



**Études économiques  
de l'OCDE**

**République  
tchèque**



**OCDE** 

**Volume 2004/17 – Janvier 2005**

**ÉTUDES  
ÉCONOMIQUES  
DE L'OCDE  
2004**

**République tchèque**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Published also in English*

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

# Table des matières

<b>Résumé</b>	8
<b>Évaluation et recommandations</b>	11
<b>1. Situation et enjeux économiques</b>	25
La croissance s'accélère	25
Les conditions monétaires sont satisfaisantes	29
Politique budgétaire et réforme des dépenses publiques	29
Des mesures pour faciliter l'entrée dans la zone euro	33
Améliorer la politique à l'égard des entreprises	35
Améliorer le redéploiement de la main-d'œuvre	38
Autres aspects de l'action publique : l'environnement	42
Notes	43
Bibliographie	45
<i>Annexe 1.A1. Révision récente des statistiques du PIB</i>	46
<b>2. Politique budgétaire et réforme des dépenses publiques</b>	47
Déficits enregistrés en 2003 et 2004	49
Le programme de réforme budgétaire améliore les procédures budgétaires et s'attaque au déficit	52
Autres questions liées à la réforme des dépenses publiques	70
Administration électronique	71
Le rôle des administrations infranationales dans la politique budgétaire	71
Notes	76
Bibliographie	79
<i>Annexe 2.A1. Progrès de la mise en œuvre des propositions de réforme budgétaire de 2003</i>	80
<i>Annexe 2.A2. Données de base sur les comptes publics</i>	84
<i>Annexe 2.A3. Comptes des administrations publiques</i>	91
<b>3. Comment entrer dans la zone euro dans de bonnes conditions</b>	95
La stratégie tchèque pour l'adoption de l'euro est solide	95
Il sera difficile de respecter les critères de Maastricht	99
Notes	106
Bibliographie	107
<i>Annexe 3.A1. Les critères de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro</i>	108
<i>Annexe 3.A2. Déclaration de la banque nationale tchèque sur le critère de taux de change</i>	110

<b>4. Améliorer la politique à l'égard des entreprises</b>	111
Les restructurations d'entreprises se heurtent à un environnement juridique inadapté	112
Les dispositifs de soutien ciblé en faveur des entreprises sont très répandus	119
Les positions dominantes sont courantes dans les industries de réseau	126
Notes	132
Bibliographie	135
<i>Annexe 4.A1. Inscription d'une société au registre du commerce</i>	136
<i>Annexe 4.A2. Mesures ciblées destinées à attirer l'IDE : leçons à tirer de l'expérience internationale</i>	138
<i>Annexe 4.A3. Les registres de crédit des entreprises</i>	139
<i>Annexe 4.A4. Réglementation des industries de réseau</i>	140
<b>5. Améliorer le redéploiement de la main-d'œuvre</b>	143
Remédier aux pièges de l'inactivité et accroître la mobilité	147
Le coin fiscal est trop élevé	163
La législation relative à la protection de l'emploi est inégale	164
Formation des salaires	167
L'acquisition de qualifications et l'éducation ne réagissent pas suffisamment à l'évolution de la demande du marché du travail	168
L'intégration de la population tzigane devrait recevoir une priorité plus élevée	171
Notes	177
Bibliographie	180
<i>Annexe 5.A1. Dépenses de protection sociale</i>	182
<i>Annexe 5.A2. Taux de compensation pendant le chômage</i>	183
<i>Annexe 5.A3. Calcul des indemnités de maladie</i>	185
<i>Annexe 5.A4. Procédures administratives de préavis et de licenciement</i>	186
<b>6. Politique d'immigration : faire face aux besoins engendrés par le vieillissement de la population active</b>	189
Historique des mouvements migratoires : vers une libre circulation de la main-d'œuvre	189
Une politique d'immigration en gestation	196
L'impact économique de l'immigration est très probablement positif, mais il est difficile de le quantifier	203
L'émigration devrait rester faible	212
Conclusions et recommandations en vue d'une politique d'immigration plus ciblée	218
Notes	222
Bibliographie	224
<b>7. Questions environnementales pour un développement durable</b>	227
Changement climatique	227
7.1. L'intégration des politiques relatives aux différentes dimensions du développement durable	228
Pollution atmosphérique	236
Notes	244
Bibliographie	245
Glossaire	247
<b>Encadrés</b>	
1.1. La situation politique	26
1.2. Prévisions économiques de l'OCDE, automne 2004	27
1.3. Structure du secteur des entreprises en République tchèque	37
2.1. Évaluation de la politique budgétaire et de la réforme des dépenses publiques	48
2.2. Comptes budgétaires publics	50

3.1.	Évaluation de la politique concernant l'entrée dans la zone euro	96
3.2.	Calendrier de la procédure d'évaluation pour l'entrée dans la zone euro	98
3.3.	Le régime de ciblage de l'inflation mis en place par la Banque nationale tchèque	101
4.1.	Analyse de l'environnement dans lequel opèrent les entreprises	113
4.2.	Soutien ciblé en faveur des industries manufacturières et de certaines activités de services	121
4.3.	Soutien aux petites et moyennes entreprises (PME)	124
5.1.	Évaluation de l'action menée et recommandations pour le marché du travail et les qualifications de la main-d'œuvre	144
5.2.	Le système de protection sociale	147
5.3.	La nouvelle loi sur l'emploi	151
5.4.	Politiques actives du marché du travail	161
5.5.	Protection de l'emploi : modification de la législation	167
6.1.	Évaluation de la politique migratoire : effets des migrations sur l'économie	190
6.2.	Statistiques des flux migratoires	192
6.3.	Législation et procédures en matière d'immigration	198
6.4.	Projet pilote relatif à la sélection active de travailleurs étrangers qualifiés	201
6.5.	Régime des travailleurs tchèques dans l'UE à 15 durant la période transitoire	214
7.1.	L'intégration des politiques relatives aux différentes dimensions du développement durable	228

## Tableaux

2.1.	Effets des mesures côté recettes sur le budget de l'État, selon les <i>Perspectives budgétaires</i> 2004-2006	56
2.2.	Incidence des mesures côté dépenses sur le budget de l'État, selon les <i>Perspectives budgétaires</i> 2004-2006	56
2.3.	Principales sources restantes de recettes de privatisation	60
2.4.	Indicateurs de résultats : viabilité des revenus des retraités	61
2.5.	Coût des retraites par rapport au PIB	65
2.6.	Principales caractéristiques des finances publiques aux trois échelons d'administration	72
2.A2.1.	Fonds extrabudgétaires	87
2.A2.2.	Garanties et engagements hors budget	88
2.A3.1.	Comptes de trésorerie ajustés des administrations publiques, 2000-2004, en pourcentage du PIB	92
2.A3.2.	Comptes de trésorerie ajustés des administrations publiques, 2000-2004	93
3.1.	Le respect des critères de Maastricht : problème de calendrier	98
4.1.	Tarifs de l'opérateur historique pour les appels locaux et à longue distance	128
4.2.	Tarifs du haut débit : comparaison des meilleures offres en 2003 avec un débit descendant de 512 Kbps	129
4.3.	Ouverture des marchés de l'énergie	131
4.A1.1.	Étapes de l'inscription au registre du commerce	137
5.1.	Aide aux foyers à faible revenu et prestations familiales	148
5.2.	Définition du niveau minimum de subsistance (NMS) et des critères de ressources pour l'assistance aux foyers à faible revenu	150
5.3.	Taux effectifs moyens d'imposition (TEMI) pour les personnes passant d'un chômage à plein-temps à un emploi à plein-temps	153
5.4.	Régimes d'invalidité	157
5.5.	Barème de cotisations à la sécurité sociale et à l'assurance-maladie	163
5.A1.1.	Dépenses de protection sociale, 2003	182
5.A2.1.	Taux de compensation nets pour une personne seule durant la période initiale de chômage	183
5.A2.2.	Taux de compensation nets pour les bénéficiaires à faible revenu	184
5.A3.1.	Calcul des indemnités de maladie	185
5.A4.1.	Procédures administratives de préavis et de licenciement	186
6.1.	Résidents tchèques dans certains pays de l'OCDE, début des années 2000	193
6.2.	Répartition de l'emploi, 2003	205

6.3. Niveau d'instruction des travailleurs d'Europe centrale et orientale	209
6.4. Régime des travailleurs tchèques dans l'UE à 15 au cours des deux premières années de la période transitoire	215
6.5. Intentions d'émigration dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE, avril 2002	217
6.6. Intentions d'émigration en République tchèque (en pourcentage de la population de 18-59ans)	217
7.1. Indicateurs de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES), grammes d'équivalent CO <sub>2</sub> par \$PPA de PIB	229
7.2. Emissions de GES et indicateurs sectoriels	230
7.3. Projections des émissions de GES, scénario de référence et scénario de forte croissance	232
7.4. Principaux indicateurs : pollution atmosphérique	238

## Graphiques

1.1. Croissance de la production	28
1.2. Durée de la période de rattrapage	28
1.3. Inflation et taux d'intérêt	30
1.4. Tendances du déficit budgétaire et des dépenses et recettes publiques	31
1.5. Déficit prévus et effectifs du budget de l'Etat	32
1.6. Coin fiscal moyen supporté par un célibataire, 2003	32
1.7. Pourcentage d'augmentation de dépendance économique des personnes âgées de 2020	34
1.8. Utilisation de la main-d'œuvre	38
1.9. Pourcentage de la population ayant fait des études supérieures, 2001	40
2.1. Objectifs de déficit dans les <i>Perspectives budgétaires</i> du ministère des Finances pour 2003-2006 et 2005-2007	53
2.2. Évolution du coût des pensions de vieillesse par rapport au PIB, comparaison internationale	63
2.3. Taux de remplacement global assuré par les retraites sur la période 1988-2001	64
3.1. Les critères budgétaires de Maastricht et les ambitions du Programme de convergence 2004	100
3.2. Taux de référence pour le critère d'inflation de Maastricht	102
3.3. Fourchette de 2.25 pour cent et évolution passée des taux de change	105
4.1. Nombre de procédures de faillite engagées et réglées	115
4.2. Dépenses téléphoniques annuelles des petites entreprises, mai 2004	128
5.1. Sources du revenu mensuel des familles en chômage de longue durée, 2004	152
5.2. Gains bruts et revenu net, données mensuelles, 2003	154
5.3. Répartition des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail, 2003	160
5.4. Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi, 2003	165
5.5. Coût des licenciements en fonction de l'ancienneté, 2003	166
5.6. Part de la population suivant des programmes d'enseignement à temps plein	169
6.1. Flux migratoires des Tchèques, des Slovaques et des ressortissants d'autres pays	193
6.2. Ressortissants de pays d'Europe centrale et orientale résidant dans des pays occidentaux de l'UE	194
6.3. Résidents étrangers par type de visa, 1992-2003	195
6.4. Principaux pays d'origine des résidents étrangers	195
6.5. Étrangers travaillant en République tchèque, par type de permis	197
6.6. Migrations et incitations à émigrer en République tchèque à partir de la Slovaquie	206
6.7. Structure de qualification des emplois des titulaires d'un permis de séjour temporaire, par principal pays d'origine, 2003	208
6.8. Emplois supplémentaires nécessaires pour stabiliser le rapport population âgée/salariés	212
6.9. Rémunération brute annuelle moyenne en Allemagne et en République tchèque	213
7.1. Intensité des émissions de polluants atmosphériques classiques à la fin des années 90	240
7.2. Émissions de polluants atmosphériques sur la période 1990-2000	240
7.3. Objectifs fixés par la Convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique à longue distance et situation en 2000	241

## STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE, 2003

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )	79	Villes principales, 31.12.2002 (1 000 habitants)	
Agriculture, 2002 (%)	54	Prague	1 187
Forêt, 2002 (%)	34	Brno	387
		Ostrava	315

### LA POPULATION

Population (1 000)	10 211	Emploi (1 000)	4 698
Densité au km <sup>2</sup>	129	Agriculture (%)	5
Accroissement naturel de la population (1 000)	-18	Industrie (%)	40
Migration nette (1 000)	26	Services (%)	56

### LE GOUVERNEMENT

Consommation publique (% du PIB)	24	Chambre des députés, Mars 2003	Sièges
Recettes totales du secteur public (% du PIB)	42	Parti social démocrate tchèque	70
Dette publique, définition des comptes nationaux (% du PIB)	37	Parti démocratique civique	58
		Parti communiste	41
		Union pour la liberté/Union démocrate chrétienne	31
		- Coalition de la Parti Populaire	
		Total	200

### LA PRODUCTION

PIB, prix courants (billion CZK)	2 551	Origine de la valeur ajoutée (%)	
PIB par habitant (USD, prix courants)	8 864	Agriculture	3
Formation brute de capital fixe (% du PIB)	27	Industrie	38
		Services	59

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et de services (% PIB)	62	Importations de biens et de services (% PIB)	65
Principales exportations (% du totales de marchandises)		Principales importations (% du totales de marchandises)	
Machines et matériel de transport	50	Machines et matériel de transport	43
Produits manufacturés	35	Produits manufacturés	31
Produits chimiques	12	Produits chimiques	11

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Koruny tchèque		Unités monétaires par euro	
Unités monétaires par dollar, 2003	28.13	Année 2003	31.84
		Août 2004	31.63

*Note* : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.



## Résumé

Après son adhésion à l'Union européenne, le principal impératif de la République tchèque est de renforcer ses perspectives de croissance. À l'heure actuelle, le potentiel de croissance est légèrement supérieur à 3 pour cent, ce qui implique un rythme modéré de rattrapage du niveau de vie dans l'UE et ailleurs. Des objectifs plus ambitieux sont possibles sur le front de la croissance, et il est heureux que le programme du nouveau gouvernement en tienne compte. Cette *Étude* fait ressortir quatre grands défis.

### Assainir les finances publiques

L'assainissement budgétaire est le problème majeur de la politique macroéconomique. Il s'impose non seulement pour faire face au vieillissement et modérer la charge fiscale mais aussi pour remplir les conditions d'entrée dans la zone euro. Un programme judicieux de réformes budgétaires a été mis en route, qui prévoit notamment un système de plafonds de dépenses globaux pluriannuels et d'importantes coupes dans les dépenses. Cependant, jusqu'ici, ce sont surtout des mesures d'accroissement des recettes qui ont été mises en œuvre et les mesures prises du côté des dépenses n'ont pas encore pleinement porté leurs fruits. Les efforts déployés pour obtenir un large consensus politique sur la réforme des retraites sont certes louables, mais il faut souligner que, quelle que soit la réforme qui sera finalement appliquée, elle devra générer des économies budgétaires considérables. Tandis que la réforme des soins de santé doit aussi induire des économies, les propositions concrètes se font attendre dans ce domaine. Pour faciliter l'évaluation de la position budgétaire réelle, les fonds extra-budgétaires doivent être plus étroitement intégrés dans les procédures générales de budgétisation du secteur public. En outre, la décentralisation accrue des services publics rend d'autant plus nécessaires les bonnes pratiques budgétaires et la transparence dans les administrations régionales et municipales.

### Réussir l'entrée dans la zone euro

La Banque centrale et le ministère des Finances ont formulé une stratégie transparente pour l'entrée dans la zone euro, qui prévoit de minimiser la durée du passage dans le MCE II. Des rapports annuels évalueront les conditions économiques au regard des critères de Maastricht et une demande d'entrée dans le MCE II ne sera présentée que si la probabilité d'un premier examen positif par les autorités de l'UE est forte. L'objectif de 3 pour cent retenu pour l'inflation en vue de l'entrée dans la

zone euro se justifie dans une optique à moyen terme. Peut-être sera-t-il cependant difficile d'expliquer comment cet objectif peut se concilier avec le critère de Maastricht pour la stabilité des prix. Les autorités tchèques devront donc *apporter une grande attention à la façon dont les critères de Maastricht sont interprétés et appliqués par la Commission européenne et la BCE et adapter leur stratégie de communication en conséquence.*

### **Créer un climat plus propice à l'entreprise**

Le rattrapage du niveau de vie devra provenir pour l'essentiel d'une stimulation des gains de productivité. Cela suppose une réallocation plus rapide des ressources entre les entreprises et une croissance plus vigoureuse de la productivité dans l'entreprise. Alors que la République tchèque se montre très compétitive pour attirer l'investissement direct étranger, sa politique envers les entreprises peu performantes et les jeunes entreprises présente des carences, ce qui a pour effet de freiner les entrées et sorties. Les procédures de faillite sont lourdes, souvent très longues et se soldent généralement par la liquidation d'entreprises parfois dépouillées de leurs actifs. Des réformes sont programmées de longue date, et il est heureux de constater qu'une nouvelle législation semble finalement se mettre en place. Cette législation entend renforcer le rôle des créanciers, accélérer les procédures et favoriser les concordats. De même, les initiatives visant à simplifier l'inscription au registre du commerce sont tout à fait opportunes et devraient être mises en œuvre dès que possible. Le climat général des affaires souffre aussi des problèmes posés par la concurrence dans les industries de réseau, le coût de certains services, notamment l'Internet, étant supérieur à la moyenne internationale.

### **Améliorer le fonctionnement du marché du travail**

La mobilité professionnelle et géographique est faible. L'extension administrative des conventions collectives en matière de salaires, la stricte législation relative à la protection de l'emploi concernant les licenciements individuels, le contrôle des loyers, les sérieux pièges de la pauvreté (notamment pour les familles) et l'existence d'un coin fiscal élevé ont contribué à un très important chômage de longue durée. La population tzigane est particulièrement touchée à cet égard. Les migrations atténuent dans une certaine mesure les rigidités du marché du travail, les Slovaques comblant les vacances d'emplois qualifiés et les ressortissants d'autres pays d'Europe de l'Est (Ukrainiens pour la plupart) occupant les emplois non qualifiés qui n'intéressent pas les ressortissants tchèques. La lutte contre le chômage appelle des mesures sur un large front, et tout spécialement une réforme du système de prestations sociales parallèlement à une réduction du coin fiscal et à un assouplissement de la législation relative à la protection de l'emploi. L'exclusion économique et sociale généralisée des Tziganes doit retenir davantage l'attention, notamment dans le système éducatif. Une politique d'immigration moins restrictive est nécessaire pour remédier à des problèmes immédiats tels que les incohérences concernant la délivrance des permis de travail et pour faire en sorte que les compétences des immigrants correspondent mieux aux besoins des employeurs tchèques.

*Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

•

*La situation économique et les politiques de la République tchèque ont été évaluées par le Comité le 11 octobre 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 28 octobre 2004.*

•

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Philip Hemmings, Ann Vourc'h, Dana Hajkova et Boris Cournede sous la direction de Andreas Wörgötter.*

•

*L'Étude précédente de la République tchèque a été publiée en avril 2003.*

## Évaluation et recommandations

*La croissance a repris, à la faveur des réformes antérieures*

Selon les prévisions de l'OCDE, la croissance dans la République tchèque serait légèrement supérieure à 4 pour cent, soit un peu plus que son niveau potentiel cette année et l'an prochain, performance en net progrès par rapport à l'évolution passée et qui reflète la réussite des réformes antérieures. L'investissement et les exportations croissent rapidement, après une période de forte expansion de la consommation intérieure. Cette performance satisfaisante doit être maintenue, et de préférence améliorée, pour que le niveau de vie national rattrape la moyenne OCDE à un rythme raisonnable. Il faut pour cela créer les conditions favorisant un renforcement de l'intensité capitalistique, une utilisation efficiente des ressources de main-d'œuvre et un plus large développement des compétences requises. Dans de nombreux domaines, une action avisée a déjà induit des conditions propices à la croissance. Depuis quelques années maintenant, l'inflation est faible et stable, et l'entrée dans l'UE a accéléré la réforme structurelle. De fait, les institutions et les politiques du pays ressemblent désormais beaucoup à celles de bien d'autres pays de l'OCDE.

*Mais des défis doivent être relevés dans un large éventail de politiques pour que la convergence réelle se poursuive dans un contexte plus favorable à la croissance*

Cependant, la situation budgétaire, les conditions d'activité des entreprises et le marché du travail posent un certain nombre de défis. Il faudra y porter remède tout en s'attaquant aux défis imminents de l'entrée dans la zone euro et du vieillissement accéléré de la population. Les problèmes clés peuvent être résumés sous quatre rubriques :

- *Assainissement des finances publiques.* Les dépenses publiques ont augmenté ces dernières années, d'où un lourd déficit et une pression fiscale intense, avec notamment un coin fiscal élevé sur le travail. Le déficit considérable doit être réduit et la réforme budgétaire doit entraîner des coupes durables dans les dépenses

de façon à atténuer l'influence des impôts et des transferts sur les décisions des ménages et des entreprises. La réforme des systèmes de santé et de retraite appelle une attention particulière, car les tendances démographiques en République tchèque se traduiront par un accroissement rapide de la population âgée au cours des prochaines années.

- *Pour une entrée réussie dans la zone euro.* La politique monétaire ne doit pas dévier de sa trajectoire pour recueillir les fruits de l'entrée dans la zone euro; des décisions difficiles doivent être prises concernant le meilleur moyen de mettre en œuvre la stratégie d'entrée de façon à éviter des pressions inopportunes sur l'économie réelle et les taux de change.
- *Améliorer la politique à l'égard de l'entreprise.* Les gains de productivité du travail doivent contribuer pour l'essentiel au rattrapage des niveaux de PIB par habitant des pays de l'OCDE les plus avancés. Parmi les nombreuses mesures structurelles qui influencent le climat entrepreneurial, la législation visant les entreprises non viables et la relative complexité des procédures de démarrage des entreprises sont deux éléments particulièrement préoccupants.
- *Améliorer le marché du travail et développer les compétences.* Le marché du travail est moins performant qu'il ne devrait l'être, comme en témoigne un chômage élevé et croissant. Réintroduire les extensions légales des accords de fixation des salaires, comme les autorités en ont l'intention, risquerait de nuire à la flexibilité de la détermination des salaires. En outre, le coin fiscal élevé freine à la fois la demande et l'offre et encourage l'activité souterraine. De surcroît, les employeurs se heurtent à des difficultés pour appliquer la réglementation concernant le licenciement des travailleurs inefficaces ou en surnombre. Ces performances médiocres ont reflété non seulement les rigidités du marché du travail, mais aussi les pièges de la pauvreté, en particulier chez les familles en chômage, et la faible mobilité liée notamment aux carences du marché du logement locatif. S'agissant de l'amélioration des compétences, les programmes d'enseignement supérieur ont du mal à suivre la forte

augmentation des inscriptions et les nouveaux besoins sur le plan des connaissances. À cela s'ajoutent des problèmes particuliers concernant le système d'enseignement de la population tzigane, dont le taux de chômage est largement supérieur à la moyenne.

**Donner  
une nouvelle  
impulsion  
à la réforme  
budgétaire**

Le programme de réforme budgétaire lancé l'an dernier révèle un engagement positif en faveur de l'assainissement des finances publiques. Il s'est déjà traduit par des réductions de dépenses et des mesures d'accroissement des recettes. En outre, le nouveau cadre de budgétisation proposé est susceptible de durcir les contraintes de dépense et d'instaurer une perspective à plus long terme du fait qu'il institue des plafonds de dépenses triennaux légalement contraignants. *La mise en œuvre du programme devrait permettre d'atteindre ses objectifs tout en respectant strictement les plafonds de dépenses.* Elle devrait en outre respecter l'accord aux termes duquel les recettes exceptionnelles ne doivent être utilisées que pour réduire le déficit. Tandis que le nouveau cadre de budgétisation doit être mis en place comme prévu, la réforme des retraites a été remise à l'étude et l'on ne voit pas encore de propositions concrètes de réforme du système de santé. Certaines mesures destinées à accroître les recettes de TVA ont par ailleurs fait l'objet d'un compromis. Même si la mise en œuvre des réformes budgétaires est difficile compte tenu de l'étroite majorité dont dispose le gouvernement de coalition, *il faut s'employer autant que possible à faire avancer et expliquer à l'opinion la réforme des programmes de dépenses et celle des procédures budgétaires.*

**Les profondes  
réformes prévues  
des retraites et  
de la santé  
doivent largement  
contribuer  
à l'assainissement  
budgétaire...**

La réforme antérieure des retraites commence à porter ses fruits et les taux d'emploi des travailleurs âgés sont en hausse, à la différence de ce que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE. L'assouplissement récent des restrictions de l'activité chez les pensionnés est une initiative judicieuse qui devrait stimuler encore les taux d'emploi. Par ailleurs, la possibilité pour les chômeurs d'obtenir deux années de pensions de préretraite a été supprimée et le dispositif qui permet de convertir les pensions d'invalidité en pensions de préretraite non assorties de conditions particulières va être progressivement retiré. Le gouvernement a chargé une commission d'experts de fournir les éléments d'un débat entre les partis parlementaires sur l'orientation

générale de la réforme des retraites. Pour louable que soit ce souci de dégager un consensus politique, *il faut éviter d'accumuler de nouveaux retards. En outre, une réforme en profondeur des retraites publiques, qu'elle consiste à apporter simplement des ajustements paramétriques au système par répartition ou à mettre en place une nouvelle pension, doit se solder par des économies budgétaires et devrait être annoncée dès que possible.* S'agissant des soins de santé, même si la régionalisation aboutit dans une certaine mesure à durcir les contraintes budgétaires et à imposer des économies dans le secteur hospitalier, une réforme majeure de la santé est toujours nécessaire. *Cette réforme devrait prévoir une réduction de l'éventail des services universels et un développement de la prestation privée, mais aussi un plus large recours aux redevances, des mesures préventives et une allocation des ressources sur la base des résultats.*

**... et les  
procédures  
applicables dans  
les fonds  
extrabudgétaires  
et les  
administrations  
infranationales  
appellent  
l'attention**

Bien que le programme de réforme budgétaire couvre d'importants secteurs, certaines questions ne sont pas traitées. En dépit des importants progrès récemment faits sur la voie de la transparence, *les fonds extrabudgétaires continuent de rendre opaque la situation budgétaire réelle de l'État; ils devraient tous être mieux intégrés dans les procédures générales de budgétisation des administrations publiques.* Mais une amélioration de la transparence s'impose aussi ailleurs. En particulier, *une plus grande clarté s'impose pour la communication d'informations sur les différents comptes publics, notamment le compte de trésorerie ajusté du ministère des Finances et le compte SEC95 produit par l'Office statistique central et notifié aux autorités européennes.* En outre, *il faut mettre au point un système de financement permanent pour les régions, après la décentralisation récente des services hospitaliers et de l'enseignement secondaire.* La décentralisation rend d'autant plus nécessaires de bonnes pratiques comptables au sein des administrations infranationales. À cet égard, *l'évolution de la dette des municipalités devrait être suivie de près après la levée des contraintes d'emprunt. La décentralisation accentue également la nécessité de diffuser les meilleures pratiques de dépenses publiques pour assurer une orientation en fonction des résultats et des gains d'efficience dans la prestation des services.*

**La stratégie  
d'adhésion à la  
zone euro est  
dans l'ensemble  
judicieuse**

La stratégie d'entrée dans la zone euro est très pertinente à maints égards. Les risques d'une adhésion au Mécanisme de change européen II (MCE II) seront minimisés puisque l'entrée n'aura lieu que lorsque les conditions paraîtront remplies pour le respect des critères de

Maastricht. En outre, une évaluation et une décision annuelles sur l'opportunité d'adhérer au MCE II évitent de s'engager longtemps à l'avance sur l'entrée dans la zone euro. La crédibilité de cette stratégie a été renforcée par un processus de dialogue et d'accord explicite entre le gouvernement et la Banque centrale.

**La communication concernant l'objectif d'inflation doit tenir compte de l'interprétation du critère de stabilité des prix**

Le choix d'un objectif d'inflation de 3 pour cent pour la période précédant l'entrée dans la zone euro se justifie dans une optique de moyen terme. Il risque cependant d'être difficile d'expliquer comment cet objectif peut se concilier avec le critère de Maastricht pour la stabilité des prix. Les autorités tchèques devraient donc apporter *une grande attention à la façon dont les critères de Maastricht sont interprétés et appliqués par la Commission européenne et la Banque centrale européenne et adapter leur stratégie de communication en conséquence.*

**Des mesures ont été prises pour une meilleure coordination des politiques à l'égard des entreprises, même si plusieurs questions clés n'ont pas encore été traitées**

Des changements organisationnels positifs ont affecté la politique à l'égard des entreprises. Un Premier ministre adjoint sera désormais chargé d'œuvrer à la coordination de la politique de croissance. De même, la mise en œuvre de la politique à l'égard des entreprises a été placée sous l'autorité d'un organisme unique – l'Agence de développement des entreprises et de l'investissement (CzechInvest) – tandis qu'un conseil consultatif nouvellement créé améliorera la coordination et l'enrichissement mutuel au cours de la phase d'élaboration des politiques. Comme dans beaucoup d'autres pays, il existe une multitude de programmes destinés à attirer l'IDE, à soutenir les petites et moyennes entreprises et à encourager la R-D et l'utilisation de nouvelles technologies. *Les mécanismes renforcés de coordination de la politique à l'égard des entreprises devraient être complétés par une évaluation régulière de la composition et du rapport coût-efficacité des programmes généraux et ciblés de soutien financier aux entreprises.* Plus généralement, *la réforme des cadres réglementaires devrait être hautement prioritaire.* S'agissant de questions spécifiques :

- Le *taux de l'impôt sur les sociétés*, actuellement de 28 pour cent, doit être ramené à 24 pour cent d'ici 2006 et, compte tenu des avantages fiscaux ciblés, le taux effectif est beaucoup plus faible. Ces avantages sont cependant peu visibles et entraînent des distorsions.



- On pourrait donc renforcer l'efficacité du système d'imposition en réduisant les allègements fiscaux ciblés, ce qui permettrait de diminuer les impôts.
- Concernant la réforme de la réglementation, les évolutions les plus significatives touchent le *droit des faillites*. La croissance de la productivité a été longtemps entravée par un régime qui permet à trop d'entreprises inefficaces de se maintenir en activité et qui ne prévient pas efficacement le démembrement des actifs. Même lorsque des entreprises sont fermées, leurs actifs peuvent être bloqués par de longues procédures judiciaires. Outre un amendement actuellement en discussion destiné à renforcer la position des créanciers, une nouvelle loi sur la réglementation des faillites va sans doute entrer en vigueur, qui devrait réduire les incitations à retarder la déclaration de faillite et élargir les possibilités de préserver les parties viables des entreprises par une procédure de « réorganisation ». *La mise en œuvre de la réforme du droit des faillites ne doit plus être retardée.*
  - La République tchèque occupe un rang assez médiocre dans les classements fondés sur des indicateurs internationaux des démarches administratives requises pour créer une entreprise, ce qui contrarie en particulier la formation de petites entreprises. L'inscription au *registre du commerce* est l'aspect le plus largement critiqué de la procédure administrative : elle entraîne de nombreuses formalités et exige souvent plusieurs semaines. *La perspective d'une immatriculation accélérée des entreprises, prévue dans la législation en cours de discussion, est donc très satisfaisante, et il faut éviter que la réforme soit encore retardée.*
  - De plus, une réputation de *corruption* entache l'image de l'entreprise en République tchèque, et l'élaboration de contre-mesures doit être poursuivie. La mise en place prévue de « tests d'intégrité » pour les fonctionnaires devrait aider à décourager les accords entachés de corruption entre le secteur public et les entreprises, tandis que le projet de système de « témoin de l'accusation » faciliterait les poursuites

contre les actions de corruption et les autres pratiques commerciales illégales. La plupart des ministères ont par ailleurs créé des services d'écoute téléphonique pour permettre aux citoyens de faire part de leurs éventuels soupçons de corruption. *Un allègement de la réglementation et des formalités administratives contribuerait aussi à réduire les possibilités de corruption et les incitations à pratiquer la corruption.*

***La faiblesse de la concurrence dans les industries de réseau rend les services de communications et d'énergie peu attractifs pour les entreprises***

La concurrence est encore imparfaite dans certaines industries de réseau, ce qui est un autre aspect négatif du cadre d'activité des entreprises. Dans le secteur des télécommunications, malgré les progrès de la réforme, l'emprise qu'exerce l'ancienne entreprise d'État Cesky Telecom pose un problème. Les tarifs de certains services de télécommunications sont généralement élevés, et le retard pris par le développement des infrastructures et du marché a ralenti la diffusion de l'Internet à haut débit. Il est prévu de régler ce problème, ainsi que certains autres, tels que l'efficacité de l'organe de régulation, par l'adoption d'une nouvelle loi sur les télécommunications. De fortes positions dominantes s'exercent aussi dans les marchés de l'énergie. La compagnie du gaz publique a été intégralement cédée à la société allemande RWE, et la concurrence demeure faible sur ce marché. Dans le secteur de l'électricité, il n'a pas encore été procédé au dégroupage horizontal et vertical et l'opérateur historique (CEZ) détient encore d'importants intérêts dans la production, la distribution et les ventes. *Dans les différentes industries de réseau, le dégroupage est un instrument important pour renforcer la concurrence et il devrait être opéré partout où il s'avère approprié.*

***Sur le marché du travail, la multiplication des « extensions administratives » des accords de salaires pourrait nuire à la compétitivité***

En ce qui concerne la formation des salaires, le système, par ailleurs flexible, est susceptible de souffrir des extensions administratives, et les autorités ont malheureusement l'intention d'étendre le champ d'application de la législation dans ce domaine. En multipliant les extensions, on prendrait le risque d'exclure de l'emploi les travailleurs peu qualifiés dans un nombre encore plus élevé de secteurs économiques. *Ce devrait être là une importante considération à prendre en compte avant de proposer l'extension discrétionnaire des conventions collectives sectorielles.*

**La réforme récente du système de financement des congés maladie devrait contribuer à l'efficacité du marché du travail**

Le système des subventions publiques au financement des indemnités d'assurance-maladie n'est pas étranger aux niveaux élevés et croissants des arrêts maladie. Les employeurs ne sont guère incités à vérifier si le congé maladie se justifie et il semblerait qu'ils encouragent souvent les arrêts de ce type lorsque l'activité ralentit, afin d'alléger leurs coûts de main-d'œuvre. Les mesures prises cette année pour réduire les indemnités versées par l'État devraient atténuer le problème. *Il serait également souhaitable de faire supporter aux employeurs l'intégralité du financement des deux premières semaines d'arrêt maladie et de durcir les conditions de délivrance d'un certificat médical. Les dispositions destinées à éviter une utilisation abusive du système sont cependant insuffisantes, et elles devraient être renforcées parallèlement à la mise en œuvre de la réforme envisagée.*

**Les travailleurs doivent pouvoir se déplacer plus facilement d'un lieu à un autre...**

Le chômage est très régionalisé, notamment parce que le changement structurel et la croissance économique varient fortement selon les régions, mais aussi en raison de la faible mobilité de la main-d'œuvre. Les problèmes existants sur le marché du logement locatif contribuent largement à freiner la mobilité. Plus d'un quart des ménages vivent dans des appartements à loyers réglementés, qui constituent l'essentiel du marché du logement locatif. Ces ménages restent en fait protégés par les anciennes règles qui contrôlent et plafonnent les loyers, et ils sont peu tentés de résilier leurs baux; ceci explique en partie les prix élevés et la faible rotation des biens immobiliers sur le marché libre. Qui plus est, les prêts hypothécaires bonifiés alourdissent les coûts de transaction d'un changement de domicile. *Il est nécessaire de prendre les dernières mesures requises pour libéraliser le marché locatif. Les problèmes sociaux dus à l'élévation des coûts des loyers pour les ménages les plus pauvres devraient être réglés par des mesures compensatoires au niveau des prestations financées par l'État. Dans le même temps, il conviendrait de réduire les aides à l'accession à la propriété.*

**... et d'un emploi à un autre**

La rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi affaiblit la demande de main-d'œuvre. Les employeurs qui souhaitent licencier des travailleurs individuels doivent se conformer à une lourde procédure pour prouver la médiocrité de la performance des intéressés, ce qui protège fortement les salariés, et ils ont donc habituellement tendance à justifier les licenciements en arguant d'une réorganisation, même si cela entraîne le versement d'une indemnité

de licenciement. Les règles tchèques en la matière prévoient le versement d'une somme identique quelle que soit l'ancienneté du travailleur, aussi les coûts de licenciement représentent une part non négligeable des coûts de main-d'œuvre lorsque l'emploi est de courte durée. *Les règles relatives aux indemnités de licenciement devraient être alignées sur les pratiques généralement suivies ailleurs, où le montant des versements est fonction de l'ancienneté. Plus généralement, il faut assouplir la législation relative au licenciement des travailleurs pourvus de contrats réguliers.* Des mesures dans ce sens pourraient être par exemple incorporées dans le nouveau code du travail envisagé par le gouvernement.

***Des contrats atypiques sont utilisés pour échapper à la fiscalité et à la réglementation***

À la différence de l'évolution observée dans quelques autres pays, les règles strictes qui protègent les travailleurs titulaires de contrats réguliers n'ont pas entraîné une généralisation des contrats temporaires, bien que la réglementation concernant ces derniers soit peu contraignante. Les employeurs préfèrent plutôt recourir à toute une série d'autres arrangements. Le plus fréquent est la sous-traitance à des travailleurs « indépendants », ce qui permet non seulement d'échapper à la réglementation concernant les licenciements mais se traduit aussi habituellement par des charges fiscales et sociales plus faibles aussi bien pour l'employeur que pour le salarié. La loi sur l'emploi récemment adoptée élargit les possibilités d'embauche auprès des agences de travail temporaire et constitue un net progrès. Qui plus est, le projet de code du travail vise à assouplir les règles applicables aux contrats réguliers et prévoit de durcir les dispositions concernant l'utilisation abusive de contrats atypiques, en uniformisant davantage les cotisations sociales quels que soient les types de contrat.

