

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 9 juillet 2013

**concernant le programme national de réforme de Malte pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour la période 2012-2016**

(2013/C 217/15)

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 <sup>(1)</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques <sup>(2)</sup>, et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

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 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour l'emploi et la croissance fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté 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 <sup>(3)</sup>, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, au niveau national, de l'Union et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.

- (4) Le 10 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation <sup>(4)</sup> relative au programme national de réforme de Malte pour 2012 et a émis un avis sur le programme de stabilité de Malte pour la période 2012-2015.

- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2013 de coordination des politiques économiques. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte dans lequel Malte a été mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

- (6) Le Parlement européen est dûment associé au semestre européen, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 et, le 7 février 2013, il a adopté une résolution sur l'emploi et les aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2013 et une résolution sur la contribution à l'examen annuel de la croissance 2013.

- (7) Le 14 mars 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

- (8) Le 10 avril 2013, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant Malte, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que Malte connaît des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et exigent l'adoption de mesures. En particulier, l'évolution du secteur bancaire et du marché immobilier justifient une surveillance étroite. La soutenabilité à long terme des finances publiques requiert une attention particulière au niveau de l'action des pouvoirs publics.

- (9) Le 30 avril 2013, Malte a présenté son programme national de réforme pour 2013 et son programme de

<sup>(1)</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

<sup>(3)</sup> Maintenu pour 2013 par la décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 118 du 30.4.2013, p. 21).

<sup>(4)</sup> JO C 219 du 24.7.2012, p. 61.

stabilité pour la période 2012-2016. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

- (10) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible. Le 4 décembre 2012, le Conseil a abrogé sa décision sur l'existence d'un déficit excessif à Malte<sup>(1)</sup> à la suite de la correction de ce déficit en 2011, correction qui, selon les prévisions de l'automne 2012 des services de la Commission, présentait un caractère durable. En 2012, Malte a toutefois enregistré un déficit public de 3,3 % du PIB, ce qui est de nouveau supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB. L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité est de réduire graduellement le déficit de 3,3 % du PIB en 2012 à 0,8 % du PIB en 2016 et d'approcher ainsi progressivement de l'objectif à moyen terme (OMT). Le programme de stabilité confirme l'OMT, à savoir l'équilibre budgétaire en termes structurels, un objectif plus ambitieux que celui requis par le pacte de stabilité et de croissance, mais il n'est pas prévu qu'il soit atteint au cours de la période couverte par le programme de stabilité. L'objectif de déficit pour 2013 fixé dans le programme de stabilité s'appuie sur une croissance relativement élevée des recettes fiscales, ce qui ne paraît pas s'expliquer entièrement par le scénario macroéconomique sous-jacent. En outre, cet objectif ne s'appuie pas suffisamment sur des mesures détaillées, cette observation valant aussi pour les années suivantes. Par conséquent, la variation du solde structurel (recalculé) prévu est beaucoup plus élevée que dans les prévisions des services de la Commission. Selon ces dernières, le solde structurel n'augmentera, à politique inchangée, que de ¼ point de pourcentage de PIB en 2013 et seulement de manière marginale en 2014.

La dette publique devrait rester supérieure au seuil de 60 % du PIB tout au long de la période couverte par le programme de stabilité. Selon les prévisions des autorités nationales, la dette devrait augmenter, pour s'établir à 74,2 % du PIB en 2014, et commencer ensuite à diminuer, pour retomber finalement à 70 % à l'horizon 2016. D'après les prévisions du printemps 2013 des services de la Commission, le ratio d'endettement devrait augmenter un peu plus rapidement et atteindre 74,9 % en 2014, étant donné que le déficit primaire devrait continuer à croître. Compte tenu de la correction du déficit excessif en 2011, Malte se trouve, en ce qui concerne l'applicabilité du critère de réduction de la dette, dans une période de transition de trois ans qui a débuté en 2012. Malte n'a pas réalisé des progrès suffisants en vue du respect du critère de la dette en 2012 et il n'est pas prévu qu'elle en fasse en 2013-2014. Le cadre budgétaire de Malte est certes souple, mais sa nature non contraignante et la planification budgétaire à court terme ne sont pas propices à une position budgétaire saine. Malte n'a pas encore transposé la directive 2011/85/UE<sup>(2)</sup> relative aux

cadres budgétaires et n'a pas encore introduit dans le droit national de règle relative au solde budgétaire structurel, comme le prévoit le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 à Bruxelles. Le programme de stabilité fait état de l'intention du gouvernement de créer un conseil budgétaire, mais aucun plan concret en la matière n'y est mentionné.

