

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

**concernant le programme national de réforme de Malte pour 2011 et portant avis du Conseil
concernant le programme de stabilité actualisé de Malte pour la période 2011-2014**

(2011/C 215/04)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques⁽¹⁾, et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui consacre l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et marque le début du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux

efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programmes national de réforme.

- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 28 avril 2011, Malte a présenté son programme national de réforme pour 2011 et, le 29 avril 2011, son programme de stabilité actualisé pour 2011, qui couvre la période 2011-2014. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) Lorsque la crise économique a frappé, les exportations et les investissements se sont effondrés et le PIB réel a reculé de 3,4 % en 2009. L'emploi, soutenu notamment par des aides publiques, n'a subi qu'une contraction modérée. À la faveur d'une reprise sensible des exportations et des investissements des entreprises, Malte a enregistré un net redressement de son activité économique en 2010, ainsi qu'une légère baisse du chômage. Eu égard à l'importance de la dette publique (61,5 % du PIB en 2008), les autorités n'ont pas engagé de plan de relance budgétaire d'envergure, et le déficit public de 2009 (3,7 % du PIB) est resté en deçà de la moyenne pour l'ensemble de la zone euro. En 2010, le déficit public et le taux d'endettement sont demeurés globalement stables.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est légèrement optimiste, notamment pour les dernières années de la période du programme de stabilité. Le programme de stabilité prévoit que le déficit public, de 3,6 % du PIB en 2010, repassera en 2011 sous la valeur de référence établie par le traité. Par la suite, la progression vers l'objectif à moyen terme (OMT) d'équilibre structurel sera étayée par un engagement en faveur d'un assainissement durable, axé dans une large mesure sur les dépenses. Toutefois, selon le programme de stabilité, l'OMT ne devrait pas être atteint avant la fin de la période du programme de stabilité. Après avoir culminé à 68 % du PIB en 2010, le taux d'endettement devrait, selon les prévisions, revenir à 63,7 % en 2014 grâce à un solde primaire positif et en progression. L'effort annuel moyen d'ajustement structurel pour la période 2012-2014, tel que calculé par la Commission, est globalement conforme au pacte de stabilité et de croissance. Les résultats budgétaires pourraient toutefois manquer les objectifs fixés en raison de l'éventuel dérapage des

