COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 308 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2012

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

{SWD(2012) 308 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2012

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre 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 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[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

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.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2012) 308 final.
4 P7_TA(2012)0048 et P7_TA(2012)0047.

(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[5], 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 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de Chypre pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de Chypre 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[6] dans lequel Chypre est 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 7 mai 2012, Chypre a présenté son programme de stabilité pour la période 2012-2015 et, le 10 mai 2012, son programme national de réforme pour 2012. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. Dans un bilan approfondi réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, la Commission a également examiné si Chypre connaît des déséquilibres macroéconomiques. La Commission a conclu dans son bilan approfondi[7] que Chypre présente un déséquilibre interne dû à son secteur bancaire et à l'endettement du secteur des entreprises, ainsi qu'un déséquilibre externe et interne en ce qui concerne sa dynamique budgétaire et sa compétitivité, même si ce dernier n'est pas excessif.

(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 contenues dans le programme de stabilité semble optimiste pour 2012-2014. Bien qu'il comporte une

---

5 Décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 152 final.

importante révision à la baisse des perspectives de croissance, ce scénario macroéconomique continue à présenter des risques de détérioration, notamment liés à l'évolution de la demande intérieure en 2012-2013. L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme est de corriger le déficit excessif d'ici 2012, d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'ici 2014 et de maintenir l'OMT en 2015. Le programme confirme l'OMT précédemment fixé d'équilibre structurel des finances publiques, qui reflète de manière adéquate les exigences du pacte de stabilité et de croissance. La correction prévue du déficit excessif respecte le délai fixé dans la recommandation formulée par le Conseil le 13 juillet 2010 dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Sur la base du déficit structurel (recalculé)[8], l'effort budgétaire annuel moyen, qui devrait représenter 1,5 % du PIB pour la période 2011-2012, est équivalent à l'effort recommandé par le Conseil. La progression envisagée vers l'OMT en 2013 est suffisante dans la mesure où elle est supérieure à la valeur de référence de 0,5 % du PIB prévue par le pacte de stabilité et de croissance, conformément aux prévisions du printemps 2012 de la Commission et au programme. Le taux de croissance des dépenses publiques, qui prend en compte les mesures discrétionnaires en matière de recettes, respecte le critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance pour la période 2013-2014, mais pas pour 2015. Certains risques pèsent sur les objectifs budgétaires du programme, compte tenu du fait que le scénario macroéconomique semble optimiste pour la période 2012-2014 et que l'effort d'assainissement prévu pour 2013 repose en partie sur des mesures non clairement définies. Conformément au programme, le ratio dette/PIB, qui s'élevait à 71,6 % en 2011, devrait passer à 72,1 % en 2012, avant de baisser progressivement pour atteindre 65,4 % en 2015. Sous l'angle du critère de réduction de la dette fixé par le pacte de stabilité et de croissance, Chypre connaîtra une période de transition entre 2013 et 2015, et les plans présentés dans le programme devraient assurer des progrès suffisants en vue du respect de ce critère. Cette projection est toutefois associée à certains risques liés aux éventuelles opérations de sauvetage de sociétés financières.

(9) L'administration fiscale est inefficace, les coûts administratifs liés à l'encaissement des recettes étant très élevés à Chypre. La perception des impôts est relativement faible. En particulier, les dépenses de l'administration fiscale en pourcentage du PIB et les frais administratifs liés à l'encaissement des recettes nettes sont importants et en augmentation. Il est nécessaire de prendre des mesures ayant pour but d'encourager l'abandon du travail informel/non déclaré et de s'attaquer à l'évasion fiscale. En outre, il convient de renforcer les initiatives destinées à rendre la perception des impôts plus efficace.

(10) Étant donné que les établissements bancaires chypriotes subissent largement l'influence de l'économie grecque, la performance des actifs, la rentabilité, les matelas de capitaux et les marges de liquidité des banques ont été minés par la restructuration de la dette publique de la Grèce et par l'augmentation des prêts improductifs consentis à des emprunteurs grecs. Le montant total de la créance du secteur bancaire consolidé de Chypre envers la Grèce est très élevé. Le 14 décembre 2011, le parlement chypriote a adopté deux projets de loi destinés à accroître la résilience du système financier aux

[8] 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.

crises bancaires. Toutefois, les efforts déployés pour renforcer la surveillance des sociétés coopératives de crédit, qui détiennent 40% environ de l'ensemble des dépôts intérieurs, n'ont jusqu'à présent pas donné de résultats satisfaisants.