***Il convient de réduire le coïnc fiscal pour dynamiser à la fois la demande et l'offre de main-d'œuvre***

Le recours à la sous-traitance révèle une forte incitation à échapper au coïnc fiscal sur le travail; sous l'effet conjugué des besoins financiers de l'État et des pressions exercées pour que la fiscalité des sociétés ne nuise pas à leur compétitivité, le poids de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales acquittées à la fois par le salarié et par l'employeur est extrêmement élevé. Ceci nuit tout particulièrement à l'emploi formel au bas de l'échelle des salaires, là où les prestations sociales limitent la flexibilité des rémunérations et où les pièges de la pauvreté sont particulièrement fréquents. Qui plus est, le travail informel se développe –

notamment en raison de l'importance du coin fiscal – et réduit encore l'assiette d'imposition. *Il faudrait donc que le gouvernement s'emploie en priorité à réduire le coin fiscal dans le cadre des efforts d'assainissement des finances publiques. Il pourrait se donner la possibilité de procéder à de telles réductions et dégager la marge de manœuvre nécessaire à cet effet en exploitant plus largement les assiettes d'imposition sous-utilisées – notamment par une fiscalité immobilière et environnementale correctement conçue.* Le plafonnement récent des cotisations de sécurité sociale a réduit le coin fiscal pour les travailleurs les mieux rémunérés. *Cependant, étant donné que le chômage frappe surtout les travailleurs peu qualifiés, il est particulièrement urgent de réduire le coin fiscal au bas de l'échelle des salaires afin de réduire les pièges de la pauvreté.*

***Il faut encore s'attaquer aux pièges de la pauvreté qui concernent les chômeurs***

Le système de protection sociale accorde depuis longtemps une aide financière aux chômeurs, notamment aux familles, aide généreuse au regard des perspectives de gains et souvent accordée sans que les conditions d'admissibilité soient strictement respectées, ce qui a permis le travail au noir, avec les distorsions qu'il entraîne. *Le gouvernement ne devrait pas hésiter à mettre en œuvre des mesures pour renforcer l'application des critères d'admissibilité en modulant le système d'aide sociale. L'imposition commune des revenus renforcerait les incitations au travail dans les familles qui ne disposent d'aucun revenu salarié. Les autorités devraient cependant veiller à ce que le barème d'imposition conçu à cet effet ne décourage pas, du fait notamment de son interaction avec le système de transferts, un éventuel second apporteur de revenu d'exercer une activité. La stratégie générale devrait être de laisser se creuser au fil des ans l'écart entre le salaire moyen et le niveau minimum de subsistance. On accroîtrait l'efficacité de cette mesure en insistant davantage sur la participation active des chômeurs, notamment en renforçant le rôle des services de placement.*

***Une politique plus souple en matière d'immigration pourrait se traduire par des avantages supplémentaires***

Parallèlement au taux élevé de chômage structurel, il existe d'importantes pénuries de main-d'œuvre dans certaines régions et certaines professions, ce qui souligne encore les problèmes du marché du travail. L'immigration a partiellement remédié à ces pénuries. Les vacances d'emplois très qualifiés sont souvent comblées par des Slovaques tandis que les emplois peu qualifiés, jugés sans intérêt par les travailleurs tchèques, sont pour la plupart occupés par des ressortissants d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Si l'accord spécial avec la Slovaquie sur la libre circulation des travailleurs a déjà permis de tirer parti des migrations de

main-d'œuvre, l'attitude des pouvoirs publics à l'égard d'autres pays d'origine potentiels tels que l'Ukraine a été jusqu'à présent assez restrictive. La République tchèque est progressivement devenue un pays d'immigration depuis 1990, mais l'immigration légale en provenance de pays autres que la Slovaquie est encore faible comparativement aux autres pays, même si, comme partout ailleurs, l'immigration effective est plus importante en raison des migrants en situation illégale. Le récent projet pilote qui facilite la délivrance de permis de séjour permanents sur la base d'un système de points est un signe positif d'une nouvelle réflexion sur la politique d'immigration. Une attitude plus libérale à l'égard de l'immigration légale régulière pourrait aider à officialiser les entrées de main-d'œuvre et à améliorer l'intégration des étrangers, ce qui contribuerait à atténuer les problèmes créés par le vieillissement rapide de la population tchèque. *On pourrait notamment faciliter l'accès aux statuts de résident permanent et de citoyen tchèque. Un assouplissement du système des permis de travail, prévoyant notamment la délivrance de permis moins précisément définis, compléterait utilement ce type de mesures et se révélerait bénéfique sur le plan budgétaire, un plus grand nombre d'activités étant de ce fait déclarées. Il faudrait parallèlement aligner sur le système des permis de travail les autorisations d'exercer une activité professionnelle délivrées aux étrangers, qui ont été utilisées de manière abusive pour entrer légalement en République tchèque. Il est nécessaire d'améliorer les informations pour développer la politique d'immigration. Il faut en particulier disposer de statistiques plus nombreuses concernant le nombre et les activités des immigrants.*

***L'éducation de base de la population active est solide, mais l'enseignement tertiaire doit être mieux adapté à la demande du marché du travail en matière de qualifications***

Il ressort de l'enquête PISA de l'OCDE que la population active tchèque a un bon niveau d'éducation de base, ce qui est un atout pour l'avenir du pays. Néanmoins, aux niveaux plus élevés, le système éducatif n'a pas évolué assez rapidement pour suivre l'évolution de la demande du marché du travail. Le système vise à donner des qualifications professionnelles et le pourcentage de personnes n'ayant aucun diplôme d'enseignement postsecondaire dépasse la moyenne de l'UE à 15. Néanmoins, la formation professionnelle n'a pas toujours suivi l'évolution de la demande. Qui plus est, ce n'est que depuis peu que le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur à des cours du niveau de la licence se situe à un niveau comparable à ceux des autres pays de l'OCDE, et le pourcentage de diplômés est très faible par rapport à la

moyenne internationale. Si la hausse du taux d'inscriptions dans l'enseignement supérieur est encourageante, le système ne pousse pas les étudiants et les universités publiques à réagir suffisamment vite à l'évolution des possibilités d'emploi et de gains offertes aux diplômés de différents niveaux sur le marché du travail. L'affectation des ressources au sein du système universitaire public permet une souplesse non négligeable du côté de l'offre, mais l'analyse des perspectives concernant les qualifications qui seront demandées dans l'avenir ne pèse pas suffisamment sur la mise au point des programmes. *L'instauration dans les universités publiques de droits d'inscription reflétant au moins partiellement le coût de l'enseignement supérieur permettrait aux étudiants de prendre de meilleures décisions et aux universités de réagir plus rapidement à l'évolution de la demande de qualifications. Si des droits universitaires étaient institués, il faudrait envisager un système de prêts étudiants sous conditions de ressources pour assurer l'accès au système d'enseignement tertiaire.*

**... et le faible niveau d'instruction est l'une des principales causes des problèmes économiques et sociaux de la population tzigane**

Comme dans d'autres pays, la population tzigane ne peut, du fait de l'exclusion sociale dont elle fait généralement l'objet, acquérir des qualifications adéquates du point de vue du marché du travail, ce qui contribue largement au chômage très élevé et aux faibles revenus de cette minorité ethnique. L'amélioration de l'enseignement doit être un élément essentiel d'une stratégie d'ensemble à long terme. *Un projet de loi scolaire propose une mesure positive qui serait de supprimer les écoles spéciales fréquentées par la majorité des enfants tziganes. Les écoles spéciales ne sont pas spécifiquement destinées à accueillir les Tziganes et ont contribué à leur faible niveau d'instruction et à leur intégration insuffisante dans l'ensemble de la société tchèque. Parallèlement à la fermeture des écoles spéciales, il faudrait renforcer l'aide à l'enseignement et adapter les programmes et les méthodes d'enseignement pour que les enfants tziganes soient mieux intégrés dans l'enseignement primaire. Les perspectives d'insertion et d'éducation seraient également améliorées si un plus grand nombre d'enfants tziganes allaient en jardin d'enfants, et l'on ne peut donc que se féliciter de la proposition du gouvernement de rendre obligatoire une année d'enseignement préscolaire. Le dispositif d'aide financière aux élèves tziganes inscrits dans des établissements secondaires a contribué de manière raisonnablement satisfaisante à encourager les inscriptions, et il conviendrait d'envisager un système analogue dans l'enseignement supérieur. S'agis-*

sant des aides générales à la population tzigane, l'action des pouvoirs publics est souvent gênée par un manque d'informations. En particulier, les données des recensements sur les origines ethniques de chaque individu ne sont pas représentatives. *On pourrait envisager de dresser une « cartographie » des groupements tziganes (et non pas des individus) selon la méthode utilisée en Slovaquie, même si la relative dispersion de la population tzigane en République tchèque peut rendre nécessaire un ajustement des techniques d'enquête. Cela contribuerait au renforcement indispensable des politiques d'insertion ciblées à l'intention des Tziganes.*

***Il faut faire davantage appel à des instruments économiques pour réduire encore les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique***

L'objectif de Kyoto concernant les émissions de gaz à effet de serre devrait être largement atteint et la réduction des émissions sera facilitée par la participation au système de l'UE d'échange de permis d'émission. Néanmoins, l'intention d'accorder tous les permis gratuitement implique des gains d'aubaine pour les pollueurs de longue date. *Les échanges de permis d'émission devraient s'accompagner d'un droit d'accise sur le charbon à usage domestique pour dissuader les ménages d'utiliser des appareils de chauffage au charbon qui ne sont pas assujettis au système de permis. Qui plus est, il conviendrait de revoir le projet de créer de nouvelles centrales au lignite et d'assouplir les réglementations environnementales pour l'extraction du lignite, à la fois pour des raisons environnementales et pour des raisons de coût. Plus généralement, la faiblesse artificielle des prix encourage la consommation d'énergie et il faudrait poursuivre les efforts engagés pour aligner les prix de l'énergie sur les niveaux du marché. Les dépenses de l'État en faveur des énergies renouvelables sont trop élevées au regard des avantages estimés d'une réduction de la pollution atmosphérique et des émissions de gaz à effet de serre, et elles devraient être ramenées à des niveaux économiques. Bien que la pollution atmosphérique ait sensiblement diminué, elle demeure relativement importante. Pour la réduire encore, il convient d'utiliser des instruments plus efficaces par rapport aux coûts engagés. À cet égard, l'instauration de taxes liées aux émissions sur les véhicules commerciaux vient à point nommé, et cette mesure devrait être étendue à tous les véhicules. Il conviendrait aussi d'envisager la mise en place d'un système de péage dans les zones urbaines.*



## 1. Situation et enjeux économiques

Pour la République tchèque, l'entrée dans l'Union européenne a marqué la fin de la transition vers l'économie de marché. Les institutions, les politiques et, de façon plus générale, le rôle de l'État sur les marchés et la structure de l'activité économique ne sont plus guère différents de ce que l'on observe dans bien d'autres pays de l'OCDE. De plus, des résultats remarquables ont été obtenus sur le plan de l'inflation. Dans des conditions aussi favorables, le processus de rattrapage devrait logiquement être rapide. Le PIB par habitant de la République tchèque est très inférieur à celui des pays les plus prospères de l'OCDE et, si les conditions s'y prêtent, l'économie devrait disposer d'une confortable marge de croissance vis-à-vis des pays à revenu par habitant élevé. La croissance assez forte de ces dernières années est un signe positif dans la mesure où elle indique que le rattrapage est en cours, mais les résultats médiocres observés sur le long terme interdisent tout excès d'optimisme. Enfin, le climat politique actuel est dans l'ensemble favorable à des actions visant à résoudre les grands problèmes économiques, même si le mouvement de réforme a souvent été entravé jusqu'ici par des complications politiques (encadré 1.1).

### La croissance s'accélère

La croissance est assez forte depuis quelques années. En 2003, elle a atteint 3.1 pour cent, et pratiquement autant en termes de PIB par habitant - la croissance de la population est actuellement proche de zéro<sup>1</sup>. Le rythme de progression du PIB devrait être plus soutenu cette année et au moins jusqu'en 2006, grâce à une reprise très encourageante de l'investissement et des exportations. La prévision de l'OCDE établie à l'automne 2004 table sur une croissance de 3.9 pour cent en 2004 et sur une expansion de 4.2 pour cent et 4.1 pour cent respectivement en 2005 et 2006 (encadré 1.2). D'autres prévisions indiquent des valeurs comparables; ainsi, dans le numéro de juillet 2004 du *Rapport sur l'inflation* qu'elle publie tous les trimestres, la Banque centrale prévoit aussi une croissance proche de 4 pour cent pour 2004 et 2005 (Banque nationale tchèque, 2004). Dans ses prévisions d'octobre 2004, le ministère des Finances, dont les estimations ont toujours été prudentes, annonce une croissance annuelle de 3.8 pour cent en 2004 et de 3.6 pour cent en 2005.

Cependant, sur le long terme, le taux de croissance moyen est plus modeste et il semble que les résultats encourageants de ces dernières années ne

### Encadré 1.1. La situation politique

Après les élections au Parlement européen en juin (où les partis de la coalition n'ont obtenu que 4 des 24 sièges à pourvoir), des remaniements ont eu lieu à la tête du Parti social-démocrate tchèque (SCCD) et de l'Union pour la liberté. À la fin du mois, Vladimír Špidla a annoncé qu'il abandonnait ses fonctions de Premier ministre et de président du CSSD – en raison principalement de la perte de confiance du CSSD à l'égard de la coalition gouvernementale – et le gouvernement a donné officiellement sa démission le 1<sup>er</sup> juillet. Stanislav Gross (ancien vice-président du CSSD et ministre de l'Intérieur) a pris la tête du CSSD et, le 26 juillet 2004, le président de la République tchèque l'a nommé Premier ministre. Gross a engagé des négociations pour former un nouveau gouvernement avec les membres qui formaient la précédente coalition de centre-droit, le Parti démocrate chrétien (KDU-CSL) et l'Union pour la liberté. Le nouveau cabinet nommé par le président le 4 août se compose de 18 membres, dont 12 appartenant au CSSD, 3 au KDU-CSL et 3 à l'Union pour la liberté. Plusieurs changements importants ont été apportés aux fonctions de vice-Premier ministre; le ministre des Finances a perdu sa qualité de vice-Premier ministre, et Martin Jahn, qui était auparavant à la tête de CzechInvest, est devenu ministre de l'Économie. Le nouveau gouvernement a obtenu le vote de confiance du Parlement le 24 août, mais il ne peut une fois plus compter que sur une très courte majorité (de 101 sièges sur les 200 que compte la Chambre basse).

Pour le moment, le nouveau gouvernement s'est contenté d'esquisser ses grandes priorités, mais celles-ci reflètent à maints égards celles de la coalition précédente – en particulier, et c'est important, l'accent mis sur l'assainissement des finances publiques. Le nouveau gouvernement se déclare aussi globalement favorable aux réformes économiques d'inspiration libérale et le principal parti d'opposition se place dans la même perspective. Cependant, bien que les orientations générales du changement soient dans une marge mesure partagées, les positions politiques des uns et des autres risquent de rendre l'accord concrètement difficile, aussi bien au sein du gouvernement que devant le Parlement. Lorsqu'il ne dispose que d'une majorité parlementaire étroite, le gouvernement est souvent contraint de rechercher l'appui des partis d'opposition s'il veut que ses projets de loi aient une chance d'être adoptés, comme en témoigne la commission pluripartite sur la réforme des retraites que la coalition précédente avait créée au début de l'année.

soient pas appelés à durer. Entre 1995 et 2003, la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant est restée inférieure à 2 pour cent, soit un peu moins que dans la zone euro et aux États-Unis, et près de 2 points de pourcentage de moins que chez les voisins hongrois, polonais et slovaque (graphique 1.1). Ce résultat s'explique dans une certaine mesure par des circonstances spéciales. La pratique des prêts à taux privilégiés et la crise bancaire et économique qui en a résulté se sont traduites par une croissance négative en 1997 et 1998, qui a été bien plus marquée que dans les autres pays de Visegrad. De plus, les efforts pour faire baisser

Encadré 1.2. **Prévisions économiques de l'OCDE, automne 2004****Demande, prix et production**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Prix courants, milliards de CZK	Pourcentage de variation, volume (prix de 1995)				
Consommation privée	1 192.3	2.8	4.9	3.5	3.6	3.6
Consommation publique	513.0	4.5	2.2	0.4	0.2	0.5
Formation brute de capital fixe	638.6	3.4	7.4	9.5	7.2	6.0
Demande intérieure finale	2 343.9	3.3	4.9	4.1	3.7	3.6
Formation de stocks <sup>1</sup>	30.0	0.1	0.4	0.6	0.0	0.0
Demande intérieure totale	2 374.0	2.8	4.2	4.5	3.7	3.6
Exportations de biens et services	1 539.3	2.7	6.2	16.7	12.0	10.5
Importations de biens et services	1 598.0	4.9	7.8	17.3	11.2	9.6
Solde extérieur <sup>1</sup>	58.7	2.2	2.2	2.7	0.9	0.6
PIB aux prix du marché	2 315.3	1.5	3.1	3.9	4.2	4.1
Déflateur du PIB	–	2.8	1.7	4.1	1.5	1.6
<i>Pour mémoire :</i>						
Indice des prix à la consommation	–	1.8	0.1	3.0	3.1	3.0
Déflateur des prix de la consommation privée	–	0.7	0.7	2.1	2.5	2.4
Taux de chômage	–	7.3	7.8	8.4	8.3	8.2
Solde financier des administrations publiques <sup>2,3</sup>	–	6.8	12.6	4.3	4.6	4.0
Balance des opérations courantes <sup>2</sup>	–	5.6	6.2	6.5	6.6	6.4

*Note :* Les comptes nationaux étant basés sur des indices chaîne officiels, il existe donc un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Voir *Perspectives économiques de l'OCDE : Sources et méthodes*, ([www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods)).

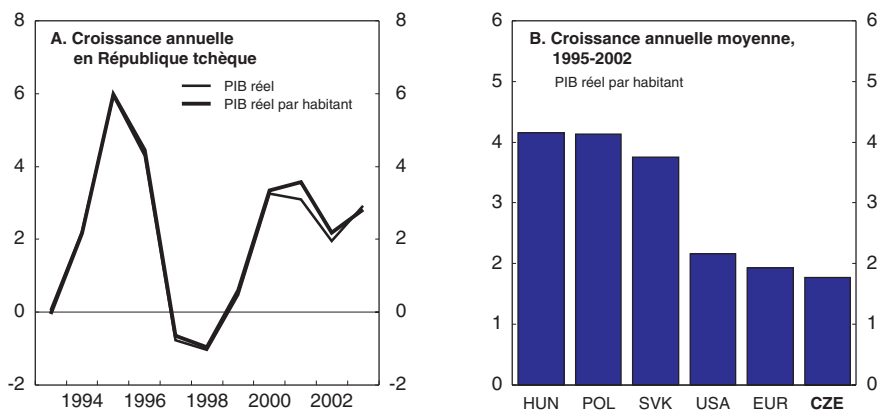
- Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.
- En pourcentage du PIB.
- Depuis le changement de méthodologie en 2004, les garanties d'État à haut risque sont classées comme transferts de capitaux dès qu'elles sont activées pour la première fois. En 2003, l'activation de garanties principalement sur le secteur bancaire explique environ 7.7 points de pourcentage du déficit.

*Source :* Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76.

l'inflation ont été plus vigoureux en République tchèque, ce qui a peut-être freiné la croissance. Cela étant, le taux de croissance à long terme donne à penser que les résultats plus encourageants de ces dernières années ne pourront être maintenus que si les pouvoirs publics interviennent sur plusieurs fronts.

Si le rythme actuel de croissance se maintient, ou mieux s'il s'accélère, la convergence réelle pourra alors véritablement s'amorcer. À titre d'exemple, si le PIB par habitant continue de progresser aux alentours de 2 pour cent dans la zone

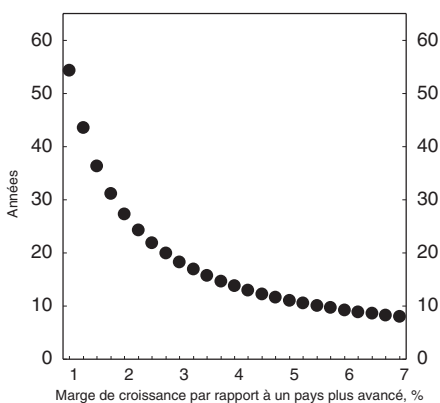
Graphique 1.1. **Croissance de la production**  
Pourcentage



Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux annuels.

euro et de 3 pour cent en République tchèque, le mouvement de convergence réelle sera pratiquement achevé en une cinquantaine d'années. Un taux de croissance de 4 pour cent en République tchèque raccourcirait de moitié la période de rattrapage (graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Durée de la période de rattrapage**<sup>1</sup>



1. Les estimations reposent sur une formule de croissance composée simplifiée. On suppose que le ratio initial du PIB par habitant (pays plus avancé/République tchèque) est de 1.7 et que la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant du pays plus avancé est de 2 pour cent.

Source : OCDE ; Nations unies, *Perspectives démographiques mondiales 1950-2050* (Révision de 2002).

## Les conditions monétaires sont satisfaisantes

La République tchèque a connu une inflation relativement stable et basse tout au long du processus de transition économique. Les prix ont fortement augmenté après les premières mesures de libéralisation, mais l'inflation a par la suite été maintenue au-dessous de 10 pour cent, à la différence de ce qui s'est passé en Pologne et en Hongrie, où il a fallu beaucoup plus de temps pour juguler une forte poussée des prix. En 1998, l'inflation a accusé une forte baisse et elle est restée inférieure à 5 pour cent depuis lors (graphique 1.3). Si l'on en juge par le niveau actuel des taux d'intérêt réels, également bas, les marchés financiers tablent sur la persistance d'une inflation faible.

L'aspect le plus frappant de la situation monétaire au cours des deux dernières années est que la hausse des prix est restée longtemps au-dessous de la fourchette fixée par la Banque centrale dans le cadre de son dispositif de ciblage de l'inflation. L'évolution des prix réglementés, qui devaient contribuer pour environ 1 à 1.5 point de pourcentage à la hausse de l'IPC mais qui ont en fait baissé, explique en partie ce phénomène. La forte chute des prix agricoles due à l'appréciation de la monnaie et à l'abondance des récoltes y a également contribué. En dehors de ces facteurs exogènes, la Banque centrale admet maintenant, avec le recul, qu'elle a surestimé la rigidité des prix à la baisse. Elle a depuis lors renforcé la sensibilité de certains prix à un écart de production négatif dans son système de modélisation.

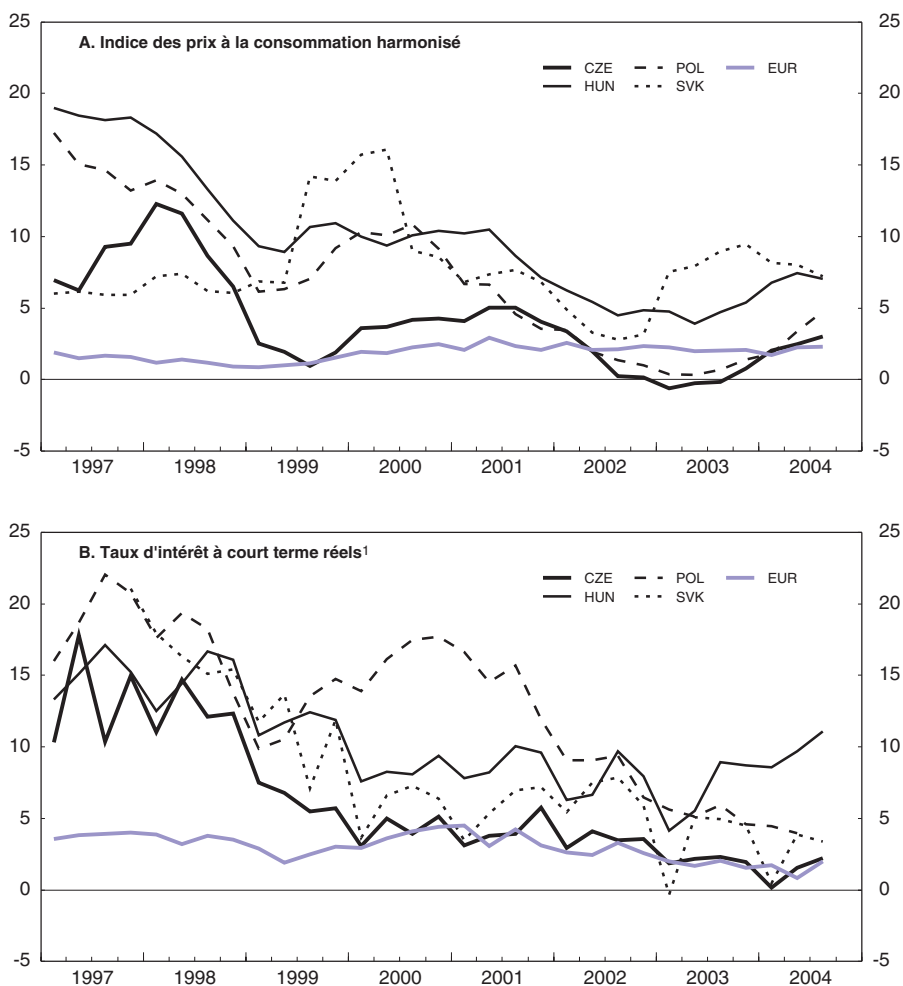
## Politique budgétaire et réforme des dépenses publiques

### *La situation budgétaire appelle une amélioration*

La situation des finances publiques s'étant détériorée, le rééquilibrage durable du budget est l'une des grandes tâches qui attendent les autorités. Pendant la majeure partie des années 90, le désengagement progressif de l'État de la vie économique s'est traduit par une baisse des dépenses publiques en proportion du PIB, mais celles-ci ont augmenté depuis 1999. D'après les comptes ajustés établis par le ministère des Finances sur la base des paiements, les dépenses des administrations publiques représentaient près de 40 pour cent du PIB en 1998 et plus de 45 pour cent en 2003 (graphique 1.4). La progression tient davantage aux dépenses courantes (services et transferts) qu'aux dépenses d'équipement ou au service de la dette, ce dernier conservant des proportions relativement modestes étant donné la faiblesse des taux d'intérêt et le niveau encore modéré de l'endettement (voir ci-après).

Le déficit croissant des administrations publiques se reflète essentiellement dans le déficit croissant du budget de l'État. Comme le montre le graphique 1.4, en effet, ces déficits sont étroitement corrélés, ce qui signifie, d'un point de vue comptable tout au moins, que l'origine du problème ne se trouve

Graphique 1.3. Inflation et taux d'intérêt  
Pourcentage



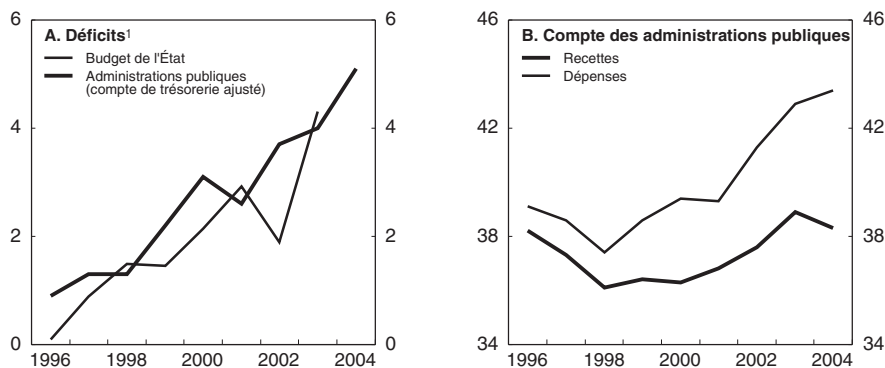
1. Taux interbancaires à trois mois corrigés du taux d'inflation trimestriel des prix à la consommation harmonisé. Pour la Hongrie, rendement des bons du Trésor à 90 jours. Pour la zone euro, moyenne pondérée des taux nationaux avant 1999, de l'EUR 11 jusqu'en 2000 et de l'EUR 12 à partir de 2001.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

pas principalement dans les déficits croissants des fonds d'assurance sociale et des fonds extrabudgétaires, ni dans les déficits des administrations régionales et municipales. Cependant, des transferts du budget de l'État servent parfois à masquer les pertes d'autres organismes publics tels que les caisses d'assurance-maladie.

### Graphique 1.4. Tendances du déficit budgétaire et des dépenses et recettes publiques

Pourcentage du PIB



1. Le déficit des administrations publiques est celui du compte de trésorerie SFP ajusté par le ministère des Finances. Le déficit de l'État est celui du compte de trésorerie SFP approuvé par le Parlement.

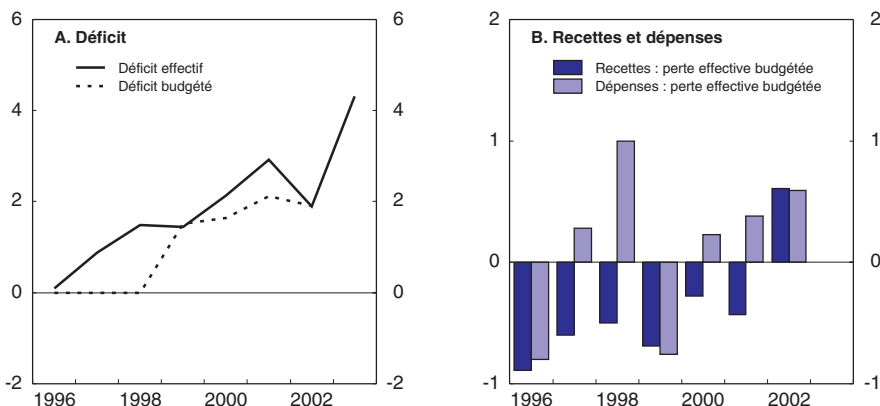
Source : Office statistique tchèque.

Par conséquent, dans une certaine mesure les déficits sont générés dans des comptes extérieurs au budget de l'État, mais finissent par être comptabilisés dans celui-ci.

Comme on pouvait s'y attendre, l'accroissement des déficits a rarement coïncidé avec les prévisions. En 1997 et en 1998, alors que le budget de l'État devait être équilibré, il a accusé un solde déficitaire, les recettes ayant été surestimées et les dépenses, sous-estimées (graphique 1.5). En 1999, les autorités semblaient avoir renoncé à programmer un budget équilibré, revenant à une approche plus réaliste des déficits, mais en 2000 et 2001, les mêmes erreurs de prévision, à savoir une surestimation des recettes et une sous-estimation des dépenses, se sont reproduites. En 2002, le déficit s'est avéré conforme aux prévisions, malgré une progression inattendue des recettes comme des dépenses. Quant aux résultats budgétaires de 2003, ils reflètent à la fois des rentrées de TVA plus importantes que prévu et des dépenses également supérieures aux prévisions du fait des réparations que l'État a été condamné à verser par décision de justice et des dégâts causés par les inondations (pour de plus amples détails, voir le chapitre 2).

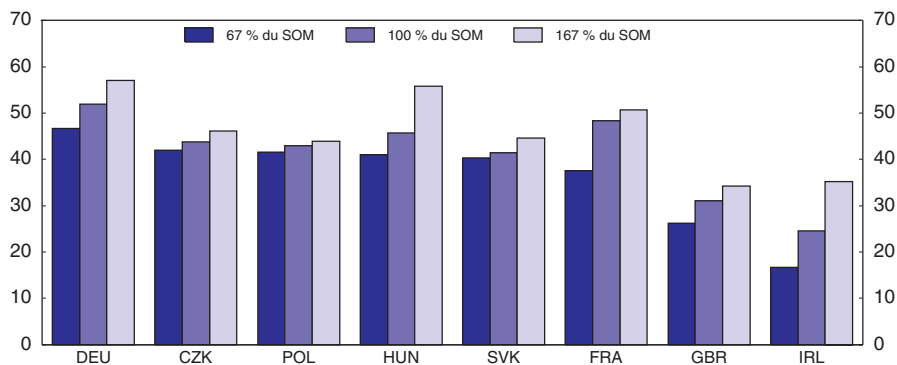
L'insuffisance des recettes révèle une faible marge de manœuvre sur le plan fiscal. Les prélèvements sur le travail, notamment les lourdes cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés, atteignent déjà un niveau assez élevé (graphique 1.6), de sorte que toute nouvelle hausse pèserait encore

Graphique 1.5. **Déficits prévus et effectifs du budget de l'État**  
Pourcentage du PIB



Source : Office statistique tchèque.

Graphique 1.6. **Coin fiscal moyen supporté par un célibataire, 2003<sup>1</sup>**  
Pourcentage des coûts de main-d'œuvre



1. Le coin fiscal représente l'impôt sur le revenu majoré des cotisations sociales salariales et patronales et minoré des prestations monétaires, en pourcentage des coûts de main-d'œuvre. Les coins fiscaux ont été calculés pour différents pourcentages du salaire de l'ouvrier moyen (SOM). Les données sont classées pour le coin fiscal calculé à 67 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires : 2002-2003*.

davantage sur les coûts de main-d'œuvre, au risque de provoquer des glissements vers une économie parallèle déjà développée. De plus, le souci de préserver la compétitivité internationale empêche d'envisager un alourdissement de la fiscalité des entreprises. Du reste, à 28 pour cent, le taux de l'impôt sur les socié-



tés est déjà élevé en comparaison des autres pays de la région (cette question est examinée plus avant dans le chapitre 2).

Malgré l'accroissement des déficits, l'endettement n'atteint pas encore des niveaux alarmants. La dette des administrations publiques représentait un peu moins de 22 pour cent du PIB en 2003 dans l'optique SFP86, bien qu'un chiffre plus élevé, proche de 40 pour cent, apparaisse dans les comptes établis selon le SEC95 (l'estimation SEC reflète, pour environ 10 points de pourcentage, les garanties accordées par l'État). En comparaison de beaucoup d'autres pays de l'OCDE qui vont devoir procéder à des rééquilibrages douloureux pour ramener leur endettement à un niveau viable pendant la phase de déclin démographique qu'ils vont connaître, la République tchèque se trouve dans une situation bien plus confortable qu'elle devrait se garder de compromettre en différant les réformes budgétaires nécessaires (chapitre 2).

### ***Le vieillissement de la population ajoute aux difficultés budgétaires***

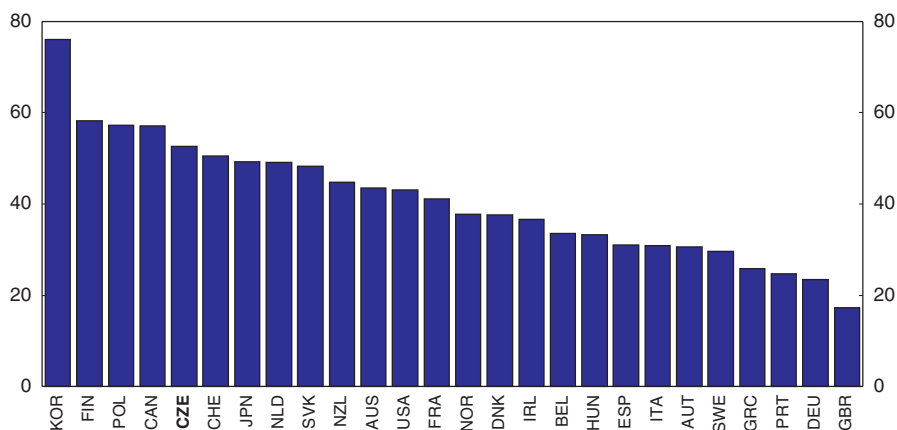
Le vieillissement de la population est déjà plus avancé en République tchèque que dans la plupart des autres pays européens membres de l'OCDE, et il risque de freiner de plus en plus la progression du PIB par habitant. Dans les quelques années qui viennent, la population d'âge actif va diminuer plus vite, à raison de ½ point de pourcentage environ, que la population totale, et cet écart est appelé à se creuser rapidement par la suite. Par conséquent, toute hausse du PIB par habitant ne pourra venir que d'une progression plus rapide de la production par tête de la population d'âge actif ou de gains de productivité supplémentaires. Le vieillissement démographique pose évidemment des problèmes particuliers pour les budgets publics. D'ici 2020, le rapport de dépendance économique des personnes âgées aura augmenté de plus de 50 pour cent, une progression parmi les plus fortes de la zone de l'OCDE, ce qui conduit à s'interroger sur la viabilité des systèmes publics de retraite et de santé (graphique 1.7). Le vieillissement pose aussi des questions générales sur le contenu à donner à la politique familiale et sur la possibilité de recourir à la politique migratoire pour atténuer le processus (chapitre 6).

### **Des mesures pour faciliter l'entrée dans la zone euro**

#### ***Il y aurait beaucoup à gagner à long terme d'une adhésion à l'euro***

Pour la République tchèque, les principaux avantages à long terme de l'adhésion à l'euro viendront de l'élimination des risques de change qui accompagnent une bonne partie de ses volumineux flux commerciaux et financiers et d'une plus grande transparence dans les comparaisons internationales de coûts et de prix. En plus de supprimer les frais de couverture quotidiens, l'entrée dans la zone euro réduirait le risque de turbulences monétaires et d'instabilité dans le

Graphique 1.7. **Pourcentage d'augmentation de dépendance économique des personnes âgées à l'horizon 2020<sup>1</sup>**



1. Pourcentage d'augmentation entre 2004 et 2020 du rapport entre la population de 60 ans et plus et la population de 20-59 ans.

Source : Nations unies, *Perspectives démographiques mondiales 1950-2050* (Révision de 2002).

secteur financier induit par les fortes fluctuations du taux de change liées à des mouvements de capitaux de grande ampleur. Elle aurait aussi pour effet d'augmenter la pression en faveur d'un assainissement budgétaire durable<sup>2</sup>.