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

- dépenses, et compte tenu de l'absence d'informations sur les mesures devant étayer l'effort d'assainissement après 2011.
- (9) La poursuite de l'assainissement budgétaire en vue d'atteindre l'OMT est un enjeu majeur pour Malte. Le budget 2011 prévoit certes des mesures de correction du déficit excessif en 2011, mais des mesures supplémentaires seraient nécessaires en cas de dérapage. La crédibilité de la stratégie d'assainissement à moyen terme, qui n'est pas encore étayée par des mesures concrètes, pourrait être renforcée par un cadre budgétaire pluriannuel plus rigoureux. L'une des principales faiblesses est la nature non contraignante des objectifs pluriannuels, dont découle un horizon de planification budgétaire relativement court. Le programme de stabilité indique que l'introduction d'une règle de dépenses est envisagée.
- (10) Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque quant à la viabilité à long terme des finances publiques paraît élevé, compte tenu du fait que l'incidence budgétaire à long terme du vieillissement de la population, notamment des retraites, est, à Malte, nettement supérieure à la moyenne de l'Union. De plus, la participation des travailleurs âgés au marché du travail est très faible du fait de l'âge de départ à la retraite, qui reste relativement peu élevé, du recours fréquent aux dispositifs de retraite anticipée et de la très faible participation des femmes âgées. La réforme des retraites de 2006 a abordé la question de la viabilité en prévoyant un relèvement, toutefois très progressif, de l'âge de la retraite et s'est employée à résoudre la question de l'adéquation des pensions futures, notamment par des mécanismes d'indexation plus généreux et l'introduction d'une pension minimale garantie. Le programme national de réforme fait état de la consultation en cours sur les nouvelles mesures de réforme des retraites proposées par le groupe de travail ad hoc (*Pensions Working Group*), parmi lesquelles l'établissement d'une corrélation explicite entre l'âge de départ à la retraite et l'espérance de vie ainsi que l'introduction, dans le système de retraite, d'un deuxième pilier obligatoire et d'un troisième pilier facultatif. Cela étant, il n'établit aucune stratégie globale de vieillissement actif pour accompagner les modifications législatives en cours ou prévues. Le travail non déclaré constitue un risque pour la viabilité des finances publiques à long terme. Les pouvoirs publics présentent des mesures destinées à résoudre ce problème dans le programme national de réforme mais ne formulent aucune proposition en vue de modifier le système socio-fiscal pour valoriser le travail. Eu égard au taux d'emploi des femmes à Malte, le plus faible de l'Union, la stimulation de la participation des femmes au marché du travail apparaît comme un autre enjeu majeur pour le pays. Dans le programme national de réforme, les pouvoirs publics ont exposé un grand nombre de mesures spécifiquement axées sur les femmes et l'emploi, dont l'application et l'incidence devraient être évaluées en 2012.
- (11) Ces dernières années, Malte a connu un important mouvement de restructuration industrielle qui a entraîné le remplacement d'activités manufacturières traditionnelles à forte intensité de main-d'œuvre par de nouvelles activités à forte valeur ajoutée. Il en est résulté un décalage entre la demande et l'offre de compétences sur le marché du travail, qui a mis au jour la nécessité de doter les nouveaux secteurs des compétences requises, notamment à travers l'enseignement supérieur, pour tenter de diversifier davantage le tissu économique de Malte.
- (12) Malte affiche le plus fort taux d'abandon scolaire de l'Union, soit 36,8 % en 2009, contre une moyenne de 14,4 % dans l'Union. La proportion des diplômés de l'enseignement supérieur (ou équivalent) chez les 30-34 ans y est également faible (21,1 % contre 32,3 % en moyenne dans l'Union en 2009). Les pouvoirs publics entendent, à l'horizon 2020, ramener le taux d'abandon scolaire à 29 % et porter à 33 % la part des 30-34 ans diplômés de l'enseignement supérieur ou équivalent. En 2011, Malte a introduit des mesures destinées à orienter les jeunes menacés par le décrochage scolaire vers des carrières intéressantes par le biais de la formation professionnelle ou de programmes d'enseignement de la deuxième chance.
- (13) Malte est l'un des rares États membres à disposer d'un mécanisme généralisé d'indexation des salaires. Les augmentations salariales, dictées par un dispositif d'ajustement au coût de la vie (*Cost of Living Adjustment — COLA*), suivent l'évolution antérieure de l'inflation, mais sont proportionnellement plus élevées en bas de l'échelle des salaires. L'effet combiné du salaire minimal et de ce mécanisme d'ajustement pourrait détériorer encore la compétitivité des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Cet aspect est d'autant plus pertinent que les récentes augmentations des prix de l'énergie pourraient entraîner une spirale inflationniste.
- (14) Malte dépend presque entièrement des importations de pétrole pour couvrir ses besoins énergétiques, ce qui rend l'économie vulnérable aux variations des cours. Conjugée au caractère inadéquat du système énergétique maltais, cette dépendance pourrait nuire à la création d'entreprises et à la compétitivité des petites et moyennes entreprises. L'exploitation du potentiel des énergies renouvelables présenterait le double avantage d'améliorer la compétitivité et d'atteindre les objectifs en matière d'énergie et de climat. Les informations fournies par le programme national de réforme sur les mesures en matière énergétique sont néanmoins limitées, et il est donc difficile d'en évaluer la faisabilité et l'efficacité économique.
- (15) Malte a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ceux-ci portent sur deux volets du pacte, à savoir la compétitivité et la viabilité des finances publiques. Sur le plan budgétaire, ces engagements concernent le renforcement de la responsabilisation et l'amélioration de la transparence du cadre budgétaire, ainsi que l'introduction envisagée de mécanismes pour accroître la discipline en matière d'exécution budgétaire. Concernant la productivité, les mesures ont notamment trait à l'amélioration de l'environnement dans lequel évoluent les entreprises et des conditions de financement dont celles-ci bénéficient, ainsi qu'au renforcement de la concurrence dans les services, en particulier dans les télécommunications. Bien qu'ils figurent dans le programme national de réforme, les engagements au titre du pacte pour l'euro plus ne portent pas sur l'emploi et la stabilité financière. Les pouvoirs publics mettent l'accent sur l'accroissement de la productivité, sans toutefois reconnaître que l'actuel mécanisme d'indexation des salaires

nuit à la compétitivité de l'économie maltaise. Les engagements au titre du pacte pour l'euro plus ont été évalués et pris en compte dans les recommandations.

