



Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 412 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2018

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 le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2018 de 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 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel Chypre était 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

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2018) 412 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

- (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 politique économique pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1, 3 et 5 ci-dessous.
- (3) Le rapport par pays 2018 pour Chypre⁵ a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par Chypre dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Il comprenait également un bilan approfondi conformément à l'article 5 du règlement (UE) n°1176/2011, dont les résultats ont par ailleurs été publiés le 7 mars 2018⁶. L'analyse de la Commission l'amène 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 performants.
- (4) Chypre a présenté son programme national de réforme pour 2018 le 19 avril 2018 et son programme de stabilité pour 2018 le 30 avril 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁷, 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 structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁸.
- (6) Chypre relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions en matière de dette. Dans son programme de stabilité 2018, le gouvernement prévoit un excédent budgétaire en termes nominaux de 1,7 % du PIB en 2018 et légèrement inférieur à 2,0 % du PIB sur l'ensemble de 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 au cours de la période

⁵ SWD(2018) 211 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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).

⁸ COM(2014) 494 final.

2018-2021. Après avoir diminué à environ 97,5 % du PIB en 2017, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter à 105,6 % en 2018 et diminuer ensuite constamment pour atteindre 88 % en 2021, selon le programme de stabilité pour 2018. 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 performants dans le secteur financier.

- (7) Le 11 juillet 2017, le Conseil a recommandé à Chypre de se maintenir au niveau de l'objectif budgétaire à moyen terme pour 2018. Cette situation est compatible avec un taux de croissance nominal maximum des dépenses publiques primaires nettes⁹ de 1,9 % en 2018, qui correspond à une détérioration autorisée du solde structurel de 0,4 % du PIB. D'après les prévisions du printemps 2018 de la Commission, le solde structurel devrait enregistrer un excédent de 0,8 % du PIB en 2018 et de 0,5 % du PIB en 2019, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. Chypre devrait, selon les prévisions, respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2018 et les dispositions en matière de dette en 2019. D'une manière générale, le Conseil prévoit que Chypre respectera les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2018 et 2019. Parallèlement, l'évolution des dépenses devrait être suivie de près à court et à moyen termes, compte tenu en particulier des risques futurs possibles pour la solidité des recettes.
- (8) En dépit des récents efforts déployés en matière de services d'administration en ligne, de qualité de la réglementation et de mobilité du personnel, l'inefficience de l'administration publique demeure un défi et a une incidence sur le milieu des affaires. Des propositions législatives importantes visant à régler le problème se font toujours attendre. Il s'agit notamment de propositions de loi sur la réforme de l'administration publique et des administrations locales. Des lacunes dans le cadre de gouvernance des entités publiques pourraient faciliter l'accumulation d'engagements publics conditionnels et entraver les capacités d'investissement dans des services de base, tels que les télécommunications et l'énergie. La maîtrise de la masse salariale du secteur public a été un facteur déterminant dans l'assainissement budgétaire à Chypre. Cependant, l'actuel accord collectif qui limite la croissance des salaires dans le secteur public expire en 2018 et une solution plus permanente doit encore être trouvée.
- (9) Une stratégie nationale et un plan d'action de lutte contre la corruption ont été adoptés en décembre 2017. L'instance actuelle de lutte contre la corruption ne dispose toujours pas de ressources suffisantes et le gouvernement envisage la création d'une nouvelle agence indépendante. Diverses initiatives législatives telles que des projets de loi sur la protection des lanceurs d'alerte, sur les groupes de pression et sur les déclarations de patrimoine sont en cours d'examen parlementaire et, s'ils sont adoptés, ils contribueront également à renforcer le cadre national de lutte contre la corruption.
- (10) Comme indiqué dans la recommandation 2018 pour la zone euro, la lutte contre les stratégies de planification fiscale agressive est essentielle pour empêcher les distorsions de concurrence entre les entreprises, assurer un traitement équitable des

⁹ Les dépenses publiques primaires 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 au titre de la loi sont prises en compte. Les mesures ponctuelles en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses sont déduites.

