Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/6812

29.11.2024

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 octobre 2024

relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de l'Allemagne

(C/2024/6812)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (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 ([1]), et notamment son article 3, paragraphe 3,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ([2]), et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ([3]), qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après dénommée «facilité»), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Conformément aux priorités du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la facilité contribue à la reprise économique et sociale et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables, en particulier des réformes et des investissements visant à promouvoir la transition écologique et numérique et à rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long termes, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

(2) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil ([4]) (ci-après dénommé «règlement REPowerEU»), qui a été adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cela contribuerait à garantir la sécurité énergétique et à diversifier l'approvisionnement énergétique de l'Union, tout en augmentant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique.

([1]) JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) JO L 306 du 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
([3]) Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([4]) Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) nº 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Le 16 mars 2023, la Commission a publié une communication intitulée «La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030», dans le but d'éclairer les décisions relatives aux politiques à mener et de créer les conditions-cadres d'un renforcement de la croissance. Cette communication définit la compétitivité selon neuf facteurs qui se renforcent mutuellement. Parmi ces facteurs, l'accès aux capitaux privés, la recherche et l'innovation, l'éducation et les compétences, ainsi qu'un marché unique fonctionnant bien font figure de priorités essentielles en matière de réformes et d'investissements pour remédier aux problèmes de productivité actuels et accroître la compétitivité à long terme de l'Union et de ses États membres. Le 14 février 2024, la Commission a émis une communication intitulée «Le rapport annuel 2024 sur le marché unique et la compétitivité». Cette communication rend compte des atouts et des défis du marché unique européen en matière de compétitivité en suivant les évolutions survenues au cours de l'année écoulée sur la base des neuf facteurs de compétitivité recensés.

(4) Le 21 novembre 2023, la Commission a adopté l'examen annuel 2024 de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2024 pour la coordination des politiques économiques. Le 22 mars 2024, le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2024 de la croissance durable, qui s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 21 novembre 2023, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2024 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Allemagne est mentionnée parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2024 de l'Allemagne. La Commission a également adopté une recommandation pour une recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2024, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et les principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation sur la politique économique de la zone euro ([5]) (ci-après dénommée «recommandation de 2024 sur la zone euro») le 12 avril 2024 et le rapport conjoint sur l'emploi le 11 mars 2024.

(5) Le 30 avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique de l'Union est entré en vigueur. Ce cadre comprend le nouveau règlement (UE) 2024/1263 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale, le règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil ([6]) visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée, ainsi que la directive 2011/85/UE du Conseil ([7]) sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, dans sa version modifiée. Les objectifs de ce nouveau cadre de gouvernance économique sont la promotion de finances publiques saines et soutenables, d'une croissance durable et inclusive et de la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et la prévention des déficits publics excessifs. Le nouveau cadre de gouvernance économique encourage également l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles. Chaque État membre devrait présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Un plan budgétaire et structurel national à moyen terme contient les engagements en matière budgétaire, de réformes et d'investissements d'un État membre, couvrant un horizon de planification de quatre ou cinq ans en fonction de la durée ordinaire de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes ([8]) dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme doit être conforme aux exigences du règlement (UE) 2024/1263, notamment aux obligations de placer ou de maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement, ou de la maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du produit intérieur brut (PIB) et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité à moyen terme. Lorsqu'un État membre s'engage à mettre en œuvre un ensemble pertinent de réformes et d'investissements conformément aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263, la période d'ajustement peut être prolongée de trois ans au maximum. Afin de soutenir l'élaboration de ces plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a publié, le 21 juin 2024, des orientations sur les informations à fournir par les États membres dans leurs plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme et dans leurs rapports d'avancement annuels. Conformément aux articles 5 et 36 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a transmis aux États membres les trajectoires de référence et les informations techniques, le cas échéant. Les États membres doivent présenter chacun leur plan budgétaire et structurel national à moyen terme au plus tard le 20 septembre 2024, à moins que l'État membre concerné et la Commission ne conviennent de prolonger d'une durée raisonnable ce délai. Conformément à leurs cadres juridiques nationaux, les États membres peuvent débattre de leurs projets de plans à moyen terme avec leurs

([5]) Recommandation du Conseil du 12 avril 2024 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) 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/oj).

([7]) 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/oj).

