RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

concernant le programme national de réforme de Chypre pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de Chypre pour la période 2011-2014

(2011/C 210/04)

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) nº 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 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

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 de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera 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 [2], qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui consacre l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes, à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(5) Le 25 mars 2011, 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.

(6) Le 6 mai 2011, Chypre a présenté son programme national de réforme 2011 et, le 7 mai 2011, son programme de stabilité actualisé 2011 couvrant la période 2010-2014. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(7) L'économie chypriote se redresse modérément, après avoir connu en 2009 son premier recul au cours des trente-cinq dernières années, avec une diminution du PIB réel de 1,7 %. Le marché du travail a souffert de la récession, le taux chômage ayant atteint 6,5 % en 2010. Les finances publiques se sont aussi détériorées. D'un excédent, le budget public est passé à un déficit de 6 % du PIB en 2009, sous l'influence des stabilisateurs automatiques, des mesures budgétaires discrétionnaires destinées à relancer l'économie et, dans une large mesure, d'une croissance moins riche en recettes fiscales. Avec une croissance de 1 %, l'activité économique s'est légèrement améliorée en 2010, sous l'effet conjugué d'une accumulation de stocks, après le déstockage massif intervenu en 2009, et d'une légère reprise de la consommation privée. L'amélioration des perspectives économiques devrait avoir une incidence positive sur le marché du travail; l'emploi devrait se redresser quelque peu, tandis que le chômage devrait diminuer progressivement, après avoir atteint son sommet à la fin de 2010.

(8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé effectuée conformément au règlement (CE) nº 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est plausible jusqu'en 2012, mais plutôt optimiste par la suite par rapport aux prévisions du printemps 2011 réalisées par les services de la Commission. Le programme de stabilité vise à ramener le déficit budgétaire à 4 % du PIB en 2011 et à 2,6 % en 2012, conformément aux recommandations du Conseil du 13 juillet 2010, et à poursuivre l'assainissement par la suite. Selon

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] Maintenues en 2011 par la décision nº 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

le programme, le taux d'endettement devrait culminer en 2012, avant de diminuer. L'amélioration annuelle moyenne du solde structurel pour la période 2011-2012 est de 1,5 % du PIB, conformément aux recommandations du Conseil du 13 juillet 2010. Toutefois, tant en 2013 qu'en 2014, l'amélioration structurelle devrait être inférieure aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. L'objectif à moyen terme réaffirmé, qui est l'équilibre structurel des finances publiques, ne sera pas atteint durant la période du programme. Bien que l'ajustement global prévu repose sur une restriction des dépenses, la plupart des mesures de 2011 concernent les recettes. Globalement, la stratégie d'assainissement définie dans le programme présente des risques, liés à la poursuite d'un rééquilibrage en faveur d'une croissance moins riche en recettes fiscales, à la pratique consistant à adopter des budgets complémentaires en cours d'année et à la possibilité de mettre en œuvre dans les temps des mesures qui doivent encore être arrêtées en accord avec les partenaires sociaux et d'autres restant à définir (par exemple, la restriction des dépenses actuelles). Compte tenu de ces risques, il est possible que des mesures supplémentaires doivent être adoptées si l'évolution macroéconomique ou budgétaire s'avère moins favorable que prévu.

(9) Bien qu'il ait diminué pour s'établir autour de 8 % du PIB en 2010, le déficit de la balance courante reste important et devrait peser sur la croissance économique à moyen terme. Les dépenses publiques élevées doivent être financées soit par la dette extérieure soit par une augmentation de l'épargne privée intérieure. Dans ce dernier cas, la croissance de la production serait moindre, par un effet d'éviction de la consommation ou de l'investissement privés. À moyen terme, le déficit continuerait de s'améliorer, mais à un rythme modéré. Le 13 juillet 2010, dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, le Conseil a recommandé aux autorités chypriotes de renforcer également le caractère contraignant de leur cadre budgétaire à moyen terme. Il n'a pas été fait état de progrès à ce jour. Selon le programme de stabilité, le cadre budgétaire à moyen terme doit être entièrement mis en œuvre à partir de l'exercice budgétaire 2014, plutôt que 2012, comme on s'y attendait jusqu'à récemment. C'est pourquoi ses effets ne se feraient sentir qu'à moyen terme. La mise en œuvre dans les temps du nouveau cadre serait importante pour un assainissement des finances publiques réussi et durable.