De fait, les gains à attendre de l'adhésion à une zone monétaire commune apparaissent aujourd'hui plus importants que beaucoup ne le pensaient auparavant. Jusqu'à une date récente, l'idée était couramment admise que l'élimination du risque de change n'avait pas d'incidence positive très marquée sur les échanges. Cependant, depuis quelques années, de nouvelles recherches semblent plutôt indiquer le contraire<sup>3</sup>. Micco *et al.* (2003), par exemple, se sont intéressés aux 12 pays de l'UEM et ont conclu que l'adoption d'une monnaie commune entraînait une augmentation du niveau des échanges d'environ 15 pour cent par rapport à ce que l'on pourrait attendre compte tenu de la croissance de la demande et d'autres facteurs.

### **Mais l'entrée dans la zone euro pose aussi des problèmes pour la politique macroéconomique**

Les conditions d'entrée dans la zone euro constituent un sérieux défi pour la politique monétaire et budgétaire, notamment en termes de stratégie et de calendrier. Quatre problèmes étroitement liés sont examinés au chapitre 3 :

- Le respect des critères budgétaires de Maastricht passe par un rééquilibrage durable des finances publiques. Comme le souligne la section

précédente, maintenir le rythme des réformes budgétaires sera le principal objectif à poursuivre au plan macroéconomique pour améliorer les perspectives de croissance. Autrement dit, ce ne sont pas des mesures temporaires mais des coupes durables dans les dépenses et des gains d'efficacité dans les services publics qui doivent permettre de satisfaire aux critères de Maastricht.

- Les mesures prises pour remplir les conditions d'adhésion en matière d'inflation ne devraient pas perturber le cycle économique. Ainsi, un coup de frein inopportun donné à l'économie réelle pour satisfaire au critère de stabilité des prix pourrait imposer un coût d'entrée inutile en termes de production réelle. L'existence d'un large écart d'inflation inhérent au processus de rattrapage (effet Balassa-Samuelson) constitue une complication supplémentaire.
- Le passage à l'euro doit se faire à un taux de change approprié. En particulier, un taux de conversion nettement plus élevé que ne le justifient les données fondamentales de l'économie peut nuire durablement aux exportations, car les prix intérieurs doivent alors s'ajuster à la baisse par rapport à ceux des partenaires commerciaux, et le processus peut s'avérer long et pénible si les prix font preuve de rigidité.
- La convergence conjoncturelle avec la zone euro doit être suffisante au moment de l'entrée pour que la politique monétaire commune soit compatible avec la situation économique du nouveau membre. Le problème est assez délicat, car si les cycles conjoncturels ne sont pas parfaitement synchronisés, la politique monétaire commune risque d'être inadaptée, mais, d'un autre côté, entrer dans la zone euro peut aussi faciliter la convergence<sup>4</sup>. De ce point de vue, le moment « optimal » du passage à l'euro se situe donc probablement un peu avant que la convergence ne soit complète.

## **Améliorer la politique à l'égard des entreprises**

### ***La croissance de la productivité des entreprises est une condition essentielle du rattrapage***

C'est essentiellement par des gains de productivité dans le secteur des entreprises que s'opérera le rattrapage. Le PIB tchèque par habitant représente environ 70 pour cent de celui de l'UE à 25, mais il est beaucoup plus faible que dans les pays à PIB par habitant élevé, qu'ils soient ou non membres de l'UE. Ainsi, on estime qu'il atteint à peine un peu plus de 40 pour cent du PIB par habitant des États-Unis<sup>5</sup>. L'écart ne pourra être que partiellement comblé par une utilisation accrue de la main-d'œuvre. Si le taux d'emploi augmentait de quelque 10 pour cent, ce qui paraît possible (voir ci-après), cela ne réduirait que d'un cinquième environ l'écart entre les revenus réels. Le reste du rattrapage passe donc

par un accroissement de la productivité, qui incombe avant tout au secteur des entreprises. Dans ce contexte, les industries manufacturières exportatrices sont appelées à conserver un rôle de premier plan, non seulement en continuant d'attirer des entreprises à forte productivité, mais aussi en exposant le secteur intérieur à la concurrence et aux meilleures pratiques internationales (encadré 1.3).

### ***Et plusieurs améliorations notables devront être apportées au cadre dans lequel évoluent les entreprises***

La croissance de la productivité dans le secteur des entreprises dépend de toute une série de mesures. Pour commencer, un cadre général favorable est essentiel; de ce point de vue, les politiques macroéconomiques sont bien entendu déterminantes pour le niveau général des prix, les taux d'intérêt et les taux de change<sup>6</sup>. D'autre part, en République tchèque, les rigidités du marché du travail posent un problème important (voir plus loin). Enfin, d'autres mesures d'importance ont des conséquences plus immédiates pour les entreprises. Le chapitre 4 examine les principaux aspects suivants :

- **Le cadre juridique et administratif dans lequel opèrent les entreprises.** Il y a longtemps que l'on reproche à la législation et à la réglementation de ne pas s'attaquer correctement au problème des entreprises non viables. De même, le temps et l'énergie que demandent toutes les démarches à accomplir pour créer une entreprise font l'objet de critiques qui ne sont pas nouvelles. En outre, la lourdeur de la réglementation contribue sans doute à la mauvaise image de la République tchèque en matière de corruption dans la mesure où elle accroît les incitations à enfreindre les règles et à court-circuiter les procédures officielles.
- **Fiscalité des entreprises et aides ciblées.** La fiscalité et les aides spéciales sont les deux principaux leviers utilisés pour attirer les gros investissements. Il existe aussi des aides ciblées en faveur des petites entreprises nationales, par exemple pour leur permettre de développer des liens avec les grandes entreprises financées par l'IDE, à quoi s'ajoutent des mesures générales pour stimuler l'esprit d'entreprise dans l'économie.
- **Réglementation et administration des industries de réseau.** La République tchèque a déjà privatisé en partie les secteurs de l'énergie et des télécommunications, et elle a mis en place un cadre réglementaire pour encourager la concurrence. Cependant, comme on l'observe souvent ailleurs, ces efforts n'ont pas encore permis de créer un environnement très concurrentiel sur les marchés. Pour les entreprises et les ménages, cela se traduit souvent par des prix relativement élevés pour des services de qualité médiocre.

### Encadré 1.3. **Structure du secteur des entreprises en République tchèque**

À l'image de ce que l'on observe dans d'autres pays de la région, il y a de profondes différences entre les entreprises tchèques et leurs concurrentes étrangères installées dans le pays. Ces dernières sont généralement des entreprises de grande taille adossées à de puissantes multinationales. Les grandes entreprises nationales sortent souvent fragilisées de la période de transition et une multitude de petites et moyennes entreprises sont relativement peu ouvertes à la concurrence extérieure et aux nouveaux modèles économiques.

Dans le secteur manufacturier, ce sont les grandes entreprises sous contrôle étranger, tournées vers l'exportation, qui ont introduit de nouvelles techniques financières et commerciales, contribuant ainsi largement à la croissance de la productivité. Certains acteurs nationaux de grande taille, qui ont survécu à la transition, ont également réussi à s'imposer sur le marché international, souvent il est vrai grâce à des apports extérieurs de capitaux et d'expertise (cas de Skoda). L'évolution des exportations et de l'IDE illustre la montée en puissance impressionnante de la grande production manufacturière (dont les ventes à l'étranger représentent actuellement l'équivalent, en valeur, de plus de 65 pour cent du PIB). Depuis quelques années, les entrées d'IDE atteignent un niveau compris entre 9 et 12 pour cent du PIB par an au total (sauf en 2003 où les recettes des privatisations ont très fortement baissé), avec une part oscillant entre 1½ et 4 points de pourcentage pour le secteur manufacturier.

À côté de ce secteur manufacturier florissant, certaines grandes entreprises traditionnelles ont eu beaucoup de mal à surmonter le processus de transition, en particulier dans la sidérurgie et les mines de charbon. Autrefois largement soutenues par l'État, ces branches ont réussi à conserver leurs subventions non seulement grâce à de solides appuis politiques, mais aussi du fait des craintes qu'inspiraient les conséquences d'un effondrement brutal d'activités économiques caractérisées par une forte concentration géographique. Dans le même temps, cependant, un réseau de sous-traitants locaux (en règle générale des PME) a commencé à se former autour des nouvelles grandes entreprises industrielles, à la faveur notamment de mesures encourageant le rapprochement des producteurs étrangers et nationaux.

Dans certains services relevant du secteur privé, notamment la grande distribution et la banque, de grands groupes internationaux jouent déjà un rôle important sur le marché intérieur, où leurs activités à grande échelle contribuent à développer la concurrence et à diffuser des modèles économique innovants. En outre, la demande de services externalisés a ouvert des possibilités dans d'autres secteurs qui sont également confrontés, de cette manière, aux pratiques commerciales internationales. Dans les autres secteurs de services, le marché reste entre les mains de petits prestataires et l'efficacité économique dépend de l'intensité de la concurrence locale.

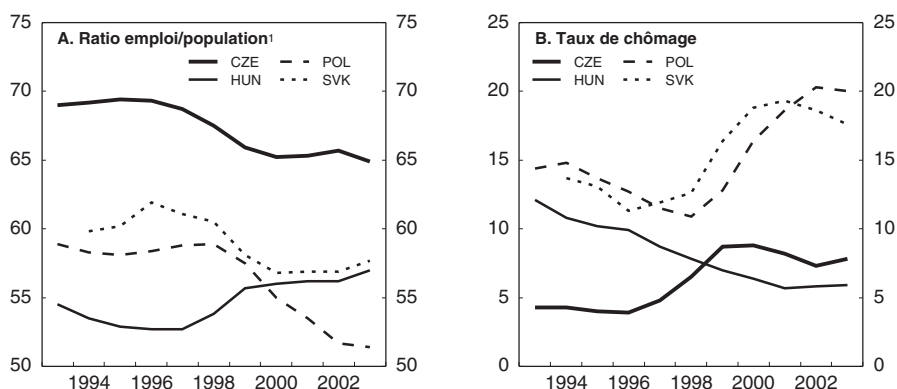
## Améliorer le redéploiement de la main-d'œuvre

### Le chômage structurel a fait son apparition

La sous-utilisation de la main-d'œuvre et les dysfonctionnements du marché du travail sont devenus de plus en plus manifestes ces dernières années. Au cours des années 90, le taux d'emploi s'est maintenu à un niveau relativement élevé et le chômage est resté bas (graphique 1.8). Si l'on a pu, dans un premier temps, en déduire que la République tchèque n'avait pas besoin de restructurer son marché du travail autant que les autres pays en transition, ou bien que la restructuration s'y déroulait beaucoup plus en douceur qu'ailleurs, cette vision des choses a depuis lors été démentie : le fort taux d'emploi et le faible taux de chômage reflétaient en fait un processus assez lent de réforme et d'ajustement de l'économie dans son ensemble. Quant à la lenteur de l'ajustement sur le marché du travail, elle dénotait de graves problèmes à ce niveau même. Depuis la crise macroéconomique de la fin des années 90, le taux de chômage a pratiquement doublé, et d'après les prévisions les plus récentes de l'OCDE, il s'établirait à plus de 8 pour cent en 2004. Il y a maintenant de nombreux chômeurs de longue durée : la part des personnes sans emploi depuis plus d'un an est passée à plus de 50 pour cent du total, soit l'un des taux les plus élevés des pays de l'OCDE.

Une grande partie des personnes qui perdent leur emploi par suite de compressions d'effectifs dans des secteurs en déclin ou des activités non viables quittent en fait la vie active par le biais du chômage de longue durée ou de la retraite anticipée. Cela tient en partie aux prestations généreuses de ces régimes

Graphique 1.8. Utilisation de la main-d'œuvre



1. Emploi et population du groupe d'âge de 15-64 ans.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

et à leur facilité d'accès, mais les rigidités du marché du travail y sont aussi pour quelque chose, notamment la rigueur des règles de licenciement. Ces règles ont pour effet non seulement de réduire les perspectives d'emploi des chômeurs, mais aussi de rendre plus difficile l'amélioration de la productivité. En outre, le coin fiscal important qui pèse sur le travail bride la demande de main-d'œuvre et encourage à frauder le fisc en optant pour des solutions juridiques moins coûteuses qu'un contrat de travail en bonne et due forme ou bien pour le travail non déclaré. Enfin, beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale travaillent aussi dans l'économie souterraine, du fait de l'absence de véritables contrôles sur les critères de ressources et les obligations de recherche d'emploi. La loi sur l'emploi récemment adoptée vise à résoudre ce problème en durcissant les conditions de versement des prestations (chapitre 5).

La faible mobilité de la main-d'œuvre contribue aussi au gonflement du chômage et aux cessations d'activité, ainsi qu'en témoignent les larges poches de chômage qui sont apparues dans les régions anciennement industrialisées. C'est dans le nord de la Moravie et dans le nord-ouest de la Bohême, où de nombreuses restructurations et fermetures de sites ont eu lieu dans le secteur minier, la métallurgie et l'industrie lourde, que le chômage est le plus élevé. Depuis la fin des années 90, en particulier, les régions de Moraskoslezský et d'Ústecký connaissent des taux de chômage supérieurs à 13 pour cent – plus du triple du chiffre observé à Prague. La persistance d'écarts aussi considérables entre les taux de chômage régionaux donne à penser que les travailleurs dont l'emploi a été supprimé à la suite des restructurations ne sont guère incités à se déplacer vers les régions qui offrent de meilleures perspectives d'emploi. Du reste, les enquêtes montrent que les Tchèques répugnent à déménager pour des raisons professionnelles<sup>7</sup>. Le chapitre 5 étudie le rôle que jouent les loyers bon marché dans cette situation.

Les liens avec le marché du travail sont particulièrement ténus aux deux extrémités de la population d'âge actif, chez les plus jeunes et chez les plus âgés. Depuis 1995, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 59 ans est passé de 55 pour cent à plus de 56 pour cent, ce qui témoigne d'un attachement plutôt satisfaisant à l'emploi. Chez les jeunes, cependant, les taux de chômage sont élevés, et bien qu'il y ait de plus en plus d'étudiants, ceux qui entrent effectivement sur le marché du travail sont très nombreux à ne pas trouver d'emploi et connaissent souvent de longues périodes de chômage<sup>8</sup>. Dans la catégorie des 15-19 ans, le chômage frappe environ 30 pour cent des hommes et plus de 40 pour cent des femmes (chiffres de 2002) – deux chiffres très élevés au regard de la moyenne internationale<sup>9</sup>.

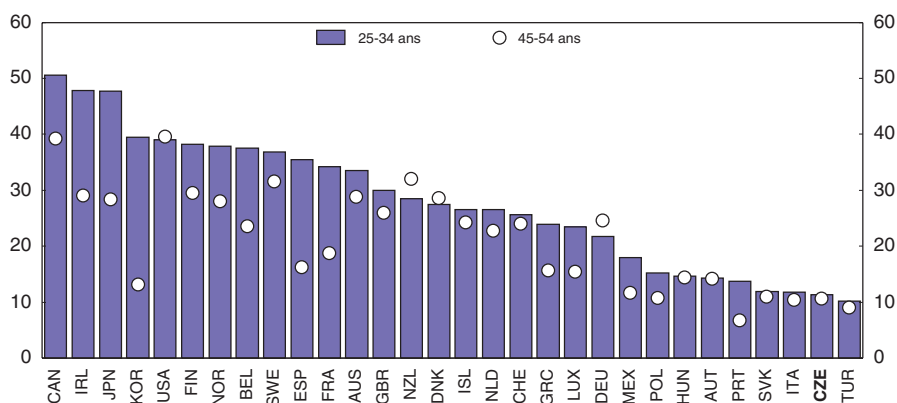
Dans quelle mesure est-il possible d'accroître l'utilisation du potentiel de travail en République tchèque? Des calculs récents de l'OCDE donnent à penser qu'on pourrait peut-être mobiliser l'équivalent de 10 points de pourcentage de la

population d'âge actif par une réduction du chômage et un relèvement des taux d'activité (OCDE, 2003b)<sup>10</sup>. La moitié environ des réserves se situent dans la tranche d'âge des 55-64 ans, ce qui souligne la nécessité de réformes visant à retarder l'âge légal de départ à la retraite et à limiter les cessations anticipées d'activité.

### Il y a un décalage structurel entre l'offre et la demande de qualifications

Le déséquilibre structurel que l'on constate entre les qualifications de la main-d'œuvre et celles que demandent les employeurs est un autre problème qui entrave le bon fonctionnement du marché du travail. Les chefs d'entreprise et la presse font souvent état de pénuries de main-d'œuvre qualifiée, et les travaux récents de chercheurs tchèques confirment cette situation (Observatoire national de l'emploi et de l'éducation, et Fonds national pour la formation, 2003). D'après ces derniers, les pénuries s'observent surtout dans les entreprises qui ont besoin d'ouvriers hautement qualifiés ainsi que parmi les spécialistes des TI, les programmeurs, les cadres et les ingénieurs<sup>11</sup>. Bien qu'elles soient pour partie inévitables dans un contexte de restructurations économiques, les pénuries de main-d'œuvre qualifiée reflètent aussi les niveaux et profils d'instruction ainsi que les carences du système d'enseignement. La faiblesse de la formation est particulièrement visible au niveau de l'enseignement supérieur (graphique 1.9), où les taux d'inscription commencent tout juste à atteindre des niveaux comparables à ceux des autres pays de l'OCDE (chapitre 5). Il convient cependant de noter que, même si le pourcentage de personnes ayant fait des études supérieures universitaires

Graphique 1.9. Pourcentage de la population ayant fait des études supérieures, 2001<sup>1</sup>



1. Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage des 25-34 ans ayant fait des études tertiaires.  
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.



est faible, le système éducatif privilégie les formations postsecondaires sans diplôme universitaire, et le taux de scolarisation dans ce secteur est assez élevé en République tchèque. De plus, jusqu'à ces derniers temps, l'enseignement universitaire a été axé sur les programmes conduisant à des diplômes du niveau de la maîtrise et non sur des programmes ordinaires plus courts.

### ***La situation socio-économique de la population tzigane ne s'améliore pas***

La population tzigane, généralement considérée comme étant moins nombreuse en République tchèque que dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, n'en constitue pas moins une minorité ethnique importante. On ne dispose pas d'estimations démographiques précises, car les membres de la communauté tzigane ne se signalent généralement pas comme tels sur les questionnaires des recensements : ainsi, 11 000 personnes seulement ont déclaré être d'origine tzigane lors du recensement de 2001, alors que d'après les estimations des experts, elles seraient entre 100 000 et 300 000 (entre 1 et 2 pour cent de la population totale)<sup>12</sup>.

La population tzigane rencontre de graves problèmes d'intégration, et elle est souvent en butte à la pauvreté et à l'exclusion sociale<sup>13</sup>. Peu instruits et généralement cantonnés dans des emplois non qualifiés, les Tziganes ont beaucoup souffert de la transition économique, en particulier du fait des restructurations et fermetures d'entreprises appartenant auparavant à l'État. Beaucoup d'entre eux ont eu du mal à réintégrer le marché du travail et se trouvent aujourd'hui dans un état de dépendance chronique à l'égard de l'aide sociale. À cela s'ajoutent des problèmes de logement, un accès très limité aux services sociaux et publics (notamment dans le domaine de la santé) et un long passé de discriminations et d'isolement par rapport à la majorité de la population (Ringold *et al.*, 2003). Ces questions sont examinées plus en détail au chapitre 5.

### ***Les immigrants jouent un rôle croissant sur le marché du travail***

Les immigrants jouent un rôle de plus en plus important sur le marché du travail de la République tchèque, et les questions que soulève cette situation, ainsi que les problèmes migratoires qui se posent maintenant au pays en tant que membre de l'UE, reçoivent davantage d'attention. Aux termes d'un accord spécial sur les mouvements de main-d'œuvre, la République tchèque et la Slovaquie partagent le même marché du travail, ce qui contribue à atténuer les déséquilibres, la première affichant généralement plus d'entrées que de sorties. En outre, dans les entreprises financées par l'IDE, les travailleurs étrangers hautement qualifiés ont fourni beaucoup de cadres et de personnel spécialisé. Par ailleurs, un nombre de plus en plus important de travailleurs venus de pays plus à l'est, notamment d'Ukraine, attirés par des conditions d'emploi et de rémunération assez favorables, arrivent dans le pays où ils occupent en règle générale les pos-

tes les moins qualifiés. Jusqu'à présent, la politique migratoire tchèque a été régie par la prudence, avec un système de permis liés au travail, plutôt que des autorisations de séjour à caractère général. En outre, le statut de résident permanent ou la citoyenneté tchèque sont assez difficiles à obtenir : les périodes de séjour exigées sont particulièrement longues, même au regard des critères européens. L'une des tâches fondamentales sera donc de bâtir, dans le domaine migratoire, un système plus cohérent qui tienne compte du rôle grandissant des immigrants. Dans le cas de la République tchèque, la prudence en matière d'immigration n'est pas nécessairement le meilleur principe à suivre étant donné la diminution et le vieillissement de la population. Ces diverses questions sont examinées dans un chapitre spécialement consacré aux migrations (chapitre 6).

### **Autres aspects de l'action publique : l'environnement**

Les questions liées à la pollution de l'air et aux émissions de gaz à effet de serre sont examinées au chapitre 7 – dans le contexte des examens par pays sur le thème du développement durable. Quand le processus de transition vers l'économie de marché a été engagé, au début des années 90, la qualité de l'air en République tchèque laissait à désirer. Des améliorations notables ont eu lieu depuis lors, mais dans le cas de certains polluants comme le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote, les niveaux d'émission restent élevés en comparaison des autres pays, et ils continuent de poser des problèmes liés à l'acidification des sols, au smog et à l'ozone dans certaines régions. De même, les émissions de gaz à effet de serre ont considérablement diminué, mais elles restent élevées au regard des normes internationales, même si les estimations officielles laissent penser que les objectifs fixés dans le protocole de Kyoto seront néanmoins atteints.

## Notes

1. À noter que les statistiques du PIB de la République tchèque ont été récemment révisées. Il en est résulté des modifications notables du PIB nominal, mais les variations de la croissance du PIB réel sont relativement faibles (annexe I.A1).
2. Dans quelques autres pays, l'adhésion à l'euro a entraîné une baisse des taux d'intérêt réels en raison de la réduction du niveau et de la volatilité de l'inflation, mais dans la République tchèque l'inflation est déjà assez faible et les taux d'intérêt réels très proches de ceux de la zone euro, de sorte qu'il ne faut probablement pas attendre de nouveaux gains substantiels liés à un contexte de faible inflation.
3. C'est à Andrew Rose (Berkeley) que l'on doit l'initiative des études effectuées récemment sur le lien entre monnaie commune et échanges. Dans ses premiers travaux, ce chercheur a montré que les petites économies qui ont adopté la monnaie d'un grand pays, par exemple le dollar des États-Unis, la livre sterling ou le franc français, affichent un volume d'échanges environ trois fois plus important que les autres. Accueillis avec un certain scepticisme, ces résultats n'ont toutefois pas été fondamentalement remis en cause par les principaux arguments de la critique. En outre, des observations analogues (quoique moins spectaculaires pour la plupart) ont été faites dans d'autres pays ayant adhéré à une monnaie commune. Andrew Rose vient de publier une synthèse de ses travaux empiriques (Rose et Stanley, 2004).
4. Cette hypothèse a été confirmée par les faits observés dans le cas de l'Autriche (Hochreiter et Winckler, 1995).
5. Selon la dernière évaluation du « Rapport de Cardiff » sur l'économie tchèque, le PIB tchèque par habitant représentera 69.9 pour cent du PIB moyen de l'UE-25 en 2004 (Commission européenne, 2004). Les calculs de l'OCDE sur la base des parités de pouvoir d'achat situent le PIB tchèque par habitant à 59 pour cent de celui de la zone euro et à 42 pour cent de celui des États-Unis.
6. Une étude économétrique récente des déterminants des flux d'IDE publiée dans la série des CNB *Working papers* illustre l'importance de la stabilité macroéconomique pour les flux d'investissements (Kral, 2004).
7. D'après une enquête portant sur plusieurs pays, 16 pour cent seulement des Tchèques affirment qu'ils seraient prêts à déménager s'ils n'avaient pas d'emploi là où ils habitent et qu'on leur en offrirait un ailleurs, contre 19 pour cent des Hongrois, 25 pour cent des Néerlandais et 39 pour cent des Britanniques (Flek et Vecernik, 2004).
8. Depuis 1993, le nombre de chômeurs âgés de 15 à 19 ans est en fait resté à peu près constant, alors que l'emploi a considérablement diminué. Dans la catégorie des chômeurs de 15-24 ans, plus de la moitié sont au chômage depuis plus de 6 mois.
9. Chez les jeunes de 20 ans et plus, la situation du chômage est moins exceptionnelle par rapport à ce que l'on observe dans les autres pays. À titre d'exemple, le taux de

chômage atteint 13-14 pour cent dans la catégorie des 20-24 ans, ce qui correspond à peu près à la moyenne de l'OCDE.

10. Les calculs de l'OCDE sur l'offre potentielle de travail supposent que le chômage peut être ramené à 5 pour cent et le taux d'activité porté au troisième rang le plus élevé de la zone OCDE (OCDE, 2003b).
11. L'analyse des pénuries de personnel qui est faite dans l'étude de l'Observatoire national de l'emploi et de l'éducation et du Fonds national pour la formation s'appuie sur des enquêtes menées auprès des entreprises, des services de l'emploi et des bureaux de placement, sur le dépouillement des petites annonces et sur une étude que CzechInvest a réalisée auprès d'investisseurs tchèques et étrangers dans l'industrie manufacturière.
12. À l'époque communiste, les recensements ne comportaient pas de questions sur l'origine ethnique, mais les agents qui ramassaient les questionnaires avaient l'habitude de mettre une marque sur ceux qui avaient été remplis par des personnes « ayant l'apparence physique ou le mode de vie des Tsiganes ». En 1980, la minorité tzigane était ainsi estimée à 89 000 personnes, soit 0,9 pour cent de la population totale.
13. La communauté tzigane « tchèque » d'origine (environ 5 000 personnes) a été presque entièrement liquidée au cours de la Seconde guerre mondiale. Après la guerre, beaucoup de Tziganes venant de Hongrie, de Roumanie et de Slovaquie orientale sont arrivés, souvent involontairement, à la frontière tchèque évacuée par les Allemands et ont afflué vers les zones industrielles de Bohême et de Moravie. Une autre migration à partir de la Slovaquie orientale s'est produite dans les années 60.

## Bibliographie

Banque nationale tchèque (2004), *Inflation Report, July 2004*, Prague.

Commission européenne (2004), *Czech Republic, National Report on Reforms of Product and Capital Markets (Rapport de Cardiff)*, octobre 2004, Bruxelles.

Flek, V. et J. Vecernik (2004), Labour Market in the Czech Republic: Trends, Policies and Attitudes, in: V. Flek (dir. publ.), *Anatomy of the Czech Labour Market: From Over-employment to Under-employment in Ten Years?*, Banque nationale tchèque, Prague.

Hochreiter, E. et G. Winckler (1995), The Advantages of Tying Austria's Hands: The Success of the Hard Currency Strategy. *European Journal of Political Economy*, Vol. 11, mars, pp. 83-111.

Kral, P. (2004), « Identification and Measurement of Relationships Concerning Inflows of FDI: The Case of the Czech Republic », *Czech National Bank Working Paper Series*, 5/2004.

Micco, A., E. Stein, et G. Ordoñez (2003), « The Currency Union Effect on Trade: Early Evidence from EMU », *Economic Policy*, pp. 316-356.

Observatoire national de l'emploi et de l'éducation et Fonds national pour la formation (2003), *Identifikace Nedostatku Kvalifikací Na Českém Trhu Práce* (Identification des pénuries de qualifications sur le marché du travail tchèque), Prague.

OCDE (2003a), *Études économiques de l'OCDE. République tchèque*, OCDE, Paris.

OCDE (2003b), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Examens territoriaux de l'OCDE. République tchèque*, OCDE, Paris.

Ringold, D., M.A. Orenstein et E. Wilkens (2003), « Roma in an Expanding Europe – Breaking the Poverty Cycle », Banque mondiale.

Rose, A. et T.D. Stanley (2004), « A Meta-Analysis of the Effect of Common Currencies on International Trade », *NBER Working Paper*, n° 10373, mars.

*Annexe 1.A1***Révision récente des statistiques du PIB**

Les autorités ont procédé récemment à une révision des comptes nationaux afin de les harmoniser avec la législation de l'UE. Les séries relatives au PIB réel et à ses composantes recalculées sur une base trimestrielle et annuelle depuis 2001 ont été publiées à la fin du printemps de cette année, suivies, au cours de l'été, de données plus anciennes également révisées.

Dans les séries révisées, le PIB nominal est d'environ 6 à 8 pour cent supérieur aux chiffres précédents. Parmi les changements apportés, les dépenses au titre des services de logement sont calculées selon une nouvelle méthode utilisant le coût d'usage, et en ce qui concerne la consommation de capital fixe dans les services non marchands, par exemple les actifs du secteur des transports routiers, les actifs ne sont plus comptabilisés au coût d'acquisition mais au coût de remplacement. En outre, la révision a intégré les mises à jour apportées au registre des sociétés, qui compte désormais un plus grand nombre d'unités en activité.

En termes de croissance globale du PIB réel, les chiffres rectifiés ne sont guère différents des précédents, mais les composantes de la croissance ont changé. Ainsi, les nouvelles données réévaluent à la baisse la croissance de la consommation et à la hausse celle de l'investissement au cours de l'année écoulée.

## 2. Politique budgétaire et réforme des dépenses publiques

Une réforme fondamentale des dépenses publiques s'avère de plus en plus nécessaire. Comme le montre le premier chapitre, le creusement du déficit traduit une forte poussée des dépenses en pourcentage du PIB, alors que les recettes présentent un profil relativement plat. À terme, l'augmentation rapide du nombre des personnes âgées alourdira les dépenses de retraite et gonflera la demande de soins de santé. En outre, les autorités doivent réaliser des investissements appropriés dans l'infrastructure publique et consacrer des crédits suffisants à l'éducation et à la formation pour constituer une main-d'œuvre hautement qualifiée et très adaptable. Ces besoins doivent être couverts à un moment où les recettes de privatisation s'assèchent et où l'augmentation des impôts accentue une pression fiscale qui freine déjà la croissance des emplois et rend la République tchèque moins attractive pour les investisseurs étrangers. Outre ces facteurs généraux, le respect des critères de déficit et d'endettement pour l'entrée dans la zone euro est une incitation supplémentaire à améliorer l'efficacité et la viabilité des dépenses publiques.

L'administration actuelle est consciente de ces défis et a pris d'importantes initiatives dans le sens de la réforme budgétaire. En juin 2003, le gouvernement a approuvé une résolution prévoyant des réformes d'envergure. En novembre 2003, le Parlement a adopté cette résolution ainsi qu'une première vague de mesures et un budget 2004 conforme aux plans de réforme. D'autres dispositions sont en cours d'application et il est prévu une « deuxième phase » de réforme, concernant en particulier les retraites et la santé. Cependant, quelques-unes des réformes initiales ont été édulcorées durant le processus parlementaire, et l'on peut craindre encore une dilution des mesures ainsi que des retards dans la mise en œuvre des autres volets de la réforme.

Ce chapitre s'ouvre sur une analyse détaillée des résultats du budget 2003. Suivent une présentation générale du programme de réforme budgétaire, une évaluation des questions de budgétisation (concernant en particulier le nouveau cadre de budgétisation à moyen terme) et un examen de l'avancement des mesures actives visant la fiscalité et les dépenses. Les dernières sections abordent les questions liées à la réforme des dépenses publiques. L'encadré 2.1 résume les recommandations d'action.

## Encadré 2.1. Évaluation de la politique budgétaire et de la réforme des dépenses publiques

### Budgétisation dans l'administration centrale

- Le **cadre de budgétisation à moyen terme** permet de durcir les contraintes budgétaires et d'imposer une perspective de long terme grâce à ses plafonds de dépenses légalement contraignants. En mettant au point les modalités détaillées et en évaluant les performances de ce cadre, les autorités devront se garder de diluer l'impact des plafonds de dépenses, supprimer les possibilités de détournement des règles sur les dépenses conjoncturelles et éviter toute utilisation malavisée des recettes exceptionnelles en veillant, comme convenu, à ce qu'elles soient affectées exclusivement à la réduction du déficit.
- En dépit de progrès substantiels récents sur la voie de la transparence, certains **fonds extrabudgétaires** continuent de masquer la situation budgétaire réelle de l'État, et il convient donc d'intégrer plus pleinement tous ces fonds dans les comptes généraux des administrations publiques.
- Les autorités doivent clarifier leur **communication sur les différents comptes publics**, en particulier concernant les comptes de trésorerie ajustés du ministère des Finances et les comptes SEC95 établis par l'Office statistique central et notifiés aux autorités européennes.

### Réforme de la fiscalité

- Il faudrait envisager des réductions du **taux d'imposition des sociétés** plus fortes que celles qui sont programmées, au lieu de créer d'autres formes de dépenses fiscales en faveur des entreprises, telles que les relèvements prévus des taux d'amortissement.
- La réduction du **coût fiscal** doit être davantage ciblée sur les ménages à faible revenu de façon à stimuler la demande et l'offre d'emplois dans le segment du marché du travail le plus touché par le chômage.
- Les autorités devraient aussi envisager des possibilités d'élargir les **sources de recettes**, notamment par une plus large exploitation de la fiscalité foncière.

### Réduire les dépenses publiques en réformant les dépenses

- La **réforme des retraites**, qu'elle se traduise par des modifications paramétriques du régime par répartition ou par la mise en place d'un nouveau système, doit générer de l'épargne pour le budget, et les décisions de réforme découlant des évaluations et discussions actuelles des experts devraient être annoncées dès que possible.
- Il importe que les autorités engagent dès que possible le processus de **réforme des soins de santé** en fixant une date butoir pour l'adoption définitive des propositions gouvernementales. Les réformes devraient prendre en



### Encadré 2.1. Évaluation de la politique budgétaire et de la réforme des dépenses publiques (suite)

considération les conclusions de l'examen du secteur de la santé dans la précédente *Étude*, à savoir : des services de santé universels plus étroitement définis combinés avec une libéralisation des marchés privés de services complémentaires, un rôle accru pour les redevances d'utilisation, une plus grande attention portée aux mesures préventives et une allocation des ressources fondée plus clairement sur les résultats probables des différentes catégories de traitements.

- Dans le secteur du **transport routier**, il faut saluer la décision de réviser la législation afin d'accélérer la procédure d'agrément pour la construction de routes. Les modifications législatives prévues afin d'améliorer les partenariats public-privé devraient normalement induire des gains d'efficacité dans la construction routière et dans d'autres projets d'infrastructure.
- Ayant accordé une plus large autonomie budgétaire aux **régions** et aux **collectivités locales**, l'administration centrale doit faire en sorte que les pratiques comptables soient opportunes et transparentes et que des contraintes budgétaires strictes soient maintenues. En particulier, il faut suivre de près l'évolution de la dette et déployer des efforts particuliers pour faire en sorte que les autorités centrales disposent en temps voulu d'un tableau complet des finances publiques.
- La **décentralisation** met aussi en lumière l'importance de la diffusion de bonnes pratiques de dépense publique de façon à garantir une orientation vers les résultats et des gains d'efficacité dans la prestation des services. L'administration centrale peut y parvenir dans une certaine mesure par la discipline budgétaire, mais elle doit aussi prendre l'initiative d'élaborer des analyses comparatives et des évaluations de résultats qui favorisent une prestation efficace des services. En même temps, l'administration centrale doit veiller à ce que les réglementations relatives à la fourniture de services publics ne soient pas excessivement normatives, et laisser ainsi aux collectivités locales des marges de manœuvre pour gérer leurs responsabilités.

## Déficits enregistrés en 2003 et 2004

### *Le résultat déficitaire de 2003 reflète des évolutions imprévues sur le plan des recettes et des dépenses*

En 2003, le déficit des administrations publiques s'est établi à 4.0 pour cent (comptabilité de trésorerie ajustée, voir l'encadré 2.2 pour une présentation des comptes). Dans le courant de l'année, les craintes d'un déficit bien plus élevé s'étaient amplifiées; ainsi, à l'automne 2003, le ministère des Finances prévoyait un déficit de 6.2 pour cent. Deux types de dépenses ont infléchi à la

## Encadré 2.2. Comptes budgétaires publics

Les deux comptes publics les plus importants à des fins d'analyse sont le compte du budget de l'État et le compte dénommé « compte de trésorerie ajusté » dans la présente *Étude*. Les comptes SEC95 doivent être utilisés pour les communications avec les autorités de l'UE sur les questions budgétaires, mais ils ne sont pas encore très couramment mentionnés (les prévisions récentes de l'OCDE ont commencé à s'appuyer sur les comptes SEC95). Toutefois, ces comptes sont de plus en plus évoqués dans la presse et dans les débats publics, même s'il en résulte souvent une confusion avec d'autres chiffres comptables. Par ailleurs, les autorités sont en train d'élaborer des comptes fondés sur le Manuel SFP 2001 du FMI (pour plus de détails sur tous les comptes, voir l'annexe 2.A2 et l'annexe 2.A3).

### Le compte du budget de l'État

Le budget de l'État, qui fait l'objet d'un vote du Parlement, repose sur des principes similaires aux principes directeurs SFP 86 du FMI. Des données très détaillées sur le compte du budget de l'État sont mises à la disposition du public, avec notamment des actualisations mensuelles. Du fait que ce compte correspond au budget et qu'il est actualisé fréquemment et dans les délais prescrits, il constitue un point de référence clé pour les analystes et la presse quand il s'agit d'évaluer les performances budgétaires. Ce n'est pas *stricto sensu* un compte de l'administration centrale puisqu'il inclut les organismes de sécurité sociale et quelques comptes extrabudgétaires. Étant donné l'importance des administrations régionales et locales, les recettes et les dépenses figurant dans le compte du budget de l'État sont très inférieures aux recettes et dépenses des administrations publiques (surtout si l'on exclut le financement de la sécurité sociale).

