dans le plan sont compatibles avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 6, point a), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan pour le solde public

(23) Sur la base des taux de croissance maximaux des dépenses nettes et des hypothèses prévues dans le plan, le déficit public diminuerait, passant de 2,7 % du PIB en 2024 à 1,8 % en 2029, et à 1,1 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2031). Le plan prévoit ainsi que le déficit public ne dépasserait pas la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2031), même s'il devrait dépasser cette valeur au cours des premières années du plan.

En outre, dans les dix ans suivant la période d'ajustement (c'est-à-dire jusqu'en 2041), le déficit public resterait inférieur à 3 % du PIB. Dès lors, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, les taux de croissance maximaux des dépenses nettes présentés dans le plan sont compatibles avec l'exigence relative au déficit énoncée à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Profil temporel de l'ajustement budgétaire

(24) Le profil temporel de l'ajustement budgétaire, mesuré comme la variation annuelle du solde primaire structurel est concentré entre 2025-2026 et 2027-2031, par rapport à la trajectoire en principe linéaire visée à l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263.Le plan envisage des politiques expansionnistes en 2025-2026 sous l'effet d'une augmentation des dépenses (voir considérant 27) et d'un assainissement significatif au cours de la période 2027-2029. L'orientation budgétaire expansionniste initiale au cours des premières années du plan vise à soutenir l'activité et l'investissement après deux années de croissance négative du PIB réel. Dans l'ensemble, les taux de croissance maximaux des dépenses nettes sur la période quinquennale du plan sont compatibles avec la mesure de sauvegarde destinée à éviter une concentration en fin de période prévue à l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263, étant donné que l'effort d'ajustement budgétaire sur la période couverte par le plan (2025-2029) est proportionnel à l'effort total sur l'ensemble de la période d'ajustement (2025-2031).

Tableau 4: évolution du solde primaire structurel dans le plan de l'Allemagne

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Solde primaire structurel (en % du PIB)	- 0,9	- 1,3	- 1,8	- 1,2	- 0,3	0,5	0,8	1,1
Variation du solde primaire structurel (en p.p.)	0,3	- 0,4	- 0,5	0,6	0,9	0,8	0,3	0,3

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Allemagne.

Considérations spécifiques relatives à l'application de la sauvegarde de la résilience du déficit et de la sauvegarde de la soutenabilité de la dette dans le cas de l'Allemagne pendant l'activation de la clause dérogatoire nationale

(25) Conformément à l'article 8 du règlement (UE) 2024/1263, l'ajustement budgétaire se poursuit, si nécessaire, jusqu'à ce que l'État membre concerné atteigne un niveau de déficit offrant une marge de résilience commune en termes structurels de 1,5 % du PIB par rapport à la valeur de référence pour le déficit de 3 % du PIB (sauvegarde de la résilience du déficit). Conformément à l'article 7 du règlement (UE) 2024/1263, le ratio d'endettement prévu doit diminuer d'un montant moyen annuel minimal de 0,5 point de pourcentage tant que le ratio de la dette par rapport au PIB reste compris entre 60 % et 90 % (sauvegarde de la soutenabilité de la dette).

Si les conditions d'activation de la clause dérogatoire nationale sont remplies, et pour la durée de cette activation, la flexibilité autorisée devrait être calculée sans l'impact de ces deux sauvegardes afin de garantir l'égalité de traitement entre les États membres. Par conséquent, dans cette situation spécifique, l'évaluation du plan budgétaire et structurel à moyen terme et l'évaluation de la demande d'activation de la clause dérogatoire nationale devraient être effectuées de manière intégrée. En particulier, compte tenu de l'activation de la clause dérogatoire nationale, il n'est pas nécessaire de vérifier si le plan à moyen terme de l'Allemagne est compatible avec les sauvegardes pour la période 2025-2028 couverte par la clause dérogatoire nationale. Pour le reste de la période d'ajustement (2029-2031), étant donné que la clause dérogatoire nationale ne s'appliquera plus, il est nécessaire de vérifier si le plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Allemagne respecte les sauvegardes.

L'exigence énoncée à l'article 8 du règlement (UE) 2024/1263 en ce qui concerne la sauvegarde de la résilience du déficit, qui vise à offrir une marge de résilience commune par rapport à la valeur de référence pour le déficit de 3 % du PIB, s'applique à l'Allemagne à partir de 2029. En 2029, 2030 et 2031, conformément à l'article 8 du règlement (UE) 2024/1263, l'ajustement annuel du solde primaire structurel prévu dans le plan à moyen terme ne devrait par conséquent pas être inférieur à 0,25 % du PIB si le déficit structurel devait rester supérieur à 1,5 % du PIB l'année précédente, afin d'offrir une marge de résilience commune en termes structurels de 1,5 % du PIB. L'ajustement budgétaire qui résulte des engagements et des hypothèses contenus dans le plan dépasse 0,25 % du PIB en 2029, 2030 et 2031. Par conséquent, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, les taux de croissance maximaux des dépenses nettes présentés dans le plan sont compatibles avec la sauvegarde de la résilience du déficit pour la période 2029-2031.

Conformément à l'article 7 du règlement (UE) 2024/1263, puisque le plan prévoit que la dette publique sera supérieure à 60 % du PIB (mais inférieure à 90 % du PIB) sur la période d'ajustement, le ratio de la dette doit, tant qu'il dépasse 60 %, diminuer d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB en moyenne par an. Cette diminution moyenne est calculée sur la période 2029-2031 et représente 0,8 point de pourcentage. Ainsi, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, les taux de croissance maximaux des dépenses nettes présentés dans le plan sont compatibles avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette pour la période 2029-2031.

Hypothèses macroéconomiques retenues dans le plan

(26) Le plan repose sur une série d'hypothèses qui s'écartent de celles sous-tendant la trajectoire de référence que la Commission a communiquée à l'Allemagne le 17 juin 2025 (voir tableau 5). En particulier, le plan utilise différentes hypothèses pour la position de départ en 2024, pour la croissance potentielle, le PIB réel et le déflateur du PIB, en tenant compte de données plus récentes. Une évaluation minutieuse de ces différences est d'autant plus nécessaire que la croissance maximale moyenne des dépenses nettes mentionnée dans le plan est plus élevée que la trajectoire de référence. Les différences d'hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune séparément.

Le plan utilise la croissance du PIB potentiel lissée au cours de la période 2024-2041, ce qui se traduit par une augmentation du PIB potentiel moyen au cours de la période d'ajustement indiquée dans le plan par rapport aux hypothèses de la Commission et contribue donc à une croissance moyenne des dépenses nettes plus élevée. La possibilité d'utiliser des séries plus stables pour la croissance potentielle est prévue à l'article 36, paragraphe 1, point f), du règlement (UE) 2024/1263, à condition que la croissance cumulée sur l'horizon de projection (c'est-à-dire jusqu'en 2041) soit globalement conforme aux hypothèses de la Commission et que cette utilisation soit dûment justifiée par des arguments économiques, ce qui est le cas dans le plan. Dans le plan, l'application d'un lissage de la croissance potentielle se justifie par une plus grande incertitude dans l'estimation en raison de chocs macroéconomiques extérieurs récents. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée. Le plan indique que le programme de relance budgétaire de l'Allemagne (principalement sous l'impulsion de son nouveau Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique) devrait stimuler davantage l'activité économique dans les années à venir grâce aux investissements publics et privés supplémentaires attendus.

Tableau 5: principales hypothèses dans le plan de l'Allemagne

						Prolongation de la période d'ajustement				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Moyenne sur la période de validité du plan 2025-2029	Moyenne sur la période d'ajustement 2025-2031
Croissance du PIB potentiel (en %)	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %)	3,1	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,6	2,6

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Allemagne et calculs de la Commission.