([8]) «Dépenses nettes» au sens de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263: on entend par «dépenses nettes» 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.

parlements nationaux, demander aux institutions budgétaires indépendantes d'émettre un avis et procéder à la consultation des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes nationales.

(6) En 2024, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, car ces plans permettent aux pays concernés de relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis identifiés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées ces dernières années. Les recommandations par pays pour 2019, 2020, 2022 et 2023 restent tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience qui ont été révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 ou 21 du règlement (UE) 2021/241.

(7) Le 28 avril 2021, l'Allemagne a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. En vertu de l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Allemagne ([9]), qui a été modifiée le 8 décembre 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241 pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable ([10]). La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que l'Allemagne a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Les jalons et cibles ne peuvent être considérés comme atteints de manière satisfaisante qu'en l'absence de régression sur les jalons et cibles précédemment atteints.

(8) Le 17 avril 2024, l'Allemagne a présenté son programme national de réforme pour 2024 et, le 24 avril 2024, son programme de stabilité pour 2024, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil ([11]). Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2024 tient également compte des rapports semestriels de l'Allemagne sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(9) Le 19 juin 2024, la Commission a publié le rapport 2024 pour l'Allemagne. Elle a évalué les progrès accomplis par l'Allemagne dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil entre 2019 et 2023 et a fait le point sur la mise en œuvre, par l'Allemagne, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport consacré au pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis auxquels le plan pour la reprise et la résilience ne répond pas ou ne répond que partiellement, ainsi que les défis nouveaux ou émergents. Il a également évalué les progrès accomplis par l'Allemagne dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

(10) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011 pour l'Allemagne. Les principales conclusions de l'évaluation, par ses services, aux fins dudit règlement, des vulnérabilités macroéconomiques de l'Allemagne ont été publiées en avril 2024. Le 19 juin 2024, la Commission a conclu que l'Allemagne connaissait des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, l'Allemagne est confrontée à des vulnérabilités liées à l'excédent important de la balance courante. Ces vulnérabilités restent d'actualité, malgré une certaine réduction de l'excédent important de la balance courante au fil des ans; en effet, le problème sous-jacent que constituent la faiblesse de la demande intérieure et celle des investissements, dont l'incidence est transfrontière, persiste tandis que la réponse publique a été limitée. Compte tenu de la baisse des prix de l'énergie, de la faiblesse de la demande intérieure et de l'apathie des échanges mondiaux, l'excédent de la balance courante est revenu s'établir à 5,9 % du PIB en 2023, contre 4,2 % du PIB en 2022. Cette légère tendance à la hausse devrait se poursuivre cette année et l'an prochain, mais l'excédent devrait néanmoins rester bien en deçà de ses niveaux d'avant la pandémie. Compte tenu de la taille de l'économie allemande et de son intégration commerciale dans la zone euro, cela a une incidence transfrontière. La baisse des prix de l'immobilier a permis de restreindre considérablement la surévaluation des prix des logements et n'a eu jusqu'à présent qu'une incidence limitée sur le système financier; un suivi reste cependant nécessaire en ce qui concerne l'immobilier commercial. La diminution des investissements dans l'immobilier résidentiel pourrait, dans un avenir proche, réalimenter les tensions sur les prix avec, pour corollaire, des risques de surévaluation. À l'avenir, on s'attend à une légère détérioration de la compétitivité des coûts et à ce que les ménages commencent à recouvrer un certain pouvoir d'achat, les salaires devant augmenter en termes réels. La reprise de l'investissement privé prend du temps et la Commission s'attend à ce que l'assainissement budgétaire pèse sur la demande intérieure, ce qui pourrait avoir des répercussions sur l'investissement public. La vulnérabilité

([9]) ST 10158/21 INIT; ST 10158/21 ADD 1.

([10]) Décision d'exécution du Conseil du 8 décembre 2023 modifiant la décision d'exécution du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Allemagne (ST 15572/23 INIT).

([11]) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

sous-jacente globale que constitue un important écart entre le déficit d'investissement et le surplus d'épargne n'a pas fondamentalement changé: les besoins d'investissement ont augmenté au fil des ans, notamment en ce qui concerne les investissements publics au niveau régional et les investissements des entreprises en général, ce qui devrait favoriser la croissance économique à l'avenir. Alors que le gouvernement a pris certaines mesures favorables à l'investissement et que le plan pour la reprise et la résilience de l'Allemagne comprend d'importantes mesures visant à promouvoir l'investissement, la portée des mesures prises par les pouvoirs publics n'a jusqu'à présent pas permis de réaliser de progrès substantiels et n'a pas suffi à relever le défi global consistant à atteindre un niveau plus élevé pour les investissements privés et publics.