(10) Le secteur bancaire a bien résisté à la crise financière mondiale et à la crise de la dette souveraine de la zone euro, sans que l'intervention des pouvoirs publics ne soit nécessaire. Toutefois, avec des actifs se montant à plus de six fois le PIB si l'on exclut les filiales et les succursales des banques étrangères, et à plus de neuf fois celui-ci si on les inclut, le secteur bancaire est important par rapport à l'économie. De plus, il est relativement concentré, trois groupes nationaux détenant environ 55 % des actifs bancaires consolidés, à l'exclusion des banques coopératives. Les risques actuels sur les marchés financiers internationaux appellent à la poursuite d'une gestion bilancielle prudente et à une surveillance prudente. Deux autorités différentes sont chargées de la surveillance: la Banque centrale de Chypre pour les banques commerciales et l'Autorité de surveillance et de développement des sociétés coopératives pour les établissements de crédit coopératifs. Le gouvernement promeut une harmonisation des pratiques des deux autorités de surveillance. Entretemps, la transparence de la surveillance des sociétés coopératives de crédit devrait être renforcée constituant un pas vers une surveillance uniformisée.

(11) Les estimations de l'incidence budgétaire à long terme du vieillissement de la population sont bien supérieures à la moyenne de l'Union, principalement en raison d'une hausse relativement importante des dépenses de retraite en pourcentage du PIB au cours des prochaines décennies. Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît élevé. Une réforme du système de retraite a été introduite en avril 2009. Elle concerne essentiellement les recettes et ne devrait que légèrement ralentir la croissance des dépenses de retraite. Les progrès ont été très limités en ce qui concerne la réforme des soins de santé, qui doit freiner la hausse prévue des dépenses par l'établissement d'un système national de soins de santé et la transformation des hôpitaux publics en entités autonomes.

(12) L'ajustement automatique bisannuel de l'allocation de vie chère («AVC») est directement lié à l'évolution moyenne de l'indice des prix à la consommation («IPC») au cours des six derniers mois par rapport aux six mois précédents. Cet ajustement bénéficie d'un fort soutien de la part des partenaires sociaux et reste un élément non négociable dans les négociations collectives. Toutefois, son application uniforme ne permet pas aux salaires de refléter les différences de productivité entre les secteurs. L'AVC présente plusieurs défauts. Premièrement, les salaires ne sont liés qu'aux prix des produits et non aux gains de productivité. Deuxièmement, les hauts revenus sont ceux qui profitent le plus du système. Troisièmement, l'AVC a également une incidence considérable sur les finances publiques étant donné que, outre les salaires, elle fait aussi partie intégrante des pensions, indemnités et autres allocations.

(13) Si la participation au marché du travail à Chypre est plus élevée que la moyenne de l'Union, le marché du travail chypriote présente de forts déséquilibres entre les hommes et les femmes. Dans le programme national de réforme, les disparités entre les hommes et les femmes en matière d'emploi, le coût et la disponibilité des structures d'accueil des enfants, le nombre très limité de formules d'emploi flexible et la persistance de très grands écarts de rémunération entre les hommes et les femmes sont reconnus comme des obstacles majeurs à l'emploi et à la croissance. Des mesures dans ces domaines sont présentées dans le programme national de réforme. Alors que le niveau d'instruction secondaire et universitaire est élevé à Chypre, l'enseignement et la formation professionnels («EFP») ne semblent pas constituer une formule très attrayante. Le chômage élevé des