Le plan prévoit des valeurs du déflateur du PIB légèrement plus élevés pour 2025 et 2026 que les hypothèses de la Commission. Les déflateurs plus élevés contribuent à une croissance moyenne des dépenses nettes plus élevée au cours de la période d'ajustement prévue dans le plan. La différence de 0,3 point de pourcentage entre le déflateur du PIB en 2025 dans les hypothèses de la Commission et celui du plan s'explique par des données plus récentes pour le premier trimestre 2025 qui n'ont pas été prises en compte dans les hypothèses de la Commission ([12]). La différence de 0,4 point de pourcentage entre les déflateurs du PIB pour 2026 peut s'expliquer par les effets sur les prix des tensions commerciales mondiales et par la forte hausse attendue des dépenses publiques. Pris dans leur ensemble, ces arguments justifient dûment cet écart par rapport aux chiffres de la Commission.

Le déficit nominal actualisé en 2024 inclus dans le plan n'a pas d'incidence significative sur la croissance moyenne des dépenses nettes par rapport aux hypothèses de la Commission. Cela signifie que la différence entre les taux de croissance maximaux des dépenses nettes du plan et la trajectoire de référence s'explique par des différences d'hypothèses globalement acceptables, conformément à l'article 13, point b), du règlement (UE) 2024/1263. De manière générale, toutes les différences entre les hypothèses considérées conjointement contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes soit plus élevée dans le plan que dans la trajectoire de référence.

([12]) Les données pour le deuxième trimestre, publiées après la présentation du plan, justifient en outre la différence concernant le déflateur du PIB de 2025.

La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect des taux de croissance maximaux des dépenses nettes.

Stratégie budgétaire du plan

(27) Conformément à la stratégie budgétaire indicative figurant dans le plan, les engagements en matière de dépenses nettes seront concrétisés par la mise en œuvre d'une stratégie axée sur la croissance fondée sur les investissements publics, les réformes structurelles et l'assainissement progressif. Le plan prévoit une trajectoire avec ajustement différé, avec une orientation expansionniste en 2025 et 2026. Cette expansion s'explique dans une large mesure par l'augmentation des dépenses axées sur l'investissement (voir tableau 6), qui vise à remédier à la faiblesse de la croissance économique et au sous-investissement, et qui est financée dans une large mesure par un Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique nouvellement créé. Le Fonds spécial protège les dépenses axées sur les investissements en n'autorisant des dépenses dans le cadre du Fonds spécial que lorsque les dépenses d'investissement dans le cadre du budget fédéral principal dépassent 10 % de ses dépenses totales (sans les transactions financières et certains postes liés à la défense). L'expansion budgétaire est suivie d'importants efforts d'assainissement en 2027, 2028 et 2029. La stratégie d'assainissement repose sur une augmentation des recettes grâce à des mesures favorisant la croissance, telles que la réduction de 25 % des coûts administratifs grâce à la numérisation et à la simplification juridique, la réduction des déficits de financement dans le domaine du capital d'expansion et d'innovation et l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre qualifiée grâce à des incitations à accroître la participation au marché du travail et à l'amélioration des processus de gestion de l'immigration. En ce qui concerne les dépenses, le plan à moyen terme fait état de l'intention du gouvernement de procéder régulièrement à un réexamen et à une rationalisation de l'ensemble des subventions et des programmes de financement, de consolider les prestations sociales et de réduire les effectifs des ministères et de l'administration du parlement national d'au moins 8 % d'ici à 2029. Les modalités précises de ces intentions et des mesures de politique publique à adopter doivent être confirmées ou ajustées et quantifiées dans les budgets annuels.

Ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements énoncés dans le plan pour justifier une prolongation de la période d'ajustement budgétaire

(28) Dans son plan, l'Allemagne s'engage à mettre en œuvre un ensemble de réformes et d'investissements visant à améliorer la croissance potentielle et la viabilité budgétaire, destiné à sous-tendre une prolongation de la période d'ajustement budgétaire de quatre à sept ans.

L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement se compose de deux engagements du plan pour la reprise et la résilience (PRR) de l'Allemagne ainsi que de 15 nouvelles réformes et nouveaux investissements. Il s'agit notamment des mesures suivantes (voir également l'annexe II):

— Groupe de travail conjoint du gouvernement fédéral et des Länder pour une administration publique efficace: la mesure est un engagement pris au titre du PRR (mesure 6.2.1) de rendre la gouvernance plus efficace et de mieux coordonner les procédures de planification et d'autorisation aux niveaux fédéral et des Länder. Les deux premières étapes consistent en la publication des rapports d'avancement du groupe de travail respectivement en 2021 et 2022. Dans le cadre de la troisième étape, au moins 80 % des mesures du deuxième rapport d'avancement devraient être mises en œuvre d'ici au premier trimestre 2025.

— Loi sur l'énergie éolienne en mer: la mesure est un engagement pris au titre du PRR (mesure 7.1.5) de créer les conditions d'un déploiement accéléré de centrales éoliennes en mer. Au premier trimestre 2023, la loi sur l'énergie éolienne en mer est entrée en vigueur, réduisant ainsi les obstacles au développement des énergies renouvelables et des infrastructures de réseau nécessaires en simplifiant les procédures de planification et d'autorisation pour les projets concernés.

— Mise en œuvre du Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique: la réforme vise à renforcer le cadre financier afin de répondre aux besoins urgents d'investissements publics dans les infrastructures nationales. À la suite de la création du Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique, la législation établissant les règles sur la manière dont les fonds doivent être dépensés, en particulier le critère d'additionnalité pour les investissements, devrait entrer en vigueur d'ici au troisième trimestre 2025.

— Allocation de recherche pour soutenir la R&D: cette mesure vise à renforcer les activités de R&D des entreprises au moyen d'incitations fiscales. La réforme prévoit l'adoption d'une loi visant à élargir l'assiette fiscale et les dépenses éligibles de l'allocation de recherche d'ici au premier trimestre 2026.

— Réduction de la charge administrative: l'objectif de cette mesure est de réduire la charge administrative pesant sur les entreprises, les citoyens et l'administration. Les mesures correctives seront regroupées dans des lois de réduction de la charge administrative. La législation devrait être adoptée d'ici au quatrième trimestre 2027.

— Simplification de la législation sur les marchés publics pour les forces armées: cette mesure vise à réduire les formalités administratives et à favoriser les investissements en simplifiant la législation sur les marchés publics pour les forces armées fédérales; pour ce faire, il est prévu d'élargir le champ d'application des procédures simplifiées de passation de marchés, d'accélérer et de numériser les procédures. La législation devrait entrer en vigueur d'ici au deuxième trimestre 2026.

— Simplification de la législation sur les marchés publics: à l'instar de la mesure précédente, cette réforme vise à réduire les formalités administratives et à favoriser les investissements en simplifiant la législation sur les marchés publics; pour ce faire, il est prévu d'élargir le champ d'application des procédures simplifiées de passation de marchés, d'accélérer et de numériser les procédures. La législation devrait entrer en vigueur d'ici au deuxième trimestre 2026.

— Faciliter l'emploi après l'âge de la retraite: cette mesure vise à améliorer l'offre de main-d'œuvre en supprimant les freins à la poursuite du travail après l'âge normal de la retraite. La réforme prévoit la levée de l'interdiction du préemploi (interdiction faite aux employeurs d'offrir sans raison objective un contrat temporaire à des travailleurs précédemment employés) afin de faciliter le retour temporaire sur le marché du travail après l'âge de la retraite d'ici au deuxième trimestre de 2026.