- (11) La qualité des finances publiques reste compromise par le manque de respect des obligations fiscales et la fraude fiscale. Les autorités ont instauré un certain nombre de mesures dans ce domaine et d'autres sont en cours de préparation, mais leur mise en œuvre doit être surveillée de près, étant donné que les résultats concrets font encore défaut. Les incitants fiscaux encourageant les entreprises à recourir à l'emprunt sont encore très élevés. En 2012, Malte figurait au deuxième rang des pays affichant la plus grande différence de traitement fiscal entre le financement de nouveaux investissements par l'emprunt et le financement sur fonds propres. Ce biais en faveur de l'endettement peut entraîner un endettement excessif des entreprises et une allocation inefficace des capitaux. Malte fait partie des rares pays dépourvus de dispositions permettant de lutter contre ce biais en faveur de l'endettement.
- (12) Malte est toujours confrontée à des défis liés à la soutenabilité de ses finances publiques compte tenu de l'impact budgétaire du vieillissement de sa population, qui devrait, selon les prévisions, dépasser largement la moyenne de l'Union. L'augmentation des dépenses pour les retraites représente plus de la moitié du total de l'augmentation prévue des dépenses liées au vieillissement, alors que, par rapport aux autres États membres, l'âge légal de départ à la retraite reste bas et la hausse instaurée par la réforme de 2006 est lente. Une nouvelle réforme est nécessaire afin de garantir la pérennité du système tout en sauvegardant son efficacité et en traitant les problèmes d'équité intergénérationnelle. Des discussions ont certes été menées avec les partenaires sociaux, mais aucune proposition concrète n'a été avancée en vue d'une nouvelle réforme des retraites. Le taux d'emploi des travailleurs âgés est bas et une stratégie globale pour le vieillissement actif doit encore être finalisée. L'offre restreinte de soins primaires, conjuguée au vieillissement prévu de la population, risque d'entraîner des frais de soins de santé élevés à long terme. La capacité administrative dans le domaine des marchés publics est faible, ce qui donne lieu à des procédures longues et compliquées.
- (13) Les mesures prises pour réduire le taux élevé d'abandon scolaire, dont le lancement récent du processus préparatoire à l'élaboration d'une stratégie de lutte contre l'abandon scolaire, sont les bienvenues, notamment pour réduire le décalage entre la demande et l'offre de qualifications. Les efforts fournis par les pouvoirs publics ne porteront des fruits que si les mesures sont mises en œuvre de manière appropriée et dans les délais fixés, ce qui nécessitera un suivi étroit. Toutefois, l'insuffisance des liens entre l'enseignement et la formation, d'une part, et les besoins du marché du travail, d'autre part, constitue

(1) Décision 2012/778/UE du Conseil du 4 décembre 2012 abrogeant la décision 2009/587/CE sur l'existence d'un déficit excessif à Malte (JO L 342 du 14.12.2012, p. 43).

(2) 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).

un lourd handicap. La création prévue d'un système d'apprentissage unique couvrant d'avantage de niveaux de qualification devrait aussi contribuer à favoriser l'adaptation de la main d'œuvre aux besoins du marché du travail.

- (14) Malte a aussi pris des mesures importantes pour renforcer la présence des femmes sur le marché du travail, ces mesures ayant pour objectif principal de leur permettre de mieux concilier vie professionnelle et vie de famille. Grâce également à un effet de cohorte favorable, le taux d'emploi des femmes continue de croître. La situation peut toutefois encore s'améliorer: le taux d'emploi des femmes reste bas, la maternité a encore un impact important sur la participation des femmes au marché du travail et l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi est le plus élevé de l'Union. La promotion de formules de travail flexibles et l'offre accrue de structures de garde d'enfants et d'accueil extrascolaire à des coûts abordables à un segment plus large de la population peuvent contribuer à accroître encore davantage le taux d'emploi des femmes.
- (15) Le mécanisme maltais d'ajustement au coût de la vie a des caractéristiques spécifiques qui atténuent les effets négatifs qu'il produit sur les performances globales du marché du travail et l'ajustement des salaires: ce mécanisme accorde un accroissement d'un montant fixe, ne représentant ainsi qu'une compensation partielle de l'inflation pour les salaires supérieurs au salaire de base «de référence», il prévoit des clauses de dérogation aux niveaux tant micro- que macroéconomique et la négociation salariale est entièrement décentralisée. Néanmoins, dans des phases très négatives du cycle économique, le système représente encore un défi potentiel pour la flexibilité des salaires réels, empêchant l'ajustement du marché du travail et nuisant à la compétitivité. La volatilité des prix de certaines composantes de l'indice des prix utilisé dans le mécanisme, en particulier les prix de l'énergie, pourrait exercer des pressions sur l'inflation en induisant une spirale inflationniste. Par conséquent, la collecte de données sur les salaires et la productivité au niveau sectoriel et un suivi étroit de l'impact de l'indexation des salaires seront d'une importance capitale pour atténuer les risques potentiels. Les autorités maltaises devraient surveiller de près l'impact du mécanisme sur l'économie et être prêtes à le réformer si nécessaire.
- (16) La compétitivité de Malte reste menacée en raison de la quasi-absence de diversification et des médiocres performances environnementales de son approvisionnement énergétique, qui génèrent des tarifs d'électricité élevés. La situation financière désastreuse du principal fournisseur d'énergie (Enemalta) renforce cette insécurité mais l'interconnexion électrique avec la Sicile devrait apporter du répit après 2014. Un certain nombre d'initiatives ont certes continué à être mises en œuvre, comme le recours à l'énergie photovoltaïque, mais la part des sources d'énergie renouvelables reste particulièrement faible et la faisabilité de projets majeurs tels que le développement de parcs éoliens semble remise en cause. Des progrès ont été enregistrés en matière d'efficacité énergétique, notamment en ce qui concerne les bâtiments publics, qui bénéficient d'un financement de l'Union. Les performances environnementales du système de transport maltais sont
- elles aussi insuffisantes. Malte aurait tout à gagner d'une stratégie globale en matière de transport visant à améliorer le transport public, le réseau routier et les performances du système en termes d'émissions de carbone et à encourager davantage l'utilisation de types de transport autres que les voitures particulières.
- (17) La taille du secteur bancaire de Malte est fortement surdimensionnée par rapport à celle de son économie. Si cela s'explique notamment par la présence de banques nationales et internationales exerçant des activités auxiliaires peu exposées à l'économie intérieure, une surveillance stricte constante de ces banques se justifie pour empêcher que leurs activités n'aient un impact négatif sur la stabilité financière. Les banques nationales restent fortement exposées au marché immobilier tandis que les provisions pour pertes sur prêts restent à un niveau relativement faible. Des discussions ont eu lieu au niveau politique mais elles n'ont toujours pas débouché sur des mesures réglementaires appropriées. Le système judiciaire pâtit d'un manque d'efficacité qui compromet encore davantage la stabilité financière. Les longs délais nécessaires pour régler les cas d'insolvabilité font obstacle à la mobilisation efficace des garanties. En période de tensions économiques, cela risque d'exercer une pression supplémentaire sur le bilan des banques et d'augmenter les pertes, ainsi que les besoins de recapitalisation.
- (18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de Malte. Elle a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité et a présenté un bilan approfondi. 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 avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis <sup>(1)</sup>.
- (20) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de Malte et le programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 2 et 5 ci-après.
- (21) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur cette base, le Conseil a

