



Bruxelles, le 2.6.2014  
COM(2014) 419 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de Malte pour 2014  
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour 2014**

{SWD(2014) 419 final}

Recommandation de

## **RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de Malte pour 2014**

**et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour 2014**

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 la recommandation de la Commission européenne<sup>2</sup>,

vu les résolutions du Parlement européen<sup>3</sup>,

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 la croissance et l'emploi 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) Sur la base des propositions de la Commission, 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, 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.

---

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

<sup>2</sup> COM(2014) 419 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2014)0128 et P7\_TA(2014)0129.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux 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 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de Malte pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de Malte pour la période 2012-2016. Le 15 novembre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013<sup>4</sup>, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de Malte pour 2014<sup>5</sup>.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance<sup>6</sup>, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte<sup>7</sup>, dans lequel Malte a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 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.
- (7) Le 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant Malte<sup>8</sup>, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que Malte ne connaît plus de déséquilibres macroéconomiques au sens de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Bien que l'endettement reste élevé, les risques pesant sur la viabilité de la dette des secteurs privé et public et sur la stabilité du secteur financier semblent contenus, même s'il y a lieu de continuer à en assurer le suivi. En particulier, les indicateurs de stabilité financière demeurent satisfaisants. Néanmoins, compte tenu de la nature structurelle des risques qui existent dans le secteur, il est essentiel de poursuivre les pratiques prudentes actuellement en vigueur en matière de surveillance et de prise de risques. Le marché du logement s'est stabilisé et les risques liés à la surexposition à l'immobilier sont donc limités. L'endettement du secteur privé est en baisse; le désendettement des entreprises se déroule de façon ordonnée et les pressions sur les marchés du crédit sont limitées.
- (8) Le 16 avril 2014, Malte a présenté son programme national de réforme pour 2014, qui a été actualisé le 8 mai 2014, et le 30 avril 2014, son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) La stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité pour 2014 vise à corriger durablement le déficit excessif en 2014 au plus tard et à atteindre progressivement l'objectif à moyen terme d'équilibre structurel du budget, qui est

---

<sup>4</sup> JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

<sup>5</sup> C(2013) 8007 final.

<sup>6</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>7</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>8</sup> SWD(2014) 150 final.

plus strict que ce que requiert le pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, la réalisation de l'objectif à moyen terme n'est pas planifiée dans la période de programmation. En 2014, l'ajustement structurel (recalculé) prévu frôle, sans l'atteindre, l'effort recommandé. Après la correction prévue du déficit excessif, une légère déviation par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme est prévue en 2015. Ensuite, le rythme annuel de progression vers l'objectif à moyen terme correspondrait dans les grandes lignes au minimum requis d'au moins 0,5 % du PIB. Le programme prévoit pour la dette publique, qui était de 73 % du PIB en 2013, une trajectoire descendante à compter de 2014, ce qui est conforme au critère de réduction de la dette. D'une manière générale, les objectifs du programme satisfont largement aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires présentées dans le programme, qui a été approuvé par un organisme indépendant (le *National Audit Office* - l'office national d'audit), est plausible pour 2014 et 2015, les projections de croissance économique étant légèrement inférieures à celles des prévisions du printemps 2014 de la Commission pour ces années. Toutefois, des risques pèsent sur les objectifs budgétaires, car l'augmentation structurelle des recettes prévue durant la période couverte par le programme n'est pas entièrement étayée par les mesures et les dépassements dans les dépenses pourraient nécessiter des versements plus importants que ce qui est inscrit au budget. Selon les prévisions de la Commission, Malte devrait corriger durablement son déficit excessif en 2014. Dans un même temps, sur la base des prévisions de la Commission, l'effort budgétaire pour la période 2013-2014 est inférieur de 1,6 % du PIB, en termes de variation (corrigée) du solde structurel, et de 1,25 % du PIB, en termes de volume de mesures requis, à l'effort jugé nécessaire lors de l'adoption de la recommandation relative à la procédure concernant les déficits excessifs. S'il n'existe aucune marge en ce qui concerne le respect du critère de réduction de la dette en 2014, les risques qui entourent le scénario de la dette sont orientés à la hausse. En 2015, il existe un risque de déviation importante par rapport aux progrès requis vers l'objectif à moyen terme. Sur la base de son évaluation du programme et des prévisions de la Commission, et conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que, bien que le déficit nominal et la dette publique de Malte soient conformes à la recommandation relative à la procédure concernant les déficits excessifs, des efforts supplémentaires doivent être consentis pour aligner l'ajustement structurel sur celui qui est recommandé en 2014 et pour garantir une trajectoire adéquate vers l'objectif à moyen terme à compter de 2015.