(11) D'après les données validées par Eurostat, le déficit public de l'Allemagne est resté stable entre 2022 et 2023, à 2,5 % du PIB, tandis que la dette publique est passée de 66,1 % du PIB à la fin de 2022 à 63,6 % à la fin de 2023.

(12) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé ([12]) que l'Allemagne s'attache, en 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation globalement neutre de la politique budgétaire ([13]), compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. Il a été recommandé à l'Allemagne de se tenir prête à adapter ses dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il lui a également été recommandé d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la facilité et à d'autres fonds de l'Union. En 2023, selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ([14]) a été restrictive, de 0,3 % du PIB. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) a eu en 2023 un effet restrictif de 0,5 % du PIB sur l'orientation budgétaire et était conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 0,2 % du PIB en 2023. Les investissements financés au niveau national ont atteint 2,6 % du PIB en 2023, soit une augmentation annuelle de 0,1 point de pourcentage par rapport à 2022. L'Allemagne a financé des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la facilité et d'autres fonds de l'Union. Elle a financé des investissements publics en faveur de la double transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, tels que la rénovation énergétique des bâtiments, l'amélioration des infrastructures de recharge pour les voitures électriques et la fourniture d'équipements aux écoles pour l'ère du numérique. Ces investissements publics sont financés en partie au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union.

(13) Dans le programme de stabilité pour 2024, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires prévoit une croissance du PIB réel de 0,2 % en 2024 et de 1,0 % en 2025. Le déficit public devrait diminuer pour atteindre 1,75 % du PIB en 2024 puis 1 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 64 % d'ici la fin de 2024, puis diminuer par la suite pour s'établir à 63,25 % à la fin de 2025. Après 2025, le déficit public devrait augmenter pour passer à 1,25 % du PIB en 2026 et à 1,5 % en 2027 avant de diminuer pour s'établir à 1 % en 2028. Dès lors, le solde des administrations publiques devrait rester sous la valeur de référence de déficit de 3 % du PIB prévue par le traité au cours de la période couverte par le programme. Après 2025, le ratio de la dette publique au PIB devrait quant à lui reculer progressivement jusqu'à 63,25 % en 2026, puis 63 % en 2027 et 62 % en 2028.

(14) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 0,1 % en 2024 et de 1,0 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) devrait s'établir à 2,4 % en 2024 et à 2,0 % en 2025.

(15) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission annoncent un déficit public de 1,6 % du PIB en 2024, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 62,9 % à la fin de 2024. La diminution du déficit en 2024, et celle du ratio de la dette au PIB, découle principalement de la suppression progressive des mesures d'aide d'urgence liées à l'énergie. Selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être restrictive de 0,8 % du PIB en 2024.

([12]) Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2022 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 35).

([13]) Sur la base des prévisions du printemps 2024 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme de l'Allemagne en 2023, qui est utilisée pour mesurer l'orientation budgétaire, est estimée à 7,5 % en termes nominaux, sur la base du taux de croissance potentiel réel moyen sur 10 ans et du déflateur du PIB en 2023.

([14]) L'orientation budgétaire est définie comme une mesure de la variation annuelle de la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques. Elle vise à évaluer l'impulsion économique donnée par les politiques budgétaires, qu'elles soient financées au niveau national ou par le budget de l'Union. L'orientation budgétaire correspond à la différence entre i) la croissance potentielle à moyen terme et ii) la variation des dépenses primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19 et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union.

(16) D'après les prévisions du printemps 2024 de la Commission, des dépenses représentant 0,1 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable (ci-après dénommé «subventions») au titre de la facilité en 2024, un pourcentage identique à celui de 2023. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité permettront des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le solde ou la dette des administrations publiques allemandes.

