COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.5.2022
COM(2022) 606 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2022) 606 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

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 établissant la facilité pour la reprise et la résilience[3] est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience [a été] actualisée le [XX] juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

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).

(2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de la volonté commune, réaffirmée lors du sommet social de Porto de mai 2021, de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel l'Allemagne est mentionnée parmi les États membres qui devraient faire l'objet d'un bilan approfondi[4]. Le même jour, la Commission a aussi adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 5 avril 2022, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 14 mars 2022.

(3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir notamment par la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse particulièrement sur les ménages les plus vulnérables qui sont en situation de précarité énergétique ou qui sont exposés au risque de précarité énergétique. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire a été activée[5] pour la première fois, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.

(4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la réalisation des objectifs stratégiques prioritaires dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre ou sur une partie non négligeable de celles-ci. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus des recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation du plan modifié.

---

4 Règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

5 Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

(5) La clause dérogatoire générale est active depuis mars 2020[6]. Dans sa communication du 3 mars 2021[7], la Commission a indiqué que la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). La montée des incertitudes et les risques élevés de dégradation des perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, les augmentations sans précédent des prix de l'énergie et la persistance de perturbations au niveau de la chaîne d'approvisionnement justifient l'extension de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2023.

(6) Selon l'approche adoptée par le Conseil dans son avis du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité pour 2021, l'orientation budgétaire est actuellement mesurée au mieux par 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 mais en tenant compte des dépenses financées par des aides non remboursables (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme[8]. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec la transition écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national[9] (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

(7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations générales pour la conduite de la politique budgétaire en 2023 visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et, ce faisant, à renforcer la coordination des politiques[10]. La Commission a constaté que, sur la base des perspectives macroéconomiques figurant dans les prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre semble approprié en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation

---

6 Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

7 Communication de la Commission au Conseil intitulée «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire», Bruxelles, 3 mars 2021, COM(2021) 105 final.

8 Les estimations concernant l'orientation budgétaire et ses composantes qui figurent dans la présente recommandation sont établies par la Commission sur la base des hypothèses sous-tendant ses prévisions du printemps 2022. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

9 Non financées par des subventions accordées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

10 Communication de la Commission au Conseil intitulée «Orientations en matière de politique budgétaire pour 2023», Bruxelles, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

économique. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et prendre en considération les effets d'entraînement éventuels entre les pays. La Commission a invité les États membres à tenir compte de ces orientations dans leurs programmes de stabilité et de convergence. Elle s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à adapter ses orientations politiques en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.

(8) En ce qui concerne les orientations budgétaires fournies le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, de l'incertitude accrue et de nouveaux aléas baissiers, ainsi que de la hausse de l'inflation par rapport aux prévisions de l'hiver. Compte tenu de ces considérations, la réponse en matière de politique budgétaire doit consister à augmenter les investissements publics dans la transition écologique et numérique et la sécurité énergétique et à soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes résultant des effets de second tour au moyen de mesures ciblées et temporaires; la politique budgétaire doit demeurer souple, de façon à s'adapter à l'évolution rapide de la situation, et être différenciée d'un pays à l'autre en fonction de la situation budgétaire et économique de chacun, y compris en ce qui concerne l'exposition à la crise et l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

(9) Le 28 avril 2021, l'Allemagne a présenté à la Commission son plan national de relance et de résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à 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 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de l'Allemagne[11]. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise 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. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

(10) Le 2 mai 2022, l'Allemagne a présenté son programme national de réforme pour 2022 et, le 27 avril 2022, son programme de stabilité pour 2022, respectant les délais fixés à l'article 4 du règlement (CE) nº 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 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.

(11) La Commission a publié le rapport 2022 pour l'Allemagne[12] le 23 mai 2022. Dans ce rapport, elle a évalué les progrès accomplis par l'Allemagne dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et

[11] Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Allemagne (ST 10158/2021; ST 10158/2021 ADD).

[12] COM(2022) 607 final du 23.5.2022.

2021 et dressé le bilan de la mise en œuvre, par l'Allemagne, du plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès réalisés par l'Allemagne dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'UE 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.

(12) La Commission a réalisé un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour l'Allemagne et publié ses résultats le 23 mai 2022[13]. Elle est parvenue à la conclusion que l'Allemagne connaissait des déséquilibres macroéconomiques. Les vulnérabilités sont, en particulier, liées à la persistance d'un important excédent de la balance courante, qui reflète la faiblesse de l'investissement par rapport à l'épargne et a des répercussions à l'échelle transfrontière.