— Guichet unique numérique pour les ressortissants de pays tiers qualifiés: cette mesure vise à améliorer l'offre de main-d'œuvre en facilitant la migration hautement qualifiée. La réforme prévoit de mettre en place une plateforme informatique centrale pour les professionnels étrangers, qui devrait être opérationnelle d'ici au quatrième trimestre 2029.

— Élargissement des possibilités d'emploi pour les résidents temporaires: cette mesure vise à améliorer l'offre de main-d'œuvre en augmentant la participation des réfugiés au marché du travail. La réforme consiste à réduire à trois mois maximum les interdictions de travailler pour les réfugiés en modifiant la législation pertinente d'ici au quatrième trimestre 2028.

— Extension de la taxe sur le tabac: cette mesure vise à préserver les recettes fiscales et à renforcer la protection de la santé publique. La réforme prévoit l'adoption d'une loi visant à étendre le modèle de taxe sur le tabac d'ici au quatrième trimestre 2026.

— Faciliter l'investissement dans le logement (Logement Turbo): cette mesure vise à accroître l'investissement dans le logement en simplifiant la réglementation en matière de construction de logements. La réforme prévoit de simplifier la législation relative à la construction de logements grâce à des dérogations temporaires, à une planification plus flexible, à l'augmentation de la portée des réglementations spéciales et à des directives plus claires sur les conflits liés au bruit d'ici au premier trimestre 2026.

— Création d'un fonds de capital-risque soutenu par l'État: cette mesure vise à améliorer l'accès au financement pour les jeunes pousses en mobilisant des capitaux auprès d'investisseurs institutionnels. La réforme prévoit de lancer la collecte de fonds pour le «Fonds de croissance II» destiné aux investisseurs institutionnels, avec le gouvernement en tant qu'investisseur de référence, d'ici au quatrième trimestre de 2026.

— Rapport sur les subventions publiques: cette mesure vise à faciliter l'élaboration des politiques budgétaires en montrant l'efficience et l'efficacité des subventions. La réforme prévoit la publication de deux rapports fédéraux sur les subventions qui analysent l'impact des programmes subventionnés conformément aux lignes directrices en matière de subventions d'ici au quatrième trimestre 2025 et au troisième trimestre 2027.

— Réexamens des dépenses: cette mesure vise à éclairer l'élaboration des politiques budgétaires en recensant les domaines où des économies sont possibles et en réorientant les dépenses existantes vers de nouvelles priorités en matière de dépenses. Le premier réexamen des dépenses (c'est-à-dire le 12e réexamen des dépenses par le ministère des finances) sera axé sur l'amélioration de la budgétisation axée sur les résultats. Il sera publié d'ici au quatrième trimestre 2025. Les prochains réexamens des dépenses (au moins deux) porteront sur des domaines d'action clés, notamment les mesures existantes, les programmes de soutien et les prestations obligatoires, ainsi que sur des thèmes transversaux couvrant l'intégralité du budget. Ils seront publiés au plus tard au quatrième trimestre 2028 et au quatrième trimestre 2029. En se concentrant sur les objectifs et les incidences des dépenses fédérales, les réexamens des dépenses ouvrent la voie à une meilleure gestion budgétaire axée sur les objectifs et les résultats. Les conclusions et recommandations des réexamens des dépenses seront appliquées dans le processus de planification budgétaire.

— Améliorer les conditions des investissements dans l'énergie géothermique: cette mesure vise à supprimer les obstacles à l'investissement en simplifiant la réglementation relative aux investissements dans l'énergie géothermique. La réforme prévoit de simplifier les procédures d'autorisation au moyen d'une loi sur l'accélération de l'énergie géothermique d'ici au deuxième trimestre 2026.

— Améliorer les conditions pour les investissements dans l'hydrogène: cette mesure vise à supprimer les obstacles à l'investissement en simplifiant la réglementation relative aux investissements dans l'hydrogène. La réforme prévoit de simplifier les procédures de planification, d'autorisation et de passation de marchés connexes au moyen d'une loi sur l'accélération de l'hydrogène d'ici au troisième trimestre 2026.

(29) Conformément à l'article 14, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1263, chacun des engagements en matière de réformes et d'investissement sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement est suffisamment détaillé, concentré en début de période, assorti d'échéances et vérifiable.

(30) Les engagements figurant dans le PRR destinés à sous-tendre la prolongation contiennent des réformes et des investissements importants visant à améliorer la viabilité budgétaire et à renforcer le potentiel de croissance de l'économie. En outre, l'Allemagne s'engage à poursuivre l'effort de réforme pendant toute la période couverte par le plan budgétaire et structurel à moyen terme et à maintenir les niveaux d'investissement financés au niveau national pendant toute la période couverte par le PRR (voir le tableau 6 ci-dessous). L'exécution des engagements fera l'objet d'un suivi tout au long de la mise en œuvre du plan. En conséquence, les engagements inclus dans le PRR peuvent être pris en compte aux fins de la prolongation de la période d'ajustement, conformément à l'article 36, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2024/1263.

(31) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation devrait améliorer la croissance potentielle et le potentiel de résilience de l'économie allemande de manière durable, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point a), du règlement (UE) 2024/1263. Le plan indique qu'en 2029,e le train de mesures aura une incidence économique positive d'environ 1,0 % du PIB de 2029. Cette estimation a été réalisée à l'aide des modèles dynamiques stochastiques d'équilibre général de la Commission (QUEST III). La plupart des effets sur la croissance découlent de trois mesures:

— la mise en œuvre du Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique devrait contribuer à accroître la part des investissements, ce qui devrait entraîner une hausse du PIB pendant la période couverte par le plan. L'estimation est conforme à l'analyse fournie dans les prévisions du printemps 2025 de la Commission sur les effets macroéconomiques du Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique;

— les lois de réduction de la charge administrative et la simplification de la législation sur les marchés publics visent à améliorer l'efficacité et à générer des gains de productivité. La réduction des frais généraux entraîne une augmentation de la rentabilité des entreprises. Cela est conforme aux estimations publiées concernant les effets d'une réduction de la charge administrative ([13]). Le risque de réduction de l'emploi total semble faible étant donné que le marché du travail allemand est tendu;

— les mesures visant à faciliter la migration qualifiée et à élargir les possibilités d'emploi pour les réfugiés devraient améliorer l'offre de main-d'œuvre et, partant, la croissance. Ces estimations sont fondées sur des scénarios tirés de deux études sur les mouvements migratoires, dont l'une a été réalisée par l'Institut Kiel à la demande du ministère de l'économie ([14])

. Dans l'ensemble, le plan devrait améliorer la croissance potentielle et le potentiel de résilience de l'économie en remédiant aux faiblesses précédemment constatées, telles que le manque d'investissements et la diminution de l'offre de main-d'œuvre.

(32) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation devrait favoriser la viabilité budgétaire, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) 2024/1263. Le gouvernement s'attend à ce que ces réformes et investissements aient un effet budgétaire de 0,2 % du PIB nominal par an, soit un effet cumulé de 1,0 % du PIB nominal sur la période 2025-2029. Cet effet sera principalement indirect (0,9 %), ce qui reflète l'accent mis sur les réformes propices à la croissance. L'extension du modèle de taxe sur le tabac augmentera les recettes fiscales. En outre, des réexamens des dépenses et un réexamen des subventions contribueront à améliorer la qualité des finances publiques.

([13]) Voir, par exemple, Roeger et al. (2008): Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth [Réformes structurelles dans l'UE: Une analyse fondée sur la simulation utilisant le modèle QUEST avec croissance endogène], https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13531_en.pdf.