### Le compte SFP ajusté des administrations publiques (ou « compte de trésorerie ajusté »)

Ce compte est le plus largement utilisé dans les analyses et c'est normalement celui qui est employé dans la présente *Étude*. Il est produit par le ministère des Finances à partir de sa comptabilité de trésorerie SFP86. Divers ajustements sont effectués pour rapprocher le compte des principes comptables SCN. Sont exclus les ressources et dépenses irrégulières du compte de trésorerie, notamment les recettes de privatisation et les coûts liés à la reprise de créances douteuses par l'État (« coûts de transformation »). En outre, des modifications ont été apportées à la composition des recettes et des dépenses.

### Compte des administrations publiques dans l'optique SEC95

La République tchèque étant un État membre de l'UE, les autorités tchèques doivent produire des comptes d'exercice dans l'optique SEC95. Ces comptes figurent par exemple dans les documents du Programme de convergence, et les chiffres correspondants du déficit et de la dette servent à jauger le respect des critères de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro. Bien que le compte de trésorerie ajusté du ministère des Finances se rapproche de ce type de compte d'exercice, une série de comptes entièrement nouvelle doit être réalisée pour assurer une conformité intégrale avec la méthodologie SEC95. Les comptes SEC95 sont produits par l'Office statistique tchèque (CZSO) (les autres comptes sont établis par le ministère des Finances). Les comptes publics SEC95 ont beau être constamment affinés, ils ne sont pas encore largement utilisés dans les analyses, vu la longueur des délais de production et les difficultés de comparaison d'une année sur l'autre.

hausse les estimations du déficit. L'État a perdu un procès contre la compagnie de radiodiffusion étrangère CME et a dû verser 10.6 milliards de couronnes<sup>1</sup>. À cela se sont ajoutées des dépenses inattendues d'environ 7.2 milliards de couronnes du fait des dommages occasionnés par les inondations de 2002.

Le déficit a été moins lourd que prévu, en partie parce que les rentrées de TVA vers la fin de 2003 ont été sensiblement supérieures aux attentes. Cette augmentation a reflété notamment des achats anticipés en prévision d'ajustements des taux de TVA en 2004. En outre, certains crédits alloués n'ont pas été intégralement dépensés; c'est le cas en particulier du Fonds des infrastructures, qui finance en grande partie la construction routière. Ce phénomène, qui s'est déjà produit auparavant, est un trait surprenant du système de budgétisation tchèque (cet aspect sera approfondi plus loin).

Le déficit 2003 enregistré dans les comptes SEC95 en comptabilité d'exercice (autrement dit, le déficit notifié dans le Programme de convergence) se trouve faussé par un ajustement comptable ponctuel. Il atteint 12.6 pour cent du PIB, contre 6.8 pour cent en 2002<sup>2</sup>. Pour environ 7.3 points de pourcentage, le déficit résulte de ce que, depuis 2003, le montant *intégral* des garanties publiques est comptabilisé comme transfert en capital au moment où la garantie est activée pour la *première fois*, indépendamment de la date à laquelle la partie restante de la garantie est mise en jeu (ministère des Finances, 2004). Par suite de ce changement de méthode, un important volume de garanties ont été enregistrées comme dépenses dans les comptes 2003. Abstraction faite des garanties, le déficit dans l'optique SEC95 serait donc de l'ordre de 5 pour cent.

L'écart considérable entre le déficit en comptabilité de trésorerie ajustée et le déficit dans l'optique SEC95 en 2003 souligne la nécessité pour les autorités d'avoir une communication plus claire sur les différents comptes publics : en effet, la parution dans la presse de deux chiffres du déficit risque d'engendrer de la confusion sur les marchés et dans l'opinion publique concernant l'évolution de la situation budgétaire et les progrès vers la réalisation des objectifs budgétaires.

### ***Le déficit attendu pour 2004 est en partie maîtrisé par des mesures côté recettes***

En dépit du programme de réforme budgétaire (voir ci-après), le déficit effectif pour 2004 se maintiendra probablement sur une trajectoire ascendante. En septembre 2004, le ministère des Finances prévoyait que le déficit augmenterait pour atteindre 141 milliards de couronnes (environ 5.1 pour cent du PIB) en 2004, ce qui représente un dérapage de 1.1 point par rapport à 2003. Toutefois, comme en 2003, il est probable que les crédits d'infrastructure ne seront pas totalement dépensés, de sorte que le montant prévu du déficit pourrait se trouver abaissé d'environ ½ point de pourcentage.

## **Le programme de réforme budgétaire améliore les procédures budgétaires et s'attaque au déficit**

En 2003, le gouvernement a lancé le programme de réforme budgétaire et proposé une première série d'actions. Les grands objectifs sont d'améliorer la discipline en matière de dépenses grâce à un nouveau cadre de budgétisation à moyen terme et d'engager la lutte contre le déficit par une série de mesures actives en matière d'imposition et de dépenses. Il est prévu une seconde série de réformes impliquant des modifications plus fondamentales des dépenses, principalement avec la mise en œuvre de la réforme des retraites et des soins de santé, qui a donné lieu à un long débat. Les *Perspectives budgétaires 2004-2006* publiées en juillet 2003 (ministère des Finances, 2003) soumises au Parlement en septembre 2003 exprimaient les intentions de réforme dans un nouveau cadre, avec notamment des plans de dépenses à moyen terme plus complets que les précédents. Plusieurs des mesures en matière de recettes et de dépenses proposées dans les *Perspectives budgétaires* ont été adoptées par le Parlement lors du vote du budget 2004, en novembre 2003. D'autres ont été approuvées à l'occasion de votes parlementaires ultérieurs, leur teneur étant parfois édulcorée par rapport aux propositions initiales. La législation requise pour le nouveau cadre budgétaire a été adoptée par le Parlement en août 2004. L'annexe 2.A1 présente une description détaillée des deux vagues de réformes.

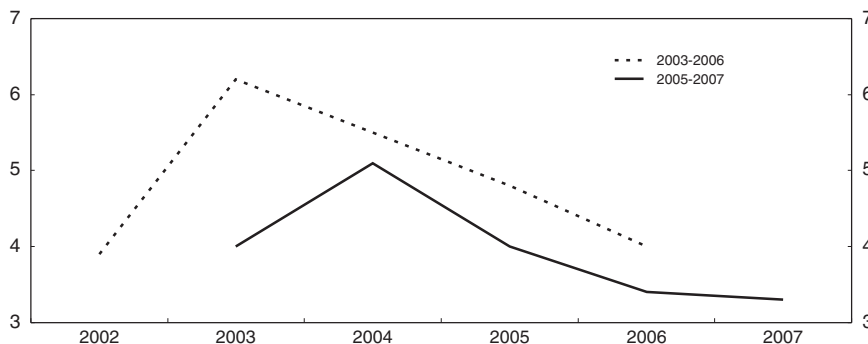
Les *Perspectives budgétaires 2004-2006* tablent sur un déficit de 4 pour cent pour 2006, et les *Perspectives budgétaires 2005-2007* escomptent un déficit de 3.3 pour cent pour 2007 (graphique 2.1)<sup>3</sup>. Ces ambitions en matière de déficit sont très proches de celles exposées dans le rapport de mai 2004 sur le Programme de convergence soumis à la Commission européenne (gouvernement tchèque, 2004)<sup>4</sup>. Le programme de réformes budgétaires vise à atteindre les objectifs de déficit par des mesures actives de compression des dépenses et d'accroissement des recettes, dans une proportion de l'ordre de 2 pour 1. Côté dépenses, les réductions d'effectifs et la rigueur salariale dans le secteur public devraient largement contribuer à la réalisation des objectifs, de même que les allègements de coûts résultant d'une réforme des prestations de maladie. Côté recettes, les mesures actives visant à augmenter les rentrées de TVA et de droits d'accise devraient jouer un rôle crucial. À plus longue échéance, les autorités comptent sur les retombées des réformes prévues des systèmes de santé et de retraite pour asseoir plus durablement le processus d'assainissement des finances publiques.

### **Évaluation du nouveau cadre budgétaire**

La mise en place du cadre de budgétisation à moyen terme est une initiative très opportune pour durcir les contraintes de dépenses<sup>5</sup>. En vertu de ce dispositif, le gouvernement soumet au Parlement, en même temps que le budget de l'État ordinaire, un nouveau document (le cadre de dépenses à moyen terme,

Graphique 2.1. **Objectifs de déficit dans les *Perspectives budgétaires* du ministère des Finances pour 2003-2006 et 2005-2007<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB, compte de trésorerie ajusté



1. Les *Perspectives budgétaires* sont un document approuvé par le gouvernement qui complète les propositions budgétaires détaillées soumises au Parlement. La deuxième année de chaque scénario indiqué représente le déficit effectif estimé (les *Perspectives budgétaires* sont rédigées au début de l'automne). Les déficits pour les trois années suivantes sont estimés à partir d'évaluations des conditions économiques, et compte tenu de la mise en œuvre des mesures actives indiquées dans les *Perspectives budgétaires*.

Source : Ministère des Finances.

CBMT) qui présente des objectifs de déficit, mais surtout des plafonds de dépenses sur trois ans, non seulement pour le budget de l'État mais aussi pour sept fonds extrabudgétaires d'État. Le CBMT esquisse un profil de déficit pour trois ans, prévoit des flux de recettes (compte tenu des mesures actives) et en déduit des plafonds de dépenses. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- Au Parlement, le CBMT fera l'objet du même traitement que le budget de l'État. Point important, si le document n'est pas approuvé, le projet est retourné au gouvernement pour révision. Le CBMT sera établi chaque année, et constitue donc un cadre à moyen terme mobile.
- Le cadre stipule les conditions d'un écart par rapport aux plafonds de l'exercice précédent. En particulier, la législation n'autorise que les écarts nécessaires pour respecter les règles budgétaires ou ceux liés à des circonstances macroéconomiques exceptionnelles.
- Le plafond de dépenses *global* est le seul plafond de dépenses légalement contraignant. Toutefois, le gouvernement prévoit que des informations détaillées chapitre par chapitre seront fournies au Parlement et aux comités du budget et que les responsables des chapitres ne pourront déroger à ces contraintes que dans l'éventualité de dépenses exceptionnelles et imprévisibles.

*A priori*, l'instauration du CBMT semble une démarche positive. Toutefois, beaucoup dépendra de la volonté des autorités de le faire fonctionner correctement. Pour que cette procédure acquière de la crédibilité, il est évidemment crucial que, dès le départ, les dirigeants politiques et les agents de l'administration la prennent visiblement au sérieux. La réussite dépend aussi de l'adoption de modalités appropriées. À cet égard, les autorités devraient se tenir prêtes à améliorer le dispositif au fur et à mesure que ses atouts et ses faiblesses se manifesteront. Elles devraient donc garder à l'esprit les points suivants :

- Le système doit être doté de garde-fous contre une utilisation malavisée des recettes exceptionnelles. L'expérience d'autres pays révèle une tendance à utiliser les recettes exceptionnelles pour lancer de nouveaux programmes de dépenses structurelles. À cet égard, il importe que le gouvernement veille, comme convenu, à ce que les recettes exceptionnelles soient affectées exclusivement à la réduction du déficit.
- Le système ne doit pas offrir de possibilités d'exploiter les règles sur les dépenses conjoncturelles. À titre d'exemple, les « économies » sur les prestations de chômage en période de reprise peuvent être absorbées par des augmentations durables dans d'autres secteurs de dépenses. Une solution consiste à retirer les principaux éléments conjoncturels de l'enveloppe de dépenses, comme on l'a fait par exemple au Royaume-Uni<sup>6</sup>.
- L'expérience acquise dans d'autres pays montre que les plafonds de dépenses peuvent générer des dépenses fiscales.

### **Fonds extrabudgétaires**

Un certain nombre de mesures récentes devraient améliorer la transparence et la discipline budgétaire dans les fonds extrabudgétaires – et il faut s'en féliciter car les progrès ont été jusqu'ici assez lents sur ce front :

- Certains fonds budgétaires importants vont être éliminés, soit qu'ils disparaissent purement et simplement, soit que leurs compétences soient transférées à des agents de l'administration centrale. En particulier, le Fonds pour la propriété de l'État (chargé de gérer la privatisation) doit être liquidé avant fin 2005 et l'Agence tchèque de consolidation (responsable de la gestion des créances douteuses, résultant principalement de la crise bancaire de la fin des années 90) le sera d'ici à la fin de 2006. En outre, un examen est en cours pour décider de l'avenir des fonds restants.
- Les plafonds de dépenses nominaux sur trois ans du nouveau système budgétaire, désormais en vigueur, seront appliqués à sept fonds extrabudgétaires, qui seront donc soumis au même degré de discipline des dépenses que l'administration centrale.

- L'adoption de la règle du SEC95 selon laquelle le montant intégral de la garantie doit être notifié au moment où la garantie est exercée pour la première fois (voir plus haut) signifie que les garanties des fonds extrabudgétaires seront comptabilisées plus rapidement et plus complètement.

En dépit de ces progrès substantiels, quelques uns des fonds extrabudgétaires restants continuent de masquer la situation budgétaire réelle de l'État, et il convient donc d'intégrer plus pleinement tous ces fonds dans les comptes généraux des administrations publiques. Le Fonds pour les infrastructures en particulier pose des problèmes de planification budgétaire du fait d'une sous-utilisation répétée des crédits correspondants. Cela s'explique par des retards imprévus dans l'exécution des projets. Mais il semblerait aussi que les gérants du Fonds trouvent avantageux de demander des crédits budgétaires élevés – ils obtiennent gain de cause en partie parce que la proposition budgétaire au titre du Fonds pour les infrastructures est présentée indépendamment du budget de l'État, et le Parlement ne l'examine donc pas dans le contexte du budget global (d'ailleurs, le budget du Fonds est normalement voté sans opposition notable). Comme le montrent les résultats du budget 2003, la sous-utilisation des crédits conduit le ministère des Finances à établir ses estimations et prévisions du budget public en fonction d'un montant de dépenses erroné et rend ainsi la situation confuse pour les analystes qui évaluent la réalisation des objectifs budgétaires. Les difficultés dues au Fonds pour les infrastructures seraient au moins en partie résolues si la procédure d'agrément parlementaire était intégrée à celle du budget central.

### ***Progrès et perspectives des mesures actives en matière d'impôts et de recettes***

Les *Perspectives budgétaires* 2004-2006 proposaient une série de mesures budgétaires destinées à être adoptées par le Parlement dans le cadre du budget 2004 ou de textes de loi ultérieurs. Côté recettes, les propositions les plus notables concernaient un relèvement de la TVA et des droits d'accise ainsi qu'une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés. Au total, les mesures sur le front des recettes devaient rapporter 62.7 milliards de couronnes pour les trois budgets allant de 2004 à 2006 (tableau 2.1). Les *Perspectives budgétaires* estimaient que, dans un scénario passif, il faudrait réduire les dépenses d'environ 190 milliards de couronnes pour atteindre les objectifs, principalement en comprimant la masse salariale publique par des réductions d'effectifs. Comme le montre le tableau 2.2, les *Perspectives budgétaires* prévoyaient des mesures côté dépenses qui ne représentaient que 121.5 milliards de couronnes entre 2004 et 2006; la révision ultérieure des niveaux de dépenses estimés, ainsi que la décision du gouvernement de coalition de pratiquer de nouvelles coupes, ont permis de supprimer l'écart entre les mesures côté dépenses et les compressions de dépenses requises.

Tableau 2.1. **Effets des mesures côté recettes sur le budget de l'État, selon les Perspectives budgétaires 2004-2006**

Milliards de couronnes

	2004	2005	2006	Total
Total impôts	20.8	22.7	16.5	60.1
Taxe sur la valeur ajoutée	10.7	17.2	18.1	46.0
Droits d'accise	11.8	14.5	17.5	43.8
Impôts sur le revenu des sociétés	-4.1	-8.7	-15.7	-28.5
Impôts sur le revenu des personnes physiques	-2.4	-1.0	-0.8	-4.2
Autres impôts sur la propriété	4.8	0.7	-2.6	2.9
Sécurité sociale	-1.0	0.8	2.8	2.6
Total impôts et sécurité sociale	19.8	23.5	19.3	62.7

Source : Ministère des Finances, *Perspectives budgétaires* (2003).

Tableau 2.2. **Incidence des mesures côté dépenses sur le budget de l'État, selon les Perspectives budgétaires 2004-2006**

Milliards de couronnes

	2004	2005	2006	Total
Mesures de dépenses actives décidées par la coalition, total	25.4	43.5	52.6	121.5
Pensions – modification paramétrique	-0.1	-0.1	0.0	-0.2
Pensions – rythme de valorisation	2.5	4.8	1.3	8.6
Prestations de maladie	6.1	7.4	8.7	22.2
Assistance sociale de l'État	0.1	0.5	0.7	1.3

Source : Ministère des Finances, *Perspectives budgétaires, 2003-2006* (2003).

### Mesures fiscales

Les principales mesures côté recettes de la réforme budgétaire (modifications des taux de TVA, relèvement des droits d'accise, réduction du taux de l'impôt sur les sociétés) ont été mises en place, avec toutefois une certaine marge de souplesse.

S'agissant de la TVA, en janvier 2004 une gamme de services, notamment les télécommunications sont passés du « taux réduit » de 5 pour cent au « taux normal » de 22 pour cent (annexe 2.A1). D'autres ajustements ont été opérés en mai 2004, mais ils n'ont pas été aussi nombreux que le prévoyait le second programme fiscal adopté en février 2004. En particulier, un relèvement de la TVA sur les services hôteliers a été différé et les augmentations prévues de plusieurs articles, notamment l'eau, les services d'égout et les manifestations culturelles, ont été purement et simplement annulées. En outre, il a été décidé de ramener le



taux normal de la TVA de 22 à 19 pour cent et d'accorder aux ménages une compensation exceptionnelle pour les hausses de prix liées à l'ajustement de la TVA (aucune de ces deux mesures ne figurait dans les propositions budgétaires). Le programme de compensation comprend des augmentations ciblées des allocations parentales et des paiements ponctuels à tous les retraités et à toutes les familles. En juin 2004, on estimait que les réformes de la TVA induiraient un accroissement des recettes équivalant à 1.2 pour cent du PIB et que le programme de compensation coûterait environ 0.3 pour cent du PIB.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les autorités ont majoré plusieurs droits d'accise, notamment sur la vente au détail d'essence et de gazole, d'alcool et de cigarettes. Pour le tabac, ce sera la première d'une série de hausses dictées par les directives de l'UE, qui devraient porter le droit d'accise à l'équivalent de 60 euros pour 1 000 cigarettes<sup>7</sup>.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'impôt sur les sociétés a été ramené de 31 à 28 pour cent, cette première majoration étant suivie de deux autres qui feront passer le taux à 24 pour cent en 2006. L'allègement a été partiellement neutralisé par des mesures d'élargissement de l'assiette : en particulier, la période autorisée pour le report des pertes sur les exercices ultérieurs a été ramenée de 7 à 5 ans et le crédit d'impôt au titre de la retenue à la source sur les dividendes a été supprimé. Mais en même temps, de nouvelles dépenses fiscales sont envisagées. Au début de 2005, il est prévu de relever les taux d'amortissement des actifs et d'augmenter l'abattement maximum sur les dépenses de R-D.

Le programme de réforme prévoit aussi des dépenses fiscales en faveur des familles. Il est prévu d'instaurer une imposition commune facultative pour les couples mariés avec enfants (voir le chapitre 5). Par ailleurs, les autorités comptent remplacer l'abattement pour enfants à charge par un crédit d'impôt. Il est également envisagé de plafonner les cotisations sociales des travailleurs dont la rémunération est supérieure à cinq fois le salaire moyen.

Il est clair que les mesures fiscales déjà appliquées génèrent des recettes supplémentaires fort nécessaires et contribuent à réduire le déficit – même si, dans le cas de la TVA, l'effet recettes sera inférieur aux attentes initiales. En élaborant de nouvelles mesures fiscales, les autorités devraient :

- Améliorer l'efficacité du système fiscal en réduisant les allègements fiscaux ciblés en faveur des entreprises pour pouvoir réduire la fiscalité ailleurs, par exemple en ce qui concerne le taux de l'impôt sur les sociétés ou le coin fiscal sur le travail. Les allègements fiscaux ont des effets de distorsion et ne sont pas très transparents pour les investisseurs. Une réduction de l'impôt sur les sociétés est peut-être une façon appropriée d'utiliser les « économies » réalisées, étant donné le souci de maintenir la fiscalité effective des entreprises à un niveau concurrentiel et de rendre plus attractif le taux « affiché » de l'impôt sur les sociétés.

Alors qu'en République tchèque ce taux est de 28 pour cent (il doit atteindre 24 pour cent en 2006), les taux polonais et slovaque sont actuellement de 19 pour cent et le taux hongrois a été ramené récemment de 18 à 16 pour cent.

- Focaliser l'atténuation du coin fiscal sur les ménages à faible revenu de manière à accroître la demande et l'offre d'emplois dans le segment du marché du travail où le chômage est le plus élevé. Le plafonnement des cotisations de sécurité sociale réduit certes le coin fiscal, mais cette mesure est relativement peu prioritaire, car elle profite aux travailleurs à revenus élevés (et à leurs employeurs) pour lesquels les élasticités de l'offre et de la demande sont faibles. Il faut donc se féliciter des allègements prévus de la fiscalité des ménages défavorisés dans le contexte de la deuxième étape de la réforme structurelle (chapitre 5).
- Créer des possibilités de réduire le coin fiscal en exploitant plus complètement les assiettes fiscales sous-utilisées, et notamment la fiscalité immobilière. Un accroissement de la flexibilité et du potentiel de recettes de la fiscalité immobilière locale élargirait la base d'imposition et améliorerait l'éventail des ressources des collectivités locales. À l'heure actuelle, le produit de l'impôt sur la propriété immobilière est relativement faible en comparaison des autres pays. Selon les données 2001, par exemple, les recettes atteignent à peine 0.2 pour cent du PIB, alors que dans beaucoup d'autres pays européens elles sont bien plus élevées. Cela dit, les autorités devraient faire preuve de prudence en élaborant un nouveau système d'impôt immobilier, afin d'éviter les problèmes que pose souvent ce type de fiscalité dans d'autres pays.

#### *Mesures visant les dépenses*

La mise en œuvre du volet dépenses de la réforme fiscale a été raisonnablement satisfaisante. Les réformes du régime de prestations de maladie, qui doivent rapporter quelque 20 milliards de couronnes entre 2004 et 2006, ont avancé comme prévu. En outre, quelques progrès ont été accomplis en ce qui concerne les coupes beaucoup plus importantes prévues dans la masse salariale publique. Un gel des salaires a été appliqué à un groupe de très hauts fonctionnaires, dont le Premier ministre, les ministres et les magistrats, tandis que les économies réalisées par l'intégration des 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> mois dans le salaire mensuel normal de tous les agents publics seront maintenues en 2005. De plus, les autorités ont quelque peu progressé vers leur objectif de réduire les effectifs du secteur public de 30 000 personnes entre 2004 et 2006.

Toutefois, il y a lieu de craindre que les économies escomptées sur la masse salariale publique seront sensiblement inférieures aux montants prévus. Selon certains rapports, la programmation budgétaire pour 2005 table sur des

réductions d'emplois très inférieures à ce qui serait nécessaire pour atteindre l'objectif de réduction l'emploi public. De surcroît, de fortes augmentations de salaire ont été accordées pour 2005 aux policiers, douaniers et pompiers, alors qu'elles n'étaient pas prises en compte dans les plans de réforme budgétaire initiaux.

Face à ces facteurs qui compromettent la réalisation des objectifs de dépense, il faut un engagement renforcé en faveur des réductions prévues des effectifs salariés, et les autorités pourraient aussi envisager des mesures d'économie supplémentaires pour compenser les hausses imprévues de la masse salariale du secteur public.

### **Mesures de privatisation**

Ces dernières années, les privatisations ont représenté une importante source de recettes publiques, et le gisement n'est pas encore complètement épuisé. Les participations publiques sont gérées par le Fonds pour la propriété de l'État. Le Fonds détient actuellement des actions dans 165 sociétés, même si pour 40 d'entre elles il s'agit seulement d'« actions spécifiques ». Sur ces 165 sociétés, on compte une dizaine de grandes entreprises privatisables. Les recettes les plus abondantes sont attendues des entreprises CEZ, Cesky Telecom et Unipetrol<sup>8</sup> (tableau 2.3). Le produit potentiel total de ces trois privatisations est estimé à 156-160 milliards de couronnes, soit à peu près l'équivalent de 6 pour cent du PIB. Des éléments nouveaux sont récemment intervenus en ce qui concerne Unipetrol. En juin 2004, le gouvernement a signé un contrat de privatisation avec une société polonaise, PKN Orlen, qui versera 13.05 milliards de couronnes pour acquérir la participation de l'État. Cependant, la transaction doit encore être approuvée par la Commission européenne. S'agissant d'entreprises de plus petite taille, les accords de privatisation de deux compagnies charbonnières, Sokolovska Uhelna et OKD, ont été conclus en mars 2004. Par ailleurs, quelques entreprises publiques n'ont pas encore été transformées en sociétés de capitaux : les plus importantes sont la Poste, l'Autorité des aéroports et la branche réseau des chemins de fer nationaux.

### **Réforme des retraites**

#### *Principaux enjeux*

La République tchèque devrait apparemment faire partie des pays de l'OCDE qui connaîtront les plus fortes augmentations du rapport de dépendance économique des personnes âgées au cours des 50 prochaines années. Ce vieillissement exercera de fortes pressions à la hausse sur les dépenses publiques de retraites en l'absence de mesures correctives, et il est largement admis qu'une réforme du système de retraite s'impose pour éviter une déstabilisation des

Tableau 2.3. Principales sources restantes de recettes de privatisation

Société	Participation actuelle (pourcentage)	Situation actuelle concernant la privatisation	Date prévue de la transaction finale	Recettes estimées
Unipetrol (pétrochimie)	62.99	La participation directe de l'État et les divers intérêts d'UNIPETROL détenus par l'Agence tchèque de consolidation (CKA) doivent être cédés à la société PKN, dans l'attente d'une décision de la Commission européenne sur les aides d'État.	2004	13.05 milliards de couronnes
Cesky Telecom	51.10	Un conseiller financier du gouvernement a été nommé et une commission est mise sur pied pour coordonner le processus de privatisation. Une proposition formelle de privatisation doit être présentée.	2005	Minimum 50 milliards de couronnes (estimation approximative)
CEZ (électricité)	67.61	Le gouvernement ne prévoit pas la conclusion de la privatisation avant 2006. (Note : l'entreprise de transport (CEPS) est désormais entièrement gérée par l'État après le rachat de la participation de 34 pour cent de CEZ par le ministère des Finances.)	2007	Minimum 100 milliards de couronnes (estimation approximative)

Source : Ministère des Finances.

finances publiques. La principale question à laquelle doivent répondre les autorités se pose en ces termes : comment assurer la viabilité financière du système public de retraite tout en continuant à garantir un revenu adéquat aux personnes âgées, sans réduire le potentiel de production de l'économie (voir Kral, 2000 et ministère du Travail et des Affaires sociales, 2001).

### Résultats

La République tchèque est l'un des pays de l'OCDE où les problèmes budgétaires liés au vieillissement démographique se posent avec le plus d'acuité. Ainsi, selon les estimations de l'OCDE (tableau 2.4), les dépenses au titre des retraites passeront de 9.2 pour cent environ à plus 16 pour cent du PIB sur la période 2000-2050. Le système public de retraite est financé par des cotisations payées par les actifs, dans le cadre d'un mécanisme de financement par répartition. Au cours de la période 1996-2003, des transferts budgétaires représentant environ 1 pour cent du PIB ont été effectués pour combler le déficit résultant de la différence entre les dépenses et les rentrées de cotisations. Bien qu'un certain nombre de modifications

Tableau 2.4. Indicateurs de performance : revenu de retraite durable

	Hausse prévue des dépenses de retraite	Taux de bas revenus parmi les personnes âgées <sup>1</sup>	Revenu disponible relatif des personnes âgées <sup>1</sup>	Fonds de pension privés 1999	Âge de retrait, 1994-1999		Taux d'activité, 2001, en pourcentage				
							55-64 ans		Plus de 65 ans	Hommes	Femmes
							Variation en pourcentage du PIB 2000-2050	Pourcentage de personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible médian			
Australie	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9		
Autriche	2.2	14.9	86.6	3.6			2.8 <sup>1</sup>	42.1 <sup>1</sup>	17.5 <sup>1</sup>		
Belgique	3.3	13.8	77.9	6.1			1.3	36.6	15.7		
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7		
<b>République tchèque</b>	<b>6.8<sup>5</sup></b>	<b>10</b>	<b>91.4</b>	<b>2.0<sup>6</sup></b>	<b>60<sup>7</sup></b>	<b>56<sup>7</sup></b>	<b>4.0</b>	<b>55.0</b>	<b>24.5</b>		
Danemark	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8		
Finlande	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5		
France	3.9 <sup>2</sup>	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1		
Allemagne	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4		
Grèce		29.2	76.8	4.6	61.7	62.2	5.0	57.0	23.6		
Hongrie	1.2	6.0	85.2	2.2			3.1	36.3	15.4		
Islande				86.0			19.9	92.8	81.7		
Irlande		16.7	74.6	57.8			7.9	66.1	29.5		
Italie	-0.3	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	57.8	26.6		
Japon	0.6			18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2		
Corée	8.0			3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9		
Luxembourg		6.7 <sup>3</sup>		..			0.0	38.1	14.3		
Mexique		32.9	85.3	2.4			30.5	80.5	27.6		
Pays-Bas	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9		
Nouvelle-Zélande	5.7			..			8.6	74.6	51.7		

Tableau 2.4. Indicateurs de performance : revenu de retraite durable (suite)

	Hausse prévue des dépenses de retraite	Taux de bas revenus parmi les personnes âgées <sup>1</sup>	Revenu disponible relatif des personnes âgées <sup>1</sup>	Fonds de pension privés 1999	Âge de retrait, 1994-1999		Taux d'activité, 2001, en pourcentage				
							55-64 ans		Plus de 65 ans	Hommes	Femmes
							Variation en pourcentage du PIB 2000-2050	Pourcentage de personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible médian			
Norvège	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2		
Pologne	-2.5	8.4 <sup>3</sup>	..	..	65.3	66.5	7.5	41.5	24.1		
Portugal	..	..	..	11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9		
République slovaque	..	..	..	..	..	..	1.1	43.0	11.2		
Espagne	8.0	11.3 <sup>3</sup>	..	2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6		
Suède	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4		
Suisse	..	8.4 <sup>3</sup>	..	97.3 <sup>4</sup>	..	..	11.4	82.4	56.1		
Turquie	..	23.1	92.7	..	..	..	18.1	50.8	18.4		
Royaume-Uni	-0.7	11.6	77.8	84.1	62.0	61.2	4.8	64.4	44.6		
États-Unis	1.8	20.3	91.7	74.4	65.1	64.2	13.1	68.1	53.0		

1. Contribution nationale pour la République tchèque. Förster et Pellizzari (2000) pour les autres pays.

2. Estimation du Secrétariat dans OCDE (2001). Les rapports officiels tablent sur une augmentation de 4.4 pour cent à politiques du marché du travail inchangées pour la période 2000-2040 (COR, 2001).

3. Jesuit et Smeeding (2002).

4. 1998.

5. Compte non tenu de l'impact de la réforme des finances publiques de 2003.

6. 3 pour cent en 2003.

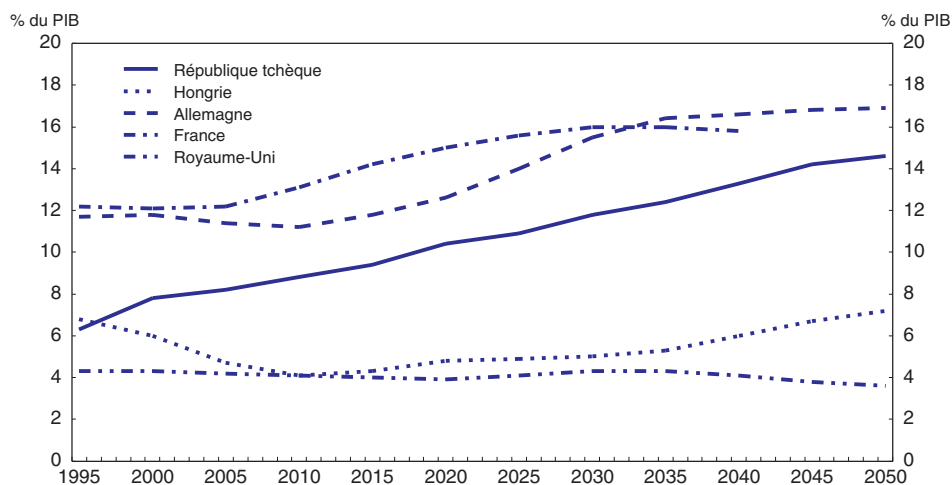
7. Pour la République tchèque, données de 2001.

Source : Förster et Pellizzari (2000) ; Jesuit et Smeeding (2002) ; OCDE, *Statistiques de la population active* ; Scherer (2002).

aient été apportées au système depuis le début des années 90, elles n'ont pas été suffisamment poussées pour découpler l'évolution prévisible des dépenses de retraite et la hausse du rapport de dépendance économique des personnes âgées, comme en Hongrie ou au Royaume-Uni, par exemple (graphique 2.2).

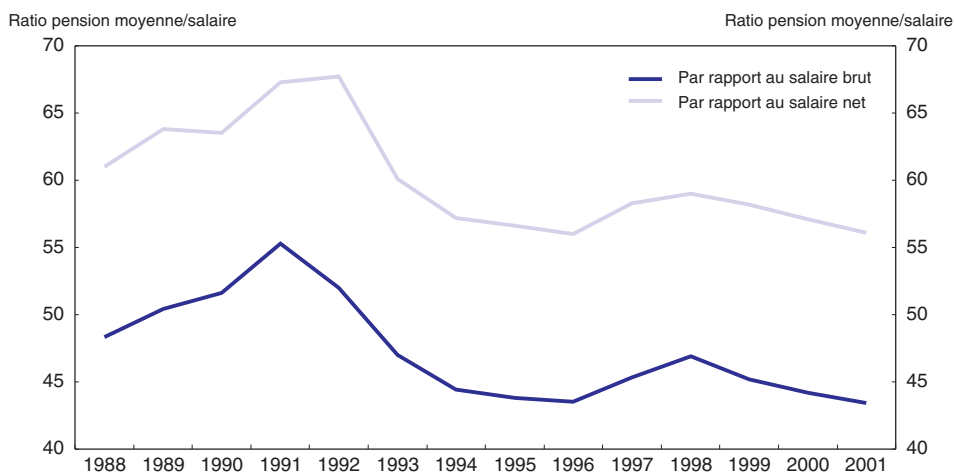
Bien que le rapport entre retraite moyenne et salaire moyen ait diminué depuis le début des années 90 (graphique 2.3), le système public de retraite garantit à la plupart des retraités un niveau de ressources raisonnable. Le revenu net par personne des ménages de retraités atteint environ 90 pour cent de celui des ménages d'actifs. Les pensions servies par le système public constituent l'essentiel des revenus des retraités (95 pour cent). Le rapport entre la pension moyenne servie par le système public et le salaire moyen est proche de 45 pour cent en termes bruts, mais il avoisine 60 pour cent en termes nets, car les retraites ne sont pas imposées (Krejdl et Bezdek, 2003)<sup>9</sup>. Ce rapport moyen dissimule des taux de remplacement extrêmement différents suivant les niveaux de revenu, car le système public de retraite redistribue les revenus au sein de chaque génération. Les pensions versées aux personnes à faible revenu représentent un pourcentage beaucoup plus conséquent de leurs salaires passés que celles versées aux individus à revenu élevé<sup>10</sup>. Cette dimension redistributive limite considérablement la pauvreté chez les personnes âgées, dont le taux de pauvreté relative est inférieur à celui relevé dans de nombreux autres pays plus avancés (tableau 2.4).

Graphique 2.2. Évolution du coût des pensions de vieillesse par rapport au PIB, comparaison internationale



Source : Dang, Antolin et Oxley (2001).

Graphique 2.3. Taux de remplacement global des retraites sur la période 1988-2001



Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

#### Mesures récentes concernant le système public de retraite

En vue de remédier à ce problème de viabilité financière, les autorités disposent en principe de trois options, et toute réforme concrète reposera probablement sur leur combinaison. Néanmoins, il est intéressant de relever que l'ampleur de l'ajustement nécessaire serait considérable si un seul de ces leviers était employé pour assurer la viabilité du système jusqu'en 2030 :

- Les taux des cotisations de retraite devraient augmenter de 10 points de pourcentage par rapport à leur niveau actuel de 28 pour cent. Une telle hausse aurait des effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre et réduirait le potentiel de production de l'économie.
- Le taux moyen de remplacement assuré par les retraites devrait baisser de 12 points de pourcentage, qui viendraient s'ajouter à la réduction de 10 points déjà enregistrée depuis le début des années 90. Le taux de remplacement diminuera déjà dans une certaine mesure du fait de l'allongement de la période de référence utilisée pour le calcul des pensions, qui va être portée à 30 ans d'ici 2016. On pourrait craindre qu'une réduction supplémentaire aussi forte ne permette plus de garantir un revenu adéquat aux retraités.
- L'âge moyen effectif de la retraite devrait augmenter sensiblement.



Le taux des cotisations patronales au système public de retraite a été porté de 26 à 28 pour cent en janvier 2004. En conséquence, les comptes du système de retraite devraient être équilibrés ou légèrement excédentaires jusqu'en 2013 (tableau 2.5). Parallèlement, toutefois, le taux des cotisations d'assurance-chômage a été ramené de 3.6 à 1.6 pour cent, ce qui signifie que la politique menée n'a pas amélioré le solde global du secteur public mais reporté le déficit sur d'autres secteurs de l'État. Cela étant, l'assiette minimale des cotisations des travailleurs indépendants est passée de 35 à 50 pour cent de leur revenu net, pour lequel a été fixé un plancher correspondant à la moitié du salaire moyen. En principe, cette mesure devrait se traduire par une augmentation des recettes fiscales, mais, de même que d'autres changements relatifs aux entrepreneurs, elle risque de les inciter à rejoindre l'économie souterraine.