(11) Chypre éprouve des difficultés à assurer la viabilité à long terme des finances publiques, notamment en ce qui concerne les retraites. Elle a pris deux mesures structurelles importantes pour réformer son régime de retraite. Cependant, bien que les mesures adoptées soient opportunes et crédibles, la réponse de Chypre n'est pas suffisamment ambitieuse pour garantir la viabilité et la pertinence du régime et en améliorer l'équité à plus long terme. Il demeure nécessaire de prendre des mesures pour préserver l'employabilité des travailleurs au sein des entreprises et de favoriser le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite. En ce qui concerne la pauvreté chez les personnes âgées, Chypre ne s'est que partiellement attaquée au taux élevé de risque de pauvreté. Les mesures adoptées ne sont pas suffisantes pour améliorer l'adéquation à court terme des revenus des titulaires de pension confrontés au risque de la pauvreté.

(12) Les mesures prises pour lutter contre l'iniquité et les insuffisances du secteur des soins de santé n'ont pas été satisfaisantes. En dépit de la recommandation formulée l'année dernière, aucun calendrier clair pour la poursuite de la mise en place du système national d'assurance-maladie n'a encore été présenté. Cette situation met en péril le contrôle et la viabilité à long terme des finances publiques ainsi que la qualité des soins de santé fournis.

(13) Le gouvernement chypriote a pris des mesures en réponse à la recommandation de 2011 relative à l'indexation des salaires (allocation de vie chère - AVC), notamment en adoptant un gel des salaires de deux ans dans le secteur public au sens large. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont également décidé d'engager un dialogue en vue de revoir le système de l'AVC d'ici la fin du mois de juin 2012. Il conviendrait de mener à bien une réforme complète du système, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, en vue de renforcer le lien entre les salaires réels et l'évolution de la productivité et d'améliorer l'équité du système. Ainsi, non seulement la compétitivité du pays serait renforcée, mais il en résulterait également une répartition plus efficace du travail. Bien qu'il s'agisse de premiers pas dans la bonne direction, la pertinence et la crédibilité de ces avancées dépendent essentiellement du niveau d'ambition et de mise en œuvre des conclusions du dialogue social qui est actuellement mené sur la réforme du système d'indexation des salaires.

(14) La détérioration des perspectives macroéconomiques a bouleversé le marché du travail chypriote, ce qui a engendré une hausse du taux de chômage et une forte augmentation du chômage des jeunes. Chypre a pris plusieurs mesures concrètes pour y faire face. Ces mesures sont pertinentes, mais ne sont pas assez ambitieuses, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle, où il convient d'accélérer la mise en œuvre. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour remédier au chômage des jeunes, ainsi que pour requalifier et recycler la population active afin de faciliter les transitions qu'impose le marché du travail; il y a lieu de privilégier notamment les groupes qui participent peu à des activités d'apprentissage tout au long de la vie, tels que les travailleurs peu qualifiés, les chômeurs et les travailleurs âgés.

(15) En ce qui concerne le secteur des services, Chypre a transposé la directive sur les services au moyen d'une loi horizontale accompagnée de plusieurs lois et règlements

modificatifs sectoriels. Toutefois, dans certains secteurs (par exemple, le commerce de détail, le tourisme et les services de construction), la législation sectorielle doit encore être adoptée. Pour certaines professions réglementées, comme les avocats et les architectes, il existe toujours des barèmes fixes.