contribuables et préserver les finances publiques. 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. Les niveaux élevés des paiements de dividendes et d'intérêts (en pourcentage du PIB) continuent de suggérer que les règles fiscales chypriotes sont utilisées par des entreprises qui pratiquent la planification fiscale agressive. L'absence de retenues à la source sur les paiements sortants (c'est-à-dire les paiements de résidents de l'Union à des résidents de pays tiers) de dividendes, d'intérêts et de redevances effectués par des entreprises établies à Chypre en faveur de résidents de pays tiers peut conduire à ce que ces paiements échappent totalement à l'impôt s'ils ne sont pas imposables non plus dans la juridiction du bénéficiaire. L'absence de ce type de retenues, combinée aux règles en matière de résidence fiscale des sociétés, peut continuer à faciliter la planification fiscale agressive. Si les régimes de déduction des intérêts notionnels permettent de réduire la distorsion endettement/fonds propres, ils peuvent également être utilisés à des fins d'évasion fiscale en l'absence de règles anti-abus effectives. La Commission prend note des mesures positives récemment annoncées ou adoptées (à savoir la révision annoncée des règles en matière de résidence fiscale des sociétés et les modifications prévues des dispositions relatives aux prix de transfert). Sur la base des échanges récents, la Commission poursuivra son dialogue constructif afin de lutter contre les stratégies de planification fiscale agressive des contribuables.

- (11) Certaines inefficacités du système judiciaire continuent à avoir des répercussions sur l'exécution des contrats et le règlement rapide des litiges en matière civile et commerciale. La lourdeur des procédures civiles et les faiblesses dans l'application des décisions de justice incitent les banques à recourir aux cadres en matière de saisies et d'insolvabilité afin de réduire l'encours de prêts non performants. Une série de réformes ont été engagées en vue de régler les problèmes les plus importants dans le système judiciaire, notamment le faible degré de numérisation des tribunaux et l'absence de formation tout au long de la vie pour les juges.
- (12) Le recours aux cadres en matière de saisies et d'insolvabilité reste limité, ce qui compromet les efforts visant à réduire l'encours de prêts non performants. Un groupe de travail des parties prenantes a été créé pour examiner la mise en œuvre et mesurer les résultats des cadres. Quelques mesures administratives ont été prises afin de réduire l'arriéré en ce qui concerne la délivrance des titres de propriété. Néanmoins, l'arriéré reste important et une solution structurelle visant à remédier aux insuffisances du système régissant les transactions immobilières (par ex. la délivrance et le transfert des titres de propriété) doit encore être trouvée.
- (13) Le niveau élevé de l'encours de prêts non performants reste le talon d'Achille du secteur bancaire et a une incidence négative sur l'offre de crédit. Les banques restent confrontées à des obstacles dans l'exécution de leurs créances sur les emprunteurs défaillants, et la faiblesse de la discipline de remboursement est toujours problématique. En 2017, l'encours de prêts non performants a diminué, bien qu'à des degrés divers d'une banque à l'autre, en raison de la restructuration de la dette sous l'action de l'abandon de créances et de l'échanges de créances contre des actifs. Des incertitudes persistent en ce qui concerne la viabilité des plans de réduction du nombre de banques, étant donné que le nombre de nouveaux défauts de remboursement et nouvelles restructurations reste élevé et l'exposition directe des banques au marché immobilier augmente. Ces facteurs soulignent la nécessité de la mise en œuvre rapide d'une stratégie plus globale dans le but d'accélérer l'assainissement du bilan des banques, compte tenu des conséquences sociales pour les groupes vulnérables, et de

mesures d'incitation conçues avec soin pour renforcer la discipline en matière de remboursement. Dans le cadre de cette stratégie, des modifications législatives permettant l'exécution effective des créances et facilitant la vente de prêts apparaissent nécessaires, y compris en ce qui concerne la protection des emprunteurs et l'introduction des enchères électroniques. En outre, la gouvernance et la capacité administrative de la surveillance des assurances et des fonds de pension restent faibles. Le gouvernement entend présenter des propositions législatives pour remédier à ce problème dans le courant de 2018.