([14]) Institut für Weltwirtschaft Kiel (2021): Analyse und Prognose von Migrationsbewegungen, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/712bf76b-fed4-4ad6-b827-4a5a04f42a3b-wipo_34.pdf; Destatis: 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html.

(33) L'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation répond aux priorités communes de l'Union, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point c), du règlement (UE) 2024/1263. La plupart des mesures devraient contribuer à la résilience sociale et économique, conformément aux principes du socle européen des droits sociaux. En outre, les lois visant à accélérer les investissements dans l'énergie géothermique et l'hydrogène, ainsi que la loi sur l'énergie éolienne en mer, contribuent à une transition écologique et numérique équitable et à garantir la sécurité énergétique. La simplification de la législation sur les marchés publics et l'utilisation des technologies numériques dans les procédures de passation de marchés pour les forces armées visent à renforcer les capacités de défense.

(34) Conformément à l'article 14, paragraphe 2, point d), du règlement (UE) 2024/1263, l'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation donne suite aux recommandations pertinentes ([15]) adressées à l'Allemagne dans le cadre du Semestre européen. En particulier, il donne suite aux recommandations adressées au pays concernant:

— des recommandations budgétaires et structurelles au moyen de réformes propices aux investissements publics, notamment la mise en œuvre du Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique et la simplification de la législation sur les marchés publics, ainsi que l'extension de la taxe sur le tabac, les réexamens des dépenses et le rapport sur les subventions publiques;

— des recommandations concernant la transformation de l'économie en augmentant la portée de l'allocation de recherche pour soutenir la R&D, en réduisant la charge administrative, notamment en utilisant les technologies numériques, en facilitant les investissements dans le logement et en mettant en place un fonds de capital-risque soutenu par l'État;

— une recommandation concernant la transition écologique visant à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles importés et à faciliter le rôle des énergies renouvelables dans le système énergétique en améliorant les conditions d'investissement dans l'énergie éolienne en mer, l'énergie géothermique et l'hydrogène, ainsi que l'électrification et la flexibilité;

— une recommandation concernant le marché du travail en facilitant l'emploi après l'âge de la retraite, un guichet unique numérique pour les ressortissants de pays tiers qualifiés et l'élargissement des possibilités d'emploi pour les résidents temporaires.

(35) Le plan garantit le maintien du niveau global prévu des investissements publics financés au niveau national réalisés en moyenne sur la période couverte par le PRR, comme l'exige l'article 14, paragraphe 2, point e), du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 6: investissements publics financés au niveau national dans le plan (en % du PIB)

Niveau moyen sur la période couverte par le PRR (2021-2026) (*)	2025	2026	2027	2028	2029	Moyenne sur la durée du plan
2,9	3,3	3,5	3,5	3,7	3,8	3,5

(*) L'hypothèse admise est que les deux périodes se chevaucheront. L'obligation de maintenir le niveau d'investissement est destinée à s'appliquer aux années suivant la fin de la durée de vie de la facilité pour la reprise et la résilience.

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Allemagne.

([15]) Les recommandations par pays considérées comme «pertinentes» sont les recommandations: i) auxquelles il est fait référence dans la décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience à propos de mesures incluses dans le PRR et ii) adoptées par le Conseil en 2025.

(36) Enfin, l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation peut être considéré comme cohérent avec les engagements inclus dans le PRR et dans l'accord de partenariat conclu en vertu du cadre financier pluriannuel, conformément à l'article 14, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1263.

(37) En conclusion, il ressort de l'évaluation que l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation de la période d'ajustement remplit, dans sa globalité, les critères de l'article 14 du règlement (UE) 2024/1263. Il s'ensuit que la période d'ajustement de quatre ans peut être prolongée à sept ans, comme le plan le propose.

Autres intentions de réforme et d'investissement dans le plan visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et à répondre aux priorités communes de l'Union

(38) Outre l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement, le plan décrit les intentions des pouvoirs publics concernant d'autres réformes et investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays, et à répondre aux priorités communes de l'Union. Le plan comprend 35 réformes et investissements, dont quatre bénéficient d'un soutien financier au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Les réformes et les investissements prévus par le plan se fondent en partie sur un document stratégique du gouvernement («Responsabilité pour l'Allemagne, accord de coalition entre la CDU, la CSU et le SPD, 21e Législature»). ([16])

(39) En ce qui concerne la priorité commune d'une transition écologique et numérique équitable, y compris les objectifs climatiques énoncés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan prévoit des mesures de formation, par exemple en matière de numérisation de la formation et d'encouragement de la participation numérique des apprenants. En outre, le plan comprend des réformes et des investissements visant à développer les réseaux numériques en reconnaissant l'intérêt public supérieur du développement des réseaux et en simplifiant la planification et l'approbation. Le plan vise également à améliorer l'accès à la justice en introduisant des procédures en ligne dans la justice civile ainsi qu'en simplifiant les procédures notariales par l'introduction d'une procédure d'authentification numérique pour les actes notariés et autres. Il prévoit également l'adoption de normes numériques communes pour l'administration publique afin de garantir un accès uniforme et sans entrave aux services administratifs (inclus dans le PPR), ainsi qu'une loi visant à moderniser et à numériser la lutte contre le travail non déclaré.

Le plan décrit également des mesures visant à encourager la construction de centrales électriques pilotables, le développement, la conversion et la construction de nouveaux réseaux de chaleur neutres pour le climat (inclus dans le PRR) ainsi que le développement ciblé des réseaux électriques. En outre, le plan contient un ensemble de mesures visant à réduire les composantes fiscales des prix de l'électricité pour les consommateurs commerciaux et à garantir une plus grande participation de l'État aux coûts de réseau afin de contribuer à la compétitivité et à l'électrification, d'améliorer l'environnement réglementaire du CSC/CUC et de poursuivre le financement du chauffage et de la rénovation de bâtiments économes en énergie (inclus dans le PRR), ainsi qu'une augmentation du financement fédéral en faveur de réseaux de chauffage économes en énergie et neutres pour le climat. Le plan prévoit la réhabilitation du réseau ferroviaire par la modernisation des corridors à haute performance. Afin de renforcer la gouvernance et la planification des investissements à long terme dans le secteur ferroviaire, le plan introduit l'«Infraplan», un outil de financement contraignant qui donne la priorité aux futurs projets. L'électromobilité sera encouragée au moyen d'incitations fiscales, d'exonérations fiscales pour les voitures, d'un soutien ciblé aux ménages à faibles revenus et d'investissements dans les infrastructures de recharge et la mobilité à émissions nulles pour le fret (inclus dans le PRR). Enfin, le plan soutient l'innovation et le progrès technologique en donnant la priorité au financement de la recherche dans le cadre du programme relatif à la haute technologie, en mettant l'accent sur des technologies clés telles que l'IA, les biotechnologies et les solutions climatiques, et en favorisant le renforcement des liens entre la recherche et l'industrie. Ces mesures et d'autres prévues par le plan sont destinées à contribuer à la mise en œuvre des recommandations adressées au pays en 2025 sur les compétences, l'enseignement et la formation professionnels et la formation des adultes, l'administration publique, les infrastructures numériques, la numérisation de l'administration publique et des services publics, l'efficacité énergétique, les transports, les énergies renouvelables, les réseaux et infrastructures énergétiques et la recherche et l'innovation.

([16]) Verantworung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf.

