

Bruxelles, le 7.5.2013
COM(2013) 284 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

en vue de mettre fin à la situation de déficit public excessif à Chypre

{SWD(2013) 176 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

en vue de mettre fin à la situation de déficit public excessif à Chypre

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 7,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) En vertu de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les États membres évitent les déficits publics excessifs.
- (2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance soutenue et durable, génératrice d'emplois.
- (3) Le 13 juillet 2010, le Conseil a décidé, conformément à l'article 126, paragraphe 6, du TFUE, qu'il existait un déficit excessif à Chypre¹ et a adressé à cet État membre, conformément à l'article 126, paragraphe 7, du TFUE et à l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, une recommandation l'invitant à corriger le déficit excessif en 2012 au plus tard.
- (4) Le 27 janvier 2011, la Commission a conclu, dans une communication au Conseil, que Chypre avait engagé une action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 en vue de ramener le déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB et a estimé qu'aucune mesure supplémentaire ne s'imposait dans le cadre de la procédure de déficit excessif.
- (5) Le 11 janvier 2012, la Commission a confirmé, dans une seconde communication au Conseil, que Chypre avait engagé une action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 en vue de ramener le déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB et a estimé qu'aucune mesure supplémentaire ne s'imposait dans le cadre de la procédure de déficit excessif.

¹ JO L 186 du 20.7. 2012, p. 30.

- (6) Conformément à l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97, si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets, et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se sont produits après l'adoption de la recommandation initiale, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE. La survenance d'événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques est évaluée par rapport aux prévisions économiques à la base de la recommandation du Conseil.
- (7) Conformément à l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, et à l'article 3 de son règlement (CE) n° 1467/97, le Conseil est tenu d'adresser des recommandations à l'État membre concerné pour que celui-ci mette fin à la situation de déficit excessif dans un délai donné. La recommandation doit fixer un délai maximum de six mois pour que l'État membre concerné engage une action suivie d'effets en vue de corriger le déficit excessif. De plus, dans sa recommandation en vue de la correction du déficit excessif, le Conseil doit recommander la réalisation d'objectifs budgétaires annuels qui, sur la base des prévisions qui sous-tendent la recommandation, permettent une amélioration annuelle minimum du solde structurel, à savoir le solde corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et temporaires, d'au moins 0,5 % du PIB.
- (8) Sur la base d'une analyse approfondie de la nature, de l'origine et de la gravité des évolutions macroéconomiques à Chypre, la Commission a conclu en mai 2012 que ce pays avait été touché par des déséquilibres très importants, en particulier en ce qui concerne sa position extérieure, ses finances publiques et son secteur financier, qui appellent des réponses urgentes. Elle a estimé que la situation du secteur bancaire chypriote menaçait la viabilité de la position du pays. Sur le plan extérieur, la balance courante a présenté des déficits importants et persistants, liés à une érosion progressive de la compétitivité prix/coûts, tandis que la position extérieure globale a été jugée préoccupante. La Commission a en outre estimé que la situation du secteur bancaire chypriote menaçait la viabilité de la position du pays. Sur le plan interne, le fort endettement du secteur privé, avec un encours de dette élevé pour les sociétés non financières et un endettement très important des ménages, est une source de préoccupation. En outre, le solde des finances publiques est devenu déficitaire, et le déficit s'est creusé alors même que l'économie sortait de la récession, les efforts récents pour corriger le déficit excessif ayant été jugés potentiellement insuffisants. La dette publique a progressivement dépassé le seuil prévu par le traité et devrait encore augmenter fortement.
- (9) Le 10 juillet 2012, le Conseil a adressé un certain nombre de recommandations spécifiques à Chypre, basées notamment sur l'évaluation du programme national de réforme de Chypre et sur son programme de stabilité pour la période 2012-2015. La première recommandation appelle à la mise en œuvre rigoureuse de la stratégie budgétaire en 2013 et au-delà. Elle demande également à accélérer l'introduction progressive d'un cadre budgétaire pluriannuel exécutoire dont la base légale est contraignante et qui comprend un mécanisme de correction. Ce cadre devrait également être renforcé par la mise en place d'une méthode budgétaire fondée sur les programmes et les résultats. Compte tenu du manque d'efficacité de l'administration fiscale et de la perception des impôts, des mesures visant à améliorer le respect des obligations fiscales et à lutter contre la fraude fiscale devraient être adoptées.