(17) Le 14 juillet 2023, le Conseil a recommandé ([15]) à l'Allemagne de mener une politique budgétaire prudente, notamment en plafonnant à un maximum de 2,5 % l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national ([16]) en 2024. Les États membres ont été invités à tenir compte, lors de l'exécution de leur budget 2023 et de la préparation de leur projet de plan budgétaire pour 2024, du fait que la Commission proposerait au Conseil l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit en se basant sur les données effectives pour 2023. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les dépenses primaires nettes financées au niveau national de l'Allemagne devraient augmenter de 2,6 % en 2024, un taux supérieur au taux de croissance maximal recommandé. Toutefois, le taux de croissance prévu des dépenses nettes en 2024 qui figure dans les prévisions du printemps 2024 de la Commission est influencé par le fait qu'à la suite d'un reclassement, les entités de transport public ont été intégrées dans le secteur des administrations publiques au cours de l'année 2023 ([17]), ce qui a entraîné une rupture dans les séries chronologiques. Sans ce reclassement et ses effets, il serait prévu que les dépenses primaires nettes financées au niveau national de l'Allemagne augmentent de 2,4 % en 2024, un taux inférieur au taux de croissance maximal recommandé, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil.

(18) En outre, le Conseil a recommandé à l'Allemagne de s'attacher à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur et à affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et 2024. Le Conseil a également précisé que, dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, l'Allemagne devrait faire en sorte que lesdites mesures ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient soutenables sur le plan budgétaire et préservent les incitations aux économies d'énergie. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, le coût budgétaire net ([18]) des mesures d'urgence de soutien à l'énergie est estimé à 1,2 % du PIB en 2023, et il devrait s'établir à 0,1 % du PIB en 2024 et à 0,0 % en 2025. En particulier, le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée sur le gaz devrait rester en vigueur en 2024, avec toutefois une incidence mineure. Si les économies réalisées étaient affectées à la réduction du déficit public, comme recommandé par le Conseil, ces projections impliqueraient un ajustement budgétaire de 1,1 % du PIB en 2024, alors que les dépenses primaires nettes financées au niveau national ([19]) ont un effet restrictif de 0,8 % du PIB sur l'orientation budgétaire la même année. Les mesures d'urgence de soutien à l'énergie ont été supprimées progressivement en 2023 et 2024, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil. Cependant, les économies ainsi réalisées ne devraient pas être pleinement affectées à la réduction du déficit public, ce qui risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil.

(19) De plus, le Conseil a recommandé à l'Allemagne de préserver les investissements publics financés au niveau national et de veiller à l'absorption efficace des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les investissements publics financés au niveau national devraient passer de 2,6 % du PIB en 2023 à 2,7 % du PIB en 2024, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil. Quant aux dépenses publiques financées par des fonds de l'Union, notamment les subventions au titre de la facilité, elles devraient rester stables à 0,2 % du PIB en 2024.

(20) Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions, et dans l'hypothèse de «politiques inchangées», les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur un déficit public de 1,2 % du PIB en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 62,2 % d'ici la fin de 2025. La diminution du déficit et du ratio de la dette au PIB en 2025 reflète principalement le rebond attendu de la croissance du PIB.

([15]) Recommandation du Conseil du 14 juillet 2023 concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2023 (JO C 312 du 1.9.2023, p. 38).

([16]) Les dépenses primaires nettes sont définies comme des dépenses financées au niveau national, déduction faite i) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ii) des dépenses d'intérêts, iii) des dépenses conjoncturelles en matière de chômage et iv) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

([17]) L'indicateur de croissance des dépenses fait apparaître l'incidence de ce reclassement, qui a par ailleurs un effet négligeable sur le déficit public du fait d'une augmentation comparable des recettes.

([18]) Ce chiffre représente le niveau du coût budgétaire annuel de ces mesures, compte tenu des recettes et des dépenses et, le cas échéant, déduction faite des recettes provenant de l'imposition des bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie.

([19]) Cet effet est mesuré comme étant la variation des dépenses primaires des administrations publiques, déduction faite i) de l'incidence budgétaire additionnelle des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ii) des mesures ponctuelles, iii) des dépenses conjoncturelles liées au chômage et iv) des dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union, comparée au taux moyen de croissance du PIB potentiel nominal à moyen terme (10 ans), exprimée sous la forme d'un pourcentage du PIB nominal.