(40) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan comprend des réformes et des investissements visant à améliorer les incitations à l'emploi et à accélérer l'intégration sur le marché du travail en restructurant l'aide de base au revenu (Grundsicherung) pour les demandeurs d'emploi. Une commission sur la réforme de l'État-providence devrait présenter des recommandations en vue de moderniser et de réduire la bureaucratie dans le système de protection sociale et son administration. Afin de renforcer les incitations au développement de l'emploi rémunéré, le plan prévoit l'introduction d'exonérations fiscales pour les majorations de salaire pour heures supplémentaires. En outre, le plan prévoit également des mesures en faveur de l'équité par l'éducation, telles qu'un soutien ciblé aux établissements scolaires accueillant une forte proportion d'élèves socialement défavorisés, un soutien supplémentaire à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance (EAJE) dans les zones défavorisées et aux programmes qui sont axés sur la promotion du développement du langage chez les enfants ainsi que sur l'amélioration des infrastructures pour tous les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance. En outre, le plan prévoit un ensemble de mesures de perfectionnement et de reconversion professionnels, par exemple pour améliorer la formation professionnelle, l'apprentissage tout au long de la vie, la numérisation de la formation et le soutien à la formation en entreprise. Afin d'améliorer les possibilités d'éducation, le plan étend le programme d'investissement pour l'accueil d'une journée complète à l'école. En outre, les procédures d'infrastructure seront accélérées grâce à un droit procédural harmonisé. Afin de réduire la bureaucratie, des examens en vue de l'amélioration des procédures seront introduits afin de recenser les principaux obstacles aux procédures administratives et d'y remédier. Les prestations sociales doivent être mieux alignées et numérisées afin de simplifier l'accès et de réduire la bureaucratie. Le plan vise à réduire les coûts de l'électricité par des allégements fiscaux et un cofinancement fédéral des redevances de réseau, en soutenant l'électrification. L'épargne privée à long terme sera soutenue par la mise en place d'une pension de retraite anticipée pour les enfants. Le plan prévoit l'inclusion des nouveaux travailleurs indépendants dans le régime légal de retraite, qui vise à renforcer la sécurité des personnes âgées. Il vise également à accroître l'offre de main-d'œuvre en prévoyant des incitations fiscales pour le travail au-delà de l'âge de la retraite. L'accès aux soins sera amélioré par un système de soins primaires, une réforme des services d'urgence et de secours et une restructuration des hôpitaux, tandis qu'une réforme des soins de longue durée vise à garantir la viabilité et à réduire les charges pesant sur les contributeurs. Le réseau ferroviaire sera modernisé grâce à une réhabilitation ciblée des corridors. Les investissements des entreprises seront stimulés par la réintroduction de l'amortissement accéléré et la réduction des taux d'imposition des sociétés. L'accès au financement sera élargi en améliorant le financement des petites et moyennes entreprises (PME) et des jeunes pousses.

Enfin, le plan soutient l'innovation en donnant la priorité à la recherche dans des technologies clés telles que l'IA, les biotechnologies et les technologies climatiques. Ces mesures et d'autres prévues dans le plan sont destinées à contribuer à la mise en œuvre des recommandations de 2025 sur la politique fiscale, l'environnement des entreprises, les systèmes de retraite et le vieillissement actif, l'administration publique, le fonctionnement du marché du travail, les compétences, l'enseignement et la formation professionnels et la formation des adultes, les réseaux et infrastructures énergétiques, la recherche et l'innovation et les transports. Les mesures prévues dans le plan cherchent également à améliorer l'accessibilité financière du logement en visant à accroître l'offre de logements.

(41) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan prévoit des réformes et des investissements destinés à améliorer la résilience et la flexibilité du système énergétique. Le plan décrit des mesures visant à encourager la construction de centrales électriques pilotables ainsi que le développement, la conversion et la construction de nouveaux réseaux de chaleur neutres pour le climat (inclus dans le PRR). Le plan comprend également des mesures pour le déploiement de manière ciblée et bénéfique pour le système de réseaux et de capacités de stockage, afin d'aligner le développement du réseau sur la demande en électricité et la production d'énergie renouvelable. Ces mesures et d'autres prévues dans le plan sont destinées à contribuer à la mise en œuvre des recommandations de 2025 sur les énergies renouvelables, les infrastructures et réseaux énergétiques, l'efficacité énergétique et les transports.

(42) En ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense, le plan comprend des réformes et des investissements qui sous-tendent la prolongation de la période d'ajustement (voir considérant 32).

(43) En outre, le plan comprend d'autres mesures de politique publique allant au-delà des priorités communes de l'Union, notamment un pacte entre l'État fédéral et les Länder visant à accélérer les procédures de planification et d'autorisation, l'augmentation de la portée des règles afin de plafonner la charge réglementaire globale et le renforcement du conseil national de contrôle des normes allemand visant à améliorer la surveillance des incidences réglementaires.

(44) Le plan fournit des informations concernant la cohérence et, le cas échéant, la complémentarité avec le PRR de l'Allemagne. Il comprend des mesures du PRR telles que le développement, la conversion et la construction de nouveaux réseaux de chaleur neutres pour le climat et la poursuite du financement du chauffage et de la rénovation de bâtiments économes en énergie. En outre, il vise à promouvoir l'électromobilité au moyen d'incitations fiscales, d'exonérations fiscales pour les voitures, d'un soutien ciblé aux ménages à faibles revenus et d'investissements dans les infrastructures de recharge et la mobilité à émissions nulles pour le fret. Enfin, il prévoit l'adoption de normes numériques communes pour l'administration publique afin de garantir un accès uniforme et sans entrave aux services administratifs.

(45) Le plan donne une vue d'ensemble des besoins en investissements publics de l'Allemagne liés aux priorités communes de l'Union. Afin de soutenir une transition écologique et numérique équitable, le plan indique que des investissements substantiels sont nécessaires dans les énergies renouvelables, les réseaux électriques, l'efficacité énergétique, les infrastructures pour l'hydrogène, les technologies «zéro net» et la modernisation numérique des services publics. Afin de renforcer la résilience sociale et économique, des investissements sont nécessaires pour réduire les dépendances stratégiques, stimuler la recherche et l'innovation et renforcer la compétitivité, notamment en soutenant des technologies clés telles que la microélectronique, l'IA, les technologies quantiques et les biotechnologies. Afin de garantir la sécurité énergétique, les autorités allemandes estiment qu'il est nécessaire d'investir dans des infrastructures d'importation de gaz naturel liquéfié (GNL) et dans des centrales au gaz flexibles et à faibles émissions, destinées à soutenir la transition et à réduire la dépendance à l'égard de fournisseurs uniques. Afin de renforcer les capacités de défense, le plan prévoit des investissements importants pour combler les lacunes en matière d'équipement, renforcer la capacité de réaction de la Bundeswehr et respecter les engagements pris dans le cadre de l'OTAN, avec le soutien du fonds spécial de la Bundeswehr et une augmentation durable des dépenses de défense.

ACTIVATION DE LA CLAUSE DÉROGATOIRE NATIONALE

(46) Les chefs d'État ou de gouvernement, réunis à Versailles les 10 et 11 mars 2022, se sont engagés à renforcer les capacités de défense européennes à la lumière de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. Cet objectif a été réaffirmé dans la boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Dans ses conclusions du 6 mars 2025 sur la défense européenne, le Conseil européen s'est félicité de l'intention de la Commission de proposer, à titre de mesure immédiate, l'activation coordonnée de la clause dérogatoire nationale prévue par le pacte de stabilité et de croissance.