- (10) Face à la dégradation de la situation économique et financière, les autorités chypriotes ont officiellement sollicité, le 25 juin 2012, une aide financière sous la forme d'un prêt du Fonds européen de stabilité financière/Mécanisme européen de stabilité (MES) ainsi que du Fonds monétaire international (FMI), afin de permettre à l'économie de renouer avec une croissance durable, d'assurer le bon fonctionnement du système bancaire et de sauvegarder la stabilité financière de l'Union et de la zone euro. Le 27 juin 2012, l'Eurogroupe a invité la Commission, en liaison avec la BCE, les autorités chypriotes et le FMI, à convenir d'un programme d'ajustement macroéconomique qui précise notamment les besoins de financement, et à prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder la stabilité financière dans l'actuel environnement difficile, caractérisé par le risque de répercussions négatives des turbulences du marché des dettes souveraines. Les 16 et 25 mars 2013, l'Eurogroupe est parvenu à un accord politique avec Chypre sur une aide financière et les éléments clés d'un programme. Le 12 avril 2013, l'Eurogroupe a considéré que les éléments requis du programme d'ajustement macroéconomique étaient en place et que les procédures nationales pour l'approbation formelle du mécanisme d'assistance financière du MES pouvaient être lancées. Le 25 avril 2013, le Conseil a adopté une décision en vertu de l'article 136 du TFUE contenant les principaux éléments du programme d'ajustement macroéconomique à mettre en œuvre par Chypre. Le 26 avril 2013, un protocole d'accord conforme à cette décision a été signé par les autorités chypriotes et par la Commission agissant au nom du MES.
- (11) La période de croissance forte et soutenue de l'économie chypriote, qui durait depuis plus de dix ans, s'est interrompue en 2009. L'activité économique a chuté de 1¾ %, la faiblesse de la demande intérieure et une conjoncture extérieure défavorable pesant lourdement sur la croissance. L'activité s'est redressée en 2010, avec une croissance du PIB réel de 1,1 %, et une croissance de 1,5 % a été enregistrée au premier semestre de 2011. Selon les prévisions du printemps 2010 des services de la Commission, qui sous-tendent la recommandation émise le 13 juillet 2010 par le Conseil au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, l'économie chypriote devait croître de 1,3 % en 2011. Malgré une très bonne saison touristique en 2011, la reprise a été fortement affectée par le grave accident qui, en juillet 2011, a détruit la centrale électrique de Vasilikos, laquelle représentait près de la moitié des capacités de production électrique du pays. En outre, la correction des très graves déséquilibres des secteurs public et privé chypriotes a entraîné une contraction de la situation financière et budgétaire qui a aggravé les incidences négatives sur l'activité économique, entraîné une forte incertitude économique et exacerbé la détérioration de la situation sur le marché du travail. La faiblesse persistante de l'environnement international a empêché la demande extérieure de compenser l'incidence sur la demande intérieure. En conséquence, la croissance économique annuelle a été de 0,5 % en 2011, soit près d'un point de pourcentage de moins que ce qu'avait prévu la Commission au moment de la recommandation du Conseil. L'année 2012 se situait au-delà de la période de prévision au moment de la publication, par la Commission, des prévisions sur lesquelles repose la recommandation du Conseil. Toutefois, dans l'hypothèse d'un comblement progressif de l'écart de production négatif, une croissance plus élevée que celle de 2011 était attendue pour 2012. Selon les dernières prévisions des services de la Commission, la croissance du PIB réel devrait être de -2,4 % en 2012.
- (12) Le déficit public a atteint 6,3 % du PIB en 2011, contre 5,3 % en 2010. Le solde budgétaire s'est détérioré en dépit des mesures d'assainissement budgétaire arrêtées dans la loi budgétaire de 2011 et des trois séries de mesures de réduction du déficit

adoptées au cours de l'année 2011, qui n'ont pas suffi à enrayer la dégradation des finances publiques. Cette série d'événements économiques, notamment la correction des très graves déséquilibres des secteurs privé et public chypriotes, constituent la toile de fond de l'évolution des finances publiques. Ils ont notamment des conséquences non négligeables sur la composition de la croissance et l'augmentation du coût du financement par l'emprunt causée par la perte de l'accès au marché du financement à plus long terme.