(13) Le 27 avril 2022, l'Allemagne a présenté un nouveau projet de plan budgétaire pour 2022. La Commission a rendu un avis sur ce plan conformément à l'article 7 du règlement (UE) nº 473/2013.

(14) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE. Ce rapport examine la situation budgétaire de l'Allemagne, le déficit public de celle-ci ayant dépassé en 2021 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Il y est conclu que le critère du déficit n'a pas été rempli. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission n'a pas proposé l'ouverture de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022 et réexaminera s'il convient de proposer l'ouverture d'une telle procédure à l'automne 2022.

(15) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à l'Allemagne de prendre en 2020 et 2021, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Il a également recommandé aux autorités allemandes de mener, lorsque les conditions économiques le permettaient, des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. Sur la base des données validées par Eurostat, le déficit public de l'Allemagne est passé de 4,3 % du PIB en 2020 à 3,7 % en 2021. Les mesures budgétaires prises par l'Allemagne ont soutenu la reprise économique en 2021, tandis que les mesures d'aide d'urgence temporaires sont passées de 2,7 % du PIB en 2020 à 4,2 % en 2021. Les mesures prises par l'Allemagne en 2021 sont conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 sont, pour la plupart, temporaires ou accompagnées de mesures de compensation. Par ailleurs, certaines des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement au cours de la période 2020-2021 n'étaient ni temporaires, ni accompagnées de mesures de compensation; ces mesures consistaient pour l'essentiel en une augmentation des prestations familiales, telles que les allocations familiales et l'abattement pour enfant à

[13] COM(2022) 600 final et SWD(2022) 629 final du 23.5.2022.

charge, ainsi qu'en des possibilités d'amortissement accrues. Sur la base de données validées par Eurostat, la dette publique représentait 69,3 % du PIB en 2021.

(16) Le scénario macroéconomique sous-tendant les projections budgétaires du programme de stabilité pour 2022 est optimiste pour 2022 et réaliste pour la suite. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 3,6 % en 2022 et de 2,3 % en 2023. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel plus faible, soit 1,6 %, en 2022, et similaire, soit 2,4 %, en 2023. Cette différence s'explique principalement par des dates butoirs différentes pour ce qui est des projections, soit, dans le cas du programme de stabilité, des dates antérieures au début de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, alors que les perspectives de croissance pour 2022 étaient encore plus optimistes. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement estime que le déficit nominal se maintiendra à 3,75 % du PIB en 2022 et qu'il tombera à 2 % en 2023. Le niveau similaire de 2022 s'explique principalement par la poursuite des mesures d'urgence liées à la pandémie, l'augmentation des dépenses militaires et les mesures mises en place pour lutter contre la hausse des prix de l'énergie en réaction à la guerre en Ukraine, ainsi que par les dépenses et investissements supplémentaires consentis en faveur de la transition écologique. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 66,75 % en 2022 et à 65,75 % en 2023. Sur la base des mesures stratégiques connues à la date butoir des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur un déficit public de 2,5 % du PIB en 2022 et de 1,0 % du PIB en 2023. Ce déficit est inférieur à celui que prévoit le programme de stabilité pour 2022 en ce qui concerne 2022 et 2023, en raison principalement de projections de recettes fiscales légèrement moins élevées, fondées sur des calculs prudents effectués en novembre 2021, et d'anticipations plus optimistes dans le programme concernant l'octroi de subventions et la réalisation d'investissements publics. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur un ratio de la dette publique au PIB similaire en 2022, soit 66,4 %, et inférieur en 2023, soit 64,5 %. La différence est due à une différence similaire dans le déficit prévu.

Sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance potentielle de la production à moyen terme (sur dix ans) est estimée à 1,1 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui sont susceptibles de stimuler la croissance potentielle de l'Allemagne.

(17) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises dans le contexte de la crise de la COVID-19, de sorte que les mesures d'aide d'urgence temporaires devraient passer de 4,2 % du PIB en 2021 à 1,2 % en 2022. Les mesures adoptées afin de contrer les répercussions économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimées à 0,7 % du PIB en 2022 et devraient être progressivement supprimées en 2023, ont une incidence en termes de déficit public[14]. Ces mesures consistent principalement à octroyer des subventions ciblées pour les frais de chauffage, à tendre vers la suppression de la taxe sur les énergies renouvelables [*EEG-Umlage* (prélèvement EEG)] et vers une augmentation de la déduction fiscale accordée

[14] Ces données chiffrées représentent le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et les dépenses courantes, ainsi que, le cas échéant, les mesures relatives aux dépenses en capital.

pour les frais de transport entre le domicile et le lieu de travail (*Pendlerpauschale*), à diminuer la taxe énergétique sur les combustibles pour une durée de 3 mois, à procéder au versement unique d'une somme forfaitaire portant sur le prix de l'énergie (*Energiepreispauschale*) et d'un supplément pour chaque enfant, ainsi que d'une somme forfaitaire accordée aux bénéficiaires d'aides sociales, et à permettre l'achat à prix réduit de titres de transport donnant accès aux transports publics locaux durant trois mois. Ces mesures ont été présentées comme ayant un caractère temporaire. Toutefois, si les prix de l'énergie restent élevés en 2023, certaines de ces mesures pourraient être maintenues. Certaines d'entre elles ne sont pas ciblées, telles que l'augmentation des indemnités versées pour les frais de transport entre le domicile et le lieu de travail et la réduction de la taxe énergétique sur les carburants. Le déficit public est également affecté par les coûts liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui devraient représenter, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, 0,1 % du PIB en 2022 et 0,2 % en 2023[15], ainsi qu'à l'augmentation du coût des dépenses militaires, de l'ordre de 0,4 % du PIB en 2022 et de 0,5 % du PIB en 2023.

(18) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé à l'Allemagne[16] de maintenir en 2022 une orientation budgétaire favorable, et notamment l'impulsion donnée par la facilité pour la reprise et la résilience, et de préserver les investissements financés au niveau national. Il a également recommandé aux autorités allemandes de mener, lorsque les conditions économiques le permettraient, des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité budgétaire à moyen terme, tout en renforçant les investissements afin de stimuler le potentiel de croissance.

(19) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission et des informations figurant dans le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste et représenter - 1,6 % du PIB, conformément aux recommandations du Conseil[17]. L'Allemagne prévoit de continuer à soutenir la reprise en utilisant la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, conformément à la recommandation du Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait rester stable par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,2 point de pourcentage en 2022[18]. L'Allemagne prévoit par conséquent de préserver

---

15 Le nombre total de personnes déplacées en provenance d'Ukraine et arrivant dans l'UE devrait progressivement atteindre les 6 millions d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée d'après l'ampleur de la diaspora existante, la population relative de l'État membre d'accueil et la répartition effective des personnes déplacées en provenance d'Ukraine dans l'ensemble de l'UE en mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, en tenant compte à la fois des transferts en espèces auxquels ces personnes pourraient avoir droit et des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

16 Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2021, JO C 304 du 29.7.2021, p. 18.

17 Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (à un déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

18 D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,1 point de pourcentage du PIB.

les investissements financés au niveau national, conformément à la recommandation du Conseil. Par ailleurs, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,5 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste important inclut l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,7 % du PIB), ainsi que les coûts liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB), tandis que les dépenses supplémentaires consenties en faveur de la transition écologique (0,2 % du PIB) devraient également contribuer à la croissance des dépenses courantes nettes.

(20) Pour 2023, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une orientation budgétaire de 0,6 % du PIB, dans l'hypothèse de politiques inchangées[19]. Selon les projections, l'Allemagne devrait continuer à utiliser les subventions octroyées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 afin de financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait diminuer de 0,1 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,1 point de pourcentage en 2023[20]. Par ailleurs, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet restrictif de 0,7 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Il s'agit notamment de l'incidence de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,7 % du PIB) et aux coûts supplémentaires liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,05 % du PIB) par rapport à 2022.

(21) Le programme de stabilité pour 2022 prévoit une diminution progressive du déficit public, qui devrait s'établir à 1,75 % du PIB en 2024 et à 1 % d'ici à 2025. Ces projections tablent sur une augmentation des recettes publiques en pourcentage du PIB, tandis que les dépenses publiques en pourcentage du PIB devraient rester relativement stables. Le programme prévoit une diminution du ratio de la dette publique au PIB en 2025, qui s'établira à 65,75 % en 2024 et à 65 % en 2025. Selon l'analyse de la Commission, les risques pesant sur la viabilité de la dette semblent faibles à moyen terme.