<sup>(1)</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro <sup>(1)</sup>. En tant que pays dont la monnaie est l'euro, Malte devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que Malte s'attache, au cours de la période 2013-2014:

- 1) à définir et à mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'ajustement structurel annuel énoncé dans les recommandations du Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs, afin de corriger le déficit excessif de manière durable et propice à la croissance d'ici à 2014, en limitant le recours à des mesures ponctuelles ou temporaires; à poursuivre, après la correction du déficit excessif, l'effort d'ajustement structurel à un rythme approprié afin d'atteindre l'OMT pour 2019; à mettre en place un cadre budgétaire pluriannuel contraignant et fondé sur des règles en 2013; à garantir la concrétisation des mesures prises pour améliorer les résultats en matière de respect des obligations fiscales et lutter contre la fraude fiscale et à prendre des mesures pour réduire le biais de la fiscalité des entreprises en faveur de l'endettement;
- 2) à garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques, à continuer à réformer le régime de retraite afin d'enrayer l'augmentation prévue des dépenses, notamment par le biais de mesures accélérant le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite, augmentant l'âge effectif de départ à la retraite en alignant l'âge de la retraite ou les prestations de pension sur l'évolution de l'espérance de vie et encourageant les régimes privés d'épargne-retraite; à prendre des mesures visant à accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés en finalisant et en mettant en œuvre une stratégie globale pour le vieillissement actif; à poursuivre les réformes des soins de santé afin d'accroître la rentabilité du secteur, en particulier en renforçant l'offre publique de soins primaires; à améliorer l'efficacité des procédures d'adjudication et à réduire leur longueur;
- 3) à poursuivre les efforts pour réduire le taux d'abandon scolaire, notamment en mettant en place un système de suivi complet, et à améliorer l'adaptation de l'enseignement et de la formation aux besoins du marché du travail de manière à pallier le manque de qualifications, notamment par la réforme annoncée du système d'apprentissage; à continuer à soutenir le renforcement de la présence des femmes sur le marché du travail en promouvant des formules de travail flexibles, en particulier en renforçant l'offre de structures de garde d'enfants et d'accueil extrascolaire à des coûts abordables;
- 4) à poursuivre les efforts de diversification de la palette énergétique et des sources d'énergie, notamment en intensifiant le recours aux énergies renouvelables et en achevant dans les meilleurs délais l'interconnexion électrique avec la Sicile; à poursuivre les efforts visant à promouvoir l'efficacité énergétique et à réduire les émissions produites par le secteur du transport;
- 5) à prendre des mesures pour renforcer davantage les provisions destinées à couvrir les pertes liées aux prêts improductifs dans le secteur bancaire, afin d'atténuer les risques potentiels découlant de l'exposition au marché immobilier; à maintenir les efforts déployés pour garantir une surveillance stricte du secteur bancaire, notamment en ce qui concerne les banques nationales et internationales exerçant des activités auxiliaires; à améliorer l'efficacité globale du système judiciaire, par exemple en réduisant les délais nécessaires pour régler les cas d'insolvabilité.

Fait à Bruxelles, le 9 juillet 2013.

*Par le Conseil*  
*Le président*  
R. ŠADŽIUS

<sup>(1)</sup> Voir page 97 du présent Journal officiel.