



**Bruxelles, le 24 novembre 2021
(OR. en)**

EG 23/21

**EUROGROUP 23
ECOFIN 1138
UEM 346**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	24 novembre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2021) 9517 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 24.11.2021 concernant le projet de plan budgétaire de Chypre
Pièce jointe:	C(2021) 9517 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2021) 9517 final.



Bruxelles, le 24.11.2021
C(2021) 9517 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 24.11.2021

concernant le projet de plan budgétaire de Chypre

{SWD(2021) 915 final}

(Le texte en langue grecque est le seul faisant foi)

AVIS DE LA COMMISSION

du 24.11.2021

concernant le projet de plan budgétaire de Chypre

(Le texte en langue grecque est le seul faisant foi)

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 contient des dispositions visant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin de garantir la cohérence des budgets nationaux avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.
3. Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication¹ relative à l'activation de la clause dérogatoire générale² du pacte de stabilité et de croissance. Dans ladite communication, la Commission a exposé sa position selon laquelle, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions permettant l'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission³.
4. Le 3 mars 2021, la Commission a adopté une communication qui fournit de nouvelles orientations visant à faciliter la coordination des politiques budgétaires⁴. Dans ladite communication, la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait être prise sur la base d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Le 2 juin 2021, sur la base de ses prévisions du printemps 2021, la Commission a considéré que les conditions requises étaient remplies pour continuer à appliquer la clause dérogatoire générale en 2022 et pour la désactiver à partir

¹ Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final du 20.3.2020.

² 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.

³ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁴ Communication de la Commission au Conseil – Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire, Bruxelles, 3 mars 2021, COM(2021) 105 final.

de 2023⁵. Les situations propres à chaque pays continueront d'être prises en considération après la désactivation de la clause dérogatoire générale.

5. Next Generation EU, notamment grâce à la facilité pour la reprise et la résilience, soutient une reprise durable, inclusive et équitable. Le règlement (UE) 2021/241 a établi la facilité pour la reprise et la résilience⁶, qui apporte un soutien financier à la mise en œuvre de réformes et d'investissements, notamment en vue de favoriser les transitions écologique et numérique, renforçant ainsi la résilience et le potentiel de croissance des économies. Une partie de ce soutien prend la forme d'un soutien financier non remboursable («subventions»), créant ainsi une impulsion budgétaire financée par le budget de l'Union. En contribuant à la reprise économique et au renforcement de la croissance à long terme, la facilité pour la reprise et la résilience soutient les finances publiques, la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme.
6. Le 2 juin 2021, la Commission a souligné dans sa communication que la coordination des politiques budgétaires nationales demeure essentielle pour soutenir la reprise. Dans ce contexte, la Commission a exposé sa position selon laquelle l'orientation budgétaire globale, compte tenu des budgets nationaux et de la facilité pour la reprise et la résilience, devrait continuer à soutenir l'activité économique en 2021 et 2022. La politique budgétaire devrait rester souple et s'adapter à l'évolution de la situation lorsque cela se justifie, et il convient d'éviter un retrait prématuré du soutien budgétaire. Lorsque les risques sanitaires seront moindres, les mesures budgétaires devraient progressivement s'orienter vers des mesures plus ciblées qui favorisent une reprise résiliente et durable. Enfin, eu égard à la normalisation progressive de l'activité économique en 2021, les politiques budgétaires des États membres devraient se différencier davantage en 2022, en tenant compte de l'état de la reprise, de la viabilité budgétaire et de la nécessité de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales. Tous les États membres devraient préserver les investissements financés au niveau national. Lorsque la reprise sera bien engagée, la politique budgétaire devrait privilégier une intensification des investissements publics et privés, en soutenant la transition vers une économie verte et numérique.

Dans ses recommandations du 18 juin 2021 portant avis sur les programmes de stabilité pour 2021, le Conseil a également recommandé que, lorsque les conditions économiques le permettront, les États membres mènent une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir la viabilité budgétaire à moyen terme. Dans le même temps, les investissements devraient être renforcés afin de stimuler le potentiel de croissance.

Le 13 juillet 2021, le Conseil a en outre recommandé aux États membres de la zone euro⁷ de prendre des mesures, individuellement et collectivement au sein de l'Eurogroupe, au cours de la période 2021-2022 afin que l'orientation des politiques soutienne la reprise après la crise de la COVID-19. Lorsque les conditions épidémiologiques et économiques le permettront, il conviendra de supprimer

⁵ Communication de la Commission – Coordination des politiques économiques en 2021: surmonter la COVID-19, soutenir la reprise et moderniser notre économie, Bruxelles, 2 juin 2021, COM(2021) 500 final.

⁶ JO L 57 du 18.2.2021, p. 17.

⁷ Recommandation du Conseil du 13 juillet 2021 concernant la politique économique de la zone euro, JO C 283 du 15.7.2021, p. 1.

progressivement les mesures d'urgence, tout en compensant l'impact de la crise sur le plan social et sur le marché du travail. Rappelant la nécessité de parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et d'assurer la soutenabilité de la dette, tout en favorisant l'investissement, le Conseil a également appelé à accorder une attention particulière à la qualité des mesures budgétaires.

La reprise de l'économie européenne s'est renforcée grâce à l'amélioration de la situation sanitaire et à l'assouplissement des restrictions liées à la gestion de la pandémie. Le volume de la production dans la zone euro devrait retrouver son niveau d'avant la pandémie d'ici à la fin de l'année. Toutefois, des goulets d'étranglement dans l'approvisionnement mondial et la hausse des prix de l'énergie et des matières premières grèvent de plus en plus l'activité dans l'UE. Ces phénomènes, conjugués aux goulets d'étranglement dans la production dus à la pénurie de certains composants et matières premières, ainsi que les contraintes de capacité liées à l'essor de la demande, tant à l'intérieur de l'UE qu'au niveau international, ont exercé une pression à la hausse sur les prix à la consommation.

7. Le 18 juin 2021, dans ses recommandations sur les programmes de stabilité pour 2021, le Conseil a souligné que les indicateurs d'ajustement budgétaire établis par le règlement (CE) n° 1466/97 doivent être examinés au regard des circonstances actuelles. En particulier, l'évaluation de l'orientation budgétaire globale à ce stade devrait tenir compte des transferts provenant du budget de l'UE (notamment ceux provenant de la facilité pour la reprise et la résilience). En outre, l'évaluation doit également tenir compte de la suppression progressive des mesures d'urgence temporaires liées à la crise, qui étaient conçues pour soutenir les systèmes de santé et indemniser les travailleurs et les entreprises pour les pertes de revenus résultant des mesures de confinement et des perturbations de la chaîne d'approvisionnement, tandis que leur retrait s'accompagne d'une levée des mesures de confinement qui soutiendra la croissance.

Par conséquent, l'orientation budgétaire globale en 2021 et 2022 est mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise, mais en incluant les dépenses financées par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme⁸. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise) et des investissements.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT CHYPRE

8. Le 15 octobre 2021, Chypre a présenté son projet de plan budgétaire pour 2022. Sur cette base, la Commission a adopté l'avis suivant en application de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.

⁸ Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et peuvent stimuler la croissance potentielle de Chypre.

9. Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, Chypre⁹ maintienne une orientation budgétaire propre à soutenir l'activité économique, notamment grâce à l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et qu'elle préserve les investissements financés au niveau national.

Le Conseil a aussi recommandé d'accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses du budget national, ainsi qu'à la qualité des mesures budgétaires, afin de garantir une reprise durable et inclusive; de donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique; et de donner la priorité aux réformes structurelles budgétaires qui concourront au financement des priorités des politiques publiques et contribueront à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment, le cas échéant, en renforçant la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous.

Le 2 juin 2021, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE¹⁰. Ledit rapport examinait la situation budgétaire de Chypre, dont le déficit public a dépassé en 2020 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, tandis que sa dette publique s'est établie au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité et n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette. Le rapport a conclu que le critère du déficit n'était pas rempli et que le critère de la dette n'était pas respecté.

10. Selon les prévisions de l'automne 2021 de la Commission, l'économie de Chypre devrait connaître une croissance de 5,4 % en 2021 et de 4,2 % en 2022, tandis que l'inflation devrait s'établir à 1,9 % en 2021 et à 1,7 % en 2022. La demande intérieure, soutenue par les mesures adoptées afin de maîtriser l'incidence de la pandémie, devrait être le principal moteur de la croissance en 2021, tandis que les exportations nettes devraient rehausser considérablement leur contribution en 2022, le tourisme se rétablissant progressivement.

Le scénario macroéconomique sous-tendant le projet de plan budgétaire ne diffère pas fondamentalement des projections de la Commission. Selon le plan, le PIB devrait s'accroître de 5,5 % en 2021 et de 4 % en 2022, alors que l'inflation devrait s'établir à 2 % en 2021 et à 1,5 % en 2022. La demande intérieure, notamment la consommation privée et publique et, dans une moindre mesure, l'investissement, devrait être le principal moteur de la croissance en 2021. En 2021 et 2022, les exportations nettes devraient représenter une faible contribution. En revanche, selon la prévision de la Commission, la contribution des exportations nettes sera légèrement plus élevée, principalement en raison du tourisme, compte tenu des perspectives bien meilleures envisagées pour ce secteur.

Dans l'ensemble, les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire sont plausibles à la fois pour 2021 et pour 2022. Chypre satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013, étant donné que le projet de budget est fondé sur des prévisions macroéconomiques approuvées par un organisme indépendant.

⁹ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Chypre pour 2021, JO C 304 du 29.7.2021, p. 58.

¹⁰ Rapport de la Commission établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Bruxelles, 2.6.2021, COM (2021) 529 final.

11. Chypre a soumis son plan pour la reprise et la résilience le 17 mai 2021. Le Conseil a approuvé l'évaluation du plan national pour la reprise et la résilience de Chypre le 28 juillet 2021. Un préfinancement des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience de 0,7 % du PIB a été versé à Chypre en septembre 2021. Le projet de plan budgétaire prend pour hypothèse que des dépenses représentant 0,1 % du PIB en 2020, 0,2 % en 2021, 0,6 % en 2022, 0,7 % en 2023 et 1 % en 2024 seront financées par un soutien financier non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettront des investissements de qualité et des réformes visant à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le déficit et la dette des administrations publiques. Le plan prévoit également des dépenses financées par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, qui auront une incidence directe sur le déficit et la dette des administrations publiques représentant 0,2 % du PIB en 2022, 0,2 % du PIB en 2023 et 0,2 % du PIB en 2024. Les prévisions de l'automne 2021 de la Commission incluent un montant similaire de dépenses financées par des subventions au titre de la FRR dans leurs projections budgétaires. Les simulations effectuées par les services de la Commission montrent que le plan pour la reprise et la résilience ainsi que les autres mesures adoptées au titre de l'instrument de relance de l'Union européenne pourraient permettre une hausse du PIB de Chypre comprise entre 1,1 % et 1,8 % jusqu'à 2026, sans inclure l'incidence positive potentielle des réformes structurelles, qui peut être considérable¹¹.

12. Dans son projet de plan budgétaire pour 2022, Chypre prévoit que son déficit public devrait diminuer et passer de 5 % du PIB en 2021 à 1,1 % du PIB en 2022, principalement en raison du retrait des régimes d'aide liés à la COVID-19 et de la poursuite de la reprise de l'économie. Ces projections sont conformes aux prévisions de l'automne 2021 de la Commission. Le ratio de la dette publique devrait diminuer et passer de 107,7 % du PIB en 2021 à 100,9 % du PIB en 2022. Les projections relatives à la dette sont supérieures aux prévisions de l'automne 2021 de la Commission, qui sont respectivement de 104,1 % du PIB et de 97,6 % du PIB, parce que le projet de plan budgétaire n'utilise pas les données plus récentes et revues à la hausse pour le PIB nominal.

Les perspectives pour les finances publiques restent marquées par l'incertitude élevée qui entoure les projections macroéconomiques, y compris les risques liés à l'évolution de la pandémie et ses éventuels effets à long terme. Les coûts prévus plus élevés liés à la mise en œuvre de la réforme du système de santé national ainsi que l'incidence budgétaire de l'expansion envisagée de KEDIPES, l'entreprise de gestion d'actifs détenue par l'État, pourraient avoir des répercussions négatives sur les perspectives budgétaires.

13. Le projet de plan budgétaire comporte des mesures visant essentiellement à atténuer l'incidence de la crise de la COVID-19 et de nouvelles mesures pour répondre à d'autres besoins qui sont apparus en 2021. Du côté des dépenses, les régimes d'aide sont surtout liés aux secteurs de la santé et du tourisme, au subventionnement des salaires et au soutien à la trésorerie des entreprises et des travailleurs indépendants

¹¹ Ces simulations tiennent compte de l'incidence globale de l'instrument «NextGenerationEU», qui comprend également une enveloppe financière pour ReactEU ainsi qu'un financement accru des programmes Horizon Europe et InvestEU, du Fonds pour une transition juste, du fonds pour le développement rural et de RescEU.

afin de couvrir leurs coûts de fonctionnement. Les mesures liées à la pandémie devraient pour la plupart être abrogées d'ici à la fin de novembre 2021. En plus des régimes d'aide liés à la COVID-19, le projet de plan budgétaire comprend des mesures prises afin de répondre à d'autres besoins qui sont apparus en 2021, tels que ceux qui ont trait aux dégâts causés par les incendies (0,1 % du PIB) et à l'intensification du flux migratoire (0,1 % du PIB). Du côté des recettes, la perte de recettes causée par la prolongation des régimes d'aide spéciale par voie de subventionnement jusqu'à la fin de 2021 devrait atteindre 0,1 % du PIB.

Selon les prévisions de la Commission, les mesures d'urgence temporaires liées à la crise vont augmenter et passer de 3,5 % du PIB en 2020 à 3,9 % en 2021, et ne pèseront plus sur le PIB en 2022.

Selon le projet de plan budgétaire, la formation brute de capital fixe devrait atteindre 2,7 % du PIB en 2021 et 2,8 % en 2022. Ces augmentations s'expliquent principalement par la hausse des dépenses prévues dans le contexte du plan pour la reprise et la résilience de Chypre. Ces projections sont conformes aux prévisions de l'automne 2021 de la Commission.

Certaines de ces mesures, comme la fiscalité verte, l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité et la promotion de l'adoption et de l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, la réforme de la gestion des ressources hydriques, la réglementation de l'élimination progressive des véhicules polluants et les projets visant à les remplacer par des véhicules respectueux de l'environnement, ainsi que la numérisation des unités scolaires, ont pour but de soutenir la transition verte et numérique, tel que recommandé par le Conseil le 18 juin 2021. Une évaluation complète des réformes budgétaires structurelles mises en œuvre par Chypre sera effectuée dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience et du rapport par pays de 2022.

14. L'orientation budgétaire, qui exclut les mesures d'urgence temporaires liées à la crise tout en incluant l'incidence sur la demande globale des investissements financés à la fois par le budget national et par le budget de l'UE, et notamment par la facilité pour la reprise et la résilience, est estimée, dans les prévisions de l'automne 2021 de la Commission, à - 0,3 % du PIB en 2022¹². Selon les projections, Chypre devrait utiliser la facilité pour la reprise et la résilience en 2022 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,3 point de pourcentage du PIB en 2022 par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet légèrement restrictif sur l'orientation budgétaire de 0,1 point de pourcentage en 2022¹³. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet légèrement expansionniste de 0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale.

¹² Un signe négatif de l'indicateur correspond à un excédent de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.

¹³ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,1 point de pourcentage du PIB.

15. Le projet de plan budgétaire comprend des projections budgétaires à moyen terme jusqu'en 2024. Le déficit public devrait diminuer progressivement pour atteindre 0,5 % du PIB en 2023 et enregistrer un excédent de 0,8 % en 2024. La dette publique devrait alors atteindre 96,9 % du PIB en 2023 et redescendre à 90,2 % du PIB d'ici à 2024.
16. En 2022, sur la base des prévisions de la Commission et en tenant compte des informations figurant dans son projet de plan budgétaire, l'orientation budgétaire de Chypre, notamment l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, devrait être propre à soutenir l'activité économique, tel que recommandé par le Conseil. Chypre prévoit de continuer à soutenir la reprise en utilisant la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires. Dans les grandes lignes, tel que recommandé par le Conseil, Chypre prévoit de pratiquement préserver les investissements financés au niveau national.

La Commission rappelle l'importance de la composition des finances publiques et de la qualité des mesures budgétaires, y compris sous la forme d'investissements propices à la croissance, qui soutiennent notamment la transition écologique et numérique. Les investissements et les réformes financés par la facilité pour la reprise et la résilience devraient remplir ces objectifs et contribuer à soutenir la viabilité à long terme des finances publiques.

En tenant compte de la vigueur de la reprise, Chypre est invitée à examiner à intervalles réguliers l'utilisation, l'efficacité et l'adéquation des mesures de soutien et à se tenir prête à les adapter à l'évolution de la situation si nécessaire.

Fait à Bruxelles, le 24.11.2021

Par la Commission
Paolo GENTILONI
Membre de la Commission