COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 321 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de Malte pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour la période 2012-2015

{SWD(2012) 321 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de Malte pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour la période 2012-2015

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 2,

vu la recommandation de la Commission européenne[2],

vu les résolutions du Parlement européen[3],

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 européenne 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 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[4], qui forment ensemble les «lignes directrices

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 COM(2012) 321 final.
3 P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.
4 Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.

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 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de Malte pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de Malte pour la période 2011-2014.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[5] dans lequel Malte n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 2 mars 2012, 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 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 prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(6) Le 2 mars 2012, 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.

(7) Le 30 avril 2012, Malte a présenté son programme de stabilité 2012 pour la période 2012-2015 et, le 23 avril 2012, son programme national de réforme pour 2012. Vu leur interdépendance, ces deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité 2012 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier est d'avis que le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires est optimiste, en particulier pour les années postérieures à la période couverte par le programme de stabilité, par comparaison avec la croissance potentielle selon les estimations de la Commission. L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme est de ramener progressivement le déficit à 0,3 % du PIB en 2015, après la correction prévue du déficit excessif en 2011. Le programme confirme l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) précédemment fixé d'une position équilibrée en termes structurels, qui devrait être atteint après la fin de la période couverte par le programme. L'OMT reflète correctement les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Les résultats en matière de déficit risquent d'être en deçà des objectifs fixés, en raison i) de recettes moins élevées que prévu, compte tenu du scénario macroéconomique légèrement optimiste, ii) des dépassements éventuels dans les dépenses primaires actuelles, et iii) de la restructuration en cours de la compagnie aérienne nationale (Air Malta) et de la situation financière du fournisseur d'énergie (Enemalta). Sur la base du solde

[5] COM(2012) 68 final.

budgétaire structurel (recalculé)[6], la progression annuelle vers l'OMT devrait respecter la valeur de référence de 0,5 % du PIB prévue par le pacte de stabilité et de croissance. Sur la base de l'identification, par la Commission, des opérations exceptionnelles figurant dans les objectifs budgétaires, la progression moyenne vers l'OMT est légèrement plus élevée (¾ % du PIB) mais répartie de manière très inégale, l'absence de progression en 2012 étant suivie d'un effort d'1 ¼ % en 2013. Selon les informations contenues dans le programme, le taux de croissance des dépenses publiques, qui prend en compte les mesures discrétionnaires en matière de recettes, respecterait le critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance pendant toute la durée de la période couverte par le programme. Cependant, les risques pesant sur les objectifs budgétaires font que l'ajustement moyen vers l'OMT pourrait être plus lent qu'il ne devrait l'être. Conformément au programme, le ratio d'endettement public brut, après avoir culminé à 72 % du PIB en 2011, devrait commencer à diminuer et atteindre 65,3 % du PIB en 2015 (soit un pourcentage toujours supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB). D'après ce que le programme prévoit, Malte réalise des progrès suffisants en vue de respecter, d'ici la fin de la période de transition (2015), le critère de réduction de la dette fixé par le pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, cette évaluation est sujette à caution, étant donné que le ratio d'endettement pourrait se révéler plus élevé que prévu en raison de la possibilité de déficits plus importants et d'ajustements stock-flux. Le cadre budgétaire à moyen terme de Malte demeure non contraignant, ce qui implique un horizon relativement court en matière de planification budgétaire. Le programme annonce que le gouvernement maltais envisage de réformer la procédure budgétaire annuelle, y compris son calendrier, et d'instaurer une règle budgétaire inscrite dans la Constitution, comprenant des mécanismes de surveillance et de correction, dans le droit fil des récents changements apportés au cadre de gouvernance pour la zone euro.

(9) Des risques importants continuent de peser sur la viabilité à long terme des finances publiques de Malte, d'autant que l'augmentation attendue sur le long terme des dépenses liées au vieillissement de la population dépasse considérablement la moyenne de l'UE. Un taux d'occupation très faible des travailleurs âgés, y compris des femmes, un âge relativement précoce de départ à la retraite, et le recours à des régimes de retraite anticipée aggravent encore la situation. Un groupe de travail indépendant sur les retraites a présenté des propositions pour une nouvelle réforme des retraites en décembre 2010, en vue notamment d'établir un lien entre le nombre de départs à la retraite et l'espérance de vie et d'introduire de nouveaux piliers dans le système des retraites. Ces propositions ont fait l'objet de consultations avec les parties intéressées, mais le gouvernement n'a pas encore pris position. De plus, le programme national de réforme ne propose pas de stratégie globale pour le vieillissement actif. Malte a pris des mesures en vue de lutter contre le travail non déclaré, mais elles risquent d'exercer des pressions sur la viabilité des finances publiques.

(10) La restructuration de l'économie maltaise a entraîné un décalage entre la demande et l'offre de qualifications, encore accentué par la faible proportion de diplômés de l'enseignement supérieur et par le pourcentage élevé de jeunes qui arrêtent prématurément leurs études. Il y a lieu de poursuivre les efforts destinés à améliorer

[6] Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode commune.

les liens entre le système éducatif et les besoins du marché de l'emploi, afin de garantir des résultats durables. Malte devrait présenter, avant la fin de 2012, une stratégie de lutte contre le décrochage scolaire. De plus, il n'existe pas de système global de collecte et d'analyse des données sur ce phénomène.