jeunes, associé à une forte proportion de personnes disposant d'un niveau d'instruction élevé dans le chômage total, montre une inadéquation importante des qualifications dans l'économie chypriote. De plus, pour un pays où les niveaux d'instruction sont généralement bons, la participation à la formation tout au long de la vie est faible, en particulier pour certains groupes (travailleurs peu qualifiées, travailleurs âgés et chômeurs). Pour remédier à ces problèmes, le programme national de réforme prévoit un certain nombre de mesures en ce compris la mise en place d'une série de nouveaux établissements d'EFP postsecondaires de même qu'un nouveau système d'apprentissage à partir de 2012-2013. Globalement, la réalisation de l'objectif stratégique du pays consistant à passer d'emplois à faible productivité à des emplois à productivité élevée bénéficierait grandement de la réorientation du système d'enseignement et de formation en vue de d'une plus grande diversité de compétences, pour correspondre à la demande du marché du travail.

(14) Chypre a adopté en juillet 2010 une loi générale pour la transposition de la directive sur les services. Certaines législations pour des secteurs spécifiques ont également été adoptées et transmises récemment à la Commission européenne au moyen de la notification des mesures nationales d'exécution début juin 2011. Toutefois, l'exhaustivité de la transposition suscite des inquiétudes, car certaines législations sectorielles, qui n'ont pas encore été modifiées, contiennent encore des obstacles à l'établissement et à la libre prestation des services. Il peut s'agir de dispositions générales comme la nécessité d'une autorisation des autorités locales pour toute activité commerciale ou la limitation de cette autorisation dans le temps quels que soient les domaines ou les risques concernés, mais aussi de dispositions très spécifiques telles que des tarifs fixes pour les services de tourisme, un examen de besoins économiques pour les autorisations dans le domaine des locations de voitures, le traitement discriminatoire des entreprises de construction d'autres États membres ou l'interdiction pour les architectes et les ingénieurs d'exercer leur profession en tant que personnes morales.

(15) Dans l'ensemble, les contraintes environnementales et les problèmes liés à l'utilisation des ressources et de l'énergie pourraient entraver la croissance. Ces éléments découlent de la situation géographique spécifique du pays et des sécheresses prolongées que devrait entraîner le changement climatique. Une étude des régimes de soutien aux énergies renouvelables a récemment été achevée et publiée, et sur cette base, les régimes de soutien ont été revus. Il est possible d'améliorer significativement le fonctionnement du secteur énergétique par l'introduction du gaz naturel et l'encouragement des investissements dans les infrastructures destinées aux énergies renouvelables.

(16) Chypre a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Du point de vue budgétaire, le pacte engage le pays à renforcer la viabilité de ses finances publiques en définissant un cadre juridique permettant de faire face aux conséquences des crises financières et en établissant un fonds de stabilité financière pleinement indépendant. De plus, un dialogue sur la restructuration du système de retraite public est en cours et devrait s'achever d'ici la fin 2011. Les mesures en matière d'emploi sont ciblées sur la lutte contre le travail illégal et non déclaré, sur l'inadéquation des compétences et sur l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Les mesures concernant la compétitivité couvrent la maîtrise des salaires du secteur public (redéfinition du mécanisme d'indexation des salaires), le renforcement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises, la finalisation, d'ici la fin 2011, de la stratégie numérique nationale et la promotion de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables. Ces engagements couvrent les quatre domaines du pacte. Ils s'inscrivent dans la continuité de la politique de réforme plus vaste définie dans le programme de stabilité et dans le programme national de réforme et confirment les projets déjà annoncés en ce qui concerne les réformes destinées à remédier aux faiblesses structurelles du pays, sans qu'un calendrier ne soit précisé à ce stade, notamment pour les questions des salaires du secteur public et du système de retraite. Ces engagements ont été évalués et pris en considération dans les recommandations.