(47) Dans sa communication du 19 mars 2025 ([17]), la Commission a invité tous les États membres à faire un usage coordonné de la flexibilité offerte par la clause dérogatoire nationale afin d'en maximiser l'impact sur les capacités de défense de l'UE. Ce recours à la flexibilité vise à faciliter la transition vers des niveaux durablement plus élevés de dépenses de défense. Selon cette communication, l'activation de la clause dérogatoire nationale permettrait aux États membres de s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil lors de l'approbation des plans budgétaires et structurels à moyen terme ou lors de l'établissement des trajectoires correctives dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, à condition que cet écart soit justifié par une augmentation des dépenses de défense par rapport à l'année de référence, et que le surcroît annuel de dépenses jusqu'en 2028 ne dépasse pas 1,5 % du PIB. Les augmentations de dépenses au-delà de ce montant seraient soumises aux évaluations de conformité habituelles. Cette limite maximale est nécessaire pour faire en sorte que la viabilité budgétaire ne soit pas mise en péril, tout en permettant à tous les États membres de tirer parti de la flexibilité qui leur est offerte pour passer à un niveau plus élevé de dépenses de défense. Les montants exacts seront déterminés une fois les données effectives disponibles, afin de veiller à ce que cette flexibilité supplémentaire ne soit utilisée qu'aux fins prévues.

(48) Le 24 avril 2025, l'Allemagne a présenté au Conseil et à la Commission une demande d'activation de la clause dérogatoire nationale prévue à l'article 26 du règlement (UE) 2024/1263.

(49) Dans sa demande, l'Allemagne indique que, dans un contexte de tensions géopolitiques accrues, la guerre d'agression que la Russie continue de mener contre l'Ukraine et la menace qu'elle fait peser sur la sécurité européenne représentent un défi existentiel pour l'Union, qui nécessite une augmentation significative des dépenses de défense. Cette situation constitue une circonstance exceptionnelle échappant au contrôle de chaque État membre.

(50) Les dépenses de défense totales des administrations publiques (division 02 de la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)) en Allemagne se sont élevées à 1,0 % du PIB en 2021, à 1,0 % du PIB en 2022 et à 1,1 % du PIB en 2023 (tableau 7). D'après les informations fournies dans le plan à moyen terme, l'Allemagne consacre en 2024 et en 2025 respectivement 1,2 % et 1,5 % du PIB à la défense. En outre, l'Allemagne envisage d'augmenter considérablement ses dépenses de défense afin d'atteindre l'objectif fixé par l'OTAN et de maintenir ce niveau accru tout au long de la législature actuelle. Par conséquent, l'augmentation des dépenses de défense a une incidence majeure sur les finances publiques de l'Allemagne.

([17]) Communication C(2025) 2000 final de la Commission du 19 mars 2025.

Tableau 7: total des dépenses de défense de l'Allemagne

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Total des dépenses de défense des administrations publiques (en % du PIB)	1,0	1,0	1,1	1,2	1,5

Source: a: Eurostat; b: informations communiquées au Conseil et à la Commission par l'Allemagne.

(51) L'Allemagne estime que l'augmentation, entre 2021 et 2025, du total des dépenses de défense rapporté au PIB sera de l'ordre de 0,5 point de pourcentage et contribuera donc à détériorer le solde public et à accroître la dette publique.

(52) Toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation des dépenses au cours de la période couverte par la clause dérogatoire nationale entraînera une hausse de la dette publique et un creusement du déficit d'ici la fin de cette période. Selon les indications fournies par les projections de la Commission, si la possibilité d'accroître les dépenses publiques était intégralement exploitée d'ici à 2028 sur une base linéaire à hauteur du montant maximal autorisé par la clause dérogatoire nationale, le déficit public et la dette publique rapportés au PIB seraient, en 2028, respectivement supérieurs de 2,5 points de pourcentage et de 4,8 points de pourcentage à ce qu'ils seraient si les dépenses nettes augmentaient conformément aux orientations préalables de la Commission. Un ajustement budgétaire supplémentaire après la période d'activation de la clause dérogatoire nationale serait alors probablement nécessaire pour satisfaire aux exigences du cadre budgétaire ([18]), qui imposent notamment de placer ou de maintenir le ratio d'endettement sur une trajectoire descendante plausible d'ici à la fin de la période d'ajustement, ou de le maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du PIB, et de faire en sorte de ramener et de maintenir le déficit public en dessous de 3 % du PIB à moyen terme. L'Allemagne reconnaît qu'à l'avenir, des dépenses de défense structurellement plus élevées peuvent nécessiter des politiques visant à préserver la viabilité budgétaire et la conformité avec les règles budgétaires à moyen terme. L'augmentation limitée des niveaux de déficit et d'endettement qui devrait résulter de la clause dérogatoire nationale, ainsi que l'engagement pris par l'Allemagne de mettre en œuvre l'ajustement nécessaire pour satisfaire à toutes les exigences du cadre budgétaire dans la prochaine série de plans, garantissent que la viabilité budgétaire est préservée à moyen terme.

(53) Les données sur les dépenses publiques de défense sont compilées et publiées par les autorités statistiques nationales et Eurostat, conformément à la CFAP, dans le cadre du système européen des comptes nationaux (SEC 2010). Ces données sont appropriées pour évaluer l'incidence des dépenses de défense sur le déficit, la dette et les dépenses nettes publics, et sur d'autres concepts connexes. Eurostat, en étroite coopération avec les autorités statistiques nationales, établira un processus de collecte de données. Il convient à cet effet d'utiliser les catégories «défense» de la CFAP comme point de départ, tout en tenant compte de la définition retenue par l'OTAN et en conservant la possibilité de remédier aux anomalies susceptibles de découler de différences entre les divers systèmes de déclaration annuelle. Ce processus de collecte des données doit être aligné sur les délais de communication des données dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE).

(54) En outre, il est possible que pour certains contrats d'équipement militaire signés pendant la période d'activation de la clause dérogatoire nationale, les livraisons n'interviennent qu'à un stade ultérieur et n'aient donc d'incidence sur les finances publiques qu'après cette période. Pour tenir compte de ce cas de figure, la flexibilité accordée au titre de la clause dérogatoire nationale devrait également s'appliquer aux dépenses de défense liées à de telles livraisons ultérieures, pour autant que les contrats correspondants aient été signés pendant la période d'activation de la clause et que ces dépenses de défense différées n'entraînent pas de dépassement du plafond global susmentionné.

(55) Les dépenses financées par des prêts accordés dans le cadre du nouvel instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense» (SAFE) bénéficieront automatiquement de la flexibilité susmentionnée. Les États membres devraient communiquer à Eurostat toutes les dépenses liées à la défense effectuées au titre de l'instrument SAFE dans les catégories «produits de défense» et «autres produits destinés à des fins de défense» telles que définies dans la proposition de règlement établissant l'instrument SAFE.

([18]) Voir l'addendum au document institutionnel 321 de la DG ECFIN: «Assessment of the Fiscal Sustainability Condition for Member States Demesting the Activation of the National Escape Clause», disponible à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/assessment-fiscal-sustainability-condition-member-states-requesting-activation-national-escape_en.

(56) La présente recommandation ne modifie pas les définitions du déficit public, de la dette publique et des dépenses nettes, ni des concepts connexes. Les données reposant sur ces concepts doivent être compilées et notifiées par l'Allemagne conformément aux règlements (UE) 2024/1263, (CE) nº 479/2009 et (UE) nº 549/2013.

Conclusion de l'évaluation par la Commission du plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Allemagne

(57) Dans l'ensemble, étant donné l'activation de la clause dérogatoire nationale, la Commission est d'avis que le plan de l'Allemagne remplit les exigences du règlement (UE) 2024/1263.

CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL NATIONAL À MOYEN TERME DE L'ALLEMAGNE

(58) Le Conseil se félicite du plan budgétaire et structurel à moyen terme de l'Allemagne et estime que sa mise en œuvre intégrale serait propre à garantir des finances publiques saines et à contribuer à la soutenabilité de la dette publique ainsi qu'à une croissance durable et inclusive.