(11) Le marché du travail de Malte demeure caractérisé par un faible taux de participation des femmes et des travailleurs âgés. Malte prend des mesures pour ramener les femmes sur le marché du travail. Toutefois, l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et l'incidence des responsabilités parentales sont particulièrement défavorables pour les femmes, en raison tout d'abord du manque de structures de garde d'enfants et d'accueil extrascolaire à des coûts abordables, mais également du faible recours aux mesures propices à la vie de famille, comme l'horaire flexible et le télétravail.

(12) Malte reste l'un des rares États membres dotés d'un système généralisé d'indexation des salaires. Ce mécanisme comporte des balises susceptibles d'atténuer son incidence, mais il présente un risque de spirale entre les salaires et les prix, notamment parce que les prix des importations ne sont pas exclus de l'indice, et il risque de freiner la compétitivité, surtout dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Les autorités ont entrepris un examen de la situation, mais les résultats ne sont pas encore disponibles et un débat sur des propositions concrètes de réforme doit à présent débuter.

(13) L'approvisionnement énergétique de Malte continue de dépendre presque exclusivement du pétrole importé, et la contribution des sources d'énergie renouvelables reste marginale. Les tarifs élevés de l'électricité risquent de nuire à la compétitivité des petites et moyennes entreprises. Des progrès en matière d'efficacité énergétique présenteraient le double avantage d'accroître la compétitivité et d'atteindre les objectifs en matière d'énergie et de climat. Un certain nombre d'initiatives ont été entreprises dans ces domaines, notamment pour encourager la production d'énergie photovoltaïque et pour développer des parcs éoliens, mettre en place une interconnexion électrique avec la Sicile et promouvoir l'utilisation de véhicules économes en carburant. Toutefois, il est encore trop tôt pour constater les résultats éventuels de ces initiatives. Il convient donc de suivre de près leur mise en œuvre.

(14) Le système bancaire de Malte est très développé par rapport à la taille de l'économie, avec des actifs qui représentent au total environ 800 % du PIB. Compte tenu de la taille du secteur, des perturbations de la stabilité financière pourraient avoir une incidence disproportionnée sur l'économie du pays. La récession économique internationale a entraîné un accroissement du nombre de prêts improductifs, qui n'a cependant pas été accompagné d'une augmentation des provisions. La forte exposition au marché immobilier, qui représente plus de la moitié de tous les prêts accordés aux résidents, est une source importante de vulnérabilité, d'autant que l'on ne peut exclure une nouvelle correction à la baisse des prix de l'immobilier, dès lors que l'offre de logements est peut-être excédentaire pour le moment.

(15) Malte a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, et la mise en œuvre de ceux qui avaient été présentés en 2011, visent à accroître la compétitivité, à favoriser l'emploi et à améliorer la viabilité des finances publiques. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements souscrits au

titre du pacte pour l'euro plus et a pris en compte les résultats de cette évaluation dans les recommandations.

(16) 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 de stabilité pour 2012 et le programme national de réforme pour 2012. 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 européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 6 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de Malte pour 2012, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[7],

RECOMMANDE que Malte s'attache, au cours de la période 2012-2013:

1. à renforcer la stratégie budgétaire par des mesures permanentes supplémentaires en 2012 pour progresser de manière satisfaisante vers l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) et maintenir le déficit sous les 3 % du PIB sans recourir à des opérations exceptionnelles; à poursuivre l'assainissement budgétaire à un rythme approprié par la suite, de manière à progresser de manière satisfaisante vers l'OMT, notamment en ce qui concerne le respect du critère des dépenses, et vers le respect du critère de réduction de la dette, en précisant les mesures concrètes destinées à soutenir les objectifs en matière de déficit à partir de 2013, tout en restant prête à prendre des mesures supplémentaires en cas de dérapage; à mettre en œuvre, avant la fin de l'année 2012, un cadre budgétaire pluriannuel contraignant et fondé sur des règles; à améliorer le respect des obligations fiscales et à lutter contre l'évasion fiscale, et à réduire les mesures incitant à l'endettement dans la fiscalité des entreprises;

2. à engager sans délai une action visant à garantir la viabilité à long terme du système des retraites, comprenant i) une accélération significative de l'augmentation progressive de l'âge du départ à la retraite par rapport à la législation actuelle, ii) un lien clair entre l'âge légal de la retraite et l'espérance de vie, et iii) des mesures destinées à encourager les systèmes privés d'épargne-retraite; à prendre des mesures pour accroître la participation des travailleurs âgés au marché du travail et pour décourager le recours à des systèmes de retraite anticipée;

3. à prendre des mesures en vue de réduire le taux élevé de jeunes qui arrêtent prématurément leurs études; à poursuivre les efforts déployés dans le système éducatif en vue de répondre aux demandes de qualifications émanant du marché du travail; à renforcer l'offre de structures de garde d'enfants et d'accueil extrascolaire à des coûts abordables, afin de réduire l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et l'incidence des responsabilités parentales sur l'emploi des femmes;

[7] Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

4. à prendre les nouvelles mesures nécessaires pour réformer, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires, afin de mieux refléter l'évolution de la productivité de la main-d'œuvre et de réduire l'incidence des prix des importations sur l'indice;

5. afin de réduire sa dépendance à l'égard du pétrole importé, à intensifier ses efforts en vue de renforcer l'efficacité énergétique et d'accroître la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables en suivant de près les mécanismes d'incitation existants et en donnant un degré de priorité élevé au développement des infrastructures, notamment par l'achèvement de l'interconnexion électrique avec la Sicile;

6. afin de renforcer le secteur bancaire, à prendre des mesures ayant pour but d'atténuer les risques potentiels découlant de la forte exposition au marché immobilier; à prendre des mesures pour renforcer davantage les provisions destinées à couvrir les pertes liées aux prêts improductifs.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président