(21) Malgré une légère augmentation des investissements publics en pourcentage du PIB au cours des dernières années, ceux-ci n'ont pas suivi le rythme des besoins en investissement des infrastructures, de l'éducation, de l'enseignement et de la double transition écologique et numérique. Au cours de l'année passée, les investissements au niveau fédéral sont tombés sous les niveaux d'amortissement tandis qu'au cours des deux dernières décennies, l'investissement net au niveau municipal a été négatif, ce qui a conduit à une réduction globale du stock de capital. Des freins à l'investissement subsistent. En 2023, l'investissement privé était toujours inférieur au niveau d'avant la pandémie. En particulier, la charge administrative pesant sur le déploiement de l'investissement privé reste élevée, notamment en raison du nombre de documents et d'autorisations exigés et de l'insuffisance de la numérisation. Des normes réglementaires exigeantes, des différences de réglementation entre les régions et de longues procédures d'octroi de permis entravent l'expansion de la production et des capacités d'innovation, notamment dans les secteurs de l'énergie et de la construction. Alors que le nombre de logements achevés en 2023 se situait au niveau de l'année précédente, l'investissement dans les bâtiments résidentiels a diminué au cours des trois dernières années, nonobstant la pénurie de logements. Les formes de financement de substitution sont limitées, en particulier dans le cas des innovations de nature disruptive. Les petites et moyennes entreprises (PME) continuent à dépenser peu dans le domaine de la recherche et du développement et la diffusion des technologies est limitée.

(22) Le vieillissement réduit le nombre des personnes en âge de travailler et accroit le rapport de dépendance économique des personnes âgées. En conséquence, les dépenses globales en matière de retraite devraient augmenter, ce qui génère un besoin de financement significatif. Au fil des années, une part croissante des dépenses de retraite a été financée par des subventions fédérales. Depuis 2020, cette part a absorbé plus de 100 milliards d'EUR par an, soit environ 23 % des dépenses fédérales totales. Sans changement des politiques, cette proportion devrait encore augmenter et exercer une contrainte sur les marges disponibles pour les dépenses productives. Les régimes de pension professionnelle et les régimes de retraite privés par capitalisation restent sous-utilisés. Malgré les efforts déployés pour accroître le recours aux pensions professionnelles (deuxième pilier), la couverture reste d'environ 54 %. Le projet de constitution d'un capital générationnel, qui ajoutera un pilier fondé sur la capitalisation au régime de retraite public, sera financé par la dette publique et offre de ce fait peu de possibilités d'améliorer la viabilité du système des retraites. Bien que le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans figure parmi les plus élevés de l'Union, l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite s'est quelque peu ralentie ces dernières années, et l'emploi au sein du groupe des personnes âgées de plus de 65 ans accuse un retard par rapport aux États membres de l'Union affichant les taux d'emploi les plus élevés. Cet état de fait s'explique également par les possibilités de retraite anticipée, qui accroissent encore davantage la pression sur la viabilité du système de retraite.

(23) Il est essentiel de composer un bouquet fiscal optimal aux fins d'une croissance plus durable et inclusive ainsi que d'une meilleure compétitivité. La pression fiscale exercée sur les travailleurs en Allemagne occupe la deuxième place par ordre d'importance dans l'Union. Une taxation élevée combinée à la réglementation en matière de prestations sociales décourage la réalisation d'heures supplémentaires, en particulier parmi les personnes qui perçoivent un bas salaire ou qui sont une seconde source de revenus, lesquelles sont souvent des femmes, comme le montre également la part très élevée de l'emploi à temps partiel chez les femmes qui travaillent. Cela pèse sur l'offre de main-d'œuvre et aggrave les pénuries déjà existantes en la matière. En outre, la part des taxes environnementales en Allemagne est inférieure à la moyenne de l'Union et elle va en diminuant. A contrario, les taux d'imposition des sociétés allemands (y compris la Gewerbesteuer, taxe professionnelle locale) figurent parmi les plus élevés de l'Union. Ces impôts, dans leur ensemble, forment un régime fiscal opaque et complexe. De récentes initiatives visant à revoir les règles d'amortissement et à améliorer les crédits d'impôt pour la recherche et le développement sont une manière efficace au regard des coûts d'encourager plus largement les investissements. De même, le système de taxation des entreprises pourrait être simplifié en réduisant le champ d'application des dérogations.