- (10) La nature non contraignante du cadre budgétaire de Malte et la planification budgétaire à court terme ne sont pas propices à une position budgétaire saine. L'adoption de la législation qui était censée entrer en vigueur à la fin de 2013 et qui visait à remplir les conditions de la directive 85/2011/UE sur les cadres budgétaires et le pacte budgétaire a été retardée. Toutefois, conformément au programme de stabilité, le gouvernement maltais a récemment approuvé une loi sur la responsabilité budgétaire (le *Fiscal Responsibility Act*), qui sera soumise à l'approbation du Parlement. Le projet de loi prévoit l'introduction d'une règle concernant l'équilibre budgétaire structurel, d'une règle relative à la dette et d'un cadre budgétaire glissant triennal, ainsi qu'une mise en place progressive du conseil budgétaire, qui serait chargé d'approuver les prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles du gouvernement ainsi que du contrôle ex ante et ex post du respect des règles budgétaires.

- (11) Il est prévu que les services des recettes de Malte soient fusionnés au sein d'une autorité unique, ce qui simplifierait les processus de perception de l'impôt et contribuerait à lutter contre l'évasion fiscale. Afin d'améliorer le respect des obligations fiscales et de favoriser le recouvrement des montants dus, les pénalités prévues par la législation en matière de TVA et les intérêts sur les arriérés d'impôts ont été revus. Diverses autres mesures censées consolider le système fiscal maltais ont été instaurées. Ces mesures vont dans la bonne direction, mais leur incidence n'est pas encore sensible.
- (12) Malgré les difficultés auxquelles elle est encore confrontée en ce qui concerne la viabilité de ses finances publiques, Malte a enregistré peu d'avancées à ce jour sur le front de la réforme de son système de retraite et de la viabilité de ses services de soins de santé. Si un groupe chargé de la stratégie en matière de retraites a été mis sur pied afin d'évaluer toutes les possibilités de réforme du système de retraite, les autorités maltaises se sont engagées à ne pas relever l'âge légal de départ à la retraite au-delà des augmentations présentées dans la réforme des retraites de 2006. L'âge légal de départ à la retraite reste donc sans lien avec l'espérance de vie, ce qui pose un problème pour la viabilité et l'adéquation à long terme des retraites. Si Malte a l'intention de remédier à ces manquements au moyen de mesures sur le marché du travail, et notamment de sa stratégie en matière de vieillissement actif adoptée récemment, il est peu probable qu'elle y parvienne. La viabilité du système de soins de santé est également problématique au vu de l'augmentation attendue des dépenses liées au vieillissement de la population. Un projet de stratégie relative aux systèmes nationaux de santé vient d'être présenté, mais la manière dont cette stratégie sera mise en œuvre et les gains qu'elle permettra de réaliser en termes de rapport coût-efficacité et de viabilité n'ont pas été définis avec précision. L'offre publique de soins primaires doit être renforcée.
- (13) Le taux d'abandon scolaire à Malte reste très élevé, mais des mesures sont prises pour le réduire et un système de suivi complet est mis en place. Le taux d'acquisition des compétences de base reste cependant peu élevé, ce qui contribue à une faible maîtrise de l'écriture et à l'abandon scolaire. Une mise en œuvre adéquate de la stratégie nationale d'alphabétisation récemment adoptée devrait soutenir les efforts visant à remédier à cette situation. Cette stratégie sera complétée par d'autres mesures, qui devraient accroître l'adéquation de la formation et de l'enseignement par rapport aux besoins du marché du travail. Il s'agit notamment de la réforme du cadre pour les apprentis, de l'établissement d'une stratégie d'apprentissage tout au long de la vie, de l'introduction d'un apprentissage en milieu professionnel dans l'enseignement et la formation professionnels et d'un programme spécifique financé par l'intermédiaire du Fonds social européen.
- (14) Malte met actuellement en œuvre un certain nombre de mesures importantes visant à renforcer la participation des femmes au marché du travail, notamment par la fourniture de services gratuits de garde d'enfants aux parents qui travaillent ou qui ont repris des études. Une mise en œuvre efficace sera essentielle. Les autorités contribuent également à la fourniture de services de garderie postscolaire et offrent aux parents la possibilité d'envoyer leurs enfants à l'école avant les heures d'ouverture officielles, afin qu'ils puissent mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Des incitations fiscales sont également envisagées afin d'encourager les parents à confier leurs enfants aux structures de garde d'enfants déjà mises en place dans le cadre de programmes antérieurs. Cependant, peu d'efforts sont déployés pour proposer des formules de travail flexibles telles que le télétravail et l'horaire

flexible et pour promouvoir leur utilisation, ce qui contribuerait à la réintégration des femmes sur le marché du travail.