Quelle que soit la forme prise en définitive par la réforme des retraites (voir ci-après), de nouveaux relèvements de l'âge de départ en retraite constituent la voie la plus praticable pour parvenir à la viabilité budgétaire. Une hausse supplémentaire des taux des cotisations de retraite devrait être exclue, compte tenu de ses effets préjudiciables sur la croissance à long terme, et une réduction sensible des taux de remplacement ne permettrait plus de garantir aux retraités des revenus adéquats. En conséquence, la maîtrise des dépenses publiques de retraite doit s'appuyer essentiellement sur le relèvement de l'âge de la retraite (ou son équivalent). Une solution consisterait à modifier de nouveau les paramètres du système de retraite par répartition, en augmentant par exemple chaque année l'âge du départ en retraite de deux mois, jusqu'à ce qu'il s'élève à 67 ans.

Dans le cadre de la réforme des finances publiques, certaines initiatives ont été prises pour relever l'âge auquel les Tchèques commencent à faire valoir leurs droits à pension dans le cadre du système public. À la fin de l'année 2003, les autorités ont poursuivi leur politique d'augmentation de l'âge légal de départ en retraite, et ont prévu une nouvelle hausse d'un an pour les hommes et de deux ans pour les femmes, qui devrait être instaurée au cours de la période 2007-2013<sup>11, 12</sup>. Cette hausse porterait à 63 ans l'âge légal de départ en retraite pour les hommes comme pour les femmes (sans enfant). Ce chiffre demeure cependant

Tableau 2.5. **Coût des retraites par rapport au PIB**  
Pourcentage

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
Revenus	9.2	9.3	9.3	9.3	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2
Dépenses	8.8	9.2	9.8	10.8	11.5	12.4	13.4	14.7	15.6	16.2	16.7	16.7	16.5
Différence	0.4	0.1	-0.5	-1.5	-2.0	-3.2	-4.2	-5.5	-6.4	-7.0	-7.5	-7.5	-7.3

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

inférieur au niveau prévu par de nombreux pays de l'OCDE. En outre, le maintien d'âges de départ en retraite plus précoces pour les femmes ayant eu des enfants est coûteux, et n'a probablement pas d'effet sensible sur la fécondité<sup>13</sup>. Parallèlement, il a été décidé de fermer une voie d'accès à la retraite anticipée (la pension temporairement réduite de retraite anticipée)<sup>14</sup>. La possibilité accordée aux personnes inscrites au chômage pendant six mois de bénéficier, pendant deux ans, d'une pension temporairement réduite de retraite anticipée avant l'âge légal de départ en retraite a été supprimée. En outre, la possibilité pour les individus qui perçoivent une pension d'invalidité de la transformer en pension de retraite avant l'âge normal de départ en retraite sera éliminée progressivement d'ici 2006. Par contre, les dispositions en vertu desquelles les actifs peuvent faire valoir leurs droits à pension trois ans avant l'âge normal de départ en retraite, à condition de ne pas travailler durant cette période (pension définitivement réduite de retraite anticipée), demeurent inchangées depuis la réforme mineure entreprise en 2001. La suppression d'un des deux mécanismes de retraite anticipée risque de se révéler peu efficace en termes de réduction des dépenses, les personnes concernées pouvant se contenter d'adhérer au programme maintenu au lieu de chercher un emploi. Il est donc important que le régime de retraite anticipée soit équitable d'un point de vue actuariel. Ces réformes contribueraient à accroître les revenus des personnes âgées en supprimant les dernières dés incitations au travail à un âge avancé<sup>15</sup>.

#### *Des mécanismes d'épargne-retraite volontaire subventionnés par l'État*

Pour compenser la diminution inévitable des taux de remplacement assurés par le système public de retraite au cours des prochaines décennies, les autorités ont mis en place des institutions et des dispositifs d'incitation destinés à encourager l'épargne-retraite privée. Les plans d'épargne-retraite volontaire sont abondés en partie par des cotisations versées par l'État. Diverses mesures d'incitation fiscale sont également utilisées pour drainer l'épargne des Tchèques vers des régimes de retraite complémentaire gérés par des fonds de pension, et vers des produits d'assurance-vieillesse vendus par les compagnies d'assurance-vie. Dans le cadre de ce régime fiscal préférentiel, les primes peuvent être déduites (sous réserve d'un plafond) du revenu imposable, et les revenus des capitaux engagés par des investisseurs institutionnels sont assujettis à un taux de faveur, de même que les pensions versées<sup>16</sup>. Globalement, l'État subventionne dans de larges proportions les mécanismes d'épargne-retraite privée. Ces instruments d'épargne sont donc très attractifs, et la moitié environ de la population active participe au système d'épargne-retraite privée; il est néanmoins fréquent que les cotisations soient relativement limitées, étant donné que le montant des cotisations abondées est plafonné à 12 000 couronnes tchèques par an. Un rapport de la Banque mondiale sur l'épargne-retraite volontaire en République tchèque montre que la cotisation mensuelle moyenne équivaut à 3 pour cent du salaire brut

moyen (Banque mondiale, 2003). Globalement, toutefois, on ignore dans quelle mesure ce système de subvention contribue à améliorer la situation des finances publiques, car l'effet de baisse produit sur l'épargne publique pourrait être égal (voire supérieur) à l'effet de hausse sur l'épargne privée.

Un obstacle potentiel à l'accroissement de l'épargne-retraite privée volontaire tient à la persistance d'une certaine méfiance de la population à l'égard des établissements financiers, suite à la faillite de deux fonds de pension en 2001. Bien que le ministère des Finances et la Commission des valeurs mobilières disposent déjà d'importants pouvoirs de sanction vis-à-vis des établissements financiers, une réforme a été engagée en vue de renforcer encore le contrôle prudentiel. En outre, le rendement global des placements réalisés par les fonds de pension est relativement faible. Du fait de la règle selon laquelle la valeur des actifs gérés ne doit pas diminuer au cours de l'année civile, les portefeuilles des fonds de pension ne contiennent qu'une proportion très modeste d'actions. Cette règle devrait être revue, car il est peu probable qu'elle représente le moyen le moins coûteux de protéger les investisseurs.

#### *Où en est la réforme de fond attendue en matière de retraites ?*

La réforme de fond attendue en matière de retraites a été reportée. Pendant un certain temps, les autorités ont semblé s'orienter vers une décision finale impliquant la mise en place d'un système de retraite par capitalisation virtuelle. Toutefois, au printemps 2004, il est devenu clair que les pouvoirs publics avaient décidé de remettre l'ouvrage sur le métier. Deux commissions sur la réforme des retraites ont été créées, l'une étant chargée d'examiner le système public, l'autre d'étudier les questions relatives au troisième pilier<sup>17</sup>. Cette relance du processus d'examen des options envisageables semble destinée à garantir l'émergence d'un large consensus politique; ainsi, la commission qui doit se pencher sur la réforme du système public de retraite comprend des représentants de cinq partis politiques.

S'agissant de la réforme du système public de retraite, quatre options sont actuellement envisagées. La première consiste à pérenniser le système actuel de retraite par répartition, et à modifier ses paramètres pour relever l'âge de cessation d'activité et ajuster la générosité des prestations. Les autres options consisteraient à introduire progressivement un nouveau système. La possibilité de renforcer l'engagement obligatoire dans un mécanisme de retraites fondées sur les cotisations, par le biais d'un système de capitalisation virtuelle, reste envisagée. Deux autres propositions vont dans la direction opposée, dans la mesure où elles prévoient que le système public de retraite verse une pension de base, et non une retraite liée aux cotisations. Une proposition met en avant une pension minimum, éventuellement financée par l'impôt et non par un mécanisme de répartition. Il est également suggéré d'adopter une variante de cette formule,

dans laquelle les individus pourraient choisir de sortir partiellement du système public pour verser leurs cotisations sur des comptes relevant du troisième pilier. L'objectif du gouvernement est que les évaluations des implications financières de diverses variantes de ces formules soient disponibles pour alimenter les débats nationaux au second semestre 2004. Un débat parlementaire sur la création d'un fonds de pension spécial s'est également ouvert. Ainsi, certains responsables de l'action publique préconisent qu'une partie, voire la totalité, des recettes des privatisations soient affectées à un fonds spécial – et non au financement de projets d'infrastructure, comme prévu jusqu'ici. Les avis sont également partagés quant à la question de savoir si ce fonds devrait ou non être géré de manière active.

La mise en place d'un système de retraite par capitalisation virtuelle pourrait consolider le système public de retraite sur le long terme; cela dépendrait toutefois en grande partie des paramètres du système retenu. Une telle modification réduirait l'impôt implicite sur la poursuite de l'activité qui est intégré dans le système actuel, et contribuerait du même coup à relever l'âge moyen effectif de départ en retraite. En rapprochant les pensions des cotisations, un système de retraite par capitalisation virtuelle pourrait également amener les actifs à considérer les cotisations comme une forme d'épargne et non plus comme des prélèvements fiscaux, ce qui atténuerait du même coup les effets négatifs de ces cotisations sur l'offre de main-d'œuvre. Plus un système réformé sera proche de la neutralité actuarielle, plus ses effets positifs sur le marché du travail seront importants. Néanmoins, un arbitrage s'impose naturellement entre le degré de neutralité actuarielle d'un tel système de retraite et sa capacité de redistribution des revenus au sein d'un même groupe d'âge.

En principe, la solution du système de retraite par capitalisation virtuelle offre des avantages considérables, mais elle présente des risques en termes de financement, et la manière dont elle sera évaluée par rapport aux autres options envisageables dépendra grandement des caractéristiques précises des systèmes proposés. Les systèmes de retraite par capitalisation virtuelle peuvent être coûteux comparés à des formules de financement par répartition, car les subventions croisées entre gros et petits cotisants sont moins importantes (sinon inexistantes). Qui plus est, ces systèmes impliquent que les autorités s'engagent formellement à assurer un certain taux de rendement – ce qui peut se révéler onéreux. Par ailleurs, une forme ou une autre de protection sociale doit être intégrée dans le système de retraite par capitalisation virtuelle, ou assurée par un autre dispositif. Le risque général que présentent les trois autres types de systèmes proposés est que des individus ne se constituent pas des réserves financières suffisantes sous forme d'épargne-retraite, ou autre, pour jouir du niveau de vie qu'ils escomptent à la retraite, ce qui pourrait donner lieu à des pressions politiques pour que ces retraités soient soutenus à un stade ultérieur.

Quelle que soit l'option retenue pour la réforme des retraites, une réduction des droits à pension s'impose. À moins qu'un nouveau système de retraite ne soit mis en place rapidement, la réforme devra prévoir de nouveaux ajustements du système actuel de financement par répartition, dans la mesure où de nombreux retraités continueront à recevoir des pensions dans le cadre de ce régime. La population des retraités devrait augmenter rapidement au cours des prochaines années, et si le nouveau système de retraite n'est pas assorti d'un « effet rétroactif », les premières pensions servies en application de ce nouveau système pourraient n'être versées qu'en 2010, et il faudrait attendre peut-être 2040 pour que la totalité des retraites versées le soient dans le cadre du nouveau régime. On peut, par exemple, donner un effet rétroactif à un système de capitalisation virtuelle en fondant la valeur initiale des comptes fictifs sur les cotisations précédemment versées dans le cadre du système par répartition.

Par ailleurs, au cours du processus de réforme, il est important que les modifications apportées au système d'incitations du troisième pilier soient articulées avec les réformes du système public de retraite, afin qu'elles ne débouchent pas sur de lourdes pertes de bien-être. Il serait peut-être judicieux que la mise en place d'un système de retraite par capitalisation virtuelle s'accompagne d'une réduction de l'abondement par l'État des cotisations de retraite volontaires. Au vu des différentes options envisagées, des dispositifs d'incitations bien conçus concernant le troisième pilier pourraient constituer un élément central du système global de retraite.

### ***Progrès de la réforme de la santé***

L'examen du système de santé présenté dans l'*Étude* précédente souligne que l'excédent de capacités et la surconsommation sont les principales causes d'inefficience du vaste réseau de soins de santé financé par l'État. Les principales recommandations étaient les suivantes : définir plus étroitement les services de santé universels tout en libéralisant les marchés privés de services complémentaires, élargir le rôle des redevances d'utilisation, accorder une plus grande attention aux politiques de prévention et allouer les ressources en tenant davantage compte des résultats probables de différentes catégories de traitements.

Tandis que les décideurs publics reconnaissent la nécessité d'une réforme du système de santé, les actions concrètes se sont attendues. Ce report est malencontreux et rendra plus urgent le besoin de mesures vigoureuses et concentrées lorsque le problème reviendra sur le devant de la scène.

Indépendamment des efforts de réforme systémiques, la régionalisation semble avoir poussé à faire des économies dans le secteur hospitalier. Lorsque les services hospitaliers étaient du ressort de l'administration centrale, les contraintes budgétaires étaient relativement souples, et il était donc plus facile pour les hôpitaux déficitaires (environ la moitié de tous les établissements) de se

maintenir en activité. Avec le transfert des services hospitaliers aux autorités régionales à partir du début de 2003, la contrainte budgétaire s'est durcie car les régions sont moins à même de couvrir les dettes cumulées des hôpitaux.

## **Autres questions liées à la réforme des dépenses publiques**

### ***Dépenses en infrastructures de transport***

Un document stratégique sur le transport qui sera publié l'année prochaine esquisse des plans pour la période 2005-2013. Concernant les chemins de fer, un soutien continu est préconisé, particulièrement en faveur du réseau de voies, et les liaisons avec la Bavière, l'Autriche et l'ouest de la Pologne sont considérées comme des priorités en matière de développement. S'agissant du réseau routier, l'accent est mis sur l'achèvement des autoroutes vers la Bavière et la Saxe, en Allemagne, et sur l'amélioration des liaisons avec la Pologne, l'Autriche et la Slovaquie. Dans le secteur du transport aérien, les aéroports régionaux ont été confiés aux régions en juillet 2004 en vue de leur privatisation, et il est prévu de faire de l'aéroport de Prague une société de capitaux (mais contrôlée à 100 pour cent par l'État). Sous l'impulsion de l'UE, l'État doit aussi participer à la création de centres logistiques de fret afin de favoriser une utilisation accrue des systèmes de transport mixtes (liaisons combinées rail-route, par exemple).

Dans le secteur du transport routier, la décision de réviser la législation pour accélérer la procédure d'agrément des constructions de routes est tout à fait opportune. Ainsi qu'on l'a indiqué ci-dessus, les crédits d'infrastructure ne sont pas toujours intégralement dépensés en raison de retards dans l'approbation et l'exécution des projets routiers. Comme c'est généralement le cas dans les autres pays, le processus d'agrément est complexe car un consensus doit s'instaurer entre les parties intéressées, qu'il s'agisse des administrations locales et régionales ou des organisations non gouvernementales. Par ailleurs, la procédure d'acquisition de terrains est apparemment lente en République tchèque, bien que l'État puisse invoquer l'intérêt national une fois les plans approuvés<sup>18</sup>.

Les modifications législatives prévues pour améliorer les partenariats public-privé sont susceptibles de générer des gains d'efficacité dans la construction routière et dans d'autres projets d'infrastructure, mais l'expérience internationale démontre clairement qu'il n'est pas facile pour les pouvoirs publics de mener à bien ces opérations. Les autorités entendent relancer les partenariats public-privé pour financer le réseau routier. Le premier grand partenariat public-privé, mis sur pied pour financer l'autoroute D47, s'est heurté à des difficultés, et c'est en partie pour cette raison que le ministère des Finances élabore une nouvelle législation générale sur ces partenariats. Il est également prévu d'étendre les péages routiers en instaurant un système de péage électronique (les véhicules seraient dotés par exemple de dispositifs électroniques qui se déclencheraient au passage de portiques spéciaux), ce qui permettra d'accroître la part des recet-

tes provenant des usagers. Il est prévu de mettre en place ce mécanisme en 2006 pour les camions de plus de 12 tonnes.

### **Appels d'offres dans le secteur public**

En octobre 2003 a été adoptée une nouvelle loi sur les adjudications publiques, qui a essentiellement pour but d'aligner la législation tchèque sur les directives de l'UE. Le nouveau dispositif contient un certain nombre d'éléments qui devraient améliorer le champ d'application, l'efficacité et la transparence du système d'appel d'offres. La réforme prévoit la mise en place d'un registre central des fournisseurs (l'enregistrement sera facultatif) tandis que la transparence de chaque contrat public sera garantie par sa publication dans la base de données en ligne de l'UE sur les soumissions publiques. La transparence et la non-discrimination s'amélioreront d'autant plus que les exceptions autorisées seront très limitées. Ainsi, seuls les contrats d'un montant relativement faible – moins de 2 millions de couronnes – seront exemptés de l'application du nouveau système<sup>19</sup>.

### **Administration électronique**

L'administration électronique se développe à un rythme raisonnable. Le ministère de l'Informatique a créé un portail de l'administration publique ([www.portal.gov.cz](http://www.portal.gov.cz)), qui offre notamment un service de déclaration de l'impôt sur le revenu et de plusieurs autres impôts. Le portail enregistre aussi les demandes pour certaines prestations de sécurité sociale. D'ici à 2006, il est prévu d'augmenter considérablement le nombre des services en ligne.

### **Le rôle des administrations infranationales dans la politique budgétaire**

#### **Rappel**

Après les nouvelles mesures de décentralisation, les administrations locales et régionales ont en charge une part des services publics encore plus importante qu'auparavant. On compte plus de 6 000 collectivités locales; en 2001, 14 autorités régionales ont été créées et se sont vu confier un certain nombre de missions, notamment la gestion des écoles secondaires<sup>20</sup>. Jusqu'à fin 2002, il y avait aussi 76 « districts » ou branches locales de l'administration centrale (à la différence des municipalités et des régions, ils n'avaient pas de représentants élus). Les districts exerçaient une série de fonctions, en particulier la gestion de la sécurité sociale et de certains services de santé. En 2003, les missions des districts ont été réparties entre 205 « municipalités à vocation élargie », les régions et l'État. En particulier, la gestion des hôpitaux généraux a été confiée aux régions (tableau 2.6)<sup>21</sup>.

Tableau 2.6. **Principales caractéristiques des finances publiques aux trois échelons d'administration**

Budget	Principales sources de recettes	Principales responsabilités en matière de dépenses	Financement de la dette	Influences sur la maîtrise du budget
État	<p>Impôts sur le revenu du travail et de l'entreprise (environ 25 pour cent des recettes)</p> <p>Impôts indirects (environ 30 pour cent des recettes)</p> <p>Cotisations de sécurité sociale (environ 40 pour cent des recettes)</p> <p>Recettes non fiscales (environ 5 pour cent des recettes)</p>	<p>Transferts à d'autres organismes budgétaires</p> <p>Enseignement supérieur</p> <p>Défense et sécurité</p> <p>Hôpitaux spécialisés</p> <p>Réseau ferré et routes principales</p> <p>Prise en charge de la dette des organismes de transformation</p> <p>Rémunération des salariés du secteur public</p> <p>Prestations sociales (environ 35 pour cent des dépenses)</p>		<p>Budgétisation annuelle avec contrôle parlementaire et, depuis peu, plafonnement contraignant des dépenses sur 3 ans</p>
<p>Autorités régionales (le mécanisme de financement actuel est temporaire et sera remplacé par un système permanent)</p>	<p>Transferts émanant du budget de l'État</p> <p>Part directe des recettes fiscales de l'État</p>	<p>Enseignement secondaire (responsabilité transférée par l'administration centrale en 2001)</p> <p>Hôpitaux généraux (responsabilité transférée par les districts en 2003)</p> <p>Structures de services sociaux (responsabilité transférée par les districts en 2003)</p> <p>Construction et entretien des routes secondaires (responsabilité transférée par l'administration centrale en 2001)</p>	<p>Pas de restrictions visant le type d'emprunt. Les émissions obligataires et les emprunts à l'étranger sont possibles</p>	<p>Pas de garantie publique</p> <p>Pas de limite d'emprunt</p>



Tableau 2.6. Principales caractéristiques des finances publiques aux trois échelons d'administration (suite)

Budget	Principales sources de recettes	Principales responsabilités en matière de dépenses	Financement de la dette	Influences sur la maîtrise du budget
Collectivités locales	Part directe des recettes fiscales de l'État Subventions émanant du budget de l'État budget Impôt immobilier local	Enseignement primaire et garde d'enfants Structures d'hébergement (notamment pour les personnes âgées) Couverture sociale de base	Pas de restrictions. Les émissions obligataires et les emprunts à l'étranger sont répandus, en particulier dans les grandes municipalités	Pas de garantie publique (comme en témoignent les cas où les communes ont dû réduire leur endettement en vendant des biens municipaux Pas de limitation des emprunts (service de la dette plafonné à 15 pour cent en 2002)

Source : OCDE.

Tandis que les responsabilités et les pouvoirs d'intervention des administrations infranationales ont augmenté, leurs ressources restent assez strictement contrôlées par l'administration centrale. Les recettes des collectivités locales proviennent pour la majeure partie d'un reversement direct de 16 pour cent du produit de l'impôt collecté à l'échelon central, et pour le reste de subventions de l'administration centrale affectées à des secteurs de dépenses spécifiques. Le partage des recettes fiscales recouvrées à l'échelon central se fait en fonction du nombre d'habitants et des recettes nationales moyennes, et non, par exemple, en tenant compte des recettes recouvrées dans la circonscription locale elle-même. Les recettes recouvrées à l'échelon local sont relativement faibles. Bien que les possibilités de financement des collectivités locales soient considérables (la seule restriction en vigueur ces dernières années était un plafond de service de la dette de 15 pour cent, qui n'a été imposé qu'en 2002), il ne semble pas cela ait donné lieu à des emprunts inconsidérés<sup>22</sup>. Certes, un petit nombre de collectivités locales ont connu dans le passé des périodes marquées par des déficits préoccupants, mais le problème n'apparaît pas endémique. Les déficits les plus notables se sont produits dans les grandes agglomérations, en particulier à Prague. Cependant, il semblerait que les collectivités locales administrent souvent des comptes extrabudgétaires, aussi la situation budgétaire réelle est peut-être moins satisfaisante qu'il n'y paraît.

Les administrations régionales disposent d'un mécanisme de financement provisoire similaire à celui des collectivités locales, si ce n'est qu'elles n'ont

aucun pouvoir de lever l'impôt. Les tentatives pour mettre fin à ce régime temporaire et instaurer un système permanent se sont heurtées à des difficultés. En 2003, le gouvernement a élaboré un projet de loi sur la budgétisation régionale qui prévoyait le transfert automatique aux régions de montants beaucoup plus élevés, mais ce texte n'a pas été adopté par le Parlement. Les régions exigent une part accrue des recettes fiscales (un relèvement de 16 à 20 pour cent a été évoqué) avec une réduction correspondante des subventions, ce qui leur donnerait une plus grande marge de flexibilité. Comme on pouvait s'y attendre, les ministères dépensiers ont rejeté ces propositions, estimant qu'une diminution des subventions liées affaiblirait leur capacité d'orienter la politique économique.

Comme souvent dans d'autres pays, des considérations politiques bloquent apparemment toute perspective de regrouper les très nombreuses petites communes en unités de plus grande taille pour réduire les frais administratifs et faire jouer les économies d'échelle dans la prestation des services<sup>23</sup>. Toutefois, dans le contexte tchèque, l'inefficience est peut-être moins grande qu'il n'y paraît. Avec la création de « municipalités à vocation élargie », certains services sont déjà regroupés et atteignent une taille plus rationnelle. De plus, les communes ont la possibilité, qu'elles utilisent fréquemment, de constituer des associations locales pour fournir certains services.

### **Évaluation**

La réorganisation des administrations infranationales s'est soldée par le transfert d'importantes compétences nouvelles aux municipalités et aux collectivités régionales. Parmi les retombées positives, une influence accrue des élus régionaux et locaux dans la mise en œuvre des politiques peut renforcer l'obligation de rendre des comptes et permettre aux électors locaux de peser davantage sur les orientations stratégiques. En outre, des administrations infranationales plus puissantes sont à même de faire jouer une saine concurrence dans la prestation des services. En revanche, la décentralisation risque de créer des éléments d'inefficience car elle engendre une réduction de la spécialisation, un chevauchement des tâches et une plus grande complexité administrative. Du reste, la variation des politiques d'une région à l'autre n'est pas toujours une bonne chose, car la multiplicité des normes est une source d'opacité. En outre, certaines formes de concurrence entre les différentes autorités sont inopportunes : ainsi, dans le domaine de l'aide sociale, le processus de « nivellement par le bas » pourrait notamment aggraver les difficultés sociales de la population tzigane (chapitre 5). La décentralisation menace aussi les efforts d'assainissement budgétaire de l'administration centrale, puisqu'elle entraîne une perte de contrôle financier et une moindre influence sur la mise en œuvre des réformes des dépenses publiques.

Étant donné la structure et les responsabilités nouvelles de l'administration infranationale ainsi que l'évolution des mécanismes de financement, il est

encore difficile de détecter les atouts et les faiblesses du système, mais on peut formuler deux observations générales au sujet des enjeux et des problèmes :

- Ayant accordé une plus grande autonomie budgétaire aux régions et aux collectivités locales, l'administration centrale doit faire en sorte que les pratiques déclaratives soient transparentes et respectent les délais prévus et que des contraintes budgétaires strictes soient maintenues. Au niveau régional, il faut absolument mettre en place un système de financement plus durable. À l'échelon local, la levée de toutes les restrictions d'emprunt et le recours apparent à des fonds extrabudgétaires donnent à penser qu'il convient de suivre de près l'évolution de l'endettement et de déployer des efforts tout particuliers pour faire en sorte que les autorités centrales disposent en temps voulu d'un tableau complet de l'état des finances municipales. Une procédure d'audit assortie de sanctions éventuelles apparaît indispensable à cet égard.
- La décentralisation accroît l'importance de la diffusion de bonnes pratiques en matière de dépenses publiques, de manière à obtenir une orientation vers les résultats et des gains d'efficacité dans la prestation des services. Le transfert d'importants postes de dépenses, notamment la santé et l'éducation, fait que l'administration centrale doit, d'une manière ou d'une autre, encourager les collectivités régionales et locales à instaurer une prestation plus efficace des services publics. Elle peut y parvenir en partie par la discipline budgétaire, mais il lui faut aussi prendre l'initiative et élaborer des dispositifs qui favorisent l'efficacité, par exemple par l'analyse comparative et l'évaluation dans toutes les municipalités et régions. En même temps, l'administration centrale doit éviter que les dispositions régissant la fourniture de services publics soient trop normatives, et permettre ainsi aux collectivités locales d'assumer leurs missions de façon créative.

## Notes

1. L'entreprise de communications CME a intenté un procès à l'État tchèque pour défaut de protection des droits de l'investisseur. CME a créé la première compagnie de télévision privée de la République tchèque. Selon la législation tchèque, la licence de radiodiffusion devait être détenue par un citoyen tchèque. Les fonctions de diffusion et de production ont donc été séparées, la diffusion étant confiée à un directeur tchèque. Toutefois, des tensions sont apparues entre les deux divisions, car CME a constaté qu'elle n'avait guère d'influence sur les activités de diffusion, et qu'il lui était de fait impossible d'exercer des activités commerciales en République tchèque.
2. Le *Programme de convergence* 2004 (ministère des Finances, 2004) expose plus en détail les raisons de l'ampleur du déficit de 2003.
3. L'objectif d'un déficit de 3.5 pour cent (comptes SEC95) pour 2007 a été annoncé dans le *Programme de convergence* 2004.
4. Le rapport de mai 2004 sur le Programme de convergence fixe comme objectifs, pour les comptes des administrations publiques dans l'optique SEC95, un déficit de 4.9 pour cent en 2005, de 4 pour cent en 2006 et de 3.5 pour cent en 2007.
5. Les dispositions relatives au nouveau cadre de dépenses à moyen terme font partie d'un amendement à la loi sur les règles budgétaires et sont entrées en vigueur en août 2004.
6. Le système budgétaire britannique prévoit des contraintes strictes de trois ans sur les budgets ministériels sauf dans les domaines où des facteurs conjoncturels et d'autres influences peuvent rendre des contraintes strictes difficilement applicables (prestations de sécurité sociale, crédits d'impôt, etc.). Ces secteurs de dépenses font l'objet d'un système distinct d'objectifs et de surveillance.
7. Les directives de l'UE concernant le droit d'accise sur les cigarettes stipulent: i) que le droit d'accise doit représenter au moins 57 pour cent du prix de détail final et ii) que le droit d'accise doit atteindre au moins 60 € pour 1 000 cigarettes (cette dernière condition est la plus pertinente en ce qui concerne la République tchèque). Les directives doivent être mises en application avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007.
8. Des recettes d'un montant plus faible sont escomptées de la privatisation de quelques entreprises minières. En 2004, la vente des entreprises Sokolovska Uhelna et OKD a rapporté respectivement 2.6 et 4.1 milliards de couronnes. En 2005-2006, il est prévu de privatiser Severoceske doly, pour un montant estimé entre 6 et 10 milliards de couronnes.
9. Une pension moyenne représentant 57 pour cent du salaire net moyen correspond à un ratio par personne de 91 pour cent, les ménages de retraités étant en moyenne moins nombreux que les ménages d'actifs.

10. Ainsi, après 40 années de travail rémunérées à 70 pour cent du salaire moyen, le taux de remplacement brut est de 63 pour cent. En revanche, pour un individu ayant gagné le double du salaire moyen pendant la même période, le taux de remplacement brut n'est que de 28 pour cent.
11. Les pouvoirs publics avaient déjà pris des mesures pour relever l'âge légal de départ en retraite de deux ans pour les hommes et de quatre ans pour les femmes sur la période 1996-2007, afin de le porter à 62 ans pour les premiers et entre 57 et 61 ans pour les secondes (suivant le nombre d'enfants élevés).
12. En moyenne, les hommes et les femmes prenaient respectivement leur retraite à 60 ans et 56 ans en 2001, alors que l'âge normal de départ en retraite était de 61 ans pour les premiers et variait de 55 à 59 ans pour les secondes (suivant le nombre d'enfants qu'elles avaient élevés).
13. Chaque enfant (jusqu'au troisième) entraîne une réduction d'un an de l'âge légal de départ en retraite. Deux autres enfants se traduisent par un abaissement à 59 ans.
14. Jusqu'à une date récente, les travailleurs pouvaient choisir entre trois modalités de préretraite : *a*) jusqu'à trois ans de retraite anticipée avec réduction permanente de la pension; *b*) deux années de pension temporairement réduite si le travailleur avait accumulé 25 années de cotisations et avait été enregistré comme demandeur d'emploi pendant au moins 180 jours; *c*) entre deux et cinq années de retraite anticipée avec pension temporairement réduite si le travailleur avait déjà bénéficié d'une pension d'invalidité, les conditions étant différentes suivant qu'il s'agissait d'une invalidité partielle ou totale.
15. Les modifications de janvier 2004 comprenaient l'abolition de la limitation des revenus du travail au cours des deux années suivant le départ en retraite, ce qui devrait contribuer à accroître le taux d'activité dans les groupes d'âge supérieurs, même si cela supprime un facteur qui incitait les actifs à repousser leur départ en retraite.
16. Pour l'heure, le taux moyen de cotisation aux dispositifs facultatifs équivaut à 2.8 pour cent des revenus moyens, l'apport de l'État représentant un point de pourcentage supplémentaire. Le plafond de la déduction fiscale a été fixé à un montant équivalent à 8 pour cent des revenus moyens.
17. La commission chargée de se pencher sur la réforme du troisième pilier a publié une brève note informelle sur la question en juin 2004. Il va de soi que, dans une large mesure, les propositions relatives aux dispositifs de retraite relevant du troisième pilier devront être articulées avec les propositions de réforme du système public.
18. Des opposants à certains projets routiers ont parfois acheté d'étroites parcelles de terre sur le trajet des routes prévues afin de retarder encore la réalisation des projets.
19. La nouvelle législation sur les adjudications publiques semble assouplir les règles concernant les sanctions pour erreur de procédure. Dans le précédent régime, la sanction en cas d'erreur de procédure de l'organisme d'adjudication (autrement dit l'État) représentait 30 pour cent de la valeur du contrat, et la sanction était de 10 pour cent si l'erreur était le fait de l'entreprise bénéficiant du contrat. Ces sanctions ont été ramenées à 5 pour cent dans les deux cas.
20. Le transfert de compétences aux régions s'est accompagné de modifications des dispositifs de financement. Ainsi, les salaires des personnels des établissements secondaires sont financés par une subvention à la région provenant du ministère de l'Éducation, des Sports et de la Jeunesse.

21. Bien que les hôpitaux généraux soient désormais administrés par les autorités régionales, ils sont toujours financés par le système d'assurance-maladie (et, exceptionnellement, par des transferts du budget de l'État).
22. L'histoire des restrictions à l'encontre des emprunts des municipalités est en fait très complexe. De 1994 à 2002, une résolution gouvernementale faisait obligation aux ministères et aux fonds de l'État de prendre en compte les indicateurs du service de la dette pour décider de l'octroi de subventions aux municipalités. Au premier semestre 2002, le dispositif a été modifié, avec l'instauration d'un plafond de 15 pour cent sur le service de la dette. Toutefois, le mode de calcul du service de la dette n'était pas spécifié, ce qui a suscité beaucoup de problèmes d'interprétation. Ce facteur, s'ajoutant à d'autres difficultés, a conduit à la suppression des restrictions en juillet 2002. Depuis avril 2002 est en vigueur une résolution similaire à celle qui avait été appliquée entre 1994 et 2002.
23. Légalement, la fusion de municipalités est possible par voie de référendum (mais le même instrument peut tout aussi bien être utilisé pour scinder une municipalité en deux).

## Bibliographie

- Banque mondiale (2003), *Strengthening the Private Voluntary Pension Scheme in the Czech Republic*, décembre 2003.
- Bezdek V., K. Dybczak et A. Krejdl, (2003), « Czech Fiscal Policy: Introductory Analysis », *Czech National Bank Working Paper Series*, n° 7.
- CERGE-EI (2004), *Czech Republic 2003/2004: Entering the EU*, Centre for Economic Research and Graduate Education (CERGE) et Economics Institute of the Academy of Sciences of the Czech Republic (EI), p. 20.
- CNB (2003), *Czech National Bank*, 1993-2003, 2003.
- Dang, T.T., P. Antolin et H. Oxley (2001), « Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 305, OCDE, Paris.
- Förster, M. et M. Pellizzari (2000), « Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area », *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 42, OCDE, Paris.
- Gouvernement tchèque (2004), *Programme de convergence de la République tchèque*, mai 2004.
- Jesuit, D. et T. Smeeding (2002), « Poverty and Income Distribution », *Luxembourg Income Study Working Paper*, n° 293, janvier.
- Kral, J. (2000), « The Czech Pension Reform: Developments after 1989 and Future Perspectives », ministère du Travail et des Affaires sociales, République tchèque. Document présenté au cours de l'édition 2000 de la Conférence internationale de recherche en sécurité sociale, Helsinki, 25-27 septembre 2000, autour du thème « La sécurité sociale dans le village global ».
- Krejdl, A. et V. Bezdek (2003), « Fiscal Implications of Population Ageing », document non publié du ministère des Finances et de la Banque nationale tchèque.
- Ministère des Finances (2003), *Perspectives budgétaires 2003-2006, concept de réforme du budget public*, juillet.
- Ministère des Finances (2004), *Programme de convergence de la République tchèque*, mai.
- Ministère du Travail et des Affaires sociales (2001), « The Czech Pension Reform », Document établi pour la Conférence de l'OIT à Prague, octobre 2001.
- Ministère du Travail et des Affaires sociales (2002), *Joint Assessment Paper : Progress Report*, Prague, mai.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE. République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE. Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- Scherer, P. (2002), « Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries », *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 49, OCDE, Paris.

*Annexe 2.A1***Progrès de la mise en œuvre des propositions  
de réforme budgétaire de 2003**

La « première étape » de la réforme budgétaire est présentée dans la résolution gouvernementale 624/2003. Plusieurs éléments de la résolution ont déjà été mis en application, certains sont à l'étude au Parlement, et d'autres ne lui ont pas encore été soumis.

La teneur des réformes de la deuxième phase est encore incertaine. Les autorités ont annoncé leur intention de réformer les systèmes de retraite et de santé, mais elles n'ont pas encore présenté de propositions concrètes au Parlement.

**Mesures fiscales appliquées***Fiscalité des sociétés*

- Le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené à 28 pour cent en 2004 et devrait passer à 26 pour cent en 2005, puis à 24 pour cent en 2006. Certaines mesures d'accroissement des recettes devraient neutraliser en partie l'effet de cette baisse; en particulier, la période autorisée pour le report des pertes sur les exercices ultérieurs est ramenée de 7 à 5 ans et le crédit d'impôt pour les retenues sur dividendes est supprimé.

*Fiscalité des petites entreprises*

- Tous les entrepreneurs dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 6 millions de couronnes devront désormais tenir des comptes en partie double.
- Un impôt minimum a été institué pour les entrepreneurs (assis sur la moitié du salaire moyen).
- Le chiffre d'affaires minimum pour l'enregistrement à la TVA a été ramené en deux étapes de 3 millions à 1 million de couronnes de façon à respecter les conditions du traité d'adhésion qui prévoit une limite de 35 000 euros.

*Fiscalité des ménages*

- Le droit sur les mutations immobilières a été ramené de 5 à 3 pour cent.
- Les droits de succession ont été majorés pour les héritiers en ligne indirecte.
- L'amortissement fiscal des véhicules d'occasion a été plafonné.

*Réforme de la TVA*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, la TVA passe du taux réduit (5 pour cent) au taux normal (22 pour cent) pour les articles suivants :

- Télécommunications (sauf télévision par câble).