(16) L'analyse dressée dans le bilan approfondi permet de conclure que Chypre est touchée par des déséquilibres. En particulier, l'évolution macroéconomique de la balance courante, des finances publiques et du secteur financier nécessite une surveillance étroite et une attention urgente à l'égard de la politique économique, afin d'éviter tout effet négatif pour le fonctionnement de l'économie et de l'union économique et monétaire. Plus spécifiquement, l'économie chypriote a connu des déficits courants persistants et importants, provoqués par des déficits dans le volume des échanges dus à une perte progressive de compétitivité prix/coût, des déséquilibres des finances publiques s'étant mués en des déficits annuels qui se sont creusés alors même que l'économie sortait de la récession, et un endettement privé croissant. En particulier, les sociétés non financières sont très vulnérables en raison de leur endettement élevé combiné à leur faible rentabilité, ce qui débouche sur une augmentation notable des prêts improductifs dans ce secteur. Par ailleurs, la forte exposition du secteur bancaire chypriote aux obligations souveraines grecques et à l'économie grecque entraîne des risques importants. De surcroît, les perspectives de croissance ne sont guère brillantes, ce qui entrave encore davantage la correction relativement lente des déséquilibres.

(17) Chypre a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, et leur mise en œuvre présentée en 2011, concernent l'amélioration de la compétitivité, le relèvement du taux d'emploi, la viabilité des finances publiques et le renforcement de la viabilité financière. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements souscrits au titre du pacte pour l'euro plus. Les résultats de cette évaluation ont été pris en compte dans les recommandations.

(18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de Chypre. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme 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 Chypre, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de celle-ci aux futures décisions nationales. Ses recommandations dans le cadre du semestre européen sont reprises dans les recommandations 1 à 7 ci-dessous.

(19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de Chypre pour 2012, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[9].

(20) À la lumière des conclusions du bilan approfondi de la Commission et de ladite évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de Chypre pour 2012 et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de

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

l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 sont reprises notamment dans les recommandations 1, 2, et 7 ci-après,

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

1. à prendre des mesures supplémentaires pour parvenir à une correction durable du déficit excessif en 2012; à mettre rigoureusement en œuvre la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien définies, pour l'année 2013 et au-delà, afin de garantir la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) en 2014 au plus tard et le respect du critère des dépenses et de progresser de manière satisfaisante en ce qui concerne le critère de réduction de la dette; à accélérer l'introduction progressive d'un cadre budgétaire pluriannuel exécutoire dont la base légale est contraignante et qui comprend un mécanisme de correction; à prendre des mesures pour suivre de près les dépenses et mettre en place dès que possible la méthode budgétaire fondée sur les programmes et les résultats; à améliorer le respect des obligations fiscales et la lutte contre la fraude fiscale;

2. à harmoniser la surveillance des sociétés coopératives de crédit en ligne conformément aux normes appliquées aux banques commerciales; à renforcer les dispositions réglementaires en vue de la recapitalisation efficace des établissements financiers afin de limiter la vulnérabilité du secteur financier aux chocs extérieurs;

3. à continuer d'améliorer la viabilité à long terme et la pertinence du régime de retraite et à remédier à la menace considérable que représente le taux de risque de pauvreté chez les personnes âgées; à aligner l'âge légal de la retraite sur l'allongement de l'espérance de vie;

4. à achever et à mettre en œuvre dès que possible le système national de soins de santé, sur la base d'une feuille de route, ce qui devrait assurer sa viabilité financière tout en fournissant une couverture universelle;

5. à améliorer les compétences des travailleurs afin de renforcer leur mobilité professionnelle pour les orienter vers des activités à forte croissance et à forte valeur ajoutée; à prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre le chômage des jeunes, en mettant l'accent sur les stages en entreprise et la promotion des activités d'indépendant; à prendre des mesures appropriées du côté de la demande afin de stimuler l'innovation dans les entreprises;

6. à éliminer les obstacles injustifiés sur les marchés de services, notamment en améliorant la mise en œuvre de la directive sur les services dans les secteurs des services ayant le plus fort potentiel de croissance (notamment celui du tourisme) et en élargissant la fourniture des services professionnels;

7. à améliorer la compétitivité, notamment par la réforme du système de l'indexation des salaires, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, pour mieux tenir compte de l'évolution de la productivité; à prendre des mesures en vue de diversifier la structure de l'économie; à rétablir l'équilibre budgétaire en limitant les dépenses.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président