- (15) Pour renforcer encore sa compétitivité sur le plan international, en plus d'éviter l'incidence potentiellement négative d'un décalage entre l'évolution des salaires et celle de la productivité, Malte doit encore remédier aux carences de ses infrastructures dans les secteurs de l'énergie et des transports, qui limitent son potentiel, notamment compte tenu des coûts élevés de l'énergie. L'interconnexion électrique avec l'Italie devrait être achevée cette année, ce qui améliorera la sécurité de l'approvisionnement et pourrait contribuer à la diversification de l'approvisionnement et à l'utilisation d'énergies renouvelables exogènes. La liaison prévue avec le réseau gazier européen viendra également étoffer la palette énergétique de Malte, tout en réduisant sa dépendance à l'égard d'une source d'énergie principale et en lui permettant d'offrir des conditions plus attrayantes pour l'activité économique. Les sources d'énergie renouvelables endogènes, à l'exception de l'énergie photovoltaïque, qui rencontre un certain succès, représentent un potentiel qui doit encore être exploité.
- (16) Un certain manque d'efficacité dans l'administration publique fait obstacle au développement d'un climat plus favorable aux entreprises à Malte. Si les améliorations apportées dans les marchés publics vont dans la bonne direction, les procédures de passation de marchés restent exagérément longues, ce qui nuit à l'efficacité des dépenses publiques. Ces mesures n'étant pas assorties d'objectifs, il est difficile d'en évaluer l'efficacité. Le financement par l'emprunt étant une des seules possibilités offertes aux entreprises, ces dernières doivent supporter des coûts élevés qui mettent leur activité économique sous pression. Ce biais en faveur de l'endettement des entreprises peut également entraîner un endettement excessif des entreprises et une allocation insuffisante des capitaux. Des possibilités de financement autres que par l'emprunt doivent donc être envisagées. Le manque d'efficacité du système judiciaire souligné dans les recommandations par pays de 2013 pour Malte demeure. S'il est attendu que certaines des nombreuses propositions présentées par la Commission en vue de la réforme de la justice en novembre 2013 seront mises en œuvre pour la fin de 2014, un calendrier précis et une hiérarchisation des mesures doivent encore être annoncés. Il reste également à voir comment ces réformes permettront de réduire l'arriéré judiciaire, notamment compte tenu des manquements précités.
- (17) Malte a renforcé la surveillance réglementaire pour garantir la stabilité du secteur financier. La surveillance macroprudentielle a été ajoutée aux fonctions de la banque centrale de Malte, et un accent particulier est mis sur les questions de stabilité financière, tandis que le conseil de stabilité financière est désormais doté d'une base juridique inscrite dans la législation. Des mesures satisfaisantes ont été prises pour améliorer les provisions pour pertes sur prêts, essentiellement par l'introduction d'une révision de la règle bancaire n° 9.
- (18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de Malte. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable à Malte, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière 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 de Malte et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis<sup>9</sup>.
- (20) 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 la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres 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 2014-2015:

1. à corriger durablement le déficit excessif en 2014 au plus tard; à renforcer sensiblement la stratégie budgétaire en 2015 afin de garantir l'ajustement structurel requis de 0,6 % du PIB vers l'objectif à moyen terme; à mener ensuite un ajustement structurel d'au moins 0,5 % du PIB chaque année, et davantage si les conditions économiques sont favorables ou si cela est nécessaire pour garantir le respect de la règle relative à la dette, afin de maintenir le taux d'endettement de l'État sur une trajectoire descendante durable; à achever l'adoption du *Fiscal Responsibility Act* en vue de mettre en place un cadre budgétaire pluriannuel contraignant fondé sur des règles et d'établir une institution indépendante chargée du contrôle des règles budgétaires et de l'approbation des prévisions macroéconomiques étayant la planification budgétaire; à poursuivre le renforcement du respect des obligations fiscales et la lutte contre l'évasion fiscale en veillant à la poursuite du déploiement et de l'évaluation des mesures prises jusqu'à présent, tout en menant des actions supplémentaires, notamment la promotion de l'utilisation des moyens de paiement électroniques;
2. à intensifier la réforme des retraites en cours, notamment en accélérant sensiblement l'augmentation prévue de l'âge légal de départ à la retraite et en liant ensuite ce dernier à l'évolution de l'espérance de vie; à s'assurer qu'une réforme approfondie du système de santé publique garantisse une utilisation rentable et durable des ressources disponibles, notamment par un renforcement des soins primaires;
3. à poursuivre les efforts visant à améliorer l'adaptation de l'enseignement et de la formation aux besoins du marché du travail et à renforcer l'acquisition des compétences de base en intensifiant les efforts relatifs à la réforme du système d'apprentissage, attendue de longue date; à réduire encore l'abandon scolaire, notamment en achevant et en mettant en œuvre la stratégie nationale d'alphabétisation annoncée; à améliorer encore la participation des femmes au marché du travail, notamment pour les femmes souhaitant réintégrer le marché du travail, en promouvant les formules de travail flexibles;
4. à diversifier la palette énergétique dans l'économie, y compris par une augmentation de la part des énergies produites à partir de sources renouvelables;
5. à poursuivre les efforts visant à accroître l'efficacité des procédures d'adjudication et à réduire leur longueur; à encourager les solutions autres que le financement par l'emprunt des entreprises en facilitant l'accès aux marchés de capitaux et en développant des fonds de capital-risque; et à renforcer l'efficacité du système

---

<sup>9</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

judiciaire en veillant à une mise en œuvre efficace et en temps utile de la réforme  
judiciaire prévue.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*

*Le président*