- (13) Dans leur dernière prévision, les services de la Commission ont tablé sur un déficit public de 6,3 % du PIB en 2012. Ce chiffre est bien plus élevé que celui de leurs précédentes prévisions, notamment en raison d'un important manque à gagner en matière de recettes fiscales directes et indirectes (essentiellement de la TVA, de l'impôt sur les sociétés et des cotisations sociales) et d'une augmentation des dépenses due à la hausse du chômage et à des départs en préretraite plus nombreux que prévu. Par rapport à la prévision de l'hiver 2013 des services de la Commission, le déficit de 2012 a été ajusté à la hausse d'environ ½ % du PIB du fait des dépenses ponctuelles liées aux frais d'assurance découlant de l'explosion de la centrale électrique de Vasilikos en juillet 2011, payables sur quatre ans mais entièrement comptabilisées en 2012, ainsi que de la comptabilisation d'un transfert en capital pour le paiement des intérêts capitalisés des obligations ayant servi à recapitaliser Cyprus Popular Bank.
- (14) Selon les dernières prévisions économiques des services de la Commission, le déficit structurel a été de 5,7 % du PIB en 2010 et de 6,6 % en 2011. Il devrait se maintenir à 6,6 % du PIB en 2012. Les prévisions des services de la Commission qui sous-tendent la recommandation émise par le Conseil en juillet 2010 anticipaient une croissance potentielle moyenne d'environ 1 % au cours de la période d'ajustement. D'après les dernières prévisions économiques des services de la Commission, la production potentielle moyenne est désormais négative pour la période 2011-2012 (environ - 0,5 %) et elle devrait le rester au cours de la période 2013-2016. En tenant compte de la révision à la baisse du PIB potentiel depuis la recommandation du Conseil, l'effort budgétaire moyen pour 2011-2012 serait d'environ 0,5 %. Toutefois, l'évolution estimée du solde structurel a également été fortement affectée par des pertes de recettes inattendues, du fait d'une demande intérieure plus faible que prévu et d'importations à la baisse, ainsi que d'une plus forte détérioration du marché du travail. Il en résulte d'importantes pertes de recettes, notamment en ce qui concerne les impôts indirects. Compte tenu de ces effets, l'effort budgétaire ajusté total est estimé à près de 2,4 % du PIB en moyenne, soit bien plus que l'effort budgétaire annuel moyen d'au moins 1½ % du PIB recommandé par le Conseil pour la période 2011-2012. Chypre peut donc être considérée comme ayant engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation du Conseil.
- (15) La loi budgétaire 2012 adoptée le 16 décembre 2011 prévoyait une stratégie d'assainissement axée sur les dépenses reposant principalement sur i) des contributions des salariés du secteur public à leur régime de retraite, combinées à un gel des salaires dans le secteur public au sens large pour une période de deux ans; ii) l'affiliation des nouveaux salariés du secteur public au régime de retraite général relevant de la caisse de sécurité sociale à la place du régime de retraite public, plus généreux; iii) un meilleur ciblage des transferts sociaux; iv) des réductions ciblées des dépenses publiques; v) l'augmentation du taux de TVA de 15 % à 17 %; vi) une contribution temporaire appliquée aux revenus bruts des salariés et des retraités du secteur privé; et vii) une majoration du taux d'imposition sur les dividendes présumés

(*deemed dividend distribution*). Les projections budgétaires ci-dessus tiennent également compte des mesures d'assainissement budgétaire prises par les autorités chypriotes pour la partie restante de l'année 2012 après un accord provisoire, conclu en novembre 2012, avec les partenaires du programme sur les politiques budgétaires et notamment une réduction de la rémunération des salariés et des retraités du secteur public et du secteur public au sens large. En résumé, Chypre a adopté en 2011-2012 des mesures d'assainissement dont l'effet direct sur la réduction du déficit est estimée à plus de 5½ % du PIB. Cette évaluation ascendante des mesures d'assainissement budgétaire prises au cours des années 2011-2012 conforte la conclusion qu'une action suivie d'effets a été engagée par Chypre.

