



Bruxelles, le 18.5.2016
COM(2016) 333 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2016
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2016**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2016

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2016

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) Chypre a été soumise à un programme d'ajustement macroéconomique jusqu'au 31 mars 2016, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision d'exécution 2013/463/UE du Conseil⁵. En vertu de l'article 12 du règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil⁶, elle a été dispensée de la

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2016) 333 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 et P8_TA(2016)0060.

⁵ Décision d'exécution 2013/463/UE du Conseil du 13 septembre 2013 portant approbation du programme d'ajustement macroéconomique en faveur de Chypre et abrogeant la décision 2013/236/UE (JO L 250 du 20.9.2013, p. 40).

⁶ Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (JO L 140 du 27.5.2013, p. 1).

surveillance et de l'évaluation du semestre européen pour la coordination des politiques économiques pour la durée du programme. Étant sortie du programme, Chypre a à présent pleinement réintégré le cadre du semestre européen.

- (2) Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁷, qui marque le lancement du semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁸, qui indique que la situation de Chypre sera évaluée dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques après la conclusion du programme d'ajustement macroéconomique. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro⁹. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016. En tant que pays 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 cette recommandation intégralement et en temps utile.
- (3) Le rapport 2016 pour Chypre¹⁰ a été publié le 7 avril 2016. Il évaluait la situation économique et sociale de Chypre et les difficultés rencontrées par le pays à l'issue de sa sortie du programme d'ajustement macroéconomique le 31 mars 2016, ainsi que les progrès réalisés sur la voie de ses objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020. Il comprenait également un bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 7 avril 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi.¹¹ Son analyse l'amène à conclure que Chypre connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, il est essentiel que le pays remédie aux graves déséquilibres importants sous forme d'endettement des secteurs public et privé et d'excédent de la dette extérieure, ainsi qu'au niveau élevé de prêts improductifs.
- (4) Le 28 avril 2016, Chypre a présenté son programme national de réforme pour 2016 et le 13 mai 2016, après l'expiration du délai, son programme de stabilité pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été 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, 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

⁷ COM(2015) 690 final.

⁸ COM(2015) 691 final.

⁹ COM(2015) 692 final.

¹⁰ SWD(2016) 120 final.

¹¹ COM(2016) 95 final.

mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique¹².

- (6) [À la suite de l'abrogation de la procédure concernant les déficits excessifs, Chypre est soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et aux dispositions transitoires de la règle relative à la dette.] Sur la base des prévisions du printemps 2016 de la Commission, l'objectif budgétaire à moyen terme devrait être atteint en 2016. Toutefois, si les politiques devaient rester inchangées, il existe un risque d'écart par rapport à cet objectif en 2017. Le solde structurel de Chypre devrait se détériorer davantage que ce qui est permis par les dispositions transitoires de la règle relative à la dette. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2016 établies par la Commission, le Conseil estime qu'il existe un risque que Chypre ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Par conséquent, de nouvelles mesures seront nécessaires pour en garantir le respect en 2017.
- (7) Chypre a mis en œuvre d'importantes réformes budgétaires/structurelles dans le cadre de son programme d'ajustement macroéconomique. Certains actes de droit dérivé doivent encore être adoptés en ce qui concerne les procédures de préparation du budget, les exigences en matière d'ajustements budgétaires infra-annuels et les responsabilités des agents de contrôle des engagements. Le secteur public est encore caractérisé par un manque d'efficacité. En particulier, l'administration publique affiche l'une des masses salariales les plus élevées de la zone euro (en pourcentage du PIB), tandis que les indicateurs d'efficacité restent moyens en raison de l'absence d'incitations à la mobilité et à la performance. Les services publics (télécommunications, énergie) sont caractérisés par des prix élevés et continuent d'être relativement protégés de la concurrence. Dans le cadre du programme, Chypre s'est engagée à adopter un mécanisme contraignant visant à limiter les augmentations de salaire du personnel de la fonction publique, en vue de garantir la viabilité à long terme des finances publiques. Le projet de loi a été élaboré et présenté à la Chambre des représentants, mais il n'a toujours pas été adopté. Au titre du programme, une réforme horizontale de l'administration publique, un plan de réforme des administrations locales et une nouvelle loi sur la gouvernance des entités publiques ont été présentés pour améliorer l'efficacité du secteur public, mais n'ont pas encore été adoptés.
- (8) La dette du secteur privé reste excessive à Chypre. La réforme des cadres pour les cas de saisie et d'insolvabilité marque une étape importante vers la mise en balance des droits des emprunteurs et des créanciers, mais il est possible d'améliorer l'efficacité de ces cadres et de les utiliser plus largement. Un certain nombre de lacunes dans le fonctionnement de ces cadres entravent la remise de la dette privée sur une trajectoire descendante durable ainsi qu'une réduction plus rapide des prêts improductifs. Cela pèse également sur la capacité à offrir une deuxième opportunité aux entrepreneurs. Un certain nombre de lacunes subsistent également dans la mise en œuvre des solutions en matière de restructuration de la dette du secteur privé. En outre, l'adoption de toutes les réglementations et règles de procédure nécessaires est importante pour une mise en œuvre effective de la législation en matière d'insolvabilité. Pour être pleinement opérationnel, le service d'insolvabilité doit disposer d'effectifs et d'infrastructures informatiques appropriés, ainsi que d'un

