



Bruxelles, le 20.5.2020  
COM(2020) 548 final

## **RAPPORT DE LA COMMISSION**

### **Chypre**

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne**

# RAPPORT DE LA COMMISSION

## Chypre

### Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

#### 1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition que cela ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre, dans le cadre du pacte, les mesures nécessaires de coordination des politiques.

Selon les données communiquées par les autorités chypriotes le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat<sup>1</sup>, l'excédent public de Chypre a atteint 1,7 % du PIB en 2019, et sa dette s'est établie à 95,5 % du PIB<sup>2</sup>. Le programme de stabilité de Chypre pour 2020 prévoit cette année un déficit de 4,3 % du PIB et une dette de 116,8 % du PIB.

Le déficit prévu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

De plus, les données pour 2019 font apparaître une non-conformité avec la référence d'ajustement du ratio de la dette, ce qui constitue aussi un signe de l'existence, à première vue, d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

<sup>2</sup> Le ratio de la dette au PIB a augmenté en 2018, pour s'établir à 100,6 % du PIB, en raison d'opérations exceptionnelles de soutien au secteur bancaire.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport, qui analyse le respect par Chypre des critères de déficit et de dette prévus par le traité. Ce rapport évalue tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

**Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)**

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Critère de la dette	Dette publique brute	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Écart par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette				0,1	3,0 %	-0,4 %

Sources: Eurostat, prévisions de la Commission du printemps 2020

## 2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de stabilité pour 2020, Chypre devrait enregistrer cette année un déficit public de 4,3 % du PIB, ce qui est largement supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Le déficit devrait résulter principalement des mesures adoptées par le gouvernement pour lutter contre la pandémie, qui ont pour effet de creuser le déficit (à hauteur, selon les estimations, de 4,4 % du PIB), et à la contraction des recettes fiscales que devrait entraîner la détérioration de la situation macroéconomique.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité prévu pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent une contraction du PIB réel de 7,4 % en 2020.

Le dépassement prévu de la valeur de référence du traité serait temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit tombera en dessous de 3 % du PIB en 2021. Ces projections sont toutefois entourées d'un degré d'incertitude exceptionnellement élevé.

En résumé, le déficit prévu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement est considéré comme exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance, et est aussi actuellement considéré comme temporaire. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

## 3. CRITERE DE LA DETTE

Après avoir diminué de manière substantielle pour s'établir à 93,9 % du PIB en 2017, le ratio de la dette publique au PIB a augmenté pour atteindre 100,6 % en 2018. Cette augmentation s'explique principalement par l'émission d'une série d'obligations d'État (3,2 milliards

d'EUR, soit plus de 15 % du PIB) destinée à financer le soutien exceptionnel des pouvoirs publics à la vente et à la liquidation ordonnée de Cyprus Cooperative Bank (CCB).

Le ratio de la dette publique au PIB a considérablement diminué, passant de 100,6 % du PIB en 2018 à 95,5 % en 2019. La réduction de la dette était due à un excédent budgétaire nominal confortable combiné à une croissance du PIB nominal. Elle a été partiellement contrebalancée par un effet d'accroissement de la dette provenant des ajustements stock-flux en 2019 (+0,4 % du PIB), qui correspondait à une augmentation des réserves de liquidités de l'État.

Les données notifiées montrent que Chypre n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019 (voir le tableau 1), puisqu'elle s'en est écartée de 0,1 % du PIB.

L'analyse suggère donc, à première vue, que le critère de la dette n'est pas rempli, si l'on se base sur les données définitives de 2019.

#### **4. FACTEURS PERTINENTS**

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

En ce qui concerne le non-respect apparent du critère de la dette, l'analyse des facteurs pertinents se justifie d'autant plus que la dynamique de la dette est davantage influencée que le déficit par des facteurs échappant au contrôle du gouvernement. C'est ce que reconnaît l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, qui dispose que les facteurs pertinents doivent être pris en compte lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, quelle que soit l'importance de la violation. À cet égard, il convient, lors de l'évaluation du respect du critère de la dette, de prendre en compte au moins les trois grands aspects suivants, compte tenu de leur incidence sur la dynamique de la dette et sur sa soutenabilité: i) le respect de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à sa réalisation, ii) la mise en œuvre de réformes structurelles, et iii) les conditions économiques existantes.

Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, puisque le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à remplir pour cette prise en compte – à savoir, que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas respectée, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif à Chypre sur la base du critère du déficit. Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire essentiel à prendre en considération pour l'année 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également mené à l'activation de la clause dérogatoire générale.