- Services immobiliers.
- Services de traitement de données.
- Recherche-développement.
- Services juridiques et comptables.
- Essais et analyses techniques.
- Services d'enquête et de sécurité.

Le 1<sup>er</sup> mai, une nouvelle série de services ont été assujettis au taux normal :

- Services de construction non destinés aux ménages.
- Services de restauration.
- Services de transport ferroviaire de marchandises.
- Transport par voie d'eau.
- Services d'éducation autres que ceux fournis par les écoles.
- Soins vétérinaires.

Les mesures prises le 1<sup>er</sup> mai étaient édulcorées par rapport au programme initial de réforme fiscale :

- Le taux normal a été ramené de 22 à 19 pour cent.
- Une compensation ponctuelle a été accordée aux ménages au titre des modifications de la TVA (voir ci-après).

#### *Compensation de la hausse de la TVA*

Les compensations sociales des mesures en matière de TVA (adoptées par le Parlement le 27 février 2004) comprenaient les dispositions suivantes :

- Augmentation de l'«allocation parentale», de 2 552 couronnes (1.1 fois le niveau minimum de subsistance d'un adulte) à 3 573 couronnes (1.54 fois le niveau minimum de subsistance), à compter du 1<sup>er</sup> mai 2004.
- Versement supplémentaire exceptionnel de 2 000 couronnes en mai à tous les enfants bénéficiant des prestations normales pour enfants à charge.
- Versement supplémentaire exceptionnel de 1 000 couronnes en juin à tous les pensionnés (quel que soit le type de pension).

Les estimations des effets budgétaires de ces mesures sont les suivantes :

Type de prestation	Dépenses budgétaires (en milliards de couronnes)
Allocation parentale	2.31
Allocation pour enfant exceptionnelle	3.96
Allocation de retraite exceptionnelle	2.69
Total	8.96

Une autre mesure actuellement examinée au Parlement concerne les personnes exerçant un emploi indépendant à titre d'activité secondaire qui touchent une allocation parentale ou des prestations d'invalidité partielle : le montant minimum de leur cotisation sociale mensuelle sera ramené de 997 à 499 couronnes.

*Droits d'accise*

- Les droits d'accise sur les cigarettes, l'alcool et le gazole ont été augmentés le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les majorations ultérieures prévues se traduiront par un alourdissement de la fiscalité de 60 pour cent au total à la fin de 2006.

**Mesures fiscales prévues**

Dépenses fiscales en faveur des familles : institution en 2005 d'un régime facultatif d'imposition commune pour les couples mariés ayant au moins un enfant (coût estimé : 0,5 à 1 milliard de couronnes); abattement pour enfants à charge remplacé par un crédit d'impôt (coût estimé : 3,5 à 5 milliards de couronnes).

Dépenses fiscales dans le contexte de l'impôt sur les sociétés : relèvement des taux d'amortissement; augmentation de l'abattement maximum au titre des dépenses de R-D.

De nouveaux projets de loi ont pour but de :

- Durcir le contrôle des droits d'accise sur les alcools.
- Renforcer l'obligation faite aux ménages de déclarer leurs actifs.
- Mettre en place une assistance internationale légale pour le recouvrement de certaines créances.

Des propositions ont été formulées en vue de modifier les lois sur :

- L'impôt sur la propriété immobilière (388/1992 Coll.).
- La taxe routière (16/1993 Coll.).

**Mesures appliquées en vue de réduire les dépenses***Modifications paramétriques du système de retraite*

- Suppression des régimes de retraite anticipée avec réduction seulement temporaire des prestations de retraite.
- L'âge légal de la retraite continuera d'augmenter après 2007 au même rythme qu'aujourd'hui, jusqu'à ce que soit atteint l'âge prévu de 63 ans pour les hommes et pour les femmes sans enfant. Les plans de réforme initiaux prévoyaient la suppression du traitement spécial en faveur des femmes ayant eu des enfants, mais cette disposition n'a pas été appliquée.
- L'indexation des pensions sera maintenue au taux minimum (indice composé pour deux tiers de la hausse des prix à la consommation et pour un tiers de la croissance du salaire réel).
- Limitation du nombre d'années d'études après l'âge de 18 ans reconnues comme périodes contributives et acquises avant le 1<sup>er</sup> janvier 1996.
- Parmi les autres mesures visant les retraites figurent l'annulation de la restriction concernant la perception de prestations de retraite parallèlement à des gains supérieurs au niveau minimum de subsistance au cours des deux années suivant le départ en retraite.

*Système de prestations de maladie*

- Le montant des prestations pour les trois premiers jours calendaires de congé de maladie est ramené de 50 à 25 pour cent de l'assiette journalière.
- L'assiette est ramenée de 100 à 90 pour cent pour les 14 premiers jours du congé de maladie.

- Gel des plafonds de réduction actuels pour le calcul de l'assiette.
- Extension de 3 à 12 mois de la période décisive pour le calcul de l'assiette.

#### *Système d'aide sociale de l'État*

- Le niveau minimum de subsistance décisif pour l'ouverture des droits à prestations et le niveau des prestations ne seront majorés qu'à raison du minimum requis par la loi (c'est-à-dire en fonction de la hausse de l'IPC pour l'ensemble du ménage).
- Pour évaluer l'éligibilité des travailleurs indépendants aux prestations, on présumera qu'ils ont un revenu théorique minimum égal à 50 pour cent du salaire moyen. Cela devrait permettre de réduire les coûts, étant donné qu'il existe une forte sous-déclaration des gains réels chez les travailleurs indépendants.
- Suppression de la prime de transport.

Certaines mesures alourdissant les dépenses ont été prises, notamment le déplafonnement des gains pour les bénéficiaires de l'allocation parentale.

#### **Mesures envisagées en vue de réduire les dépenses**

- Réduction du nombre total des salariés de l'administration centrale, à raison de 6 pour cent sur une période de trois ans par rapport au niveau indiqué par le budget d'État de la République tchèque pour 2003 (ce niveau est d'environ 500 000 salariés, soit une réduction de 30 000 postes).
- Réforme des organismes centraux de l'administration de l'État; il est prévu en particulier de réduire le nombre de ces organismes.
- Arrêt anticipé des activités du Fonds pour la propriété de l'État de la République tchèque, à fin 2005.
- Arrêt anticipé des activités de *Česká konsolidační agentura* et de *Česká inkasní, s. r. o.*, qui deviendra effectif à la fin de 2007; le gouvernement est tenu notamment de ne transférer aucun actif à cet organisme et de surveiller la reprise par l'État de tous les passifs extérieurs de cet organisme.
- Modification des lois sur la société par actions *České dráhy* (Chemins de fer tchèques, loi No. 77/2002 Coll.), sur l'entreprise publique *Správa železniční dopravní cesty* (Administration du réseau ferroviaire) et de l'amendement à la loi n° 266/1994 Coll. sur les chemins de fer, visant à éviter une aggravation de l'endettement de *Správa železniční dopravní cesty*.
- Mesures destinées à développer les partenariats public-privé.
- Nouvelle loi sur l'assurance-maladie qui entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, et projet de nouveau régime de paiement des prestations sociales qui prendrait effet le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

*Annexe 2.A2***Données de base sur les comptes publics****Types de comptes*****Le compte du budget de l'État***

Le compte du budget de l'État est établi en comptabilité de trésorerie (conformément aux directives SFP86 du FMI); c'est celui qui est soumis au vote du Parlement. Des données très détaillées sont disponibles, notamment des mises à jour mensuelles (généralement publiées avec un décalage d'environ un mois). Du fait que ce compte correspond au budget et qu'il est actualisé fréquemment et dans les délais prescrits, il constitue un point de référence clé pour les analystes et la presse quand il s'agit d'évaluer les performances budgétaires en cours d'exercice. Le budget de l'État n'est pas *stricto sensu* un compte de l'administration centrale puisqu'il inclut les organismes de sécurité sociale et quelques comptes « extrabudgétaires ». Étant donné le poids considérable des collectivités locales et régionales, les recettes et les dépenses indiquées dans le compte du budget de l'État sont très inférieures aux recettes et dépenses des administrations publiques (surtout dans les variantes où le financement de la sécurité sociale n'est pas pris en compte).

***Compte des administrations publiques dans l'optique SFP86***

Ce compte des administrations publiques est établi en comptabilité de trésorerie (conformément aux directives SFP86 du FMI) et produit chaque année. Les estimations du compte final sont rendues publiques peu après la fin de l'année, mais le compte définitif n'est pas disponible avant l'été. Le déficit ainsi enregistré est un pur déficit de trésorerie, qui tient compte notamment de toutes les recettes et dépenses irrégulières, y compris le produit des privatisations.

***Compte SFP ajusté du ministère des Finances (« compte de trésorerie ajusté »)***

La plupart des analyses de la politique budgétaire développées par le gouvernement et le secteur privé (mais aussi par la présente *Étude*) se fondent sur une version ajustée du compte SFP86 des administrations publiques produite par le ministère des Finances. Cet ajustement rapproche le compte SFP d'un compte d'exercice fondé sur les principes comptables SCN et SEC95. Les principales modifications sont les suivantes :

- Le compte SFP ajusté comprend : le budget de l'État, les fonds extrabudgétaires (sept fonds d'État et deux fonds de privatisation), les organismes de sécurité sociale (sociétés d'assurance-maladie) et les collectivités locales (communes et, depuis 2001, régions).

- Les « coûts de transformation » (coûts liés aux privatisations antérieures ou à la stabilisation du secteur bancaire) ne sont pas traités comme des éléments de dépenses/recettes des administrations publiques et n'apparaissent que comme des éléments de financement résultant des transferts de l'État aux « organismes de transformation » (autrement dit, les bilans complets des organismes de transformation sont exclus du compte des administrations publiques, seules apparaissent les subventions).
- Les recettes de privatisation perçues par les organismes compétents (Fonds pour la propriété de l'État et Organisme foncier) sont également assimilées à un élément de financement sans incidence directe sur le solde des administrations publiques, c'est-à-dire à une transaction financière résultant de l'échange d'un actif financier (actions) contre un autre (numéraire).
- Les prêts publics et les remboursements de principal sont également traités comme des postes de financement dans le compte SFP ajusté (ils sont assimilés à des recettes ou à des dépenses dans le compte de trésorerie officiel).

### **Compte des administrations publiques dans l'optique SEC95**

La République tchèque étant membre de l'UE, les autorités nationales sont tenues de produire des comptes SEC95 en comptabilité d'exercice. Bien que le compte de trésorerie ajusté du ministère des Finances se rapproche de ce type de compte, une série de comptes entièrement nouvelle a dû être construite pour obtenir une conformité complète avec les normes SEC95. Les comptes SEC95 sont produits par l'Office statistique tchèque (CZSO), tandis que les autres comptes sont établis par le ministère des Finances.

Les comptes publics SEC95 ont beau être constamment affinés, ils sont encore peu utilisés dans les analyses, vu la longueur des délais de production et les difficultés de comparaison d'une année sur l'autre :

- L'établissement du compte SEC95 exige encore un délai considérable.
- L'inclusion des comptes de l'Agence tchèque de consolidation (CKA) rend difficile la comparaison des comptes 2000 et 2002 (voir ci-après).
- Le compte 2003 est affecté par une modification du traitement des garanties publiques et par d'autres mesures comptables :
  - Compte tenu des recommandations d'Eurostat, l'Office statistique tchèque a opéré des modifications méthodologiques qui ont pour effet de reclasser les garanties d'État activées dans la dette et le déficit publics. Dans le compte 2003, les garanties publiques sont donc comptabilisées comme transfert en capital au moment où la garantie est activée pour la première fois, indépendamment de la date à laquelle la partie restante de la garantie est mise en jeu. Il en est résulté en 2003 une importante « dépense » exceptionnelle au titre des garanties. Ces opérations sont comptabilisées sous les rubriques « AF.42 » (prêts à long terme) et « D.99 » (autres transferts en capital provenant de l'administration centrale). Mais des difficultés subsistent. Pour le moment, si une fraction du principal d'une garantie est remboursée, cela ne se traduit pas par une réduction des dépenses au titre des garanties (ce qui devrait être le cas en théorie). Certaines garanties atypiques (principalement en faveur des banques) posent des problèmes.
  - Afin de tenir compte des achats d'actifs de la CKA à un prix nettement supérieur à la valeur marchande, on comptabilise un transfert en capital de la CKA

au secteur financier (ou au secteur non financier). Ce transfert en capital imputé a une incidence sensible sur le niveau du déficit des administrations publiques pour les années 2001-2003.

L'Office statistique tchèque a révisé les comptes nationaux annuels pour la période 1995-2002 et publié la série chronologique en août 2004. Les comptes nationaux pour l'année 2003 seront publiés à la fin de 2004. Un nouveau chiffre pour le PIB de 2003 a été notifié à Eurostat.

### *Compte des administrations publiques dans l'optique du Manuel SFP 2001*

Des comptes conformes au Manuel SFP 2001 du FMI (compatibles avec les comptes SEC95) sont produits à l'aide d'une table de concordance à partir du compte SFP86. Ces comptes sont utilisés principalement dans les communications avec le FMI.

### *Traitement de l'Agence tchèque de consolidation (CKA) dans les comptes publics*

Étant donné le statut institutionnel de la CKA, il est difficile de déterminer si ses recettes et ses dépenses doivent être enregistrées dans le compte des administrations publiques ou si seuls devraient y figurer les transferts nets à la CKA. Jusqu'en 2001, le groupe financier CKA (avec ses filiales telles que *Česká finanční* et *Konpo*) pouvait être considéré comme un acteur régulier des marchés financiers, même s'il était subventionné par l'État. Selon les principes comptables SFP et SEC95, la CKA devait donc figurer dans le secteur financier, encore que les opinions divergentes sur ce point (voir plus loin). En 2001, la CKA a repris les attributions de la Banque de consolidation (KOB). Point important, lorsque la KOB a été absorbée par la CKA, elle a cessé d'être un établissement bancaire et c'est la CKA qui a pris en charge la gestion de la dette de la KOB, les activités de prêt ou d'emprunt étant toutefois suspendues. Depuis l'absorption de la KOB, le groupe financier CKA s'apparente bien plus à un organisme gouvernemental qu'à un prestataire de services financiers. Pour cette raison, on peut estimer que les recettes et les dépenses de la CKA devraient être intégralement comptabilisées dans le compte des administrations publiques.

Dans la pratique, le traitement a été le suivant :

- Dans les **comptes officiels SFP des administrations publiques** (utilisés pour les préparatifs budgétaires), la CKA n'est pas classée comme entité gouvernementale (même si les transferts à la CKA figurent naturellement dans les comptes publics). Les autorités font valoir 1) que la CKA n'a que des comptes d'exercice et qu'il est jugé impossible de les convertir en comptes de trésorerie, et 2) que le reclassement de la CKA dans le secteur des administrations publiques engendrerait une forte distorsion des séries chronologiques.
- Dans le **compte SEC95**, le CZSO a incorporé les dépenses et les recettes de la CKA au secteur des administrations publiques à partir de 2001\*. Il en résulte des problèmes de comparaison sur les années 2000 à 2002. L'ancienne Banque tchèque de consolidation a été supprimée en tant qu'établissement bancaire et unité marchande (en août 2001) et l'Agence tchèque de consolidation a été mise en place (en septembre 2001). La classification de la CKA dans le secteur de

\* Conformément aux recommandations d'Eurostat, depuis 2002, le CZSO inclut les comptes suivants dans le compte des administrations publiques : filiales de la CKA (*Konpo*, *Česká finanční* et *Prisko*), *Česká inkasní* et Fonds pour la viticulture, à quoi s'ajoute, depuis 2003, l'Administration du réseau ferroviaire (SZDC).

l'administration centrale (en 2001) a été décidée à l'issue de discussions avec Eurostat.

### Fonds extrabudgétaires

Il existe au total neuf fonds extrabudgétaires (voir le tableau 2.A2.1 pour les estimations des recettes et des dépenses), qui génèrent des garanties et des engagements hors budget considérables (tableau 2.A2.2). Le principal d'entre eux est le Fonds pour la propriété de l'État (voir ci-après); les autres fonds importants sont des instruments utilisés pour octroyer un soutien public aux infrastructures, à l'agriculture, à l'environnement et au logement.

Le Fonds pour la propriété de l'État (FNM) est une entité quasi-commerciale régie par un statut spécial. Son budget de fonctionnement (couvrant les dépenses d'administration) est approuvé par le Parlement, mais son activité principale, à savoir la collecte

Tableau 2.A2.1. **Fonds extrabudgétaires**<sup>1</sup>  
Recettes et dépenses, en termes consolidés

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Milliards de couronnes								
<b>Recettes</b>									
Recettes et subventions	15.4	8.7	8.0	7.1	5.8	8.5	35.2	31.9	44.9
Recettes	15.4	8.7	7.9	6.8	5.8	5.4	30.8	28.9	38.0
Recettes courantes	15.3	8.6	7.8	6.8	5.8	5.4	30.8	28.9	38.0
Recettes fiscales	0.1	0.0	2.6	2.3	2.0	1.7	18.8	19.8	20.7
Recettes courantes non fiscales	15.2	8.6	5.2	4.6	3.8	3.6	12.0	9.1	17.3
Recettes en capital	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.9
Subventions	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Dépenses</b>									
Dépenses et prêts nets	2.7	-1.1	7.2	10.7	3.8	17.9	10.8	-8.3	65.5
Dépenses	25.5	17.7	18.7	24.6	21.1	37.1	70.8	115.2	78.9
Dépenses courantes	21.5	14.4	15.7	21.1	17.8	28.0	50.2	79.1	42.3
Dépenses en biens et services	0.7	1.0	1.2	1.8	1.4	1.4	2.5	6.9	2.8
Paiements d'intérêts	1.6	0.5	0.3	0.0	0.0	0.2	1.3	0.9	0.0
Subventions et transferts courants	19.1	12.9	14.2	19.3	16.4	26.4	46.4	71.3	39.5
Dépenses en capital	4.0	3.3	3.0	3.6	3.3	9.0	20.6	36.1	36.5
Investissement fixe	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2
Transferts en capital	4.0	3.2	3.0	3.5	3.3	9.0	20.5	36.0	36.3
Prêts moins remboursements	-22.8	-18.8	-11.4	-13.9	-17.3	-19.2	-60.0	-123.6	-13.4
<b>Solde des fonds extrabudgétaires</b>	12.7	9.8	0.8	-3.6	2.0	-9.4	24.3	40.2	-20.6
<b>Solde des fonds extrabudgétaires hors prêts nets</b>	-10.1	-9.0	-10.6	-17.6	-15.3	-28.6	-35.6	-83.3	-34.0
<i>Pour mémoire :</i>									
Produit des privatisations	27.1	25.7	13.8	15.5	26.0	20.5	59.9	126.6	25.4

1. Dans l'optique SFP86. Les fonds extrabudgétaires comprennent le Fonds pour la propriété de l'État, l'Organisme foncier, le Fonds pour la protection de l'environnement, le Fonds pour la culture, le Fonds pour le cinéma, le Fonds pour la fertilisation des sols, le Fonds pour le logement et le Fonds pour les transports (tous deux créés en 2000), ainsi que le Fonds d'intervention agricole (depuis 2001).

Source : Ministère des Finances.

Tableau 2.A2.2. **Garanties et engagements hors budget**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Milliards de couronnes									
Banque de consolidation (KoB)/Agence tchèque de consolidation (CKA) <sup>1</sup>	81.4	78.9	70.4	86	84.6	133	164.0	126.8	170.2	144.9
Ceska inkasni <sup>1</sup>	29.8	24.9	32.2	32.2	27	20.4	12.8	6.1	1.3	0.0
Garanties de l'État <sup>2</sup>	100.4	160.6	172.3	173.9	280.4	257.3	245.5	456.6	491.4	610.9
Garanties et engagements hors budget	211.6	264.4	274.9	292.1	392.0	410.7	422.3	589.5	663.0	755.8
<b>Garanties et engagements hors budget (en pourcentage du PIB révisé<sup>3</sup>)</b>	<b>17.9</b>	<b>19.1</b>	<b>16.6</b>	<b>16.4</b>	<b>20.0</b>	<b>20.1</b>	<b>19.6</b>	<b>25.5</b>	<b>27.5</b>	<b>29.8</b>
Dettes publiques brutes officielles (SFP)	207.8	210.9	206.7	217.5	240.0	275.2	332.4	404.5	444.5	553.0
<b>Dettes publiques brutes officielles (en pourcentage du PIB révisé<sup>3</sup>)</b>	<b>17.6</b>	<b>15.3</b>	<b>12.4</b>	<b>12.2</b>	<b>12.2</b>	<b>13.5</b>	<b>15.5</b>	<b>17.5</b>	<b>18.4</b>	<b>21.8</b>
<i>Pour mémoire :</i>										
Garanties environnementales du FNM <sup>4</sup>	17.4	20.6	35.4	35.2	35.5	35.4	34.3	32.3	29.4	27.7
Autres garanties du FNM <sup>5</sup>	5.1	5.0	4.8	4.6	4.6	3.6	8.8	7.7	7.2	6.8
Dettes implicites au titre des retraites (en pourcentage du PIB) <sup>6</sup>	127.9	119.9	115	117.4	117.7	124	128	130		

1. Encours consolidé de la dette en fin d'année. Les chiffres actualisés sont tirés du Programme de convergence, mai 2004. La CKA est prise en compte en septembre 2001 – date à laquelle l'Office statistique tchèque a inclus la CKA dans le secteur public, comme c'est le cas pour Ceska inkasni – depuis 2002.
2. Encours des garanties de l'État en fin d'année (sauf pour 1994-1997 : situation en milieu d'année) y compris garanties pour le compte de la Banque d'exportation tchèque (CEB), Société de garantie et d'assurance à l'exportation (EGAP) – sauf pour 1997 – chiffres non disponibles, garantie de l'État pour le compte du CSOB (depuis 2000), depuis 2001 garanties pour le compte de la CKA et enfin, depuis 2003, garanties pour le compte de l'Administration de l'infrastructure ferroviaire (SZDC).
3. Les dénominateurs utilisés sont les chiffres révisés du PIB en septembre 2004 (sauf pour 1994 et 1995 car les chiffres pour ces années n'ont pas encore été actualisés).
4. Pondération des risques (30 pour cent) calculée à partir d'une observation sur longue période des règlements effectifs par comparaison avec le montant de la garantie nominale.
5. À l'exclusion d'une garantie concernant la KoB/CKA qui ne sera pas appelée.
6. Ces chiffres n'ont pas été actualisés.

Source : Ministère des Finances, septembre 2004.



et la distribution de fonds, est gérée par des administrateurs internes agissant conformément à la législation en vigueur et appliquant des décisions suivant les directives du gouvernement. La Cour des comptes peut contrôler certaines opérations du FNM consécutives à des décisions gouvernementales, mais elle ne peut pas soumettre l'ensemble de son activité à un audit. La principale fonction du FNM consiste à recycler les recettes de privatisation et à liquider les créances douteuses rachetées aux banques privatisées – essentiellement les dettes prises en charge lors du renflouement du secteur bancaire par l'État à la fin des années 90. La liquidation des dettes est réalisée par la CKA. Comme indiqué dans la précédente annexe, le traitement de la CKA dans les comptes publics est variable.

Les « engagements de remise en état de l'environnement » pris en faveur des entreprises industrielles lors de leur privatisation représentent aussi un important passif post privatisation. Ces engagements protègent les investisseurs participant aux privatisations contre des augmentations *ex post* de leurs coûts dans l'éventualité d'un durcissement des réglementations environnementales. À la différence des créances improductives des banques, ces engagements et leurs coûts implicites n'apparaissent pas de façon transparente dans les documents budgétaires soumis au Parlement. Le passif financier résultant des engagements environnementaux, tel qu'estimé par le FNM, semble avoir fortement augmenté ces dernières années. Les finances publiques seront en outre grevées par l'Agence d'intervention agricole (désormais incorporée dans les comptes publics). L'Agence, très tributaire du budget de l'État, est chargée de distribuer les subventions agricoles nationales et européennes.

Le financement des fonds extrabudgétaires revêt diverses formes. En République tchèque, les fonds pour les infrastructures ont été alimentés par le produit des privatisations. Le Fonds d'État pour l'infrastructure de transport reçoit en outre une partie des taxes d'accise sur l'essence, tandis que le Fonds pour l'environnement bénéficie du produit de la taxe sur la pollution. Dans les autres cas, le financement est souvent assuré par des ventes d'actifs et par des prélèvements sur les réserves. Toutefois, ces dernières années, le Fonds d'intervention agricole et le Fonds pour l'environnement ont aussi eu recours au crédit bancaire, et le Fonds pour les infrastructures de transport a utilisé sa facilité de crédit renouvelable. Pour l'heure, exception faite de la CKA, l'endettement des fonds extrabudgétaires reste relativement limité.

*Annexe 2.A3*

**Comptes des administrations publiques**

Tableau 2.A3.1. Comptes de trésorerie ajustés des administrations publiques, 2000-2004, en pourcentage du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Recettes (la version trésorerie ajustée et la version trésorerie officielle sont identiques)</b>	36.3	36.8	37.6	38.9	38.3
<b>Recettes courantes totales</b>	35.8	36.2	37.0	38.0	36.8
<b>Recettes fiscales</b>	33.5	33.8	34.5	35.3	35.1
Impôts indirects	11.5	11.0	11.0	11.1	11.2
TVA	6.8	6.5	6.4	6.5	6.7
Droits d'accise	3.3	3.3	3.3	3.3	3.5
Autres impôts sur les biens et services, droits	1.4	1.2	1.3	1.3	1.1
Impôts directs	8.1	8.5	9.1	9.4	9.2
Impôt sur le revenu des personnes physiques	4.6	4.5	4.7	4.9	4.9
Impôt sur les sociétés	3.5	4.0	4.4	4.6	4.3
Cotisations sociales	13.4	13.8	13.9	14.2	14.1
Autres impôts	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6
<b>Recettes courantes non fiscales</b>	2.3	2.4	2.5	2.7	1.8
Recettes en capital	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4
Dotations	0.1	0.1	0.1	0.5	1.0
<b>Dépenses (version trésorerie ajustée)</b>	<b>39.4</b>	<b>39.3</b>	<b>41.3</b>	<b>42.9</b>	<b>43.4</b>
<b>Dépenses (version trésorerie officielle à l'inclusion des prêts nets)</b>	39.2	39.0	38.0	44.1	43.7
<b>Dépenses (version trésorerie officielle hors prêts nets)</b>	40.4	41.6	43.9	44.1	44.3
<b>Dépenses courantes</b>	35.4	36.7	38.6	38.5	38.2
Biens et services	8.4	7.9	8.6	8.1	8.0
Salaires et traitements, cotisations sociales incluses	3.3	3.3	3.4	3.2	3.1
Autres biens et services	5.1	4.6	5.2	4.8	4.9
Transferts	18.7	18.9	19.4	19.9	19.3
Assurance-maladie	5.2	5.5	5.5	5.6	5.5
Aux ménages	12.4	12.2	12.6	12.6	12.0
Pensions	8.7	8.7	9.0	8.9	8.5
Autres transferts (à des organismes à but non lucratif)	3.7	3.6	3.6	3.7	3.5
Transferts à l'étranger	1.0	1.0	1.2	1.2	1.1
Subventions	0.1	0.1	0.1	0.5	0.7
Paiements d'intérêts	7.3	9.0	9.9	9.7	9.8
<b>Dépenses en capital</b>	1.0	0.9	0.7	0.8	1.1
Investissements fixes	5.0	4.8	5.3	5.6	6.1
Aides à l'investissement	1.8	1.8	2.3	2.6	3.1
Prêts nets	-1.2	-2.5	-5.9	0.0	-0.5
Prêts nets (hors Pvt)	-0.2	0.0	-0.6	1.0	0.4
Produit des privatisations (recettes de NPF, CLF)	-1.0	-2.6	-5.2	-1.0	-1.0
<b>Déficit des administrations publiques (version trésorerie ajustée)</b>	<b>-3.1</b>	<b>-2.6</b>	<b>-3.7</b>	<b>-3.9</b>	<b>-5.2</b>
Déficit des administrations publiques (version trésorerie officielle)	-2.9	-2.3	-0.5	-5.1	-5.5
Déficit des administrations publiques (hors prêts nets)	-4.0	-4.8	-6.4	-5.2	-6.0
Déficit courant	0.5	-0.5	-1.6	-0.6	-1.4
Déficit primaire	-3.1	-3.9	-5.7	-4.4	-4.9
<b>Dette</b>	15.5	17.5	18.4	21.8	24.7
<i>Pour mémoire</i>					
Déficit des administrations publiques (compte SEC95)	<b>-3.7</b>	<b>-5.9</b>	<b>-6.8</b>	<b>-12.6</b>	
Dette des administrations publiques (compte SEC95, définition de Maastricht)	18.2	25.3	28.8	37.8	

Note : Valeurs calculées en pourcentage du PIB nominal révisé. Les chiffres pour 2004 sont des estimations d'octobre 2004 du ministère des Finances. Pour le déficit et les dépenses en comptabilité de trésorerie ajustée, les prêts nets et les dépenses des organismes de transformation ne sont pas pris en compte.

Source : Ministère des Finances.

Tableau 2.A3.2. **Comptes de trésorerie ajustés des administrations publiques, 2000-2004**

Milliards de couronnes

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Recettes (la version trésorerie ajustée et la version trésorerie officielle sont identiques)</b>	780.7	851.1	906.8	985.4	1 046.8
<b>Recettes courantes totales</b>	770.0	838.7	893.2	961.8	1 007.5
<b>Recettes fiscales</b>	721.1	782.0	833.	894.7	959.6
Impôts indirects	247.6	255.5	265.4	282.1	307.4
TVA	145.9	150.9	154.4	164.4	182.8
Droits d'accise	70.9	76.3	79.5	84.2	94.8
Autres impôts sur les biens et services, droits	30.8	28.3	31.5	33.6	29.8
Impôts directs	174.1	196.4	220.1	238.9	250.4
Impôts sur le revenu des personnes physiques	98.3	104.4	114.4	123.0	133.9
Impôts sur les sociétés	75.8	92.0	105.7	115.9	116.5
Cotisations sociales	287.4	318.9	335.0	359.7	385.5
Autres impôts	12.1	11.2	12.6	14.0	16.3
<b>Recettes courantes non fiscales</b>	48.9	56.7	60.1	67.2	47.9
Recettes en capital	9.5	9.7	11.2	11.2	11.0
Dotations	1.20	2.8	2.5	12.4	28.3
<b>Dépenses (version trésorerie ajustée)</b>	847.5	911.1	996.2	1 085.5	1 187.5
<b>Dépenses (version trésorerie officielle, à l'inclusion des prêts nets)</b>	842.7	903.3	918.6	1 115.6	1 196.5
<b>Dépenses (version trésorerie officielle, hors prêts nets)</b>	867.6	962.2	1 060.2	1 116.7	1 211.1
<b>Dépenses courantes</b>	760.0	850.1	931.7	975.9	1 045.7
Biens et services	179.6	183.8	208.6	204.6	219.7
Salaires et traitements, cotisations sociales incluses	70.3	76.3	83.1	81.9	85.3
Autres biens et services	109.3	107.5	125.5	122.7	134.4
Transferts	401.8	436.8	467.5	505.0	526.7
Assurance-maladie	111.4	126.6	132.6	142.2	149.5
Aux ménages	266.3	283.4	303.8	319.2	328.2
Pensions	186.9	201.1	217.5	225.3	233.6
Autres transferts (à des organismes à but non lucratif)	79.5	82.3	86.3	93.9	94.6
Transferts à l'étranger	21.4	23.5	28.2	30.0	28.9
Subventions	2.7	3.2	2.9	13.6	20.1
Paiements d'intérêts	20.9	20.1	15.7	19.9	31.0
<b>Dépenses en capital</b>	107.6	112.0	128.5	140.8	165.5
Investissements fixes	68.2	70.3	71.8	75.6	82.0
Aides à l'investissement	39.3	41.7	56.7	65.2	83.4
Prêts nets	-24.9	-58.8	-141.6	-1.1	-14.7
Prêts nets (hors Pvt)	-4.4	1.0	-15.0	24.4	12.3
Produit des privatisations (recettes de NPF, CLF)	-20.5	-59.9	-126.6	-25.4	-26.9
<b>Déficit des administrations publiques (version trésorerie ajustée)</b>	-66.8	-59.9	-89.3	-100.1	-140.8
Déficit des administrations publiques (version trésorerie officielle)	-62.0	-52.2	-11.7	-130.2	-149.7
Déficit des administrations publiques (hors prêts nets)	-86.9	-111.0	-153.4	-131.3	-164.4
Déficit courant	10.0	-11.4	-38.5	-14.1	-38.2
Déficit primaire	-66.1	-90.9	-137.6	-111.4	-133.4
<b>Dette</b>	332.4	404.5	444.5	553.0	675.5
<i>Pour mémoire</i>					
Déficit des administrations publiques (compte SEC95)	-78.5	-137.0	-163.0	-319.1	
Dette des administrations publiques (compte SEC95, définition de Maastricht)	392.2	586.2	696.5	956.1	
PIB nominal après révision de 2004, milliards de couronnes	2 150.1	2 315.3	2 414.7	2 532.4	2 735

Note : Valeurs calculées en pourcentage du PIB nominal révisé. Les chiffres pour 2004 sont des estimations d'octobre 2004 du ministère des Finances. Pour le déficit et les dépenses en comptabilité de trésorerie ajustée, les prêts nets et les dépenses des organismes de transformation ne sont pas pris en compte.

Source : Ministère des Finances.

### 3. Comment entrer dans la zone euro dans de bonnes conditions

La République tchèque, de même que les neuf autres pays qui ont adhéré récemment à l'Union européenne, s'est engagée à entrer dans la zone euro et, d'une manière générale, à mener des politiques de nature à faciliter cette entrée. Ces conditions sont assurément des plus opportunes pour la participation à l'UE. Les effets peuvent être certainement très importants sur le plan économique, non seulement parce qu'il est avantageux d'être membre d'une grande zone monétaire, mais aussi parce que les conditions fixées pour l'entrée favorisent une inflation faible et stable et une réduction du déficit budgétaire et de la dette publique, autant d'éléments qui en eux-mêmes améliorent les perspectives de croissance. Néanmoins, les conditions d'entrée posent une série de problèmes qui, on l'a vu au premier chapitre, impliquent de délicates décisions quant à la chronologie et à la stratégie optimales pour l'entrée.

Les futurs membres de la zone euro ont une très grande maîtrise de la procédure d'entrée et ils peuvent dans une large mesure influencer *de facto* sur la date de l'entrée. C'est le gouvernement qui décide de déclencher la procédure officielle en choisissant la date de demande d'adhésion au MCE II. De plus, ce sont bien entendu les gouvernements qui, avec les banques centrales, prennent les mesures nécessaires pour remplir les conditions budgétaires et monétaires qu'imposent les critères de Maastricht (voir l'annexe 3.A1).

On examinera tout d'abord la stratégie des autorités tchèques pour l'entrée dans la zone euro, puis les questions liées plus spécifiquement aux principaux critères de Maastricht. L'encadré 3.1 résume l'évaluation de la politique tchèque dans ce domaine.

#### **La stratégie tchèque pour l'adoption de l'euro est solide**

La stratégie d'adoption de l'euro est le fruit d'une étroite coopération et d'un dialogue permanent entre la Banque centrale et le gouvernement, en particulier le ministre des Finances. La Banque centrale a fait part pour la première fois au gouvernement, à la fin de 2002, de sa position officielle sur l'entrée dans la zone euro. Cette base de discussion a été suivie d'une seconde déclaration de la Banque

### Encadré 3.1. **Évaluation de la politique concernant l'entrée dans la zone euro**

- La **stratégie tchèque pour l'entrée dans la zone euro** est recommandable à de nombreux égards. Elle s'inscrit dans le cadre d'un processus de dialogue et d'accord explicite entre la Banque centrale et le gouvernement qui a influé sur les anticipations et réduit donc l'incertitude sur les marchés. Elle est également judicieuse en elle-même. L'objectif consistant à éviter une participation au MCE II d'une durée supérieure à deux ans atténuera en particulier le risque d'instabilité inopportune du taux de change. De plus, une procédure d'évaluation annuelle permet de ne pas avoir à annoncer longtemps à l'avance la date d'entrée dans le MCE II ou la date d'entrée dans la zone euro, solution plus risquée.
- La difficulté la plus immédiate au regard des **critères de Maastricht** est le niveau élevé du déficit budgétaire; des progrès tangibles devront être accomplis dans l'assainissement budgétaire pour que les autorités de l'UE aient des chances de se prononcer positivement sur la situation budgétaire.
- L'**objectif d'inflation** de 3 pour cent fixé par la Banque centrale pour la période précédant l'adhésion à la zone euro est justifiable dans une optique à moyen terme. Cependant, les autorités tchèques pourraient éprouver de la difficulté à convaincre de la conformité de cet objectif avec le critère d'inflation de Maastricht. Elles devraient donc examiner de près comment les critères de Maastricht sont interprétés et appliqués par la Commission européenne et par la Banque centrale européenne (BCE) et ajuster leur stratégie de communication en conséquence.

en juillet 2003. La stratégie a été finalement approuvée par une résolution du gouvernement d'octobre 2003 et elle s'est doublée d'une déclaration officielle conjointe de la Banque centrale et du gouvernement (Banque nationale tchèque et gouvernement tchèque, 2003). La Banque centrale a joué un rôle clé dans l'élaboration de cette stratégie et son action sera également déterminante pour que l'entrée dans la zone euro se fasse dans de bonnes conditions, mais la décision finale sur l'adhésion au MCE II sera prise bien entendu par le gouvernement.