(22) Le vieillissement de la population et le resserrement du marché du travail auront une incidence majeure sur l'Allemagne au cours des prochaines années. L'âge légal de départ à la retraite passera à 67 ans en 2031, mais des ajustements supplémentaires sont nécessaires pour garantir la viabilité du système de retraite à long terme. Il convient également de renforcer les incitations au travail compte tenu du resserrement du marché du travail. L'engagement du gouvernement de continuer à appliquer un taux maximal de cotisation au régime pension et un taux minimal de remplacement du

[19] Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

[20] Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre.

revenu [*Doppelte Haltelinie* (deux lignes d'arrêt)] nécessite des transferts budgétaires importants, ce qui alourdit encore la charge pesant sur les jeunes générations. Les retraites privées subventionnées par l'État (*Riester-Rente*) ne sont pas parvenues à jouer un rôle important dans la composition des régimes de retraite. Les rendements sont faibles et les coûts administratifs élevés. Les travailleurs à bas salaire, en particulier, ne peuvent pas se constituer une épargne-retraite suffisante.

(23) Le système fiscal s'appuie dans une très large mesure sur des prélèvements obligatoires sur le travail, tandis que les assiettes fiscales qui sont moins préjudiciables à la croissance inclusive demeurent sous-exploitées. La pression fiscale sur le travail enregistrée en Allemagne est l'une des plus élevées de l'UE. Elle entraîne une diminution des salaires nets et décourage l'augmentation du temps de travail au sein de certains groupes, tels que les travailleurs à bas salaire et à salaire moyen et les seconds pourvoyeurs de revenus; cela va à l'encontre d'une meilleure utilisation du potentiel de travail, même lorsqu'une pénurie de main-d'œuvre menace. Les recettes tirées des taxes environnementales sont relativement faibles, tandis que les subventions préjudiciables à l'environnement (y compris les réductions fiscales et les exonérations fiscales) compromettent les objectifs en matière de viabilité environnementale et font échec à la décarbonation, à l'efficacité énergétique et au déploiement des énergies renouvelables.

(24) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et au critère 2.2 de l'annexe V du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements se renforçant mutuellement, qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026 et qui permettront de relever l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays qui ont été adressées à l'Allemagne par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020 et qui viennent d'ajouter aux éventuelles recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan. Le plan pour la reprise et la résilience permet en particulier de répondre à la nécessité de stimuler les investissements publics et privés dans, notamment, la transition écologique et numérique, les transports durables, des systèmes énergétiques propres, efficaces et intégrés, la numérisation de l'administration publique et des services de santé, l'éducation, ainsi que la recherche et l'innovation.

(25) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de l'Allemagne devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures mises en place en vue de la réalisation des objectifs climatiques en Allemagne représentent 42 % de l'enveloppe totale du plan, contre 52 % pour ce qui est des mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera l'Allemagne à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure essentielle pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

(26) Le 4 avril 2022, l'Allemagne a présenté des documents de programmation de la politique de cohésion[21] pour les 15 programmes du Fonds européen de développement régional, les 16 programmes du Fonds social européen plus et un programme mixte du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen plus. Le 19 avril 2022, la Commission a approuvé l'accord de partenariat avec l'Allemagne sur l'utilisation des fonds de la politique de cohésion conformément au règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021, l'Allemagne a tenu compte des recommandations par pays dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable à l'amélioration de l'efficacité et à la maximisation de la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds avec les autres instruments et fonds de l'Union. La réussite de la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement, de façon à soutenir la transition écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

(27) Au-delà des défis économiques et sociaux visés dans le plan pour la reprise et la résilience, l'Allemagne accuse toujours du retard en ce qui concerne le déploiement du haut débit à très haute capacité dans les zones rurales, où des investissements plus importants pourraient améliorer la croissance de la productivité et remédier au déséquilibre entre l'épargne et l'investissement. Dans l'ensemble, l'Allemagne a considérablement amélioré la couverture par un réseau haut débit à très haute capacité au cours de l'année écoulée et dépasse actuellement la moyenne de l'UE. Toutefois, dans les zones rurales, cette couverture était de 22,5 %, soit moins que la moyenne de l'UE, qui est de 37,1 %. Par ailleurs, seuls 15,4 % des ménages ont accès à une connexion par fibre optique (contre 50 % en moyenne dans l'UE), ce qui place l'Allemagne parmi les États membres dans lesquels la couverture du réseau de fibre optique est la plus faible, alors que cette couverture est d'au moins 85 % dans les cinq États membres les plus performants. L'absence de connexion par fibre optique est plus marquée dans les zones rurales (11,3 %, contre 33,8 % en moyenne dans l'UE). Cela freine la croissance de la productivité, et en particulier celle des petites et moyennes entreprises, dont beaucoup sont établies dans des zones rurales et semi-rurales. L'expansion du haut débit et la 5G ne sont pas couvertes par le plan pour la reprise et la résilience pour l'Allemagne. Il existe des programmes aux niveaux fédéral et régional visant à améliorer la connectivité dans les zones grises, ainsi que la connectivité mobile dans les zones blanches. L'accord de coalition fixe des objectifs ambitieux en ce qui concerne la disponibilité de la fibre optique et de la 5G à l'échelle nationale pour tous les ménages allemands, mais le délai de mise en œuvre doit encore être précisé. L'amélioration des capacités de planification et de gestion du secteur privé en matière de génie civil, ainsi que de planification et de gestion de la mise en œuvre au sein du secteur public sera cruciale en vue d'une mise en œuvre en temps utile. La réalisation des objectifs nécessitera également d'améliorer les procédures de

[21] 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.

demande et d'octroi d'autorisations, ainsi que la normalisation d'autres techniques d'installation moins longues.

(28) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union européenne de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, il est procédé actuellement au recensement des projets, investissements et réformes les plus adaptés aux niveaux des États membres, des régions et de l'UE, en concertation avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.

(29) L'Allemagne est confrontée à des difficultés liées à sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles et des importations d'énergie en provenance de Russie, ainsi qu'aux conditions-cadres applicables aux investissements dans un système énergétique durable pleinement intégré. Selon les données de 2020, sa dépendance à l'égard des importations de gaz en provenance de Russie est particulièrement élevée (65 %[22]) et supérieure à la moyenne de l'UE (44 %). La dépendance envers les importations de pétrole provenant de Russie est également supérieure à la moyenne de l'UE (34 % en Allemagne, contre 26 % en moyenne dans l'UE)[23]. Plus de la moitié du bouquet énergétique de l'Allemagne est constituée par le gaz (26 %) et le pétrole (35 %). Cette dépendance a des implications directes pour l'industrie allemande, qui représente 35 % de la consommation finale de gaz naturel. Des avancées plus rapides sont cruciales en ce qui concerne le développement des réseaux de transport et de distribution et le déploiement des énergies renouvelables pour pouvoir relever ces défis, atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie et stimuler les investissements par rapport à l'épargne. Des efforts accrus doivent être déployés en vue de diversifier les sources d'énergie et les voies d'approvisionnement énergétique en utilisant toutes les sources d'énergie décarbonées disponibles grâce, notamment, au déploiement de l'électricité et du gaz renouvelables, y compris l'hydrogène propre, et du gaz naturel liquéfié. Les investissements réalisés dans de nouveaux réseaux et infrastructures gaziers devraient, dans la mesure du possible, avoir un caractère pérenne, de façon à faciliter leur viabilité à long terme grâce à la détermination de nouvelles utilisations futures pour les combustibles durables. L'Allemagne devra encore revoir à la hausse ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'augmentation de la part des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique afin de se conformer aux objectifs du paquet «Ajustement à l'objectif 55». Des efforts doivent être consentis afin d'accélérer la décarbonation de l'industrie, d'améliorer les options en matière de flexibilité et la réaction des consommateurs d'énergie face à la variation des prix, ainsi que de renforcer l'intégration du système énergétique[24]. Des mesures devraient également être prises en vue d'accroître l'efficacité énergétique et de réduire la consommation d'énergie, ainsi que d'accélérer la décarbonation du parc immobilier

---

22 Selon des données récentes du ministère fédéral allemand des affaires économiques et de l'action pour le climat, la part des importations totales de gaz est tombée à 35 %.

23 Eurostat (2020), Part des importations russes dans les importations totales de gaz naturel et de pétrole brut. Aux fins de la détermination de la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations provenant de pays tiers. Pour l'Allemagne, les importations totales incluent les échanges intra-UE. Le pétrole brut n'englobe pas les produits pétroliers raffinés.