(59) Le Conseil prend note de l'évaluation du plan par la Commission. Toutefois, le Conseil invite la Commission à présenter son évaluation des futurs plans dans un document distinct de ses recommandations en vue de recommandations du Conseil.

(60) Le Conseil prend note de l'évaluation par la Commission de la trajectoire des dépenses nettes et des principales hypothèses macroéconomiques du plan, y compris en liaison avec les orientations préalables établies par la Commission, ainsi que des implications de la trajectoire des dépenses nettes du plan pour le déficit et la dette publics. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les hypothèses macroéconomiques et budgétaires, bien qu'elles diffèrent dans certains cas des hypothèses de la Commission, y compris en tenant compte de données macroéconomiques et budgétaires actualisées, sont, d'une façon générale, dûment justifiées et étayées par des arguments économiques solides. Le Conseil prend note de la stratégie budgétaire globale du plan et des risques pesant sur les perspectives, qui pourraient avoir une incidence sur la concrétisation du scénario macroéconomique et sur les hypothèses sous-jacentes ainsi que sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes du plan. Le Conseil note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense.

(61) Le Conseil attend de l'Allemagne qu'elle se tienne prête à ajuster sa stratégie budgétaire si nécessaire pour garantir la mise en œuvre de sa trajectoire des dépenses nettes. Le Conseil est résolu à suivre de près les évolutions économiques et budgétaires, y compris celles qui sous-tendent le scénario du plan.

(62) Le Conseil estime justifié de mener, en temps utile pour le prochain cycle de surveillance budgétaire, de nouvelles discussions visant à dégager une compréhension commune des implications en matière de surveillance annuelle des taux de croissance cumulés des dépenses nettes.

(63) Le Conseil approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements présenté par l'Allemagne dans son plan à moyen terme étayant la prolongation de la période d'ajustement et salue les efforts déployés pour quantifier l'incidence sur la croissance et la viabilité budgétaire. Le Conseil partage l'avis de la Commission selon lequel l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements présenté par l'Allemagne justifie une prolongation de la période d'ajustement de quatre à sept ans. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les critères énoncés à l'article 14, dans leur ensemble, sont remplis, compte tenu également de la disposition transitoire prévue à l'article 36, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2024/1263, par l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission indiquant que les engagements en matière de réformes et d'investissements devraient améliorer le potentiel de croissance et la résilience de l'économie de manière durable et soutenir la viabilité budgétaire. Le Conseil recommande à l'Allemagne de mettre pleinement en œuvre l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements afin de maintenir la prolongation de la période d'ajustement.

(64) Le Conseil prend note de la description, par la Commission, des besoins et intentions en matière de réformes et d'investissements, en plus de l'évaluation de l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation de la période d'ajustement, en réponse aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, et souligne qu'il importe d'assurer la concrétisation de ces réformes et investissements. Le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, évaluera ces réformes et investissements et suivra leur mise en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

(65) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels de l'Allemagne, qui contiendront, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil et la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen ainsi que la mise en œuvre de l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement.

(66) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, il convient que le Conseil recommande à l'Allemagne les taux de croissance maximaux des dépenses nettes auxquels le pays s'est engagé dans le plan, et il y a lieu d'approuver l'ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant la prolongation à sept ans de la période d'ajustement,

RECOMMANDE QUE:

1. au cours de la période 2025-2029, l'Allemagne veille à ce que la croissance des dépenses nettes ne dépasse pas les valeurs maximales fixées à l'annexe I de la présente recommandation;

2. au cours de la période 2025-2028, l'Allemagne soit autorisée à s'écarter, en les dépassant, des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés au point 1 de la présente recommandation, pour autant que:

   a) le surcroît de dépenses nettes par rapport à ces taux de croissance maximaux ne soit pas supérieur à l'accroissement des dépenses de défense en pourcentage du PIB depuis 2021; et que

   b) l'écart par rapport aux taux de croissance maximaux des dépenses nettes ne dépasse pas 1,5 % du PIB;

3. au cours des années suivant l'année 2028, l'Allemagne soit encore autorisée à s'écarter, en les dépassant, des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par la recommandation du Conseil adoptée conformément à l'article 17 ou à l'article 19 du règlement (UE) 2024/1263, pour autant que le surcroît de dépenses nettes par rapport à ces taux de croissance maximaux soit lié à des livraisons d'équipements militaires en vertu de contrats conclus avant la fin de l'année 2028 et n'entraîne pas de dépassement du plafond global susmentionné;

4. conformément à l'article 22, paragraphe 7, du règlement (UE) 2024/1263, les écarts qu'autorise la présente recommandation par rapport aux taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil ne soient pas enregistrés comme débits dans le compte de contrôle de l'Allemagne;

5. afin de garantir l'enregistrement correct des dépenses supplémentaires, l'Allemagne inclue les données effectives et prévisionnelles sur ses dépenses de défense totales (division 02 de la CFAP), y compris ses investissements dans le domaine de la défense (division 02 P.51 de la CFAP) ainsi que ses dépenses à financer par des prêts SAFE qui ne sont pas couvertes par la CFAP-02:

   a) pour les années T-4, T-3, T-2 et T-1 (l'année T étant l'année en cours), dans la notification à la Commission (Eurostat) effectuée conformément au règlement (CE) nº 479/2009 du Conseil;

   b) pour les années 2021 jusqu'à l'année T incluse (année en cours), dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme et dans les rapports d'avancement annuels soumis conformément à l'article 11, paragraphe 1, à l'article 15 et à l'article 21, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1263;

   c) pour les années T (année en cours) et T + 1, dans les projets de plans budgétaires présentés conformément au règlement (UE) nº 473/2013;

6. l'Allemagne mette en œuvre, dans les délais prescrits, l'ensemble de réformes et d'investissements qui sous-tend la prolongation à sept ans de la période d'ajustement budgétaire, tel que cet ensemble est défini à l'annexe II de la présente recommandation.

Fait à Luxembourg, le 10 octobre 2025.

Par le Conseil

La présidente

S. LOSE

ANNEXE I

Taux de croissance maxima des dépenses nettes

(taux de croissance annuels et cumulés, en termes nominaux)

Allemagne

Années		2025	2026	2027	2028	2029
Taux de croissance (en %)	Annuels	4,4	4,5	2,3	1,7	1,6
	Cumulés (*)	4,4	9,0	11,5	13,3	15,2

(*) Les taux de croissance cumulés sont calculés par référence à l'année de base 2024. Les taux de croissance cumulés sont utilisés dans le suivi annuel de la conformité ex post dans le compte de contrôle.

ANNEXE II

Ensemble de réformes et d'investissements sous-tendant une prolongation à sept ans de la période d'ajustement