(17) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les engagements souscrits dans le cadre du pacte pour l'euro plus. 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 orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. À la lumière de cette évaluation, la Commission considère que davantage d'efforts sont nécessaires pour atteindre le déficit budgétaire cible pour 2011 et que des mesures d'assainissement complémentaires devraient être définies pour 2012 et au-delà. Afin d'augmenter la viabilité à long terme des finances publiques, des mesures supplémentaires visant les systèmes de retraite et de soins de santé sont nécessaires. Il convient également de prendre des mesures complémentaires pour renforcer le cadre prudentiel de la surveillance bancaire, adapter le système d'indexation des salaires et améliorer l'enseignement, la formation et les compétences professionnels ainsi que l'environnement dans lequel évoluent les entreprises et l'efficacité énergétique.

(18) Eu égard à cette évaluation, et compte tenu de la recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée du programme de stabilité de Chypre pour 2011, et les recommandations figurant aux points 1) et 3) ci-dessous, en particulier, reflètent son avis [1]. Compte tenu des conclusions du Conseil

[1] Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.

européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de Chypre,

RECOMMANDE que Chypre s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. prendre les mesures permanentes nécessaires pour parvenir à l'objectif budgétaire en 2011 et à la suppression du déficit excessif d'ici 2012, conformément aux recommandations du Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs. Prendre des mesures pour suivre de près les dépenses et mettre à profit toute évolution budgétaire plus favorable que prévue pour accélérer la réduction du déficit et de la dette. Assurer une progression vers l'objectif à moyen terme à un rythme d'au moins 0,5 % du PIB par an et d'infléchir à la baisse le taux de dette publique. Accélérer l'introduction progressive, dès la préparation du budget 2012, d'un cadre budgétaire pluriannuel exécutoire avec une base législative obligatoire et comprenant des mécanismes de correction. La méthode budgétaire fondée sur les programmes et les résultats devrait être mise ne place le plus tôt possible;

2. renforcer davantage le cadre prudentiel de la surveillance des banques et des établissements de crédit coopératifs, afin d'assurer une détection précoce des risques;

3. améliorer la viabilité à long terme des finances publiques en mettant en œuvre des réformes destinées à assurer la maîtrise des dépenses de retraite et de santé, afin de freiner l'augmentation prévue des dépenses liées au vieillissement de la population. Pour les retraites, augmenter la durée de cotisation, lier l'âge de la retraite à l'espérance de vie ou adopter des mesures ayant un effet budgétaire équivalent, tout en veillant à tenir compte de la proportion élevée de personnes âgées exposées au risque de pauvreté. Pour les soins de santé, prendre des mesures supplémentaires pour accélérer la mise en place du système national d'assurance-maladie;

4. prendre des mesures en vue de réformer, en consultant les partenaires sociaux et en observant les pratiques nationales, le système de négociations collectives et d'indexation des salaires, afin que la croissance des salaires traduise mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité;

5. prendre des mesures complémentaires dans le cadre des réformes prévues pour le système d'enseignement et de formation professionnels, afin de mieux faire correspondre les résultats de l'enseignement aux besoins du marché du travail, notamment par la mise en place d'établissements d'enseignement et de formation professionnels postsecondaire. Prendre des mesures pour accroître l'efficacité du système de formation professionnelle en encourageant le recours à l'enseignement et la formation professionnels et en en améliorant l'accès, en particulier pour les travailleurs peu qualifiées, les femmes et les travailleurs âgés;

6. abolir, d'ici décembre 2011, les obstacles à l'établissement et à la libre prestation des services qui subsistent dans les législations sectorielles, afin de multiplier les possibilités de croissance et d'emploi dans le secteur des services;

7. introduire des mesures visant à augmenter la diversité des sources de l'énergie et le développement des sources d'énergies renouvelables. Établir, d'ici 2012, un plan de gestion de l'eau et un régime de fixation des prix tenant compte de considérations liées à l'efficacité sur le plan des coûts et à l'équité, afin d'assurer une gestion plus durable des ressources en eau.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI