RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 11 juillet 2017

concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2017

(2017/C 261/12)

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 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 ([2]), et notamment son article 6, paragraphe 1,

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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2017 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel Chypre a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 21 mars 2017, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro») ([3]).

(2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, Chypre 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 à 5 ci-dessous.

(3) Le 22 février 2017, le rapport 2017 pour Chypre a été publié. Il évaluait les progrès accomplis par Chypre dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par Chypre pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait également le bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 22 février 2017. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que Chypre connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, il est essentiel que le pays remédie aux déséquilibres importants causés par l'endettement des secteurs public et privé et l'excédent de la dette extérieure, ainsi qu'au niveau élevé de prêts non productifs.

([1]) JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 92 du 24.3.2017, p. 1.

(4) Chypre a présenté son programme de stabilité pour 2017 le 27 avril 2017 et son programme national de réforme pour 2017 le 28 avril 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. Le programme national de réforme de Chypre comprend des engagements tant à court terme qu'à moyen terme. Il prévoit notamment des mesures visant à réduire l'endettement du secteur privé, à améliorer l'environnement des entreprises, à faciliter l'accès au financement et à réformer le secteur des soins de santé et contient un engagement à entreprendre des réformes du secteur public et du système judiciaire. Le programme national de réforme couvre également les défis recensés dans le rapport par pays de 2017 et la recommandation pour la zone euro, y compris la nécessité de relancer les investissements et d'assurer la viabilité des finances publiques. Si elles sont intégralement mises en œuvre dans les délais indiqués, ces mesures devraient contribuer à remédier aux déséquilibres macroéconomiques de Chypre et à appliquer les recommandations par pays. Sur la base de l'évaluation des engagements de Chypre, la Commission confirme son évaluation antérieure selon laquelle, à ce stade, aucune action supplémentaire n'est nécessaire dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques prévue par le règlement (UE) n° 1176/2011 et le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil ([1]). La mise en œuvre du programme de réforme fera l'objet d'un suivi attentif dans le cadre d'une surveillance spécifique.

(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 Conseil ([2]), 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 ladite disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des fonds ESI et une bonne gouvernance économique.

(6) Chypre relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle en matière de dette. Dans son programme de stabilité 2017, le gouvernement prévoit un excédent budgétaire en termes nominaux pour la période 2016-2020 (solde nominal d'environ 0,4 % du PIB sur toute la période couverte par le programme). L'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels, devrait être atteint en 2017. Le solde structurel recalculé ([3]) devrait s'éloigner de manière continue de l'objectif à moyen terme au cours des années suivantes, ce qui est contraire aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Le ratio de la dette publique au PIB devrait s'élever à 107,8 % en 2016 et diminuer pour atteindre 99,7 % en 2018 et 88,8 % d'ici 2020. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Les risques qui pèsent sur les hypothèses macroéconomiques présentées dans le programme de stabilité sont principalement liés à la quantité importante de prêts non productifs et à la détérioration possible de l'environnement extérieur.

(7) Le 12 juillet 2016, à la suite de la correction des déficits excessifs, le Conseil a recommandé à Chypre de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et en 2017. D'après les prévisions du printemps 2017 de la Commission, il ressort d'une évaluation globale que Chypre respectera cette exigence en 2017. En 2018, il est recommandé à Chypre de rester au niveau de l'objectif budgétaire à moyen terme. D'après les prévisions du printemps 2017 de la Commission, cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques primaires nettes ([4]) de 0,3 %, qui correspond à un ajustement structurel de 0,2 % du PIB. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, après évaluation globale, Chypre risquerait de s'écarter légèrement de cette exigence en 2018. Selon les prévisions, Chypre devrait respecter les dispositions en matière de dette en 2017 et en 2018. D'une manière générale, le Conseil estime que Chypre doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires afin d'assurer le respect des règles en 2018.

([1]) Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro (JO L 306 du 23.11.2011, p. 8).

([2]) 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).

([3]) Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

([4]) Les dépenses publiques nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de 4 ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

(8) La dette publique suit une courbe descendante mais sa viabilité reste exposée à des risques. Un certain nombre de mesures budgétaires récentes ainsi que des retards dans la mise en œuvre de réformes structurelles essentielles devraient entraîner une détérioration du solde structurel et risquent de réduire la portée des investissements publics propices à la croissance.

(9) Le secteur public chypriote a une des masses salariales les plus élevées de la zone euro (en pourcentage du PIB) et reste caractérisé par certains manques d'efficacité. Dans le cadre du programme d'ajustement macroéconomique, une série de réformes visant à remédier à ce problème ont été élaborées et convenues avec les partenaires sociaux. Elles comprenaient l'introduction d'un mécanisme obligatoire permanent de limitation de la croissance salariale pour les employés du secteur public et une réforme globale de l'administration publique. Toutefois, à l'exception de la loi de réforme récemment adoptée sur la mobilité des employés du secteur public, l'adoption de ces réformes législatives rencontre des obstacles, notamment à la suite d'un vote négatif de la Chambre des représentants en décembre 2016. Dans l'attente d'une adoption dans sa forme contraignante, le mécanisme de limitation de la croissance des salaires du secteur public est actuellement mis en œuvre dans le cadre de conventions collectives de travail et est applicable jusqu'en 2018.