- (16) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme de Malte ainsi que les engagements pris par ce pays dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable à Malte, mais aussi de leur conformité aux règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. À la lumière de cette évaluation, la Commission considère que, bien que la démarche prévue sur la voie de l'OMT soit appropriée, des risques importants pèsent sur la stratégie d'assainissement budgétaire du fait que celle-ci n'est pas étayée par des mesures concrètes et qu'un dérapage des dépenses, comme il s'en est déjà produit par le passé, ne peut être exclu. En outre, il est possible que la nature non contraignante du cadre budgétaire à moyen terme ne favorise pas la discipline budgétaire. Le coût à long terme relativement élevé du vieillissement de la population, notamment les dépenses de retraite, constitue un risque pour la viabilité des finances publiques de Malte. Le programme national de réforme recense les principaux enjeux structurels auxquels l'économie maltaise est confrontée; il paraît cependant opportun d'accorder une plus grande attention à certaines problématiques, notamment une meilleure utilisation du potentiel de main-d'œuvre, un réexamen et la prise de mesures nécessaires pour réformer le mécanisme de fixation des salaires afin d'assurer une plus grande cohérence entre l'évolution des rémunérations et celle de la productivité, ainsi que la diversification énergétique.
- (17) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 16 février 2010 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de stabilité de Malte, et les recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous, en particulier, reflètent son avis⁽¹⁾. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de Malte,

RECOMMANDE que Malte s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. assurer la correction du déficit excessif en 2011, conformément aux recommandations au titre de la procédure concer-

nant les déficits excessifs, prévoir des mesures supplémentaires pour parer à d'éventuels dérapages et adopter des mesures concrètes pour étayer l'objectif en matière de déficit fixé pour 2012; ramener le taux d'endettement sur une trajectoire descendante et assurer des progrès adéquats vers l'OMT; dans l'optique d'un renforcement de la crédibilité de la stratégie d'assainissement budgétaire à moyen terme, définir les mesures générales requises à partir de 2013, inscrire les objectifs budgétaires dans un cadre pluriannuel contraignant fondé sur des règles et améliorer la surveillance de l'exécution budgétaire;

2. prendre des mesures pour garantir la viabilité du système de retraite, notamment en accélérant le relèvement progressif de l'âge de départ à la retraite, qu'il convient de corréler avec l'espérance de vie; accompagner le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite d'une stratégie globale de vieillissement actif, décourager le recours aux dispositifs de retraite anticipée et encourager l'épargne-retraite privée;
3. axer davantage les acquis de l'enseignement sur les besoins du marché du travail, notamment en déployant des efforts supplémentaires pour l'amélioration de l'accès à l'enseignement supérieur, ainsi qu'en renforçant l'efficacité du système de formation professionnelle; prendre des mesures supplémentaires pour réduire le taux d'abandon scolaire en déterminant, en analysant et en mesurant ses causes d'ici à 2012 ainsi qu'en établissant un mécanisme pour le suivi régulier de l'efficacité de ces mesures et la communication régulière des données y afférentes;
4. réexaminer et prendre les mesures nécessaires pour réformer, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le mécanisme de négociation et d'indexation des salaires, afin que la progression des salaires reflète plus justement l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité;
5. multiplier les efforts pour réduire la dépendance de Malte vis-à-vis des importations de pétrole, en mettant l'accent sur l'investissement dans les énergies renouvelables et en exploitant pleinement les fonds de l'Union disponibles pour améliorer les infrastructures et favoriser l'efficacité énergétique.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.