Les éléments essentiels de cette stratégie très prudente sont les suivants :

- L'entrée dans le MCE II n'aura lieu qu'en cas de forte probabilité d'une première évaluation positive de la part des autorités de l'UE pour le respect des critères de Maastricht (en principe, un premier rapport d'évaluation peut intervenir dans un délai légèrement supérieur à deux ans à compter de l'adhésion au MCE II). Cela ne veut pas dire nécessaire-

ment que les critères doivent être remplis avant l'entrée dans le MCE II, mais il faut pouvoir considérer qu'ils seront remplis au moment de l'évaluation (voir l'encadré 3.2 en ce qui concerne le calendrier de l'entrée). Un aspect particulièrement important du point de vue des critères monétaires est l'interaction entre l'inflation et le taux de change. Le régime actuel de ciblage de l'inflation prête nécessairement déjà attention aux fluctuations du taux de change du fait de la très grande ouverture de l'économie, mais le MCE II impose une contrainte supplémentaire sous la forme d'un objectif explicite de taux de change. Le risque est que la réalisation de la stabilité des prix devienne incompatible avec l'objectif de taux de change, et inversement. Il est crucial dans ce contexte de veiller à ce que les salaires restent déterminés par les mécanismes du marché.

- Il y aura une évaluation annuelle de la préparation de l'économie tchèque à l'entrée dans le MCE II et à l'adhésion à la zone euro. Cette évaluation ne concerne pas seulement la capacité de respecter les critères de Maastricht, mais aussi le degré d'alignement de l'économie tchèque sur celle de la zone euro<sup>1</sup>. L'évaluation sera effectuée par la Banque nationale tchèque en concertation avec les ministres compétents. Elle comportera une proposition au gouvernement sur le point de savoir s'il convient ou non d'engager la procédure d'entrée dans le MCE II. La date fixée pour la première évaluation est le 31 décembre 2004. La Banque nationale tchèque prévoit de rendre public l'arrière-plan analytique du rapport et de présenter ses conclusions lors d'une réunion avec des analystes.

La stratégie d'entrée dans la zone euro est recommandable à de nombreux égards. Le processus de dialogue et d'accord explicite entre la Banque centrale et le gouvernement a influé sur les anticipations et réduit ainsi l'incertitude sur les marchés. Cette stratégie est également judicieuse en elle-même, notamment en ce qu'elle prévoit une durée minimale de participation au MCE II afin d'atténuer les risques de spéculation contre le taux de change. De plus, les autorités tchèques se gardent bien de promesses très aléatoires en n'annonçant pas longtemps à l'avance la date d'entrée dans le MCE II ou la date d'adhésion à la zone euro. Certes, faire connaître longtemps à l'avance la date fixée pour l'entrée peut faciliter l'adoption des mesures nécessaires pour réaliser les objectifs monétaires et budgétaires, mais cette solution ne sera crédible que si les marchés ont le sentiment que les objectifs sont susceptibles d'être atteints. Le risque est d'avoir à modifier la date annoncée, ce qui peut faire douter de la détermination à réaliser les objectifs monétaires et budgétaires.

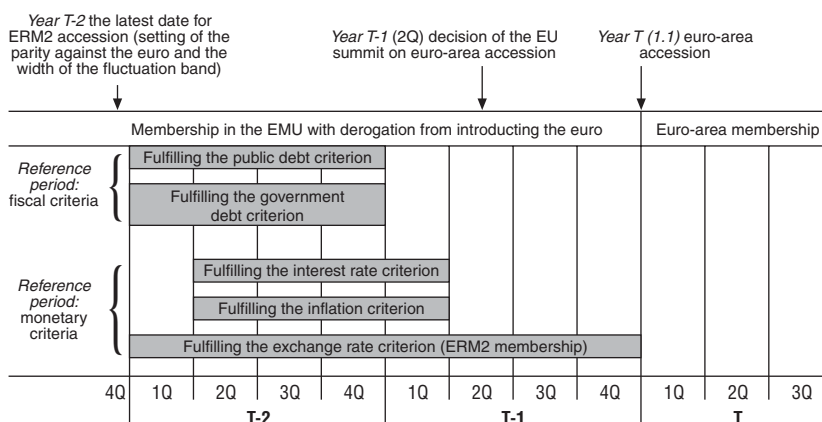
La stratégie pour l'entrée dans la zone euro ne comporte aucun engagement officiel, mais les documents rendus publics par le gouvernement et la Ban-

### Encadré 3.2. Calendrier de la procédure d'évaluation pour l'entrée dans la zone euro

L'adhésion à la zone euro comporte essentiellement deux étapes. Tout d'abord, l'État membre prend la décision d'entrer dans le MCE II et doit rester dans ce système durant au minimum deux ans. À la fin de ces deux années commence la procédure d'évaluation au regard des critères de Maastricht. Une évaluation peut avoir lieu à tout moment à la demande de l'État membre, de sorte qu'en principe une évaluation est possible à la fin des deux années de participation au MCE II, et que le pays peut, en théorie, entrer dans la zone euro quelques mois après la fin de la période obligatoire de participation au MCE II. Il y a deux rapports d'évaluation, l'un de la Commission européenne et l'autre de la BCE. Ces évaluations sont indépendantes (même s'il peut y avoir certains échanges d'informations ou de points de vue au stade préparatoire); il s'agit d'évaluer parallèlement le respect des critères de Maastricht par le pays concerné. C'est le Conseil qui prend la décision finale quant à la participation à la zone euro.

Si l'on veut obtenir une évaluation positive du premier coup, les périodes critiques pour le respect des critères de Maastricht se situent durant la participation au MCE II. Surtout, l'inflation est évaluée sur la période de 12 mois précédant l'évaluation et, selon le critère applicable pour le déficit, celui-ci ne doit pas dépasser 3 pour cent à la fin de l'exercice budgétaire précédant l'évaluation par la Commission européenne et par la BCE (tableau 3.1). En fonction du calendrier

Tableau 3.1. Le respect des critères de Maastricht : problème de calendrier



Source : Komárek et al. (2003).



### Encadré 3.2. **Calendrier de la procédure d'évaluation pour l'entrée dans la zone euro** (suite)

de l'évaluation et de la procédure de finalisation des chiffres budgétaires, cela peut signifier que, stricto sensu, le déficit à prendre en compte pourrait être celui de la première ou de la deuxième année de participation au MCE II. Bien entendu, la condition auxiliaire, à savoir que le critère peut être respecté même si le seuil de 3 pour cent est dépassé, dès lors que le déficit a « diminué de manière substantielle et atteint un niveau proche de 3 pour cent », prévoit la possibilité d'un respect moins strict, mais ménage également plus de latitude à la BCE et à la Commission. Le respect du critère pour le taux de change repose sur une évaluation des performances de la monnaie lors de la participation au MCE II (voir le texte principal).

que centrale laissent entendre que l'entrée devrait intervenir en 2009 ou 2010 (Banque nationale tchèque et gouvernement tchèque, 2003).

## **Il sera difficile de respecter les critères de Maastricht**

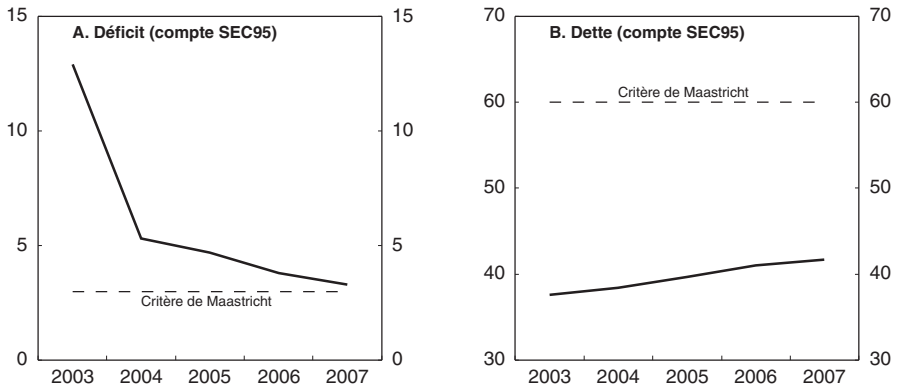
### ***Les critères budgétaires sont stricts, mais indispensables de toute manière***

Le niveau élevé des déficits constitue la difficulté la plus immédiate pour respecter les critères de Maastricht et des progrès tangibles dans l'assainissement budgétaire sont nécessaires pour avoir toute chance d'obtenir une évaluation positive de la part des autorités de l'UE. Pour avoir la ferme garantie d'une évaluation positive, il faut réaliser un déficit de 3 pour cent du PIB ou moins (annexe 3.A1). Comme on l'a vu au chapitre 2, les autorités tchèques visent un déficit de 3.3 pour cent en 2007 (comptes SEC95) (graphique 3.1). Il semble probable que les autorités viseront un déficit de 3 pour cent ou moins en 2008. Cela correspond au scénario d'adoption de l'euro en 2009 ou 2010 dont ont fait état les autorités tchèques, en laissant une marge d'un an, voire deux. Mais, on l'a vu au chapitre 2, on n'observe pas encore une consolidation structurelle durable. Les mesures spécifiques de maîtrise du déficit du côté des recettes ou des dépenses ont été en partie retardées ou édulcorées et le gouvernement n'a toujours pas formulé de propositions détaillées en vue d'une profonde réforme des dépenses et des prestations dans deux secteurs importants : les retraites et la santé.

Le critère d'endettement pour l'adoption de l'euro devrait être aisément rempli, sauf si, bien entendu, la consolidation budgétaire dérape totalement. Selon le système SEC95 utilisé pour évaluer les critères budgétaires, la dette est

Graphique 3.1. **Les critères budgétaires de Maastricht et les ambitions du Programme de convergence 2004<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB



1. Prévisions pour 2004-2007. Les données portent sur les administrations publiques.

Source : Ministère des Finances.

actuellement de 37,6 pour cent du PIB et on est donc encore assez loin du seuil de 60 pour cent.

### Critères monétaires

Le respect de trois des critères de Maastricht dépend essentiellement d'une politique monétaire efficace. Premièrement, le taux d'inflation ne doit pas dépasser le taux de référence spécial sur une période précise d'évaluation couvrant 12 mois. Deuxièmement, la monnaie ne doit pas seulement rester dans le MCE II pendant au moins deux ans, mais aussi être considérée comme ayant obtenu des résultats satisfaisants au sein du MCE II. Enfin, il y a un critère de taux d'intérêt à long terme (annexe 3.A1), qu'on juge généralement moins important car il sera généralement respecté en même temps que le critère d'inflation<sup>2</sup>.

#### Critère d'inflation

Au printemps 2004, la Banque nationale tchèque a fait savoir qu'un objectif central uniforme de 3 pour cent avec une marge de tolérance de  $\pm 1$  point serait appliqué à partir de janvier 2006 et qu'il serait maintenu jusqu'à l'entrée dans la zone euro (voir l'encadré 3.3 pour ce qui concerne la politique en matière d'inflation). Le choix d'un objectif d'inflation de 3 pour cent se justifie dans le moyen terme car, compte tenu des effets de Balassa-Samuelson (voir ci-après), un objectif

### Encadré 3.3. Le régime de ciblage de l'inflation mis en place par la Banque nationale tchèque

La politique monétaire est conduite par la Banque nationale tchèque, qui applique un régime de ciblage de l'inflation très analogue à celui en vigueur dans les autres membres de l'OCDE. Ce régime a été mis en place en 1998, à un moment où la politique de régulation de la masse monétaire et de maintien d'un taux de change fixe s'est révélée intenable. Comme pour les autres pays pratiquant ce régime, le ciblage de l'inflation se double d'une large diffusion des prévisions d'inflation (et de production) sur la base desquelles le Conseil de la Banque nationale tchèque prend ses décisions. Le *Rapport sur l'inflation*, trimestriel, est la principale publication où la Banque fait connaître ses prévisions et ce rapport met bien en lumière le caractère prospectif des décisions de politique monétaire, en soulignant tout particulièrement que les mesures de politique monétaire ont leur efficacité maximale entre 4 et 6 trimestres plus tard. En outre, un compte rendu des réunions mensuelles du Conseil de la Banque est rendu public.

L'objectif était au départ défini en termes de hausse des prix à la consommation « nette », c'est-à-dire sans les variations dues aux prix administrés et aux impôts indirects. En 2002, la Banque a modifié l'objectif de hausse des prix à la consommation en ramenant la fourchette de 3-5 pour cent en janvier 2002 à 2-4 pour cent en décembre 2005. Au printemps 2004, l'objectif central a été fixé à 3 pour cent à partir de 2006 avec une marge de  $\pm 1$  pour cent.

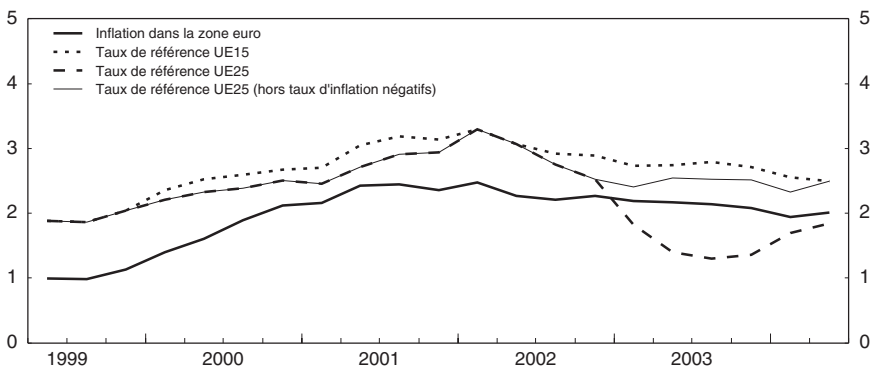
Le principal instrument de politique monétaire est la prise en pension, c'est-à-dire une facilité de dépôt à court terme consentie par la Banque centrale aux banques commerciales sur adjudication. Les adjudications ont lieu tous les 14 jours à taux variable et le taux de prise en pension déclaré est le taux maximum auquel les offres des banques peuvent être satisfaites. Parmi les autres opérations d'open market, on citera les opérations en devises et les opérations sur titres, rarement utilisées.

Un dispositif spécial a été mis en place pour empêcher que les entrées de capitaux étrangers à l'occasion des privatisations exercent des pressions excessives dans le sens de l'appréciation de la monnaie et pour éviter ainsi des pressions déflationnistes non souhaitées sur les prix. Un accord entre le gouvernement et la Banque a été conclu en 2000 et révisé en 2002. En vertu de l'accord de 2002, le gouvernement remet à la Banque 20 pour cent de ses recettes de change provenant des privatisations (jusqu'à l'équivalent de 25 milliards de couronnes) afin de régler des garanties que l'État avait accordées à la Banque et qui donneront lieu à paiement en 2007. Le reliquat des recettes de privatisation est converti en couronnes par la Banque pour le gouvernement (c'est-à-dire que la conversion ne se fait pas sur le marché libre). La Banque fait payer 3 pour cent pour les premiers 50 milliards de couronnes, 6 pour cent pour les 50 milliards suivants et 9 pour cent au-delà.

fixé à un niveau sensiblement inférieur à ce chiffre impliquerait une politique monétaire restrictive, avec des risques pour la croissance. À titre d'exemple, un objectif de 2 pour cent, compte tenu d'un effet Balassa-Samuelson de 1 pour cent, équivaldrait à un objectif d'inflation de 1 pour cent dans les économies plus avancées.

Cependant, les autorités tchèques pourraient éprouver de la difficulté à convaincre de la conformité de l'objectif de 3 pour cent avec le critère d'inflation de Maastricht. Elles devraient donc examiner de près comment le critère est interprété et appliqué par la Commission européenne et par la Banque centrale européenne et ajuster leur stratégie de communication en conséquence. Selon le critère de Maastricht, l'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1½ point celle des « trois États membres présentant les meilleurs résultats ». Depuis mai 2004, il faut prendre en compte l'inflation dans les 25 États membres, et pas seulement dans l'UE à 15 comme c'était le cas pour les précédents candidats à l'entrée dans la zone euro. Jusqu'à une date récente, les « trois États membres présentant les meilleurs résultats » étaient simplement identifiés comme les trois pays affichant l'inflation la plus basse et, comme le montre le graphique 3.2, le taux de référence pouvait être variable et éventuellement très faible. Cependant, ni la Commission européenne ni la BCE ne sont strictement tenus par cette formulation spécifique et il se peut qu'une variante de celle-ci soit appliquée lorsque la performance d'inflation de la République tchèque sera évaluée. De fait, le rapport de la

Graphique 3.2. Taux de référence pour le critère d'inflation de Maastricht<sup>1</sup>  
Pourcentage



1. Le taux de référence est l'inflation moyenne des trois pays de l'UE15 (ou des trois pays de l'UE25) affichant l'inflation la plus basse, PLUS 1.5 point de pourcentage. Le calcul prend en compte les moyennes mobiles sur quatre trimestres de la hausse de l'IPCH annualisé.

Source : Banque nationale tchèque ; Eurostat ; OCDE.

Commission sur la convergence publié en octobre 2004 calcule la valeur de référence (2.4 pour cent) comme indiqué ci-dessus, si ce n'est que la Lituanie est exclue au motif que les pays ayant une inflation négative ne sont pas considérés comme présentant les meilleurs résultats en termes de stabilité des prix (Commission européenne, 2004, p. 3). Compte tenu des données historiques, il semble que l'exclusion des taux d'inflation négatifs rend le taux de référence beaucoup plus régulier et plus proche du taux d'inflation moyen de la zone euro mais aussi du taux de référence utilisé pour la première vague de candidats à l'entrée dans la zone euro (graphique 3.2). Néanmoins, même avec cette dernière méthode de calcul le taux de référence est généralement bien inférieur à 3 pour cent, et faute d'une communication satisfaisante sur l'évolution du taux de référence dans le contexte de la politique monétaire tchèque, l'objectif de la Banque nationale tchèque pourrait constituer un signal faible pour les anticipations des marchés, car ceux-ci risquent d'avoir l'impression que la Banque devra en fait viser un niveau bien inférieur à l'objectif, au moins pour la période d'évaluation en vue de l'entrée dans la zone euro.

L'annonce du nouvel objectif d'inflation par la Banque s'est traduite par plusieurs changements de stratégie. Premièrement, en mettant l'accent sur le taux central de 3 pour cent, on indique clairement que l'objectif n'est plus une fourchette, mais un chiffre central. Deuxièmement, le modèle à moyen terme de la Banque doit jouer un rôle accru dans les prévisions d'inflation (auparavant, celles-ci s'appuyaient plus nettement sur les estimations à court terme et sur le sentiment des experts). Un plus grand recours au modèle à moyen terme signifie que certaines variables clés, notamment le taux de change, seront un élément endogène explicite de la prévision d'inflation. Cela devrait permettre un suivi plus étroit de la prévision d'inflation de la Banque et de son degré de réalisation des objectifs d'inflation. Dans le contexte de cette nouvelle approche, il y eu également une modification de la stratégie de communication à l'égard des facteurs inflationnistes exogènes. Auparavant, la Banque énumérait expressément les éléments qu'elle considérait comme ne relevant pas de sa responsabilité pour la réalisation de l'objectif d'inflation. Parmi ces « échappatoires » figuraient les variations des prix des produits de base sur les marchés internationaux, les fortes fluctuations du taux de change de la couronne qui n'étaient pas liées aux paramètres fondamentaux de l'économie intérieure et à la politique monétaire intérieure et les modifications des prix administrés et des impôts indirects<sup>3</sup>. La Banque ne se réfère plus désormais à cette liste dans sa stratégie de communication.

#### *Critère de stabilité du taux de change*

Pour des pays comme la République tchèque qui pratiquent le ciblage de l'inflation et ont un taux de change flottant, il n'est en aucune manière automatiquement garanti de parvenir à rester membre du MCE II et d'obtenir de plus des

autorités de l'UE une évaluation positive quant au respect du critère de taux de change. Pour qu'il y ait évaluation positive sur ce plan, il faut que le taux de change reste « proche » du cours pivot sans « tensions graves » ; autrement dit, il doit rester un peu plus proche du cours pivot que la marge de 15 pour cent qui, si elle n'est pas respectée, déclencherait normalement une intervention de la BCE<sup>4</sup>. En évaluant l'écart par rapport au cours pivot, on tolère davantage une appréciation qu'une dépréciation (voir ci-après). Dès lors, le taux de change est en fait étroitement rattaché et ne peut être utilisé pour absorber les chocs exogènes. De plus, le rattachement implicite peut provoquer des mouvements spéculatifs des marchés et c'est là probablement le point le plus vulnérable lors de la participation au MCE II.

Les problèmes qui tiennent à l'effet Balassa-Samuelson présentent probablement moins d'importance pour le respect du critère de taux de change. Les pressions à la hausse du taux de change réel qui sont dues à l'effet Balassa-Samuelson peuvent être à l'origine de délicats dilemmes lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut s'accommoder de l'appréciation en termes réels sous la forme d'une plus forte inflation (qu'il faudra peut-être neutraliser aux dépens de la croissance) ou sous la forme d'une plus forte appréciation du taux de change nominal (avec le risque de ne pas respecter le critère de stabilité du taux de change). Dans un article récent, Egert et autres (2004) ont calculé l'inflation annuelle due à l'effet Balassa-Samuelson à partir de 11 études prenant en compte la République tchèque ; elle se situe entre 0.2 et 4.3 pour cent. Mais la valeur est proche de 1 pour cent dans cinq des études, de sorte qu'on peut penser qu'il s'agit du chiffre le plus probable. Si cet effet se concrétisait, cela ne poserait pas de problèmes en soi pour réaliser le ciblage de l'inflation tout en respectant le critère de taux de change nécessaire pour une évaluation positive en vue de la participation au MCE II.

L'évaluation du point de vue du critère de taux de change n'est pas toujours bien comprise par les marchés et les analystes. Pour clarifier la situation, la Banque nationale tchèque a exposé de façon explicite la position des autorités européennes et l'interprétation qu'elle en donne (Banque nationale tchèque, 2003). Les principaux aspects sont les suivants :

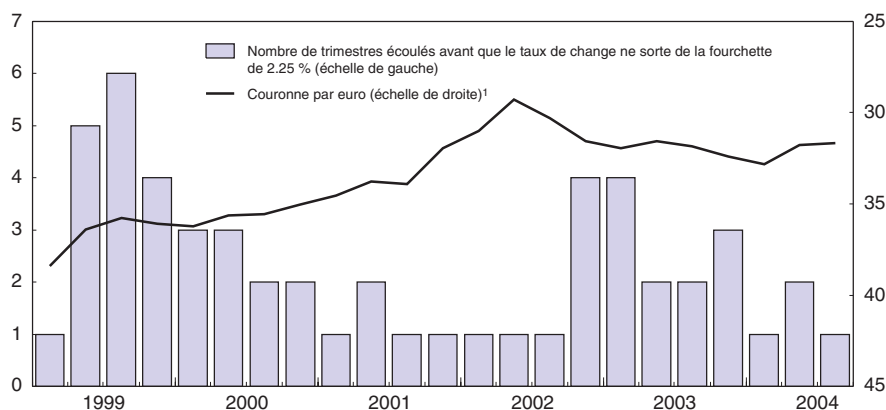
- Aucun réalignement du cours pivot à la baisse n'est possible pendant la période d'évaluation de deux ans. L'interprétation de la Banque est qu'implicitement un réalignement à la hausse est possible.
- La fourchette de  $\pm 2.25$  pour cent servira de référence pour l'évaluation. L'interprétation de la Banque est la suivante : si des interventions excessives ou des mesures hors marché doivent être utilisées pour ne pas s'écarter de cette fourchette, la mise en œuvre des critères pourrait être compromise. Si la fourchette n'est pas respectée, la Banque considère qu'un dépassement de la limite supérieure est davantage admis-

sible qu'un dépassement de la limite inférieure (voir l'annexe 3.A2, qui reprend le texte complet de l'interprétation de la Banque nationale tchèque).

L'évolution passée des fluctuations du taux de change donne une idée très approximative des difficultés qu'il peut y avoir à rester à un niveau proche de la parité centrale. Le graphique 3.3 indique, pour chaque valeur du taux de change en fin de trimestre, le nombre de trimestres où le taux se maintient dans la limite de 2.25 pour cent du taux initial. On voit bien que ces dernières années le taux de change n'est jamais resté longtemps dans la marge de 2.25 pour cent, de sorte que la Banque centrale ne pourra probablement pas s'en tenir à sa politique habituelle de ciblage de l'inflation et ne pourra pas être assurée que le taux de change se rapproche de la parité centrale fixée lors de l'entrée dans le MCE II.

Néanmoins, les fluctuations passées du taux de change ne sont bien entendu qu'un indicateur inexact des problèmes de politique monétaire susceptibles de se poser, car la dynamique de l'inflation et des taux de change sera différente dans le cadre du MCE II. En particulier, l'annonce d'un cours pivot peut contribuer à lisser les fluctuations de la monnaie. De plus, les variations de la couronne, au moins depuis deux ans, sont plus faibles que celles des monnaies de certains des futurs membres de la zone euro, notamment la Hongrie et la Pologne<sup>5</sup>. Dans cette perspective, il semble probable que les autorités tchèques auront moins de problèmes que d'autres pays pour respecter le critère de taux de change.

Graphique 3.3. Fourchette de 2.25 pour cent et évolution passée des taux de change



1. Les taux sont ceux du dernier jour de chaque trimestre. Une hausse (baisse du taux) dénote une appréciation. Source : Eurostat; calculs de l'OCDE.

## Notes

1. Le rapport annuel sur la préparation de l'économie tchèque à l'entrée dans le MCE II et à l'adhésion à la zone euro comprendra deux parties. La première évaluera les progrès vers le respect des critères de Maastricht et vers la convergence nominale. La seconde examinera les progrès dans l'alignement de l'économie tchèque sur l'économie de la zone euro et couvrira un large éventail de questions d'alignement structurelles et conjoncturelles.
2. On reproche souvent au critère de taux d'intérêt du traité de Maastricht d'être un indicateur imparfait de l'attachement d'un pays à la stabilité des prix, en constituant peut-être davantage un indicateur des attentes des marchés quant à la probabilité d'adoption de l'euro.
3. Jusqu'à une période récente, la Banque nationale tchèque retenait expressément comme éléments ne relevant pas de sa responsabilité les facteurs suivants :
  - les fortes variations des prix mondiaux des matières premières, de l'énergie et des autres produits de base;
  - les fortes fluctuations du taux de change de la couronne sans lien avec les paramètres fondamentaux de l'économie intérieure et la politique monétaire intérieure;
  - les modifications marquées des conditions de la production agricole ayant une incidence sur les prix;
  - les modifications des prix administrés dont l'impact sur l'inflation dépasse 1½ point de pourcentage ;
  - les modifications importantes des impôts indirects.
4. Mais en fait la BCE n'est pas strictement obligée d'intervenir lorsqu'une monnaie du MCE II atteint la limite de la fourchette de 15 pour cent. Les interventions sont en principe automatiques et illimitées sauf si, pour reprendre une source officielle de la BCE, « elles entrent en conflit avec l'objectif premier de stabilité des prix dans l'État membre ou dans la zone euro » (BCE, 2003).
5. Les différences de volatilité entre les monnaies du Groupe de Visegrad peuvent être illustrées par l'écart type du taux de change mensuel par rapport à l'euro depuis environ 2 ans. Pour la couronne tchèque et la couronne slovaque, l'écart type équivaut à un peu plus de 2 pour cent du taux de change moyen. Il est de l'ordre de 3½ pour cent pour le forint hongrois et légèrement supérieur à 6 pour cent pour le zloty polonais.



## Bibliographie

- BCE (2003), « Policy Position of the Governing Council of the European Central Bank on Exchange Rate Issues Relating to the Acceding Countries », document interne.
- BCE (2004), « The Acceding Countries' Strategies Towards ERM II and the Adoption of the Euro: an Analytical Review », Banque centrale européenne, *Occasional Paper Series*, n° 10, février.
- Banque nationale tchèque (2003a), « ERM II and the Exchange-rate Convergence Criterion; Information for the Czech Government », position paper by the Czech National Bank, juillet.
- Banque nationale tchèque (2003b), ERM II Membership – the View of the Accession Countries, *Working Paper*, n° 11/2003.
- Banque nationale tchèque (2004), *Inflation Report*, July 2004, Prague.
- Banque nationale tchèque et gouvernement tchèque (2003), *The Czech Republic's Euro-area Accession Strategy*, document interne.
- Commission européenne (2004), *Convergence Report 2004 – Technical Annex*, A Commission Services Working Paper.
- Egert, B., D. Ritzberger-Grünwald et M.A. Silgoner (2004), « Inflation Differentials in Europe: Past Experiences and Future Prospects », *Monetary Policy and the Economy*, Q1/04.
- Hochreiter, E. et G. Winckler (1995), The Advantage of Tying Austria's Hands: The Success of the Hard Currency Strategy; *European Journal of Political Economy*, vol. 11, pp. 83-111.
- Komárek, L., Z. Čech et R. Horváth (2003), « Czech National Bank, ERM II Membership - the View of the Accession », *CNB Working Paper Series*, n° 11.
- Kovacs, M. (dir.) (2002), « Investigating the Balassa-Samuelson Effects in CEC5 Countries in the Prospect of EMU Enlargement », *Hungarian Central Bank Working Paper*, n° 2002/5.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

*Annexe 3.A1***Les critères de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro\***

Les quatre critères de convergence sont exposés dans l'article 121 du traité sur la Communauté européenne. Ils sont le reflet du degré de convergence économique que les États membres doivent atteindre. Chaque État membre doit respecter les quatre critères pour pouvoir participer à la zone euro.

**Stabilité des prix**

Le traité dispose : « La réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix [...] ressortira d'un taux d'inflation proche de celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ».

Concrètement, le **taux d'inflation** d'un État membre donné ne doit pas dépasser de plus de 1½ pour cent celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix sur l'année précédant l'examen de la situation de l'État membre.

**Finances publiques**

Le traité stipule : « Le caractère soutenable de la situation des finances publiques [...] ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit public excessif [...] ».

Dans la pratique, la Commission, lors de l'élaboration de sa recommandation annuelle au Conseil des ministres des Finances, examine si la discipline budgétaire a été respectée en se basant sur deux valeurs de référence :

- **Déficit public annuel** : le rapport entre le déficit public annuel et le produit intérieur brut (PIB) ne doit pas dépasser 3 pour cent à la fin du précédent exercice budgétaire. Si ce n'est pas le cas, ce rapport doit avoir diminué de manière substantielle et constante, et avoir atteint un niveau proche de 3 pour cent (interprétation en tendance) ou, alternativement, rester proche de 3 pour cent tout en dépassant de manière exceptionnelle et temporaire ;
- **Dettes publiques** : le rapport entre la dette publique brute et le PIB ne doit pas dépasser 60 pour cent à la fin du précédent exercice budgétaire. Si ce n'est pas le cas, ce rapport doit avoir diminué suffisamment et s'approcher des 60 pour cent à un rythme satisfaisant (interprétation en tendance).

\* Texte repris du site Web de l'Union européenne, septembre 2003 : [www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25014.htm](http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25014.htm).

### Taux de change

Le traité prévoit : « le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du Système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre ».

L'État membre doit avoir participé au mécanisme de taux de change du Système monétaire européen sans discontinuer pendant les deux années précédant l'examen de sa situation, sans connaître de tensions graves.

En outre, l'État membre ne doit pas avoir dévalué sa monnaie (c'est-à-dire le cours pivot bilatéral de sa monnaie par rapport à la monnaie d'un autre État membre) de sa propre initiative pendant cette même période.

### Taux d'intérêt à long terme

Le traité dispose : « le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre [...] se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme ».

Pratiquement, les **taux d'intérêt nominaux à long terme** ne doivent pas excéder de plus de 2 pour cent ceux des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix (donc les mêmes que pour le critère de stabilité des prix). La période prise en considération est l'année précédant l'examen de la situation de l'État membre.

*Annexe 3.A2***Déclaration de la Banque nationale tchèque  
sur le critère de taux de change**

Le texte ci-après est repris de la page 3 du document publié par la Banque centrale en juillet 2003 concernant son interprétation des modalités que les autorités de l'UE mettront en œuvre pour évaluer les résultats en matière de taux de change (Banque nationale tchèque, 2003a) :

« La position actuelle des autorités européennes pour l'examen du critère de stabilité du taux de change peut être résumée comme suit (l'interprétation de la Banque nationale tchèque est indiquée entre parenthèses) :

- a) L'État membre doit avoir participé au MCE II pendant les deux années précédant l'examen de sa situation.
- b) Il ne doit pas y avoir eu de réalignement à la baisse du cours pivot pendant les deux années précédant l'examen (une réévaluation du cours pivot est possible implicitement).
- c) Selon l'interprétation actuelle de la Banque nationale tchèque et après consultation des autorités compétentes de l'UE et de la BCE, le respect du critère suppose que le taux de change ait été maintenu dans une marge de fluctuation de  $\pm 2.25$  pour cent (c'est-à-dire plus étroite que la marge standard) de part et d'autre du cours pivot du MCE II « sans tensions graves » (autrement dit, maintenir le taux de change dans la marge étroite de  $\pm 2.25$  pour cent à tout prix au moyen d'interventions excessives ou de mesures hors marché ne sera pas nécessairement considéré comme une réussite pour le respect du critère de stabilité du taux de change). Si le taux de change s'écarte de cette marge, il faut faire une distinction entre le dépassement de la limite supérieure et le dépassement de la limite inférieure (le dépassement de la limite supérieure étant implicitement plus admissible). Dans ce cas, il faut examiner la durée de l'écart, ses motifs ainsi que les taux d'intérêt et les mesures d'intervention au moment de l'écart. »

## 4. Améliorer la politique à l'égard des entreprises

La politique à l'égard des entreprises, qui a considérablement évolué depuis une dizaine d'années, est aujourd'hui à peu près comparable à celle que l'on observe dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Le régime d'imposition des sociétés comporte des avantages fiscaux ciblés privilégiant les régions les plus pauvres, tandis que les dépenses de R-D bénéficient d'un traitement favorable et que les petites et moyennes entreprises ont droit à des dégrèvements spéciaux. Les marchés sont placés sous la surveillance d'une autorité de la concurrence indépendante, qui bénéficie désormais du concours de la Commission européenne. Par ailleurs, l'État a réduit sa présence et son intervention dans les activités de production à des niveaux comparables à ce que l'on peut observer dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. En particulier, le secteur bancaire a été intégralement privatisé (et on y constate aujourd'hui une forte présence étrangère) et des systèmes ont été mis en place pour encourager le développement d'industries de réseau concurrentielles.

Par ailleurs, les autorités sont conscientes des problèmes particuliers que soulève, du point de vue du soutien aux entreprises, le rôle important des capitaux étrangers et des entreprises à capitaux étrangers dans l'économie. Compte tenu de la concurrence intense que les pays se livrent pour attirer les investissements directs étrangers, elles tiennent à soigner l'image internationale de la République tchèque en tant que destination d'investissement. En outre, des mesures sont prises pour favoriser les retombées positives du secteur extérieur vers le secteur intérieur, dans la mesure où le premier non seulement ouvre de nouveaux débouchés aux fournisseurs, mais expose le secteur intérieur aux meilleures pratiques.

Néanmoins, comme le fait ressortir le chapitre 1, un certain nombre de problèmes subsistent. En effet, on l'a vu au chapitre 2, en dépit des nouvelles réductions programmées, le taux de l'impôt sur les sociétés va sans doute rester relativement élevé par comparaison avec les principaux pays se trouvant dans une situation comparable, comme la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. Le présent chapitre examine tout d'abord trois domaines dans lesquels un environne-

ment réglementaire adéquat est indispensable pour stimuler la croissance de la productivité : les procédures de faillite, les démarches administratives liées à la création d'entreprises et la corruption. Cet examen sera suivi d'un aperçu des mesures expressément destinées à faciliter l'activité d'entreprise. La dernière partie du chapitre fait le point des progrès réalisés vers la mise en place de marchés concurrentiels dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie. Une évaluation des politiques menées par les autorités est présentée de façon synthétique dans l'encadré 4.1.

## **Les restructurations d'entreprises se heurtent à un environnement juridique inadapté**

### ***Faillites : des progrès dans la voie d'un système plus satisfaisant***

Les déficiences de la législation en matière de faillites nuisent à la croissance de la productivité. En effet, des entreprises peu performantes parviennent à rester en activité et, même lorsqu'elles sont fermées, leurs actifs peuvent être bloqués par de longues procédures judiciaires<sup>1</sup>. Les procédures de faillite contribuent largement au démembrement des actifs, de même que le cadre de gouvernement d'entreprise qui, d'après certaines analyses, ne permet pas de sévir efficacement contre les transactions entre parties liées et d'autres activités menées dans un but intéressé<sup>2</sup>. La législation actuelle en matière de faillites présente trois principaux défauts :

- Les débiteurs peuvent assez facilement retarder le début de la procédure et mettre à profit ce délai pour procéder au démembrement des actifs. La loi sur les faillites et les concordats (adoptée en 1991) stipule que les débiteurs doivent informer les tribunaux en cas d'insolvabilité et fournir les états financiers de la société. Cependant, les débiteurs ne prennent guère de risque en faisant traîner les choses, car les poursuites qui aboutissent sont rares dans la mesure où il est difficile de prouver qu'il y a manquement délibéré à des obligations comptables et déclaratives. En cas de démembrement d'actifs, les débiteurs font souvent valoir que les états financiers ont été « égarés ». Le défaut de présentation des états financiers entraîne une amende de 50 000 couronnes seulement, mais une peine de prison est possible s'il est prouvé que les états financiers ont été dissimulés ou détruits<sup>3</sup>.
- Si une entreprise est déclarée insolvable, elle finit invariablement par être liquidée. En d'autres termes, les tentatives visant à remettre une entreprise sur pied grâce à des restructurations, améliorant ainsi les perspectives des créanciers, sont rares. Les tribunaux ne sont généralement pas favorables aux demandes de concordat (restructurations qui laissent en place les débiteurs, sous réserve de certaines restrictions et d'une mise sous tutelle). Par ailleurs, les restructurations par voie de

#### Encadré 4.1. **Analyse de l'environnement dans lequel opèrent les entreprises**

##### **Environnement juridique**

- Un **projet de loi sur les faillites** vise à remédier aux principaux problèmes de la législation actuelle. La priorité devrait être donnée à sa mise au point définitive et à sa présentation au Parlement en vue de son adoption.
- L'accélération de la procédure d'**enregistrement des entreprises** que laissent espérer les dispositions législatives en cours d'adoption est tout à fait opportune, et il faut éviter de retarder encore les réformes.
- De nouvelles mesures pourraient se révéler nécessaires pour faire reculer la corruption et les projets tendant à instituer des **tests d'intégrité** et à mettre en place un **système de témoin de l'accusation** sont les bienvenus. Un allègement de la réglementation et des formalités administratives contribuerait aussi à réduire les possibilités de corruption et les incitations à pratiquer la corruption.