(10) Certaines réformes ont été mises en œuvre afin de lutter contre la corruption. Parmi les évolutions récentes, on dénombre les réformes visant à professionnaliser les marchés publics à l'échelon local et une loi relative au financement des partis politiques adoptée en décembre 2015. Une modification constitutionnelle permettant la divulgation du patrimoine des fonctionnaires a été adoptée en 2016. Cependant, l'organisme de coordination de la lutte anticorruption ne dispose pas du personnel suffisant et il reste des lacunes à combler dans le régime disciplinaire concernant les fonctionnaires.

(11) Chypre a pris des mesures pour renforcer son système judiciaire mais reste confrontée à des défis majeurs en ce qui concerne son efficacité. L'inefficience des procédures judiciaires et les capacités limitées entraînent d'importants retards dans le traitement des affaires, ce qui nuit à l'environnement des entreprises et, en particulier, au fonctionnement des nouveaux cadres en matière de saisies et d'insolvabilité. Ces derniers ont été mis en place afin de contribuer à réduire la dette privée non viable, en prévoyant des mesures destinées à inciter les banques et les débiteurs à accepter des solutions de restructuration. Cependant, l'efficacité de ces outils est compromise par un certain nombre de facteurs, notamment les lacunes du système judiciaire précitées, la faiblesse des capacités administratives et le manque de connaissances des débiteurs en ce qui concerne les procédures. Les arriérés et les retards en ce qui concerne la délivrance et le transfert des titres de propriété restent également considérables. Ils contribuent à saper les efforts de réduction de la dette et pèsent sur la reprise du marché du logement.

(12) Le niveau des prêts non productifs est en baisse mais reste très élevé, ce qui entrave le bon fonctionnement du secteur bancaire et pèse sur l'offre de crédit à l'économie réelle. Les banques obtiennent des résultats inférieurs aux objectifs de restructuration des prêts convenus avec la Banque centrale de Chypre, ce qui souligne la nécessité d'élargir le système de ciblage et de le rendre plus efficace et contraignant, en particulier en fixant des objectifs ambitieux pour la réduction des prêts non productifs, cohérents avec les stratégies de réduction des prêts non productifs des banques. Les taux de nouveaux défauts de paiement restent élevés, ce qui témoigne d'éventuelles insuffisances des solutions de restructuration des prêts. Le niveau de provisionnement des risques a augmenté mais reste inférieur à la moyenne de la zone euro, ce qui souligne la nécessité de veiller à ce que l'évaluation des sûretés soit fiable et garantisse un provisionnement des risques approprié. L'absence de marché secondaire pour les prêts et de cadre pour la titrisation des prêts limite les possibilités d'accélérer le désendettement et de transférer les prêts non productifs hors des bilans des banques; des mesures législatives et réglementaires supplémentaires sont dès lors nécessaires pour compléter les outils nécessaires pour faciliter la gestion de bilan des banques. De plus, la gouvernance et les capacités administratives en matière de surveillance des assurances et des fonds de pension restent insuffisantes, ce qui constitue une menace pour la stabilité financière.

(13) Le redressement de l'économie de Chypre se poursuit. La croissance potentielle reste toutefois faible, entravée par la mise en œuvre limitée des réformes structurelles, des freins à l'investissement et des lacunes dans l'environnement des entreprises. Les initiatives favorisant la croissance présentées dans le plan d'action en faveur de la croissance sont mises actuellement en œuvre, mais à un rythme assez lent. Une proposition législative visant à attirer et à faciliter les investissements stratégiques n'en est encore qu'à l'état de projet. Le gouvernement œuvre à l'amélioration de l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises. Pour résoudre ce problème urgent, certaines nouvelles initiatives ciblées ont été lancées, comme indiqué dans le programme national de réforme. Cependant, la plupart de ces nouvelles initiatives concernant l'accès au financement restent encore à un stade préliminaire. Les efforts de privatisation, qui visent à attirer des investissements étrangers susceptibles d'améliorer la productivité, rencontrent une opposition politique et progressent lentement. La réforme du secteur de l'énergie peut également être un moteur important pour la compétitivité, mais il y a eu des retards dans sa mise en œuvre. Ces retards concernent en particulier la dissociation des structures de propriété de l'Office chypriote de l'électricité et la mise en place du nouveau marché de l'électricité, pour laquelle la garantie d'indépendance effective du gestionnaire de réseau de transport reste une condition préalable.

(14) Le chômage est en baisse mais reste élevé, en particulier parmi les jeunes et les chômeurs de longue durée. Des programmes visant à accroître le nombre de conseillers dans les services publics de l'emploi et à améliorer leur spécialisation n'ont pas encore été mis en œuvre. Qui plus est, il est probable que ces conseillers soient recrutés dans le cadre de contrats temporaires, ce qui ne permet pas de remédier au problème de manière structurelle. Par conséquent, les capacités restent encore insuffisantes pour répondre aux besoins des demandeurs d'emploi, en particulier ceux qui rencontrent davantage de difficultés pour intégrer le marché du travail, et pour mettre en place des mesures de communication en vue de leur activation. Les retombées des programmes actifs du marché du travail et des régimes de soutien des revenus continuent d'être freinées par un manque d'évaluation de la qualité et de mesures de suivi.

(15) Chypre maintient un niveau de dépenses en matière d'éducation qui est supérieur à la moyenne de l'Union. Cependant, les résultats dans ce domaine sont faibles et sont même en diminution par rapport aux années précédentes. D'après les résultats de 2015 du Programme international pour le suivi des acquis des élèves, Chypre se classe en queue du peloton de l'Union en ce qui concerne le niveau de compétences de base en mathématiques, en sciences et en lecture. Si les mesures correctives introduites récemment, telles qu'un meilleur système de nomination des enseignants et la modernisation des programmes scolaires, constituent des premières étapes dans la bonne direction, des mesures supplémentaires pour mener à bien les réformes prévues, notamment en ce qui concerne l'évaluation des enseignants, pourraient contribuer de manière significative à améliorer la situation.

(16) Bon nombre d'inadéquations des compétences sur le marché du travail doivent encore être résolues, ce qui perturbe les perspectives d'une croissance durable à long terme. Les niveaux de participation sont faibles dans l'enseignement professionnel secondaire de deuxième cycle et la formation, tout comme la pertinence de l'enseignement supérieur pour le marché du travail, ce qui a pour conséquence qu'une grande partie des diplômés occupe des emplois qui ne nécessitent pas obligatoirement de diplôme de l'enseignement supérieur.

(17) Le secteur des soins de santé chypriote reste caractérisé par un manque de couverture universelle et par des lacunes à des degrés divers, ce qui limite l'accès à des soins adéquats et efficaces. Une législation visant à créer un système national de santé et à offrir une plus grande autonomie aux hôpitaux publics est essentielle pour améliorer les capacités et la rentabilité du secteur des soins de santé mais doit encore être adoptée par le parlement.

(18) Dans le cadre du semestre européen 2017, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de Chypre, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2017 et le programme national de réforme pour 2017, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à Chypre les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable à Chypre, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2017, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis ([1]).

(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 pour 2017 et le programme de stabilité pour 2017. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que Chypre s'attache, en 2017 et 2018:

1. à mettre en œuvre sa politique budgétaire dans le respect des exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ce qui implique de rester au niveau de son objectif budgétaire à moyen terme en 2018; à utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique; à adopter, d'ici à la fin de 2017, les principales réformes législatives visant à améliorer l'efficacité dans le secteur public, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration publique, de la gouvernance des entités publiques et des administrations locales;

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

2. à améliorer l'efficacité du système judiciaire par la modernisation des procédures civiles, la mise en œuvre de systèmes d'information appropriés et une spécialisation accrue des tribunaux; à prendre des mesures supplémentaires pour éliminer les obstacles à la mise en œuvre intégrale des cadres en matière de saisies et d'insolvabilité, et à veiller à ce que des systèmes fiables et rapides soient en place pour la délivrance des titres de propriété et le transfert des droits de propriété immobilière;

3. à accélérer la réduction des prêts non productifs en fixant pour les banques des objectifs quantitatifs liés, à atteindre dans un délai déterminé, et en garantissant l'évaluation précise des sûretés à des fins de provisionnement; à créer les conditions propices à un marché secondaire des prêts non productifs qui soit fonctionnel; à intégrer et à renforcer la surveillance des compagnies d'assurance et des fonds de pension;

4. à accélérer la mise en œuvre du plan d'action en faveur de la croissance, en se concentrant en particulier sur l'accélération des investissements stratégiques et l'amélioration de l'accès au financement et, d'ici à la fin de 2017, à reprendre la mise en œuvre du plan de privatisation; à prendre des mesures décisives pour réaliser la dissociation des structures de propriété de l'Office chypriote de l'électricité et, en particulier, à procéder à la dissociation fonctionnelle et comptable d'ici à la fin de 2017;

5. à accélérer les réformes visant à augmenter les capacités des services publics de l'emploi et à améliorer la qualité des politiques actives du marché du travail; à achever la réforme du système éducatif afin d'améliorer sa pertinence par rapport au marché du travail et ses résultats, y compris en ce qui concerne l'évaluation des enseignants; à adopter, d'ici à la fin de 2017, des dispositions législatives en vue d'une réforme des hôpitaux et d'une couverture universelle des soins de santé.

Fait à Bruxelles, le 11 juillet 2017.

Par le Conseil

Le président

T. TÕNISTE