



Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 518 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de Malte pour 2019 et portant avis du
Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour 2019**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de Malte pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour 2019

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 économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel Malte n'était pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, Malte devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous.
- (3) Le rapport 2019 pour Malte² a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par Malte dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que Malte avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 16 avril 2019, Malte a présenté son programme national de réforme pour 2019 et, le 30 avril 2019, son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil³, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique⁴.
- (6) Malte relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit une baisse de l'excédent primaire qui devrait passer de 2 % du PIB en 2018 à 0,9 % du PIB en 2019, suivie d'une hausse marginale pour atteindre 1,0 % du PIB en 2020 et 1,1 % du PIB en 2021 et en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé⁵, l'objectif budgétaire à moyen terme — un budget à l'équilibre en termes structurels — continue d'être dépassé tout au long de la période de programmation. Selon le programme de stabilité, le ratio de la dette publique au PIB devrait se maintenir en deçà de la valeur de référence de 60 % du PIB fixée par le traité, puis progressivement diminuer, passant de 46 % du PIB en 2018 à environ 33 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,6 % du PIB en 2019 et de 0,8 % du PIB en 2020, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. Globalement, le Conseil estime que Malte devrait, selon les projections, respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020. Dans

² SWD(2019) 1017 final.

³ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

le même temps, il convient de suivre de près l'évolution des dépenses à court et à moyen termes, en particulier au regard des risques qui pourraient peser à l'avenir sur la solidité des recettes.

- (7) La hausse des dépenses liées au vieillissement représente un risque pour la viabilité à long terme des finances publiques. Les dépenses publiques liées au vieillissement dans les systèmes de retraite et de soins de santé devraient augmenter de manière significative par rapport aux autres pays de l'UE, ce qui indique un risque d'augmentation de la dette à long terme. Plusieurs mesures visent à accroître l'adéquation des pensions également grâce au renforcement des incitations aux épargnes-pensions privées et aux pensions de retraite professionnelle volontaires. Les efforts en cours ont contribué à accroître l'offre de main-d'œuvre et à prolonger les carrières, ce qui a eu une incidence positive sur le taux d'emploi des femmes et des personnes âgées. En 2018, l'État a procédé à des ajustements pour inclure les cotisations effectuées après l'âge de la retraite et a permis aux retraités de moins de 65 ans exerçant une activité indépendante ou travaillant à temps partiel de payer des cotisations proportionnelles à leurs revenus, encourageant ainsi l'allongement des carrières. Toutefois, l'âge légal de départ à la retraite, qui augmente progressivement depuis son niveau actuel, de 62 ans, devrait rester inchangé après 2027, et se fixer à 65 ans, malgré les prévisions d'allongement de l'espérance de vie. Le groupe stratégique sur les retraites établi en 2018 devrait publier un rapport d'ici à décembre 2020, présentant des recommandations en vue d'améliorer l'adéquation et la viabilité du système de retraite. En ce qui concerne les soins de santé, des mesures visant à décentraliser les services des soins hospitaliers vers les soins de santé primaires et à améliorer la fourniture de services de soins de longue durée sont en cours. Les projets actuels d'extension des capacités des soins ambulatoires dans les hôpitaux publics peuvent contribuer à remédier aux longs délais d'attente pour certaines spécialités. Toutefois, d'autres mesures visant à réduire le recours non nécessaire aux spécialistes et à rediriger l'utilisation inappropriée des soins d'urgence vers les soins ambulatoires n'ont pas encore été pleinement utilisées, ce qui a empêché d'améliorer l'efficacité du système. Un nouveau concept de centres de soins primaires et des investissements pour accroître progressivement le recours à la santé en ligne sont mis à exécution pour décentraliser les services des hôpitaux vers les soins ambulatoires. Compte tenu de la demande croissante de soins de longue durée, de nouveaux types de services de soins de proximité et à domicile ont été introduits en 2017-2018. Malgré leur potentiel, l'incidence des mesures prises dans le domaine des retraites et des soins de santé sur la viabilité budgétaire ne s'est pas encore concrétisée.
- (8) Au cours de la dernière décennie, Malte a connu une évolution marquée vers le secteur des services, avec un fort accent sur les domaines à vocation internationale tels que les services financiers, le commerce et les jeux en ligne. Le développement du secteur des services a contribué à alimenter la croissance économique et à dégager un important excédent de la balance courante. Dans le même temps, le fait de se reposer de plus en plus sur des secteurs considérés comme vulnérables aux risques pour l'intégrité financière crée des difficultés pour le cadre de gouvernance et exerce une pression sur les capacités de surveillance et de mise en œuvre. En particulier, la taille du secteur financier et du secteur des jeux et les efforts visant à attirer les opérateurs de cryptomonnaies requièrent une mise en œuvre efficace de la lutte contre le blanchiment de capitaux. L'augmentation récente des ressources humaines et budgétaires de la cellule de renseignement financier ainsi que l'amélioration de ses procédures et processus sont des avancées positives. Les manquements en matière de gouvernance, en particulier dans le cadre de la lutte anticorruption, peuvent également

porter préjudice au climat des affaires et peser négativement sur les investissements. En particulier, il existe un risque de conflit d'intérêts à différents niveaux de pouvoir. De plus, le service de police chargé de la délinquance économique est actuellement doté d'effectifs insuffisants. Dans ce contexte, il importe d'associer un cadre législatif renforcé à une mise en œuvre rapide et approfondie. Il est capital d'améliorer le cadre de gouvernance et de garantir une mise en œuvre effective pour préserver l'attractivité de Malte et protéger l'économie contre les risques pour la réputation.

- (9) Le secteur de l'assurance est exposé à des risques de surveillance passive, où la coopération entre les autorités de surveillance nationales et extérieures est essentielle. Contrairement au secteur bancaire, la surveillance des filiales dans le secteur de l'assurance est nationale, à savoir que les compagnies d'assurance enregistrées à Malte et exerçant des activités dans d'autres pays sont sous la surveillance directe de l'autorité de régulation maltaise. Toutefois, les capacités de surveillance n'ont pas encore été suffisamment renforcées. En outre, la complexité des modèles d'entreprise et des produits dans le secteur de l'assurance, avec la volonté croissante d'établir et de renforcer les véhicules d'assurance spécialisés, requiert une surveillance stricte.
- (10) Des réformes visant à continuer à améliorer l'indépendance du pouvoir judiciaire et le système judiciaire sont en cours. Il s'agit notamment d'établir un nouveau ministère public, indépendant du procureur général et de la police, comme l'a également recommandé la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (la Commission de Venise), dans un avis sur Malte adopté en décembre 2018. En outre, un cadre de gouvernance renforcé, englobant une application des décisions judiciaires et une lutte contre la corruption effectives, est une condition préalable pour récolter tous les fruits des investissements.
- (11) La proportion d'entreprises innovantes reste en retrait. Les performances en matière de recherche et d'innovation doivent être améliorées par une spécialisation intelligente, de manière à pouvoir contribuer à la croissance de la productivité. Malte n'a pas encore formulé de stratégie de compétitivité globale cohérente à long terme pour faire grimper l'économie nationale dans la chaîne de valeur. Compte tenu de la spécialisation de Malte dans les services à croissance rapide et de ses aspirations dans le domaine de la technologie de la chaîne de blocs, il est essentiel d'investir encore davantage dans les capacités administratives et de surveillance. En outre, l'augmentation des performances de Malte en matière d'innovation requerra des investissements supplémentaires dans les actifs incorporels, notamment la recherche et le développement, pour répondre aux déficits de compétences et favoriser les liens entre le monde scientifique et les entreprises, tout cela dans le cadre d'une gouvernance plus efficace du système de recherche et d'innovation.
- (12) Malte doit promouvoir la transition vers une économie plus durable et plus efficace dans l'utilisation des ressources, par exemple en investissant dans le potentiel inutilisé d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, dans le cycle de gestion de l'eau, dans la gestion des déchets, dans la lutte contre la hausse des émissions due à la climatisation, dans l'action climatique et dans la mobilité durable, qui limitera les émissions provenant du transport routier. En raison des solutions limitées de transport et de déplacement autres que la voiture, ainsi que de la forte pénétration de l'automobile, la congestion routière est l'un des points les plus faibles de l'environnement des entreprises à Malte et reste un problème majeur. En outre, les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont augmenté au cours des 5 dernières années. La part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique est passée à 7,2 % en 2017, une valeur légèrement supérieure à la trajectoire indicative

pour 2017-2018, à savoir 6,5 %. Toutefois, la consommation énergétique finale de Malte ne cesse d'augmenter. Des investissements supplémentaires dans l'ensemble des secteurs sont nécessaires à court terme pour atteindre les objectifs nationaux en matière d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique pour 2020. Des mesures de financement ou de soutien de la recherche et du développement devraient être mises en œuvre afin de développer des technologies nouvelles/améliorées dans le domaine de l'environnement et du changement climatique. Les coûts environnementaux et sociaux de l'essor du logement exigent une surveillance plus étroite. Les principes de l'économie circulaire devraient s'appliquer à l'élimination des déchets de construction afin de limiter leur incidence sur l'environnement. Les conséquences économiques et sociales de l'augmentation du coût du logement requièrent une attention particulière.