Réforme/Investissement	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Mise en œuvre du Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique (nouvelle mesure)	Préciser le cadre financier pour répondre aux besoins urgents d'investissements publics dans les infrastructures nationales.	À la suite de la création du Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique, il y aura une législation établissant les règles sur la manière dont les fonds doivent être dépensés, en particulier le critère d'additionnalité pour les investissements. Étape 1: d'ici au troisième trimestre 2025, adopter les lois relatives à la création du Fonds spécial pour les infrastructures et la neutralité climatique.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation
Allocation de recherche pour soutenir la R&D: (nouvelle mesure)	Renforcer les activités de R&D des entreprises au moyen d'incitations fiscales.	Étape 1: d'ici au premier trimestre 2026, adopter une loi visant à élargir l'assiette fiscale et les dépenses éligibles de l'allocation de recherche.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation
Réduction de la charge administrative (nouvelle mesure)	Réduire la charge administrative pesant sur les entreprises, les citoyens et l'administration.	Les mesures correctives seront regroupées dans des lois de réduction de la charge administrative. Étape 1: d'ici au quatrième trimestre 2027, adopter une législation sur la réduction de la charge administrative.	Étape 1: adoption de la législation
Simplification de la législation sur les marchés publics pour les forces armées (nouvelle mesure)	Réduire les formalités administratives et favoriser les investissements en simplifiant la législation sur les marchés publics pour les forces armées fédérales.	Étape 1: d'ici au deuxième trimestre 2026, simplifier la législation sur les marchés publics pour les forces armées en élargissant le champ d'application des procédures simplifiées de passation de marchés, en accélérant et en numérisant les procédures.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation
Simplification de la législation sur les marchés publics (nouvelle mesure)	Réduire les formalités administratives et favoriser les investissements en simplifiant la législation sur les marchés publics.	Étape 1: d'ici au deuxième trimestre 2026, simplifier la législation sur les marchés publics en élargissant le champ d'application des procédures simplifiées de passation de marchés, en accélérant et en numérisant les procédures.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation
Faciliter l'emploi après l'âge de la retraite (nouvelle mesure)	Améliorer l'offre de main-d'œuvre en supprimant les freins à la poursuite du travail après l'âge normal de la retraite.	Étape 1: d'ici au deuxième trimestre 2026, lever l'interdiction du préemploi afin de faciliter le retour temporaire sur le marché du travail après l'âge de la retraite en modifiant la législation pertinente.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation

Réforme/Investissement	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Guichet unique numérique pour les ressortissants de pays tiers qualifiés (nouvelle mesure)	Améliorer l'offre de main-d'œuvre en facilitant la migration hautement qualifiée.	Étape 1: d'ici au quatrième trimestre 2029, lancement opérationnel d'une plateforme informatique centrale pour les professionnels étrangers.	Étape 1: mise en place d'une plateforme informatique publique en ligne
Élargir les possibilités d'emploi pour les résidents temporaires (nouvelle mesure)	Améliorer l'offre de main-d'œuvre en augmentant la participation des réfugiés au marché du travail.	Étape 1: d'ici au quatrième trimestre 2028, réduire à trois mois maximum les interdictions de travailler pour les réfugiés en modifiant la législation pertinente.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation
Extension de la taxe sur le tabac (nouvelle mesure)	Préserver les recettes fiscales et renforcer la protection de la santé publique.	Étape 1: d'ici au quatrième trimestre 2026, adopter une loi visant à étendre le modèle de taxe sur le tabac.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation
Faciliter l'investissement dans le logement (Logement Turbo) (nouvelle mesure)	Accroître l'investissement dans le logement en simplifiant la réglementation en matière de construction de logements.	Étape 1: d'ici au premier trimestre 2026, simplifier la législation relative à la construction de logements grâce à des dérogations temporaires, à une planification plus souple, à l'augmentation de la portée des réglementations spéciales et à des directives plus claires sur les conflits liés au bruit.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation
Création d'un fonds de capital-risque soutenu par l'État (nouvelle mesure)	Améliorer l'accès au financement pour les jeunes pousses en mobilisant des capitaux auprès d'investisseurs institutionnels.	Étape 1: d'ici au quatrième trimestre 2026, lancer la collecte de fonds pour le «Fonds de croissance II» ciblant les investisseurs institutionnels, avec le gouvernement en tant qu'investisseur de référence.	Étape 1: lettre de spécification pour un fonds de capital-risque
Rapport sur les subventions publiques (nouvelle mesure)	Faciliter l'élaboration des politiques budgétaires, en montrant l'efficience et l'efficacité des subventions.	Étape 1: d'ici au quatrième trimestre 2025, publier un premier rapport sur les subventions fédérales qui analyse l'impact des programmes subventionnés conformément aux lignes directrices en matière de subventions. Étape 2: d'ici au troisième trimestre 2027, publier un deuxième rapport sur les subventions fédérales qui analyse l'impact des programmes subventionnés conformément aux lignes directrices en matière de subventions.	Étape 1: publication d'un premier rapport sur les subventions Étape 2: publication d'un deuxième rapport sur les subventions

Réforme/Investissement	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Réexamens des dépenses (nouvelle mesure)	Guider l'élaboration des politiques budgétaires en recensant les domaines où des économies sont possibles ou en réorientant les dépenses existantes vers de nouvelles priorités en matière de dépenses.	Le premier réexamen des dépenses (c'est-à-dire le 12e réexamen des dépenses par le ministère des finances) sera axé sur l'amélioration de la budgétisation axée sur les résultats. Les deux prochains réexamens des dépenses au moins porteront sur des domaines d'action importants couvrant les mesures existantes, les programmes de soutien, les prestations obligatoires, ainsi que des thèmes transversaux couvrant l'intégralité du budget. Les conclusions et recommandations des réexamens des dépenses seront appliquées dans le processus de planification budgétaire. Étape 1: d'ici au quatrième trimestre 2025, publier un premier réexamen des dépenses. Étape 2: d'ici au quatrième trimestre 2028, publier un deuxième réexamen des dépenses. Étape 3: d'ici au quatrième trimestre 2029, publier un troisième réexamen des dépenses. L'évaluation aura lieu au moment de la publication.	Étape 1: publication d'un premier réexamen des dépenses. Étape 2: publication d'un deuxième réexamen des dépenses. Étape 3: publication d'un troisième réexamen des dépenses.
Améliorer les conditions des investissements dans l'énergie géothermique (nouvelle mesure)	Supprimer les obstacles à l'investissement en simplifiant la réglementation relative aux investissements dans l'énergie géothermique.	Étape 1: d'ici au deuxième trimestre 2026, simplifier les procédures d'autorisation au moyen d'une loi sur l'accélération de l'énergie géothermique.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation
Améliorer les conditions pour les investissements dans l'hydrogène (nouvelle mesure)	Supprimer les obstacles à l'investissement en simplifiant la réglementation relative aux investissements dans l'hydrogène.	Étape 1: d'ici au troisième trimestre 2026, simplifier les procédures de planification, d'autorisation et de passation de marchés connexes au moyen d'une loi sur l'accélération de l'hydrogène.	Étape 1: entrée en vigueur de la législation
Groupe de travail conjoint du gouvernement fédéral et des Länder pour une administration publique efficace (réforme 6.2.1 du PRR)	Rendre la gouvernance plus efficace, plus tournée vers l'avenir et plus propice à l'innovation; coordonner les procédures de planification et d'autorisation au niveau fédéral et au niveau des Länder.	Le groupe de travail est créé pour publier des rapports contenant des recommandations en matière de subventions, de planification et d'autorisation. Étape 1: d'ici au deuxième trimestre 2021, terminer un premier rapport d'avancement assorti de recommandations Étape 2: d'ici au deuxième trimestre 2022, terminer le deuxième rapport d'avancement Étape 3: d'ici au premier trimestre 2025, finaliser au moins 80 % des mesures du deuxième rapport d'avancement.	Étape 1: publication du premier rapport d'avancement Étape 2: publication du deuxième rapport d'avancement Étape 3: finalisation de 80 % des mesures du deuxième rapport d'avancement (suivi dans le cadre de la FRR)

Réforme/Investissement	Objectif principal	Description et calendrier des étapes clés	Indicateur(s) de suivi
Loi sur l'énergie éolienne en mer (réforme 7.1.5 du PRR)	Créer les conditions d'un déploiement accéléré de centrales éoliennes en mer.	Étape 1: d'ici au premier trimestre 2023, réduire les obstacles au développement des énergies renouvelables et des infrastructures de réseau nécessaires en simplifiant les procédures de planification et d'autorisation pour les projets concernés.	Étape 1: entrée en vigueur de la loi sur l'énergie éolienne en mer (suivi dans le cadre de la FRR)