- (16) La dette publique brute a augmenté pour atteindre 71,1 % du PIB en 2011, contre 67,6 % du PIB annoncés dans les prévisions du printemps 2010 des services de la Commission qui sous-tendent la recommandation émise par le Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE le 13 juillet 2010. Les facteurs ayant influencé l'évolution de la dette ont été, pour l'essentiel, des déficits supérieurs aux prévisions, une croissance inférieure aux attentes et les difficultés de Chypre à accéder aux marchés internationaux pour couvrir ses besoins de financement, ce qui a entraîné une augmentation de ses coûts d'emprunt. Ces facteurs, auxquels s'ajoute la participation de l'État à la recapitalisation d'une banque commerciale en juin 2012, ont donné lieu à une augmentation de la dette publique, qui a atteint environ 85,8 % du PIB en 2012. Dans les prochaines années, cette dette va inévitablement continuer à augmenter en conséquence de la faiblesse de la croissance économique et d'importants besoins de financement budgétaire. En 2013-2014, la dette publique va encore augmenter suite à l'obtention de l'aide financière. Le ratio d'endettement devrait culminer à environ 128 % du PIB en 2015, avant de diminuer par la suite grâce aux excédents primaires durables dégagés par l'économie et au retour à une croissance positive du PIB réel.
- (17) Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs et notamment de la dégradation substantielle de la situation budgétaire résultant d'un fléchissement plus marqué que prévu de l'activité économique et d'une situation économique générale plus faible que ce qui avait été envisagé au moment de la recommandation initialement émise par le Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, un nouveau délai pour la correction du déficit excessif de Chypre est justifié. L'octroi de quatre ans supplémentaires pour la correction du déficit excessif est nécessaire compte tenu de l'écart prévu par rapport à la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de 2012 et du caractère défavorable de la situation macroéconomique.
- (18) Compte tenu des dernières prévisions des services de la Commission en matière de croissance du PIB nominal, le solde primaire des administrations publiques devrait être déficitaire de 2,4 % du PIB en 2013, déficitaire de 4,3 % du PIB en 2014, déficitaire de 2,1 % du PIB en 2015 et excédentaire de 1,2 % du PIB en 2016, tandis que le déficit public global devrait atteindre 6,5 % du PIB en 2013, 8,4 % du PIB en 2014, 6,3 % du PIB en 2015 et 2,9 % du PIB en 2016. À des fins de suivi, et vu que les autorités chypriotes n'ont qu'une maîtrise limitée des paiements d'intérêts, le programme d'ajustement macroéconomique à mettre en œuvre par Chypre définit des objectifs budgétaires en termes de solde primaire.
- (19) Afin d'assurer une correction durable du déficit excessif, une trajectoire d'ajustement appropriée doit être établie et évaluée sur la base d'une analyse globale, en se référant au solde structurel, celui-ci devant s'améliorer annuellement d'au moins 0,5 % du PIB

à titre de référence. Des mesures d'assainissement entièrement précisées d'environ 4¾ % du PIB en 2013 devraient entraîner une amélioration du solde budgétaire structurel de l'ordre de 1,3 % du PIB en 2013. Pour 2014, les mesures d'assainissement adoptées représentent environ 1¾ % du PIB et devraient améliorer le solde structurel de 0,3 % du PIB en 2014, de 0,7 % du PIB en 2015 et de 1,8 % du PIB en 2016.

- (20) L'ajustement pour la période 2013-2016 comporte des mesures destinées à réduire la croissance des dépenses, principalement en limitant la masse salariale du secteur public et les prestations sociales, et à accroître les recettes notamment en augmentant les taux de TVA, les droits d'accise et les taux de l'impôt sur les revenus des intérêts, de l'impôt foncier et de l'impôt sur les sociétés. L'assainissement budgétaire devrait se poursuivre sur le moyen terme par une limitation de la croissance des dépenses, une amélioration de la structure fiscale et la mise en œuvre de mesures budgétaires structurelles.
- (21) Compte tenu de l'important assainissement supplémentaire réalisé en 2013 et de l'incertitude élevée rattachée à la situation macroéconomique, eu égard notamment à l'institution provisoire d'un contrôle des capitaux et à la perte de confiance et à l'instabilité du secteur financier, il n'a pas été jugé approprié d'imposer une nouvelle obligation ex ante d'assainissement pour 2014 (venant s'ajouter aux mesures adoptées en décembre 2012 avec effet au 1^{er} janvier 2014). Toutefois, le programme d'ajustement économique et financier prévoit l'obligation, pour les autorités chypriotes, de se tenir prêtes à assurer la réalisation des objectifs du programme en adoptant des mesures supplémentaires si les recettes devaient s'avérer insuffisantes ou les dépenses sociales plus élevées, en tenant compte des effets macroéconomiques néfastes potentiels.
- (22) En 2014, le solde structurel devrait s'améliorer de 0,3 % du PIB, sur la base des mesures d'assainissement budgétaire convenues qui sont restées inchangées par rapport à celles qui ont été définies en novembre 2012 dans le projet de protocole d'accord. L'effort structurel estimé pour 2014 est donc fondé sur les dernières prévisions des services de la Commission; il est légèrement inférieur à l'amélioration minimale annuelle du solde structurel d'au moins 0,5 % du PIB à titre de référence. Ce niveau d'amélioration doit néanmoins être jugé acceptable dans la situation actuelle exceptionnelle où les conditions macroéconomiques sont très incertaines, où les écarts de la production potentielle estimée et réelle peuvent être importants et où les estimations du solde structurel sont plus incertaines et sujettes à variation dans le temps que dans un climat de plus grande stabilité macroéconomique. Les prévisions de l'hiver 2013 des services de la Commission ont pris en compte les mesures d'assainissement pour 2014 et mentionné une amélioration du solde structurel d'environ 1,4 % du PIB de 2013 à 2014. La moindre amélioration du solde structurel en 2014 qui ressort des estimations actuelles — en dépit d'un ensemble de mesures d'assainissement inchangées — peut s'expliquer par i) la détérioration de la base fiscale des mesures prises en 2013 en matière de recettes, ce qui implique que l'effet de certaines de ces mesures devrait diminuer en 2014; ii) la révision à la baisse de l'impact, pour 2014, de certaines des mesures d'assainissement déjà prises en raison de la détérioration de l'environnement macroéconomique sur la durée de la période de programmation; iii) des recettes fiscales, découlant de certaines mesures fiscales, moins élevées que prévu en 2014, le montant de ces recettes (par exemple l'impôt sur le revenu et la TVA) dépendant de l'activité économique de l'année 2013; et iv) le fait