24 L'intégration du système énergétique relie les différents vecteurs énergétiques les uns aux autres, ainsi qu'aux secteurs d'utilisation finale.

et du secteur des transports, qui, en 2021, n'ont pas atteint les objectifs nationaux annuels en matière d'émissions qui leur avaient été fixés. Un recours accru à la mobilité partagée et à des transports publics durables peut réduire la consommation de combustibles fossiles. Le développement des réseaux d'électricité allemands a accusé des retards importants. Les principaux obstacles résident notamment dans la complexité et la longueur des procédures de planification, d'autorisation et de recours. En raison des retards enregistrés pour ce qui est du développement des réseaux d'électricité, il a été nécessaire de procéder à un délestage de la production d'énergie renouvelable dans certaines régions. Ces retards affectent en outre considérablement les réseaux des États membres voisins, car la capacité du réseau allemand n'est pas suffisante pour transporter les volumes d'électricité échangés dans les zones tarifaires respectives. Le gouvernement s'est engagé à porter la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité à 80 % d'ici à 2030 et à près de 100 % d'ici à 2035. Toutefois, le déploiement des énergies renouvelables, et en particulier de l'énergie éolienne terrestre, a enregistré un net ralentissement au cours des dernières années en raison de la persistance d'entraves à la mise en œuvre. La suppression de ces entraves suppose notamment de prendre des mesures afin de résoudre rapidement les conflits concernant l'affectation des sols, d'assouplir les règles en matière de distances minimales, d'améliorer l'utilisation de l'aménagement du territoire en vue de la détermination de zones permettant le déploiement de l'énergie éolienne, ainsi que de faciliter l'obtention des permis. L'acceptation au niveau local peut être améliorée, notamment grâce à la simplification du processus de consultation, à une participation plus importante des citoyens et au partage des bénéfices dans le cadre des projets. Le développement des énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique permettront non seulement de réduire la dépendance à l'égard des importations d'énergie, mais aussi de réduire sensiblement les prix de l'énergie. Enfin, la participation à la coopération transfrontière dans le domaine de l'énergie peut encore être renforcée, et la flexibilité et la capacité de flux inversé peuvent être accrues en ce qui concerne l'interconnexion existante.

(30) Bien que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et l'abandon des combustibles fossiles génère d'importants coûts de restructuration dans plusieurs secteurs, l'Allemagne peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion afin d'atténuer l'incidence socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Elle peut aussi se tourner vers le Fonds social européen plus afin d'améliorer les perspectives d'emploi et de renforcer la cohésion sociale.

(31) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis[25] est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

(32) 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 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. Pour l'Allemagne, cela se traduit en particulier dans les recommandations mentionnées aux points 1, 2 et 3 ci-dessous.

[25] Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

(33) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2022 et le programme de stabilité pour 2022. Les recommandations figurant aux points 1, 2, 3 et 4 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011. Les recommandations 1, 2 et 3 contribuent également à la mise en œuvre des recommandations pour la zone euro, et en particulier de la première et de la quatrième de ces recommandations. Les politiques budgétaires mentionnées dans la recommandation figurant au point 1 et les politiques visées dans les recommandations figurant aux points 2, 3 et 4 contribuent notamment à corriger les déséquilibres liés à l'excédent de la balance courante en ce qui concerne les investissements plus importants,

RECOMMANDE que l'Allemagne s'attache, en 2022 et 2023:

1. à veiller à ce que la croissance des dépenses courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre, compte tenu de la poursuite du soutien temporaire et ciblé apporté aux ménages et aux entreprises les plus vulnérables face aux hausses des prix de l'énergie, ainsi qu'aux personnes fuyant l'Ukraine; à être prête à adapter les dépenses courantes en fonction de l'évolution de la situation; à accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience, au plan REPowerEU et à d'autres fonds de l'UE; à poursuivre au-delà de 2023 une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme; à rendre le bouquet fiscal plus efficient et plus favorable à une croissance plus inclusive et plus durable, notamment en exploitant les possibilités offertes par la fiscalité environnementale et immobilière; à garantir la viabilité à long terme du système des retraites;

2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à finaliser rapidement les négociations avec la Commission concernant les documents de programmation de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 en vue d'entamer leur mise en œuvre;

3. à supprimer les obstacles à l'investissement et à encourager les investissements dans les réseaux de communication numériques à très haute capacité;

4. à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles et à diversifier les importations de ceux-ci en améliorant l'efficacité énergétique, en encourageant les économies d'énergie, en diversifiant les sources et les voies d'approvisionnement énergétique, en supprimant les goulets d'étranglement en matière d'investissement, en poursuivant la simplification des procédures d'autorisation, en stimulant les investissements en faveur du déploiement des réseaux d'électricité et des énergies renouvelables et en accélérant ce déploiement, ainsi qu'en réalisant de nouvelles avancées en ce qui concerne la participation à la coopération transfrontière dans le domaine de l'énergie.

Fait à Bruxelles,

Par le Conseil
Le président