- (13) Le taux d'emploi à Malte, qui est aujourd'hui supérieur à la moyenne de l'UE, ne cesse d'augmenter. Dans ce domaine, une attention particulière pourrait être accordée aux personnes handicapées. L'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi reste le plus important de l'UE et la participation des femmes au marché du travail diminue fortement à partir de 35 ans, ce qui est dû en grande partie aux responsabilités familiales. Un plus large soutien, sur le marché du travail, aux aidants familiaux sans emploi pourrait combler cet écart. Le recours accru à la main-d'œuvre étrangère pour répondre aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences cause des problèmes en matière sociale et de viabilité. Les initiatives dans les domaines du marché du travail, des compétences et de l'inclusion sociale pourraient tirer profit d'un meilleur suivi et d'une meilleure évaluation.
- (14) Malte investit des montants relativement élevés dans l'éducation et la formation, mais cela ne s'est pas encore traduit par de meilleurs résultats pour tous. La stratégie d'investissement gagnerait à se concentrer davantage sur la correction des désavantages sociaux, afin de respecter le principe du socle social sur l'enseignement inclusif et de qualité. Malgré les mesures visant à lutter contre le décrochage scolaire, ce taux reste l'un des plus élevés de l'UE. Les mesures récentes visent également à améliorer l'inclusivité de l'enseignement supérieur, mais le taux de réussite à ce niveau reste inférieur à la moyenne de l'UE et pose des problèmes de compétences. La participation à l'apprentissage des adultes augmente, mais reste faible pour les personnes peu qualifiées et les inactifs.
- (15) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et plus équitables, comme indiqué dans la recommandation pour la zone euro de 2019. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres appellent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'UE. Malte a pris des mesures pour lutter contre la planification fiscale agressive, mais le niveau élevé des paiements de redevances et de dividendes en pourcentage du PIB donne à penser que les règles fiscales maltaises sont utilisées par les entreprises qui pratiquent une planification fiscale agressive. En l'absence de retenues à la source sur les paiements sortants (c'est-à-dire de résidents de l'UE vers des résidents de pays tiers) effectués par les entreprises établies à Malte au titre de dividendes, d'intérêts et de redevances, ces paiements pourraient échapper à toute imposition s'ils ne sont pas non plus soumis à l'impôt dans l'État de destination. Le régime maltais de déduction des intérêts notionnels contribuera certes à réduire la distorsion endettement/fonds propres, mais les dispositions anti-abus du régime, conjuguées à un taux généreux et à un régime fondé sur les stocks, méritent d'être suivies de près afin de prévenir tout abus de planification fiscale agressive. Même si le programme maltais destiné aux

investisseurs individuels et le programme maltais «Droit de résidence et de visa» n'accordent pas automatiquement la résidence à des fins fiscales, si les exigences sont remplies, les revenus peuvent être exonérés en vertu du régime «non dom», si les revenus ne sont pas transférés à Malte, sans obligation matérielle de présence physique. Ces programmes peuvent faciliter les pratiques de planification fiscale agressive et ont été répertoriés par l'OCDE comme présentant un risque potentiellement élevé d'être détournés pour contourner l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.

- (16) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait aider à remédier à certaines lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport par pays⁶. Cela permettrait à Malte d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs recensés.
- (17) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de Malte, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées à Malte les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique soutenable à Malte, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et est d'avis que Malte devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que Malte s'attache, sur la période 2019-2020:

1. à garantir la viabilité budgétaire des systèmes de soins de santé et de pension, y compris en limitant l'accès à la retraite anticipée et en adaptant l'âge légal de départ à la retraite à la hausse prévue de l'espérance de vie;
2. à remédier aux éléments du système fiscal susceptibles de favoriser la planification fiscale agressive des particuliers et des multinationales, en particulier au moyen des paiements sortants; à renforcer le cadre de gouvernance global, notamment en poursuivant les efforts visant à détecter et à poursuivre la corruption; à poursuivre les progrès en cours en matière de renforcement du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment en ce qui concerne les mesures d'exécution; à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, en particulier les garde-fous pour les nominations et les révocations des magistrats, et à établir un ministère public distinct;
3. à concentrer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et l'innovation, la gestion des ressources naturelles, l'efficacité des ressources et de l'énergie, le transport durable, la réduction de la congestion routière, et l'éducation et la formation inclusives.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

⁶ SWD(2019) 1017 final.