que l'utilisation d'une élasticité standard pour calculer la répartition entre la composante conjoncturelle et le solde structurel peut conduire à sous-estimer le véritable effort budgétaire sous-jacent. Il est important d'analyser les mesures d'assainissement discrétionnaires dans une perspective ascendante, ligne par ligne, afin d'évaluer l'orientation de la politique budgétaire. Une telle analyse peut notamment, dans un contexte macroéconomique très incertain, fournir une perspective supplémentaire utile quant à la véritable portée de l'effort budgétaire entrepris. Le montant de mesures d'assainissement budgétaire est, en moyenne, supérieur à 3 % du PIB pour les années 2013 et 2014. Quoique l'effort soit significatif, l'amélioration correspondante du solde structurel n'est que d'environ ¾% du PIB en moyenne.

- (23) Les progrès de la mise en œuvre des engagements pris par Chypre dans le cadre de la procédure de déficit excessif feront l'objet d'un suivi régulier. Si les recettes s'avèrent inférieures aux attentes ou les besoins en matière de dépenses sociales plus importants, Chypre doit être prête à prendre des mesures supplémentaires pour assurer la réalisation des objectifs budgétaires.
- (24) Chypre remplit les conditions de prolongation du délai prévu pour la correction du déficit public excessif fixées par l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

- (1) Chypre est invitée à mettre fin à l'actuel déficit budgétaire excessif en 2016 au plus tard.
- (2) Afin de ramener le déficit public global sous la valeur de référence de 3 % d'ici à 2016, Chypre devrait atteindre les objectifs suivants en matière de déficit public global: 6,5 % du PIB en 2013, 8,4 % du PIB en 2014, 6,3 % du PIB en 2015 et 2,9 % du PIB en 2016.
- (3) À cette fin, il convient que Chypre mette rigoureusement en œuvre la loi budgétaire de 2013 et les mesures d'assainissement supplémentaires convenues, qui devraient représenter au moins 351 millions d'EUR en 2013. Chypre devrait pleinement mettre en œuvre les mesures budgétaires pour 2014 qui ont été adoptées en décembre 2012 et qui représenteront au moins 270 millions d'EUR en 2014. Chypre devrait suivre, sur une base mensuelle, l'effet budgétaire des mesures d'assainissement qui ont été prises, et se tenir prête à assurer la réalisation des objectifs budgétaires en prenant des mesures supplémentaires en cas de recettes inférieures aux attentes ou d'une augmentation des dépenses sociales, en tenant compte du contexte macroéconomique.
- (4) Chypre devrait poursuivre l'assainissement budgétaire à moyen terme, afin de se rapprocher de son objectif budgétaire à moyen terme d'un budget en équilibre en termes structurels, en limitant la croissance des dépenses, en améliorant la structure fiscale et en mettant en œuvre des mesures structurelles budgétaires.
- (5) Le Conseil fixe un délai de 3 mois pour que les autorités chypriotes engagent une action suivie d'effets et, conformément à l'article 3, paragraphe 4 bis, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, remettent un rapport détaillé sur la stratégie d'assainissement envisagée pour atteindre les objectifs.

Outre le rapport prévu dans la recommandation (5) et parallèlement au programme d'ajustement financier, Chypre est invitée à faire état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations tous les trois mois, ainsi que dans un chapitre distinct des programmes de stabilité, jusqu'à ce que le déficit excessif ait été entièrement résorbé.

La République de Chypre est destinataire de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président