#### **4.1. Pandémie de COVID-19**

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront à la fois de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Conjuguées à la chute de l'activité économique, ces mesures contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

#### **4.2 Position économique à moyen terme (réformes structurelles incluses)**

Depuis 2016, la croissance du PIB réel, tirée par la consommation, tend de plus en plus à dépasser son potentiel. La croissance nominale est elle aussi très forte depuis 2016. On ne saurait donc invoquer les conditions macroéconomiques en tant que circonstances atténuantes pour expliquer que Chypre n'a pas accompli de progrès suffisants en vue de respecter la référence d'ajustement de la dette en 2019.

En raison de la pandémie de COVID-19, les prévisions du printemps 2020 de la Commission tablent sur une baisse de près de 7½ % du PIB en 2020, qui s'explique par les perturbations de l'activité économique causées par les restrictions de voyage et les mesures de confinement, ainsi que par une baisse importante attendue de la demande extérieure de services, en particulier dans le secteur du tourisme. Les perspectives macroéconomiques sont caractérisées par un degré élevé d'incertitude concernant la durée de la pandémie et ses conséquences économiques. Cela constitue une circonstance atténuante à prendre en considération dans l'évaluation du respect par Chypre du critère du déficit en 2020.

Dans son rapport 2020 sur Chypre<sup>3</sup>, la Commission a conclu que celle-ci avait réalisé des progrès globalement limités dans la mise en œuvre des recommandations par pays de 2019. Plus précisément, Chypre a accompli certains progrès pour ce qui est, notamment, d'améliorer la gouvernance des entités publiques, de faciliter la réduction de l'encours des prêts non performants, d'accroître l'efficacité des services publics de l'emploi et de renforcer l'information à l'égard des jeunes, d'améliorer la R&D, de favoriser l'accès des PME au financement et de mettre en œuvre la première phase de la réforme du système national d'assurance maladie. Chypre n'a enregistré que des progrès limités pour ce qui est i) de réformer l'administration publique et les administrations locales, ii) d'axer la politique économique relative aux investissements sur le transport durable, la gestion des déchets et de l'eau, la numérisation et les compétences numériques, iii) d'améliorer l'efficacité du système judiciaire et la discipline de paiement, iv) de mettre en place un système fiable pour la délivrance et le transfert des droits de propriété immobilière. Aucun progrès n'a été réalisé dans la mise en œuvre des projets de privatisation.

---

<sup>3</sup> Voir le document de travail des services de la Commission SWD(2020) 512 final du 26.2.2020, intitulé «*Country Report Cyprus 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*».

### **4.3 Position budgétaire à moyen terme (investissements publics inclus)**

La position budgétaire nominale s'est améliorée, passant d'un déficit de 3,7 % du PIB en 2018 à un excédent de 1,7 % en 2019. L'amélioration du solde nominal entre 2018 et 2019 s'explique principalement par le caractère temporaire du déficit enregistré en 2018, lequel était imputable au soutien exceptionnel fourni par les pouvoirs publics au secteur bancaire en 2018 (7,4 % du PIB). L'investissement public a chuté, passant de 5,7 % du PIB en 2018 à 1,7 % en 2019, sous l'effet – ponctuel – des mesures de soutien financier à CCB en 2018.

Sur la base des données définitives et des prévisions de la Commission, le solde structurel de Chypre était excédentaire de 0,1 % du PIB en 2019. Chypre a donc respecté son objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'équilibre budgétaire structurel en 2019. Le respect des exigences du volet préventif constitue une circonstance atténuante à prendre en considération dans l'évaluation du non-respect, à première vue, du critère de la dette en 2019.

Le programme de stabilité pour 2020 fournit des informations concernant l'impact temporaire anticipé sur les finances publiques du train de mesures adopté par le gouvernement pour lutter contre la pandémie (un effet d'accroissement du déficit de 4,4 % du PIB, selon les estimations). Les perspectives budgétaires à moyen terme sont caractérisées par un degré exceptionnel d'incertitude concernant tant la durée de la pandémie que ses conséquences économiques.

### **4.4 Situation de la dette publique à moyen terme**

Après avoir diminué considérablement – il est passé de 103,4 % du PIB en 2016 à 93,9 % du PIB en 2017–, le ratio d'endettement a augmenté pour s'établir à 100,6 % du PIB en 2018. Cette augmentation s'explique par les mesures exceptionnelles de soutien prises par l'État pour la vente et la liquidation ordonnée de CCB en 2018.