(24) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241, et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience prévoit un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ces réformes et ces investissements devraient permettre au pays de relever efficacement l'intégralité, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel de poursuivre la mise en œuvre rapide et efficace du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU une fois celui-ci adopté, pour renforcer la compétitivité à long terme de l'Allemagne par la double transition écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. Pour honorer les engagements du plan pour la reprise et la résilience au plus tard en août 2026, il est essentiel que l'Allemagne accélère de manière significative la mise en œuvre des réformes et des investissements, en allouant des ressources suffisantes à sa gestion. L'inclusion rapide d'un chapitre REPowerEU dans le plan pour la reprise et la résilience permettra que des réformes et des investissements supplémentaires soient financés à l'appui des objectifs stratégiques de l'Allemagne et de l'Union dans le domaine de l'énergie et de la transition écologique. Associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les

partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées demeure essentiel afin de garantir une large appropriation en vue de la bonne mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience.

(25) Dans le cadre de l'examen à mi-parcours des programmes de la politique de cohésion, conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil ([20]), l'Allemagne est tenue de réexaminer chaque programme soutenu par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen Plus (FSE +), le Fonds de cohésion et le Fonds pour une transition juste (FTC) d'ici à mars 2025, en tenant compte entre autres des défis recensés dans les recommandations par pays de 2024, ainsi que de son plan national en matière d'énergie et de climat. Cet examen constitue la base de l'allocation définitive des fonds de l'Union inclus dans chaque programme. L'Allemagne a progressé dans la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion et du socle européen des droits sociaux, mais il lui reste des défis à relever. Des disparités importantes subsistent au niveau régional en ce qui concerne l'emploi et la productivité du travail, même si certaines régions moins développées ont rattrapé progressivement leur retard en ce qui concerne ce dernier aspect. Il est essentiel d'accélérer la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion, les priorités arrêtées dans les programmes restant pertinentes. Dans le cadre de l'objectif de renforcement de la capacité administrative, il est important d'allouer des ressources suffisantes à la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion et de promouvoir la modernisation et la numérisation des autorités publiques qui en sont chargées. Afin de réduire davantage les disparités régionales en matière de compétitivité et d'emploi, il est indispensable, en vue de relever les défis posés par les transitions écologique et numérique, de renforcer la recherche, le développement et l'innovation dans toutes les régions, en particulier celles de l'Est, ainsi que d'apporter un soutien à l'éducation et la formation. Il est également nécessaire à cette fin de poursuivre la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion en ce qui concerne la double transition écologique et numérique dans les régions où sont établis des secteurs à haute performance. De même, il convient de poursuivre les investissements verts dans l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique, l'adaptation au changement climatique et l'empreinte carbone. Il reste pertinent de développer et de soutenir les activités des entreprises, en particulier des PME. La qualité et l'inclusivité de l'éducation, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie, notamment en ce qui concerne les groupes défavorisés, constituent des priorités, tout comme l'inclusion active et l'amélioration de l'employabilité. L'Allemagne pourrait également s'appuyer sur la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», établie par le règlement (UE) 2024/795 du Parlement européen et du Conseil ([21]), afin de favoriser le développement ou la production de technologies critiques dans les secteurs tels que les technologies numériques, les technologies propres et économes en ressources ainsi que les biotechnologies, et afin, également, de remédier aux pénuries de main-d'œuvre dans les secteurs en question.

(26) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union visent à répondre, l'Allemagne est confrontée à plusieurs défis supplémentaires liés à la grave pénurie de main-d'œuvre qualifiée, à la numérisation et à la transition verte. Des investissements supplémentaires dans la double transition écologique et numérique permettraient également de réduire l'écart entre le déficit d'investissement et le surplus d'épargne.

(27) La pénurie de main-d'œuvre qualifiée freine la croissance, les investissements et la double transition écologique et numérique. Environ la moitié des entreprises allemandes peinent à pourvoir les postes vacants, même à long terme. Un risque existe que les pénuries de compétences soient encore exacerbées en raison, d'une part, de la détérioration des résultats en matière d'éducation, en particulier dans les groupes défavorisés, et, d'autre part, du nombre important de jeunes en décrochage scolaire et de la faiblesse des compétences numériques élémentaires. Selon le programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE, la proportion d'élèves éprouvant des difficultés scolaires a presque doublé au cours de la dernière décennie: environ trois élèves allemands sur 10 ne possèdent pas un niveau de compétence minimal en mathématiques, et la proportion est de un sur quatre en ce qui concerne la lecture et les sciences. L'influence du milieu socio-économique et du fait d'être issu ou non de l'immigration sur les résultats scolaires s'est encore accrue. L'Allemagne affiche également l'une des proportions les plus élevées de jeunes en décrochage scolaire au niveau de l'Union et recense un nombre particulièrement élevé d'élèves nés à l'étranger. Le nouveau programme fédéral et d'État sur 10 ans, «Startchancen», qui cible principalement les élèves défavorisés, constitue un pas dans la bonne direction, mais concerne au maximum 10 % des écoles allemandes. La maîtrise de l'allemand est essentielle pour un apprentissage efficace et pour l'inclusion, ce qui souligne l'importance d'un soutien linguistique accru, en particulier pour les élèves parlant chez eux une autre langue que l'allemand. En ce qui concerne le nombre d'adultes possédant des compétences numériques de base, l'Allemagne (52,2 % en 2023) se situe sous la moyenne de l'Union (55,6 %), et les jeunes sont particulièrement à la traîne. Afin de remédier aux pénuries de main-d'œuvre, en particulier dans les secteurs de la santé et des soins de longue durée, de la

([20]) Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds Asile, migration et intégration, au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([21]) Règlement (UE) 2024/795 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la plateforme Technologies stratégiques pour l'Europe (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) no 1303/2013, (UE) no 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

construction, de l'artisanat et des services, il est nécessaire de mettre en place un meilleur enseignement des compétences de base et de renforcer les compétences des personnes peu qualifiées ainsi que des personnes issues de l'immigration peu performantes sur le marché du travail. Les résultats en matière de compétences pourraient être améliorés grâce à une collaboration plus intense entre les employeurs et les établissements de formation, au niveau sectoriel ou intersectoriel, ainsi que par un recours accru aux qualifications modulaires/de cycle court. Afin de remédier à la forte pénurie de travailleurs qualifiés, il est essentiel de fournir des efforts supplémentaires pour améliorer les résultats scolaires, en particulier des groupes défavorisés, et pour renforcer les compétences numériques.

(28) Même si l'Allemagne s'est efforcée d'améliorer le passage au numérique des services publics, la mise en œuvre reste lente, notamment en ce qui concerne le déploiement uniforme de services entièrement numériques dans l'ensemble des municipalités et des États fédéraux (*Länder*). L'Allemagne n'a pas atteint dans le délai légal national [fin 2022, loi sur l'accès en ligne (*Onlinezugangsgesetz*)], son objectif de numérisation de l'ensemble des services administratifs destinés au public et aux entreprises. Le conseil national de contrôle des normes allemand (*Normenkontrollrat*) estime que la mise en œuvre de la loi sur l'accès en ligne est inadéquate, et a considéré que les pénuries de main-d'œuvre prévues sont un risque majeur en l'absence de gains d'efficacité réalisés grâce à la numérisation. Malgré des progrès récents, la coordination et la coopération entre les différents niveaux administratifs sont insuffisantes et l'appropriation des processus qui ont été numérisés semble limitée. L'indice de référence de la Commission en matière d'administration en ligne montre que l'Allemagne est également peu performante en matière de numérisation de l'arrière-guichet de ses administrations, qui va au-delà du champ d'application de la loi sur l'accès en ligne. Afin de numériser les services de l'administration publique, il est décisif d'opérer la modernisation et la connexion de plus de 11 000 registres, après les premières étapes du plan pour la reprise et la résilience de l'Allemagne. Toutefois, peu de progrès ont été accomplis à ce jour et les dépenses en faveur de l'administration publique numérique ont été réduites.

(29) Si l'Allemagne a bien progressé dans le déploiement des connexions à haut débit en fibre optique, la couverture globale du pays (29,8 %) reste le deuxième taux le plus bas de l'Union. Le manque de connexions par fibre optique (couverture de 25,6 % des ménages) et de réseaux à très haute capacité (37,6 %) est particulièrement marqué dans les zones rurales. Les écarts entre les niveaux de couverture ont une incidence négative sur la compétitivité et entravent la croissance de la productivité, en particulier des PME. L'amélioration des conditions-cadres de déploiement du réseau, par exemple en augmentant les capacités de planification et de mise en œuvre dans le secteur public, est essentielle pour accélérer la couverture en fibre optique. La réalisation des objectifs du réseau nécessitera également d'améliorer les procédures administratives liées à la demande et à l'octroi des autorisations et de normaliser d'autres méthodes d'installation moins chronophages. La poursuite de la mise en œuvre de la stratégie allemande du gigabit pourrait remédier à ces problèmes et apporter de nouvelles améliorations. Toutefois, une attention particulière pourrait être accordée à la planification des interventions publiques de manière que ces dernières n'empêchent pas les investissements commerciaux, par exemple en augmentant la demande en ressources d'ingénierie, qui sont rares.