¹²

¹²COM(2014) 494 final.

nombre suffisant de praticiens de l'insolvabilité correctement formés et agréés. De plus, des systèmes fiables et rapides pour la délivrance et le transfert des titres de propriété sont primordiaux pour éviter les arriérés et offrir des garanties aux acheteurs, afin de garantir la bonne détermination des droits de propriété et de contribuer à rétablir la confiance dans le marché du logement.

- (9) Chypre doit également relever des défis majeurs en ce qui concerne le fonctionnement du système judiciaire. L'inefficience des procédures judiciaires et les capacités limitées entraînent d'importants retards dans le traitement des affaires, ce qui entrave le fonctionnement des cadres pour les cas de saisie et d'insolvabilité et affaiblit l'environnement des entreprises en général. En l'absence d'une réforme du code de procédure civile, le traitement et l'exécution des décisions de justice ainsi que la réduction de l'arriéré judiciaire restent lents.
- (10) Des progrès significatifs ont été accomplis dans le cadre du programme pour restructurer le système financier chypriote et rétablir la confiance en celui-ci. Toutefois, Chypre doit encore relever le défi lié au rétablissement de conditions normales de financement de l'économie et à la réduction des prêts improductifs, qui représentent environ 55 % de l'ensemble des prêts consentis aux ménages et aux sociétés non financières. Le niveau élevé de la dette des entreprises rend ces dernières moins compétitives et pèse sur leur capacité à investir et à se développer. Les efforts déployés par les banques pour restructurer les dettes des emprunteurs solvables n'ont pas encore produit de résultats tangibles, alors que le provisionnement de leurs expositions non performantes demeure relativement modéré. Des insuffisances en matière de respect des contrats ainsi que la discipline de remboursement pèsent sur la capacité à remédier aux défaillances stratégiques et à endiguer la constitution de prêts improductifs. Les banques ont également un accès limité aux informations relatives aux revenus et aux actifs des emprunteurs, en dépit de la création du registre des crédits.
- (11) Chypre a accompli des progrès considérables en vue de sortir l'économie de la récession, mais les investissements restent faibles et le potentiel de croissance de l'économie est modeste. Dans le cadre du programme, le pays a adopté un plan d'action en faveur de la croissance, qui visait à améliorer la concurrence, à renforcer les incitations à l'innovation et à faciliter les investissements, en mettant en place un environnement plus transparent et plus efficient pour l'exercice d'activités commerciales ainsi qu'en allégeant les procédures d'octroi de licence et de permis. La mise en œuvre du plan de privatisation et le renforcement des autorités de régulation nationales ont pour objectif d'attirer des investissements étrangers en faveur de gains de productivité. Les possibilités d'accès au financement pour les jeunes entreprises et les PME sont très limitées à l'heure actuelle, dans un contexte de conditions restrictives d'octroi de crédit bancaire et de manque de sources de financement alternatives. L'accès au financement est également entravé par un manque de coordination dans la gestion des instruments de l'UE tels que les Fonds structurels et d'investissement européens, le Fonds européen pour les investissements stratégiques et les actions d'émulation organisées par l'UE.
- (12) Le marché du travail a enregistré une reprise à partir de 2015, mais le taux de chômage reste élevé. Le chômage des jeunes et le chômage de longue durée sont tout particulièrement préoccupants. Des mesures ont été prises dans les domaines des politiques actives du marché du travail et des services publics de l'emploi. Toutefois, ces derniers ne sont toujours pas en mesure de répondre à la demande, de fournir une aide de qualité à la recherche d'emploi et à l'orientation professionnelle, ainsi que de

mener des actions en faveur des chômeurs non inscrits. Les plans destinés à renforcer les capacités administratives des services publics de l'emploi, y compris pour ce qui est de la spécialisation des conseillers chargés de répondre directement aux besoins des clients, ainsi que de l'augmentation de leur nombre, ont été reportés. L'efficacité des politiques actives du marché du travail est limitée en raison du manque de suivi effectif de la qualité des programmes en cours.

- (13) La participation des jeunes à l'enseignement et à la formation professionnels reste faible et se caractérise par un manque de participation des employeurs à la formation des étudiants. Toutefois, des mesures sont actuellement mises en œuvre, conformément à la stratégie relative à l'enseignement et à la formation professionnels.
- (14) Chypre ne dispose pas de la couverture médicale universelle et son système de soins de santé ne fournit pas un accès adéquat et effectif aux soins. Le financement public des soins de santé étant peu élevé, les besoins non satisfaits (en raison du coût des soins ainsi que des contributions personnelles des patients) sont nettement plus élevés que dans d'autres pays de l'UE. Il est possible d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources. Une plus grande autonomie des hôpitaux publics et la création d'un système national de soins de santé font partie des mesures qui ont été jugées utiles en vue d'améliorer l'adéquation et le rapport coût/efficacité du système de soins de santé chypriote, mais elles n'ont pas encore été adoptées.
- (15) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de Chypre, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. 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'UE, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (16) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹³.
- (17) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette 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, en 2016 et 2017:

1. à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et 2017, après correction du déficit excessif; à adopter, d'ici la fin 2016, un mécanisme contraignant visant à contenir le taux de croissance de la rémunération du personnel de la fonction publique; à adopter, d'ici la fin 2016, la réforme horizontale de l'administration publique et la loi sur la gouvernance des entités publiques, ainsi qu'à mettre en œuvre la réforme des administrations locales; à adopter, d'ici la fin 2016, les actes de droit dérivé afin de compléter le nouveau cadre budgétaire;

¹³ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

2. à éliminer, d'ici juin 2017, les obstacles à la pleine mise en œuvre des cadres pour les cas de saisie et d'insolvabilité et à garantir des ressources suffisantes pour le service d'insolvabilité; à garantir la mise en place de systèmes fiables et rapides pour la délivrance des titres de propriété et le transfert des droits de propriété immobilière; à renforcer l'efficacité et les capacités du système judiciaire; à réformer le code de procédure civile;
3. à prendre, d'ici la fin 2016, des mesures visant à garantir une diminution des prêts improductifs ainsi que des évaluations précises des sûretés à des fins de provisionnement; à élargir l'éventail d'informations disponibles pour les créanciers afin de rendre le registre des crédits pleinement opérationnel;
4. à supprimer les obstacles à l'investissement, notamment en mettant en œuvre le plan d'action en faveur de la croissance, en poursuivant la mise en œuvre du plan de privatisation et en renforçant les autorités de régulation nationales; à prendre des mesures visant à améliorer l'accès au financement pour les petites et moyennes entreprises;
5. à renforcer les capacités des services publics de l'emploi et à améliorer les services fournis aux chômeurs de longue durée; à renforcer les actions menées en faveur des chômeurs non inscrits; à adopter une législation en matière de réforme des hôpitaux et à progresser dans la mise en œuvre prévue de la couverture médicale universelle.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président