En 2019, le ratio d'endettement a fortement diminué, pour s'établir à 95,5 % du PIB, en raison d'un excédent budgétaire primaire confortable et d'un effet boule de neige favorable. Ces facteurs de réduction de la dette ont été partiellement contrebalancés par l'effet d'accroissement de la dette provenant des ajustements stocks-flux (+0,4 % du PIB).

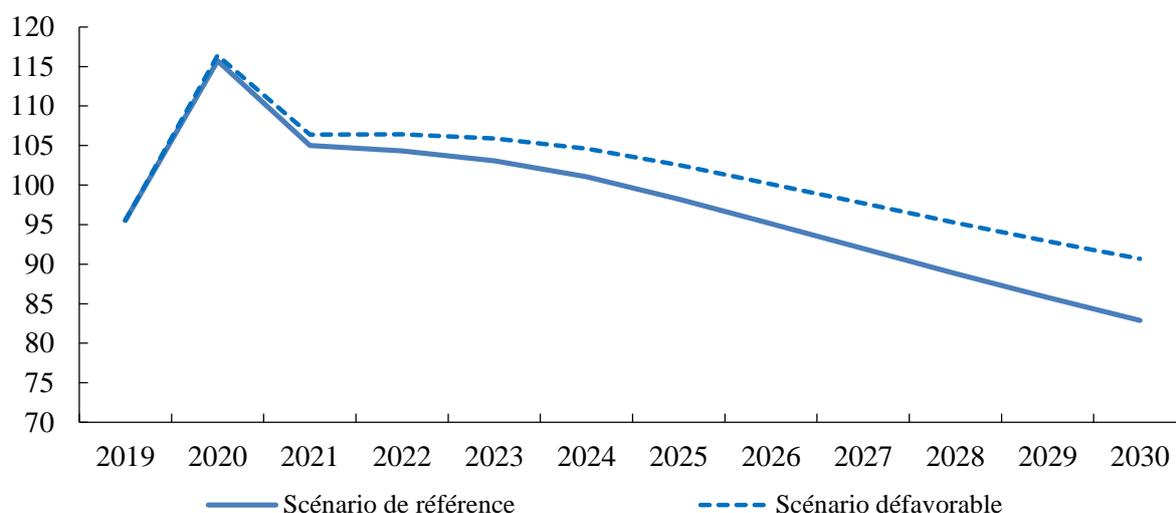
Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 95,5 % du PIB en 2019 à 115,7 % en 2020.

L'analyse de soutenabilité de la dette a été actualisée pour tenir compte des prévisions du printemps 2020 de la Commission. Elle confirme que, malgré les risques, la dette de Chypre demeure soutenable à moyen terme, compte tenu notamment de facteurs d'atténuation importants (notamment le profil de la dette). En effet, s'il est vrai que la situation d'endettement public s'est détériorée par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette publique au PIB devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» (OGWG) du CPE. En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire envisagé (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse

**Graphique 1: Ratio dette publique/PIB, Chypre (en % du PIB)**



Source: services de la Commission

#### **4.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre**

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités chypriotes ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités. Dans leur lettre, les autorités chypriotes ont également souligné l'évolution positive des finances publiques au cours des dernières années, comme en témoignent les excédents budgétaires nominaux enregistrés au cours des quatre dernières années (2016-2019), déduction faite de l'incidence ponctuelle des mesures relatives à CCB. Les autorités notent également que les réserves de liquidités avaient augmenté, à la fin de 2019, d'environ 2 % du PIB par rapport à 2018, compte tenu notamment du remboursement prévu du prêt du FMI au début de 2020.

---

envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

## 5. CONCLUSIONS

Selon le programme de stabilité, le déficit public nominal de Chypre devrait augmenter pour atteindre 4,3 % du PIB en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement prévu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel et est aussi actuellement considéré comme temporaire.

La dette publique brute s'établissait à 95,5 % du PIB à la fin de 2019, soit bien au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. Chypre n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte. Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, puisque le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à remplir pour cette prise en compte – à savoir, que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas respectée, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif à Chypre sur la base du critère du déficit. Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté.

En ce qui concerne le respect du critère de la dette en 2019, les facteurs pertinents pris en considération, en particulier i) les conditions macroéconomiques observées, ii) les progrès limités accomplis au cours des dernières années dans la mise en œuvre de réformes structurelles propices à la croissance, et iii) le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme, portent à conclure que le critère de la dette, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/97, est respecté.