(30) Afin de réaliser les objectifs climatiques, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour décarboner le secteur des transports. Depuis leur instauration, les objectifs nationaux annuels en matière d'émissions sectorielles n'ont pas été atteints dans ce secteur, y compris en 2023. En outre, la réduction des émissions de carbone dans le transport routier devrait contribuer de manière significative à ce que l'Allemagne atteigne son objectif en matière de répartition de l'effort, à savoir réduire ses émissions de 50 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005. Le secteur des transports a augmenté sa consommation d'énergie finale de 6,3 % en 2023. Améliorer la fiabilité et la qualité des opérations ferroviaires et remédier aux déficits d'investissement et aux retards dans la rénovation, en particulier en ce qui concerne le fret, contribuerait à stimuler la demande de transports publics et à réduire la congestion routière. Des investissements importants seront nécessaires pour faire en sorte que le réseau ferroviaire dispose d'une capacité suffisante pour accueillir du trafic supplémentaire.

(31) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé en 2024 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation de 2024 sur la zone euro. En ce qui concerne l'Allemagne, les recommandations 1, 2 et 3 contribuent à la mise en œuvre des première, deuxième, troisième et quatrième recommandations figurant dans la recommandation de 2024 sur la zone euro.

(32) Les recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011 à la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de ses conclusions quant à l'existence de déséquilibres correspondent à la recommandation 1. Les politiques visées dans la recommandation 1 contribuent à remédier aux vulnérabilités liées à la persistance d'un excédent important de la balance courante. Les recommandations 2, 3 et 4 contribuent à donner suite à la recommandation 1 dans la mesure où des investissements plus importants sont concernés. Les actions mentionnées dans la recommandation 1 contribuent à la fois à corriger les déséquilibres et à mettre en œuvre les recommandations énoncées dans la recommandation de 2024 sur la zone euro, conformément au considérant 31,

RECOMMANDE que l'Allemagne s'attache, en 2024 et 2025:

1. à présenter son plan budgétaire et structurel à moyen terme en temps utile; conformément aux exigences du pacte de stabilité et de croissance réformé, à limiter la croissance des dépenses nettes ([22]) en 2025 à un taux compatible avec, entre autres, le placement de la dette publique sur une trajectoire descendante plausible à moyen terme et un maintien du déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité; à renforcer l'investissement public et supprimer les obstacles à l'investissement privé afin de stimuler la compétitivité; à renforcer la marge de manœuvre budgétaire pour les dépenses productives, notamment en réformant le volet «financement» du régime de retraite relevant du premier pilier; à améliorer le bouquet fiscal en vue de favoriser une croissance plus inclusive et une compétitivité durable, y compris en réduisant les freins à l'augmentation du nombre d'heures travaillées, en particulier pour les personnes apportant un second revenu;

2. à accélérer considérablement la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU une fois ce dernier adopté, en veillant à achever les réformes et les investissements au plus tard en août 2026, et à accélérer la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion, notamment en allouant des ressources suffisantes à la gestion du plan et des programmes en question; à continuer, dans le cadre de l'examen à mi-parcours des programmes de la politique de cohésion, à se concentrer sur les priorités convenues tout en prenant en considération les possibilités qu'offre la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» d'améliorer la compétitivité;

3. à remédier à la pénurie de travailleurs qualifiés, notamment en renforçant les compétences de base et les compétences numériques ainsi qu'en améliorant les résultats scolaires, y compris en améliorant la fourniture d'un soutien ciblé aux groupes défavorisés; à accélérer la numérisation de l'administration publique, notamment en augmentant la couverture géographique des services publics numériques; à stimuler davantage le déploiement de réseaux de communication numérique à très haute capacité, notamment en facilitant la mise en œuvre nécessaire de projets d'investissement privé et en mobilisant des ressources publiques si nécessaire;

4. à accélérer la décarbonation du secteur des transports, notamment en modernisant le réseau ferroviaire.

Fait à Luxembourg, le 21 octobre 2024.

Par le Conseil

Le président

NAGY I.

([22]) Aux termes de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263, on entend par «dépenses nettes», les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.