- (14) La mise en œuvre du plan d'action en faveur de la croissance a entraîné quelques progrès dans les domaines des investissements stratégiques et de l'entreprenariat, ainsi qu'au niveau de l'amélioration de la réglementation. Cependant, certaines réformes importantes ont été bloquées, notamment en ce qui concerne la délivrance de licences autorisant les projets d'investissement. Si l'accès au financement s'est amélioré grâce aux progrès réalisés au niveau de l'exigence de garanties, il reste néanmoins un problème majeur principalement pour les petites et moyennes entreprises. Les mesures de soutien financier sont principalement fondées sur les subventions. Les sources de financement alternatives telles que le capital à risques, les fonds propres et le financement participatif restent marginales pour les sociétés chypriotes. Les efforts de privatisation visant à attirer des investissements étrangers susceptibles d'améliorer la productivité sont, dans de nombreux cas, à l'arrêt, et seuls quelques projets de privatisation avancent progressivement (ex. le port de Larnaca).
- (15) L'emploi est à la hausse et le chômage recule rapidement, même s'il reste élevé parmi les jeunes et les chômeurs de longue durée. Les efforts visant à améliorer la capacité administrative dans les services publics de l'emploi se poursuivent. Toutefois, les services aux employeurs, la catégorisation des clients, les conseils personnalisés et l'activation, y compris pour les bénéficiaires du revenu minimal garanti, restent un défi. La proportion de jeunes (de 15 à 24 ans) ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation reste encore l'une des plus élevée de l'UE. Les mesures de sensibilisation et l'aide sur mesure offerte aux jeunes en temps voulu sont limitées, comme le montre le faible nombre de programmes d'activation concernés.
- (16) La modernisation du secteur de l'éducation a progressé mais de grands défis subsistent. La révision approfondie des programmes scolaires et la mise en place d'un nouveau système de recrutement des enseignants comptent parmi les récentes évolutions positives. Les dépenses chypriotes dans l'enseignement sont supérieures à la moyenne de l'UE, ce qui est le signe d'un engagement fort dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie. Néanmoins, les résultats scolaires restent médiocres et le décrochage scolaire, même s'il demeure inférieur à la moyenne de l'Union, a considérablement augmenté. La participation à l'enseignement et à la formation professionnels est faible, la réforme du système d'évaluation des enseignants est toujours en cours et une proportion élevée de diplômés de l'enseignement supérieur continue d'occuper des emplois qui ne requièrent pas nécessairement un diplôme universitaire.
- (17) Chypre a réalisé des progrès substantiels dans le secteur de la santé en adoptant une législation visant à établir un nouveau système national de santé. Ce nouveau système a pour objectif d'améliorer l'accès, d'introduire une couverture sanitaire universelle, de réduire le niveau élevé des paiements directs et d'augmenter l'efficacité des services de soins dans le secteur public. Le système devrait être pleinement opérationnel en 2020 mais avant cela, il reste à régler d'importantes difficultés liées à sa mise en œuvre et à combler les besoins en termes d'investissement. Les efforts

devraient se poursuivre en vue d'éviter d'éventuels dépassements de coûts, de moderniser et d'améliorer l'efficacité des prestataires de soins de santé, y compris les soins de santé primaires, en introduisant les services de santé en ligne et en créant une Organisation Nationale du Médicament. Le niveau des services de soins de longue durée est faible et reste un défi compte tenu du vieillissement de la population.

- (18) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de Chypre, qu'elle a publiée dans son rapport pays 2018. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2018 et le programme national de réforme pour 2018, 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 2018 et est d'avis que Chypre devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (20) Eu égard au bilan approfondi établi par la Commission et à la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que Chypre s'attache, au cours de la période 2018-2019:

1. à adopter 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;
2. à renforcer les efforts visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire par la révision des procédures civiles, la spécialisation accrue des tribunaux et la mise en place d'un système de justice en ligne pleinement opérationnel; à prendre des mesures pour la mise en œuvre intégrale des cadres en matière de saisies et d'insolvabilité et pour 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 improductifs par la mise en œuvre d'une stratégie globale, comprenant des modifications législatives permettant l'exécution effective des créances et facilitant la vente des prêts; à intégrer et à renforcer la surveillance des compagnies d'assurances et des fonds de pension;
4. à accorder la priorité à la mise en œuvre d'éléments clés du plan d'action en faveur de la croissance, en particulier l'accélération des investissements stratégiques, et à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'accès au financement des petites et moyennes entreprises; à améliorer les performances des entreprises publiques, y compris par la reprise de l'exécution des projets de privatisation;
5. à achever les réformes destinées à augmenter la capacité et l'efficacité des services publics de l'emploi ainsi qu'à renforcer les mesures de sensibilisation et le soutien à l'activation en faveur des jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation; à achever la réforme du système d'éducation et de formation, y compris

l'évaluation des enseignants et les actions visant à augmenter la capacité de l'enseignement et de la formation professionnels; à prendre des mesures pour veiller à ce que le système national de santé devienne pleinement opérationnel en 2020, comme prévu.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*