##### **Aides ciblées en faveur des entreprises**

- La nomination d'un vice-Premier ministre chargé de coordonner la politique de croissance et le regroupement de toutes les **aides ciblées en faveur des entreprises sous l'égide d'un seul organisme** vont dans la bonne direction, de même que la création d'un conseil consultatif sur la politique à l'égard des entreprises.
- Il conviendrait d'examiner de façon critique l'**efficacité économique des aides financières ciblées** en faveur des entreprises et les décideurs devraient également intégrer à leurs stratégies des mesures générales destinées à améliorer l'environnement réglementaire.
- Les **obstacles à la création d'entreprises par des universitaires devraient être levés** de manière à permettre davantage à ces derniers de participer à la gestion directe des applications commerciales de la recherche scientifique et technique et d'y avoir un intérêt financier.
- Le calendrier concernant le démantèlement du **programme de soutien à la sidérurgie**, convenu avec la Commission européenne, va dans la bonne direction et les autorités ne devraient plus chercher à développer ce secteur. Les aides versées aux **entreprises minières et sidérurgiques** au titre des indemnités de licenciement et des indemnités forfaitaires de maladie devraient exclusivement servir à faciliter la fermeture des entreprises et non être utilisées pour maintenir en activité des entreprises non viables.

##### **Industries de réseau : télécommunications et énergie**

- Il importe que l'organisme de réglementation s'efforce davantage d'adopter et de mettre en œuvre des réglementations propres à créer un environnement plus concurrentiel dans les **marchés des télécommunications**. Le dégroupage de la boucle locale doit se généraliser, en particulier dans la mesure où les tarifs de l'Internet en dépendent très largement.

Encadré 4.1. **Analyse de l'environnement dans lequel opèrent les entreprises** (suite)

- Il faudra continuer de faire preuve de vigilance à l'égard des tendances monopolistiques dans le **secteur de l'électricité** et préserver l'indépendance et les pouvoirs juridiques des régulateurs, s'agissant en particulier de la détermination de critères de qualité pour les services offerts.
- Dans le **secteur du gaz**, l'application de la loi modifiée sur l'énergie est de nature à induire un élargissement très souhaitable de l'accès au marché. Il convient néanmoins de suivre les effets de la loi et de prendre de nouvelles mesures si le niveau de concurrence reste faible.

faillite (restructuration impliquant la reprise de l'entreprise par un syndic) aboutissent rarement, en partie parce que le démembrement d'actifs laisse souvent les entreprises sans perspective viable.

- La plupart des procédures en cours ont dépassé la première phase, à savoir la décision de déclarer ou non une entreprise en faillite. En revanche, les suites sont souvent longues, en particulier dans le cas le plus courant de la liquidation.

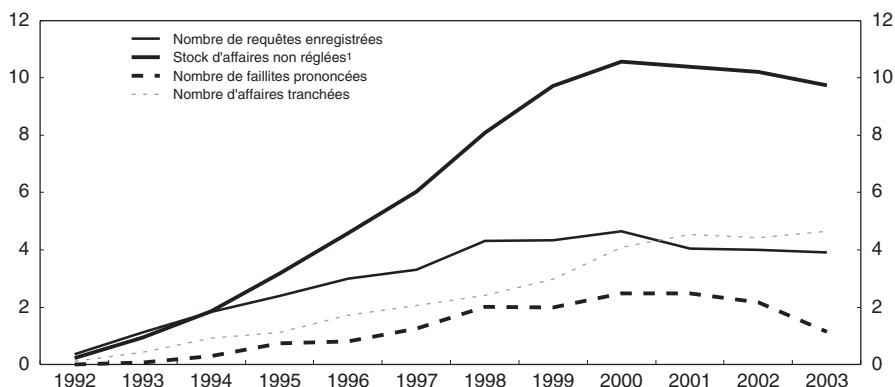
Il y a plusieurs années déjà que les autorités sont conscientes des problèmes soulevés par la législation en matière de faillites, et des solutions ont été recherchées au moyen de modifications de la loi sur les faillites et les concordats. La modification la plus récente, qui date de mai dernier, vise à éviter que les procédures soient différées de façon excessive. Or, il semblerait qu'avant même que cette modification prenne effet, le nombre d'affaires en suspens se soit stabilisé et qu'il soit maintenant en légère diminution (graphique 4.1). Il n'en demeure pas moins qu'un grand nombre de procédures sont en suspens et que beaucoup le sont depuis un certain temps.

Il y a longtemps que les autorités envisagent l'adoption d'une nouvelle loi sur les faillites; de fait, la précédente *Étude* donnait des détails sur une nouvelle loi qui était en préparation mais qui n'a pas ensuite été approuvée par le Parlement. À l'heure actuelle, les perspectives d'adoption d'une nouvelle loi par le Parlement semblent plus favorables. Un projet de loi a été préparé et des réunions ont eu lieu avec les groupes intéressés durant l'été 2004, des consultations ministérielles formelles étant prévues pour fin novembre.

Le projet de loi sur les faillites tente de remédier aux principaux problèmes de la législation en vigueur; priorité devrait donc être donnée à sa mise au



Graphique 4.1. **Nombre de procédures de faillite engagées et réglées**  
Milliers



1. Affaires dans lesquelles, tandis que la faillite a été ou non décidée, d'autres procédures sont en cours.  
Source : Ministère de la Justice.

point définitive et à sa présentation au Parlement, de façon à ne plus différer la réforme dans ce domaine. Le projet de loi propose de remédier de la manière suivante aux problèmes évoqués ci-dessus :

- Les entreprises seront encouragées à se déclarer en faillite par un certain nombre de mécanismes. Contrairement à ce qui a lieu dans le système actuel, les débiteurs auront la possibilité de demander à bénéficier d'une période de protection de trois mois, qu'ils déclarent eux-mêmes leur insolvabilité ou qu'elle soit déclarée par les créanciers<sup>4</sup>. Par ailleurs, les entreprises pourront se déclarer en faillite « imminente », situation dont elles pourront sortir à tout moment mais qui leur donnera aussi du temps pour présenter un projet de réorganisation (voir plus loin). L'intérêt de cette formule pour les débiteurs tient au fait qu'il est sans doute préférable de prendre l'initiative d'une proposition de réorganisation plutôt que de différer la déclaration d'insolvabilité, laquelle donnera en général davantage de pouvoir aux créanciers. La nouvelle loi offre aussi la perspective de procédures plus rapides lorsque le débiteur se déclare en situation d'insolvabilité, étant donné que le tribunal doit se prononcer sur l'existence de cette insolvabilité dans un délai de 15 jours. Normalement, la personne présentant une déclaration d'insolvabilité peut aussi soumettre une proposition en vue de remédier à cette situation, c'est-à-dire que le tribunal peut non seulement déterminer s'il y a effectivement insolvabilité, mais aussi approuver la solution proposée.

- Des possibilités de « réorganisation » suivant les modalités qui existent aux États-Unis et en Allemagne seront mises en place. Ce système permettra à un juge (sur la base des informations fournies par les créanciers et les débiteurs) d'imposer un échéancier de remboursement partiel de la dette qui, s'il est respecté, aboutira à l'annulation de la dette restante. L'introduction de cet autre remède aux difficultés financières des entreprises devrait accroître leurs chances d'être remises à flot. Cela devrait contribuer à protéger les intérêts des créanciers et inciter davantage les débiteurs à se déclarer en faillite plutôt que de procéder au démembrement des actifs.
- Le nouveau projet de loi vise aussi à favoriser les créanciers sur d'autres plans. En particulier, ceux-ci auraient davantage d'influence sur le choix de la solution retenue, sur la désignation du syndic et sur la surveillance de celui-ci. Il faut noter que les autorités entendent renforcer le rôle des créanciers dans la désignation du syndic avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les faillites, grâce à un amendement de la loi actuelle.

Le projet de loi ne met guère l'accent sur la réduction de la durée des procédures, mais on espère que l'amélioration des procédures inscrite dans la nouvelle loi contribuera à accélérer le processus. Les données les plus récentes indiquent déjà une certaine diminution de la durée des procédures, preuve que les précédents efforts des autorités se révèlent payants. En outre, la nouvelle loi propose la mise en place d'un registre électronique sur l'insolvabilité, ce qui devrait contribuer à réduire les retards dans les procédures.

### ***Les démarches administratives en vue de la création d'une entreprise sont complexes***

Les démarches administratives nécessaires pour la création d'une entreprise sont réputées longues et complexes. D'après des indicateurs établis par la Banque mondiale, ces démarches sont relativement nombreuses et longues au regard de la moyenne des pays de l'OCDE, même s'il est difficile d'affirmer qu'il existe d'importantes différences avec des pays comparables comme la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie<sup>5</sup>. Les résultats préliminaires d'une compilation récente d'indicateurs structurels réalisée par l'OCDE confirment à peu près l'analyse de la Banque mondiale. Il est intéressant de noter que, au moins d'après les indicateurs de la Banque mondiale, les problèmes soulevés par la création d'une entreprise tiennent exclusivement à la durée et à la lourdeur des démarches administratives; les coûts directs de la création d'une entreprise, en termes de droits administratifs et d'apports de fonds propres, ne sont pas particulièrement élevés.

L'inscription au registre du commerce est l'aspect le plus largement critiqué des mesures imposées lors de la création d'une entreprise (les démarches qu'elle implique sont décrites de façon détaillée à l'annexe 4.A1). Toutes les

entreprises, à l'exception des entreprises individuelles, doivent être inscrites au registre du commerce et cette inscription est réputée complexe et longue. Les décisions des tribunaux ne sont pas toujours cohérentes, les documents à produire ne sont pas toujours clairement définis et il semblerait que, dans certains cas, le tribunal compétent soit excessivement pointilleux. En outre, la complexité des démarches conduit souvent les tribunaux à demander des corrections ou des compléments d'information<sup>6</sup>.

Un certain nombre de mesures ont été prises pour aider les entreprises à se faire inscrire au registre du commerce. En particulier, le ministère de la Justice, conjointement avec l'organisation non gouvernementale *Transparency International*, a établi des modèles de demandes d'immatriculation. Le ministère de la Justice fait aussi observer que l'arriéré des demandes d'inscription au registre du commerce est revenu de 30 000 en 1998 à quelque 15 000 au début de 2004. S'appuyant sur des propositions présentées initialement en 2003, un nouveau projet de loi sur l'inscription au registre du commerce a été préparé au milieu de 2004 dans le but de standardiser les formulaires et de mettre en place un système électronique de dépôt des demandes. Cela devrait contribuer à réduire les retards dus au renvoi des formulaires incomplets. Il est également prévu de raccourcir le délai de traitement des demandes normales (15 jours à l'heure actuelle), de simplifier leur vérification, de réduire le nombre de participants au processus de demande d'inscription et de ne plus exiger que l'inscription s'accompagne d'une décision d'un tribunal. La perspective d'une accélération de la procédure d'enregistrement est tout à fait opportune, et il faut éviter de retarder encore les réformes

Le système de licences commerciales est également cité comme une source de problèmes et de retards pour les personnes qui souhaitent créer une entreprise. La plupart des activités commerciales doivent faire l'objet d'une autorisation, et les conditions dans lesquelles celle-ci est accordée varient suivant l'activité. Un guichet unique, permettant de demander simultanément l'inscription au registre du commerce et l'attribution d'une licence commerciale, permettrait d'alléger les lourdeurs administratives, et a été envisagé par les autorités, mais il ne s'agit pour l'instant que d'une perspective à long terme.

D'une manière générale, les guichets uniques sont limités, mais certaines initiatives sont actuellement prises pour remédier à cette situation. En juillet 2004, des propositions élaborées par le Conseil pour le développement de l'environnement des entreprises, de création récente, ont été présentées au gouvernement. Ces propositions visent à mettre en place des systèmes intégrés d'information et de demande d'autorisation, ainsi qu'un réseau d'environ 200 bureaux. Le dispositif proposé vise à favoriser la création d'entreprises individuelles et de sociétés, à faciliter les demandes d'inscription au registre du commerce et les demandes de licence commerciale et à fournir des informations sur les demandes de mesures de soutien ciblées, ainsi que des services de

conseil et d'assistance généraux (voir plus loin). Ces initiatives en vue de la mise en place d'un guichet unique à l'intention des entreprises vont dans la bonne direction et doivent être menées à bien.

### ***Corruption : les dernières initiatives***

D'après des évaluations réalisées par des organismes internationaux et par les autorités tchèques, la corruption pose un réel problème. Par exemple, d'après un rapport du Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe, 2003), la corruption constitue un problème sérieux. Cette analyse est corroborée par le Rapport régulier de 2003 de la Commission européenne, et les indicateurs quantitatifs de corruption donnent généralement la même impression. En comparaison des autres pays de l'OCDE, la République tchèque occupe un rang médiocre ; c'est le cas, par exemple, dans un classement en fonction de l'indicateur général de corruption de la Banque mondiale<sup>7</sup>. Cependant, il convient de souligner que la République tchèque se trouve dans une position beaucoup moins défavorable si on la compare à un échantillon plus large de pays. Par exemple, dans le contexte d'un groupe de pays d'Europe de l'Est, elle est l'un des mieux placés d'après une enquête récente de la Banque mondiale sur la corruption dans les pays en transition (Banque mondiale, 2004b)<sup>8,9</sup>.

Les politiques mises en œuvre pour réduire la corruption s'appuient sur un ensemble de mesures adoptées en 1999, se traduisant par des réformes législatives et organisationnelles, des activités de formation et de promotion dans les médias et des activités de coopération internationale. En particulier, le ministère de l'Intérieur s'est engagé à établir un rapport annuel sur la corruption. En 2002, des mesures supplémentaires ont été prises, notamment afin de faciliter l'accès aux dossiers fiscaux en cas d'enquête de police. Par ailleurs, des fonctionnaires des impôts se sont joints à des équipes spéciales anticorruption du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances pour obtenir le versement de dommages-intérêts en cas d'activités criminelles, ainsi que pour la mise au jour et le recouvrement des arriérés d'impôts. Sur le plan organisationnel, des changements ont eu lieu en 2003 avec le regroupement des unités anticorruption de la police.

En dépit d'efforts constants de renforcement des mesures anticorruption, le ministère de l'Intérieur ne constate guère de progrès. D'après son rapport annuel de 2003 sur la corruption, peu de résultats ont été obtenus et la corruption demeure un problème sérieux dans d'importants domaines comme l'administration publique, la police, la santé, le système bancaire et le système judiciaire, ainsi que dans la sphère politique<sup>10</sup>. Le ministère a créé depuis lors une commission anticorruption, chargée de détecter les actes de corruption internes, et des numéros de téléphone et adresses électroniques pour la plupart des ministères ont été mis à la disposition des citoyens pour leur permettre de dénoncer des tentatives de corruption<sup>11</sup>.

Pour la période à venir, il est prévu d'instituer des « tests d'intégrité » pour certains agents de la fonction publique. Le gouvernement a été saisi au milieu de 2004 d'une proposition concernant la mise en place d'un système de contrôle de la situation financière personnelle des agents de la fonction publique, des membres des forces de sécurité et des forces armées, des juges, des procureurs et des agents des entités autonomes et des organismes à financement public tels que le Fonds pour la propriété de l'État, au moyen d'une déclaration triennale obligatoire de leurs avoirs. Les employeurs analyseront ces déclarations et signaleront les cas suspects aux autorités financières ou aux autorités de justice.

Il est par ailleurs prévu de mettre en place un système de « témoin de l'accusation », dont l'absence limite les pouvoirs du procureur dans les affaires de corruption importantes. Ce dispositif sera intégré au nouveau code pénal qui est en cours de préparation et devrait entrer en vigueur en 2006. Il permettra de cesser les poursuites contre une personne si celle-ci fournit des informations pouvant contribuer significativement à la détection d'un délit grave. Pour bénéficier de cette protection, la personne devra reconnaître le délit pour lequel elle est poursuivie, renoncer à tout avantage financier en découlant et verser des dommages-intérêts.

Les tests d'intégrité et le système de témoin de l'accusation qu'il est prévu de mettre en place vont dans la bonne direction, mais d'autres mesures seront sans doute nécessaires pour faire reculer la corruption<sup>12</sup>. Un allègement de la réglementation et des formalités administratives contribuerait aussi à réduire les possibilités de corruption.

### **Les dispositifs de soutien ciblé en faveur des entreprises sont très répandus**

Des mesures positives ont été prises sur le plan de l'administration de la politique à l'égard des entreprises, ainsi que pour faciliter l'élaboration de nouvelles propositions. Un poste de vice Premier ministre a été créé en vue de renforcer la coordination de la politique de croissance; à l'heure actuelle il est occupé par l'ancien directeur de CzechInvest. De plus, en janvier 2004, un nouvel organisme, l'Agence pour le développement de l'investissement et de l'entreprise, chargée de fournir un appui aux entreprises grandes et petites (internationales comme nationales), a été créé par fusion de CzechInvest, de l'Agence pour le développement des entreprises (ARP) et de l'Agence pour le développement de l'industrie (CzechIndustry). Le nouvel organisme conserve l'appellation CzechInvest. Par ailleurs, un organe consultatif, le Conseil pour le développement de l'environnement des entreprises, a été constitué. Ce Conseil, composé de représentants du secteur public et du secteur privé et d'agents de la fonction publique, est chargé de soumettre des propositions au gouvernement. Il était effectivement souhaitable de regrouper tous les dispositifs de soutien ciblé en faveur des entreprises au sein d'un seul et même organisme, et le nouveau

Conseil consultatif devrait, à condition que sa composition soit bien équilibrée, apporter une contribution positive à l'élaboration des politiques.

On reproche généralement aux aides ciblées en faveur des entreprises, et pas uniquement en République tchèque, de donner lieu à nombre relativement important de dispositifs de soutien financier dont les conséquences budgétaires à court ou à long terme et l'efficacité dans le renforcement de la croissance économique ne sont pas évaluées de façon adéquate, que ce soit individuellement ou collectivement. En outre, l'OCDE estime que, d'une manière générale, les aides aux entreprises prennent trop souvent la forme d'un soutien financier spécifique, aux dépens de mesures destinées à améliorer l'environnement réglementaire dans lequel opèrent les entreprises (OCDE, 2003 et annexe 4.A2). Les initiatives récemment prises pour remédier aux problèmes qui se posent dans les domaines des faillites et de l'inscription au registre du commerce témoignent de la volonté des autorités tchèques responsables de la politique à l'égard des entreprises de tenir dûment compte de l'aspect réglementaire, et il convient donc de persévérer dans cette voie. Une analyse critique de l'ensemble des différents dispositifs de soutien financier permettrait aux décideurs de mieux orienter la politique à l'égard des entreprises.

### ***Soutien à l'investissement dans les industries manufacturières et dans certains secteurs de services***

Eu égard aux règles internationales concernant l'investissement international (notamment les règles de l'UE relatives aux aides d'État), les pays très tributaires de l'IDE, comme la République tchèque, ont tendance à recourir largement à des mesures fiscales et à des subventions ciblées pour attirer les investisseurs. Les aides spécifiques en faveur des gros investisseurs relèvent de la loi sur les incitations à l'investissement. La pierre angulaire du système est constituée par une exonération d'impôt dont la durée peut atteindre 10 ans (encadré 4.2) et qui contribue à un taux effectif d'imposition des sociétés inférieur à son taux nominal<sup>13</sup>. L'entrée dans l'Union européenne a obligé les autorités à modifier cette loi. En particulier, la réglementation européenne relative aux aides d'État a été prise en compte et les pouvoirs d'inspection concernant les aides publiques ont été transférés de l'Office antimonopole à la Commission européenne.

Un programme destiné à promouvoir les activités de haute technologie (développement de produits et de procédés, par exemple) et les services aux entreprises (sièges et centres d'appel, par exemple) a été mis sur pied en 2004, à la suite de dispositifs similaires instaurés en 2002. Il offre des subventions au titre des investissements ou des salaires, mais à la condition que des emplois soient créés. Un programme spécial de subventions à l'emploi en faveur du secteur manufacturier et de certaines activités de services venant s'implanter dans des régions lourdement touchées par le chômage a également été lancé en 2004 (encadré 4.2).

#### Encadré 4.2. **Soutien ciblé en faveur des industries manufacturières et de certaines activités de services**

Trois programmes offrent des subventions à l'investissement ou des avantages fiscaux et des subventions à la création d'emplois et à la formation en faveur des activités manufacturières et de certaines activités de services. Le niveau de ce soutien et les conditions dans lesquelles il peut être attribué dépendent du niveau du chômage dans la région concernée, conformément au régime de l'UE en matière d'aides d'État. Le montant total des aides ne peut dépasser les limites fixées par les règles de l'UE en matière d'aides d'État. Dans la région de Prague, le soutien aux grandes entreprises ne peut dépasser 20 pour cent de la valeur de l'investissement, tandis que dans le reste du pays, la limite se situe entre 46 et 50 pour cent. Des limites un peu plus élevées sont appliquées dans le cas des petites et moyennes entreprises (encadré 4.3).

##### **Soutien aux industries manufacturières**

En vertu de la loi n° 72/2000 sur les incitations à l'investissement, un soutien peut être fourni aux activités de production existantes et en vue de l'expansion de la production.

Les principales incitations prennent les formes suivantes :

- **Allégement de l'impôt sur les sociétés.** Exonération totale d'impôt pour les nouvelles entreprises et exonération partielle pour les entreprises en phase d'expansion. Les deux catégories d'exonérations peuvent être accordées pour une durée allant jusqu'à 10 ans.
- **Subventions à la création d'emploi.** Jusqu'à 200 000 couronnes par salarié, suivant le taux de chômage enregistré dans la région.
- **Subventions à la formation et à la reconversion.** Jusqu'à 35 pour cent des coûts de formation dans les régions où le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale.

Les principaux critères d'attribution sont les suivants :

- Investissement d'un montant minimum de 100 à 200 millions de couronnes, suivant le taux de chômage régional. L'investissement doit être financé pour moitié au moins sur les fonds propres des investisseurs.
- Au moins 40 pour cent de l'investissement doivent être consacrés à l'achat de machines.

##### **Soutien aux « centres technologiques » et aux services à l'intention des entreprises**

Ce soutien s'inscrit dans le contexte du programme-cadre de soutien aux centres technologiques et aux services aux entreprises; il est accordé depuis février 2004 et fait suite à deux dispositifs instaurés en 2002. Le soutien aux « centres technologiques » vise des activités de haute technologie comme le développement de produits manufacturés et de procédés. L'assistance aux services aux entreprises concerne diverses activités comme les sièges d'entreprise et les centres d'appel.

#### Encadré 4.2. **Soutien ciblé en faveur des industries manufacturières et de certaines activités de services** (suite)

Les principales formes de soutien sont les suivantes :

- **Subvention au titre des coûts** (jusqu'à 50 pour cent). Les coûts pris en charge peuvent représenter la valeur de l'investissement en actifs fixes corporels et incorporels acquis au cours des cinq premières années ou la valeur de deux années de salaire des salariés employés au cours des trois premières années.
- **Subvention à la formation et à la reconversion.** Subvention pouvant représenter jusqu'à 35 pour cent des coûts de formation spécialisée et 60 pour cent des coûts de formation générale. Subvention maximum de 100 000 ou 150 000 couronnes pour chaque poste suivant le nombre de postes créés.

Les principaux critères d'attribution sont les suivants :

- Investissement minimum de 15 millions ou 30 millions de couronnes, suivant l'activité (15 millions pour le développement de logiciels et 30 millions pour les centres d'appel). La moitié au moins de l'investissement doit être autofinancée.
- Un minimum de 15 ou 30 emplois nouveaux doivent être créés, suivant l'activité.

#### **Soutien à la création d'emplois dans les régions à fort chômage**

Ce soutien, qui s'inscrit dans le cadre du programme de soutien à la création d'emplois en faveur des régions les plus touchées par le chômage, existe depuis juin 2004. Le programme permet aux activités manufacturières et à certaines formes de services aux entreprises de bénéficier de subventions à la création d'emplois et à la formation moyennant des conditions d'attribution moins restrictives que ci-dessus, si les activités sont situées dans des régions où le taux de chômage dépasse 14 pour cent.

Les principales formes de soutien sont les suivantes :

- **Subventions à la création d'emplois.** Jusqu'à 200 000 couronnes par salarié, le montant total de la subvention ne devant pas dépasser 50 pour cent de la valeur de deux années de salaire (65 pour cent dans le cas des petites et moyennes entreprises).
- **Soutien financier à la formation et à la reconversion des salariés.** Jusqu'à 35 pour cent des coûts de formation dans la région – 30 000 couronnes au maximum par salarié.

Les principaux critères d'attribution sont les suivants :

- Investissement minimum de 10 millions de couronnes, dont la moitié financée sur fonds propres.
- Création de 10 emplois au moins.

Source : Site Web de CzechInvest.



### **Soutien en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)**

Les mesures ciblées en faveur des PME n'ont pas subi de changements fondamentaux ces derniers temps, mais certaines dispositions budgétaires récentes pourraient influencer sur le comportement des PME. Ces dernières peuvent bénéficier d'aides financières générales sous forme de garanties et de prêts à des conditions préférentielles. Il existe aussi un grand nombre de programmes plus ciblés (encadré 4.3). Les modifications récemment apportées à la fiscalité des entreprises auront sans doute des effets variables. D'un côté, les taux de l'impôt sur les sociétés ont été réduits (chapitre 2). De l'autre, un nouvel impôt minimum a été institué et le seuil de chiffre d'affaires pour l'assujettissement à la TVA a été abaissé (il était relativement élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE). Il semblerait que les travailleurs indépendants soient défavorisés par ces changements : au début de 2004, l'enquête sur la population active a mis en évidence une augmentation rapide du nombre de travailleurs indépendants s'inscrivant au chômage, mais cette observation doit encore être confirmée par ailleurs. Il est sans doute à craindre que les modifications de la fiscalité incitent davantage de travailleurs indépendants à entrer dans le secteur informel.

Le gouvernement a l'intention de renforcer le soutien aux PME dans le cadre d'une « stratégie pour l'innovation ». Jusqu'ici, il n'y a pas eu de stratégie d'ensemble dans ce domaine, bien que plusieurs aspects de la politique à l'égard des PME encouragent déjà l'innovation. Un plan a été diffusé dans les ministères, proposant une intensification de la coordination intra-gouvernementale et du soutien aux activités d'entreprise novatrices, ainsi que des mesures supplémentaires de soutien financier et d'assistance administrative. La stratégie vise aussi à renforcer l'orientation commerciale des recherches universitaires, domaine dans lequel un certain nombre d'obstacles semblent exister. En particulier, des obstacles législatifs empêchent les universitaires de créer une entreprise. De ce fait, dans bien des cas, les professeurs d'université ne peuvent exploiter les retombées commerciales de leurs recherches qu'en travaillant avec des entreprises préexistantes. Il faudrait éliminer les obstacles à la création d'entreprises par des universitaires afin que ces derniers puissent participer plus directement à la gestion des applications commerciales de la recherche scientifique et technique et y avoir un intérêt financier.

Il est probable que le crédit aux PME est limité par un manque d'information qui contribue à renforcer l'attitude déjà relativement prudente des banques commerciales. Le Registre central des crédits, créé en 2002, a permis d'améliorer la situation (annexe 4.A3). De surcroît, le Registre central des crédits publiera des indicateurs synthétiques de l'endettement des entreprises et de la qualité des créances en fonction des caractéristiques des entreprises. Cela devrait en particulier faciliter l'évaluation des entreprises qui empruntent pour la première fois, cas dans lequel l'absence d'antécédents de crédit empêche d'apprécier les risques.

### Encadré 4.3. Soutien aux petites et moyennes entreprises (PME)

La définition des PME utilisée pour l'attribution d'un soutien est fondée sur le nombre de salariés et la valeur de l'actif de l'entreprise. Une PME a moins de 250 salariés et une petite entreprise moins de 10 salariés. Les règles de l'UE limitent le soutien aux PME à 30 pour cent de la valeur de l'investissement dans la région de Prague et à 61-65 pour cent dans les autres régions.

Il y a deux dispositifs généraux de soutien financier. Ils sont tous deux administrés par le ministère du Commerce et de l'Industrie avec le soutien financier de la Banque de garantie et de développement tchéco-morave :

- « **Garanties** ». Garanties subventionnées sur les prêts de fonctionnement (subvention maximum de 3.5 millions de couronnes sur trois ans), garanties subventionnées sur les investissements en capital (subvention maximum de 0.25 million de couronnes par investissement) et souscription d'obligations en vue de la participation à des appels d'offres commerciaux (5 millions de couronnes au maximum).

- « **Crédit** ». Prêts à taux fixe dont le taux et la durée de remboursement dépendent de la région et des recommandations des services consultatifs du gouvernement dans le domaine des entreprises. La valeur maximum d'un prêt pouvant être subventionné est de 7 millions de couronnes.

Il existe en outre toute une série de dispositifs plus ciblés en faveur des PME :

- « **Amorçage** ». Prêts sans intérêt pouvant atteindre 1 million de couronnes pour les créateurs d'entreprise.
- « **Marché** ». Subventions au titre des frais d'homologation en vertu des normes environnementales de l'UE.
- « **Coopération** ». Subventions (d'une valeur maximum de 1.5 million de couronnes) en faveur de projets associant plusieurs PME dans les domaines des systèmes d'information, de la commercialisation et de la formation.
- « **Village** ». Subventions égales à 5 pour cent des intérêts sur les prêts bancaires en faveur des chefs d'entreprise dans les communes de moins de 3 000 habitants.
- « **Régénération** ». Subventions égales à 3 pour cent des intérêts sur les prêts bancaires en faveur des entreprises implantées dans des villes et villages ayant un intérêt historique et culturel reconnu.
- « **Spécial** ». Subvention de 4 000 couronnes par mois pendant une période pouvant aller jusqu'à quatre ans pour l'emploi de chaque personne venant d'un groupe défavorisé.
- « **Commercialisation** ». Subvention représentant 50 pour cent des frais de commercialisation (jusqu'à 100 000 couronnes), destinée à accroître les capacités d'exportation des PME.
- « **Services de conseil** ». Subventions au titre des services de conseil aux entreprises, prise en charge d'une partie des loyers et charges dans les centres d'affaires, aides à la formation des chefs d'entreprise, soutien spécial à l'association des femmes chefs d'entreprise.
- « **Services techniques** ». Subvention de 50 pour cent au titre des services techniques.

### ***Encourager la R-D et l'utilisation de hautes technologies***

Des objectifs ont été fixés pour ce qui est de l'aide publique à la R-D, mais ils n'ont généralement pas été atteints. Il est actuellement prévu de consacrer à ce secteur 0.58 pour cent du PIB en 2004 et 0.6 pour cent en 2006. Comme dans beaucoup d'autres pays, ce soutien prend en partie la forme d'avantages fiscaux en faveur des dépenses de R-D. Il devrait s'accroître avec le relèvement de l'abattement fiscal maximum sur les dépenses de R-D à 10 pour cent de la base d'imposition d'une entreprise à compter de janvier 2005 (chapitre 2). En outre, de nouveaux dispositifs ciblés ont été récemment mis en place. En particulier, le ministère de l'Industrie et du Commerce a lancé cette année trois programmes en faveur de la R-D : le programme « Impuls » vise à promouvoir la R-D sur les nouveaux matériaux, les produits industriels, les technologies manufacturières, les technologies de l'information et les systèmes de contrôle, « Tandem » vise à renforcer les liens entre les entreprises et la communauté scientifique et « Pokrok » offre un soutien financier aux établissements de recherche publics et privés au titre de la recherche sur les procédés et les matériaux, ainsi que sur l'énergie.

La législation relative aux brevets et aux marques commerciales a elle aussi évolué. De nouvelles dispositions concernant les conseils en brevets, prévoyant la création d'une chambre professionnelle des conseils en brevet dans le cadre de l'harmonisation avec la législation européenne, ont été approuvées en novembre 2003. Les dispositions relatives aux marques commerciales ont aussi été harmonisées avec les normes de l'UE et un nouveau projet de loi a été proposé dans le domaine des dessins et modèles industriels, dans le but d'encourager les demandeurs de brevets.

### ***Soutien à la sidérurgie et aux industries extractives***

Des aides sont toujours accordées aux industries extractives et à la sidérurgie. S'agissant de ce dernier secteur, la Commission européenne a autorisé la République tchèque à poursuivre son programme spécial jusqu'en 2006. Il a été convenu que le montant total des aides à la fin de ce programme ne devra pas dépasser 14.5 milliards de couronnes. La réduction progressive des aides convenue avec la Commission va dans la bonne direction et il ne faudra pas chercher à prolonger le programme. Le soutien direct en faveur du secteur des industries extractives comprend des aides à la liquidation financière de trois sociétés minières d'État et à la remise en état de l'environnement, pour un coût estimé à 11.5 milliards de couronnes sur la période 2004-2007<sup>14</sup>. Ces aides, qui ne sont pas considérées comme des aides publiques en vertu d'une décision de l'Office pour la protection de la concurrence économique, sont conformes au règlement de la CE sur les aides d'État aux charbonnages.

Une nouvelle forme de soutien indirect a récemment été apportée au secteur des industries extractives et sidérurgiques. En 2003 le gouvernement a

adopté des dispositions législatives permettant à l'État de verser des contributions financières aux entreprises pour leur permettre de financer les indemnités de licenciement et les indemnités forfaitaires de maladie. Dans le budget 2004, 1.7 milliard de couronnes a été affecté à ces versements au profit des industries extractives et 1.2 milliard de couronnes au profit de la sidérurgie. Ces dispositions sont considérées comme temporaires, mais aucune date n'a encore été fixée pour leur levée. Les versements ne sont pas considérés comme des aides publiques; les autorités tchèques font valoir que les sommes versées servent à couvrir des arriérés de sécurité sociale. Les versements au titre des indemnités de licenciement et de maladie en faveur des sociétés minières et sidérurgiques doivent exclusivement servir à faciliter la fermeture de ces entreprises, et non être utilisés pour maintenir en activité des entreprises non viables.

### **Les positions dominantes sont courantes dans les industries de réseau**

Le système de régulation et de supervision des industries de réseau est comparable à ceux qui existent dans de nombreux autres pays de l'OCDE; les questions de tarification et autres questions techniques sont traitées par des régulateurs sectoriels, tandis que la supervision et le contrôle de la concurrence relèvent de l'autorité de la concurrence (Office pour la protection de la concurrence économique). S'agissant plus particulièrement des télécommunications et de l'énergie, l'accès et les tarifs sont en cours de déréglementation, et dans de nombreux domaines un calendrier a été fixé pour de nouvelles réformes, notamment une déréglementation plus poussée des prix sur les marchés de détail du gaz et de l'électricité (des informations détaillées concernant ces secteurs et d'autres industries de réseau sont présentées à l'annexe 4.A4). En outre, une nouvelle loi sur les communications électroniques est soumise au Parlement et des dispositions législatives transposant les nouvelles directives européennes sont en cours d'élaboration pour le secteur de l'énergie<sup>15, 16</sup>.

Cependant, si des progrès notables ont été accomplis à bien des égards en ce qui concerne l'environnement juridique et réglementaire des industries de réseau, le développement de la concurrence sur de nombreux marchés des télécommunications, du gaz et de l'électricité est décevant. Cela tient dans en grande partie au fait que, dans de nombreux segments de chaque secteur, l'opérateur historique conserve une position dominante lui permettant d'écarter les concurrents potentiels ou de rendre la concurrence difficile dans la pratique. Dans une certaine mesure, cette situation est sans doute imputable au fait que les gouvernements successifs ont hésité à intensifier rapidement la concurrence de crainte que cela ne réduise les recettes qu'ils comptaient tirer des participations de l'État dans le capital de l'opérateur historique. Le problème va sans doute perdurer dans les télécommunications et l'électricité, où l'on recherche activement des acquéreurs pour les participations résiduelles de l'État. Dans les télécommunica-

tions, la vente de la part de 51 pour cent détenue par l'État dans Cesky Telecom est prévue pour 2005, tandis que dans le secteur de l'électricité la cession de la participation de 68 pour cent de l'État dans CEZ n'aura pas lieu avant 2007 (chapitre 2). Cet aspect du processus de privatisation ne signifie pas, bien entendu, qu'il ne doit pas se poursuivre, car le désengagement de l'État des industries de réseau réduit en fin de compte le risque de protection abusive de l'opérateur historique.

### **Télécommunications**

Dans les télécommunications, l'opérateur historique, Cesky Telecom, est parvenu à préserver son pouvoir de marché dans un certain nombre d'activités essentielles<sup>17</sup>. S'agissant des communications sur ligne fixe, des possibilités de sélection de l'opérateur appel par appel, de présélection de l'opérateur et de portabilité du numéro ont été offertes dès 2002. Cela étant, le marché de la téléphonie fixe reste dominé par Cesky Telecom<sup>18</sup>. Des dispositions législatives concernant le dégroupage de la boucle locale sont entrées en vigueur en 2003, mais l'opérateur historique est parvenu à en retarder la mise en application. En particulier, le contrat de dégroupage proposé par Cesky Telecom ne s'est révélé ni intéressant pour les autres opérateurs, ni totalement conforme à la loi sur les télécommunications. Bien que deux contrats de dégroupage de la boucle locale aient été signés en février 2004, le processus de dégroupage effectif a été jusqu'ici limité.

Bien que les réseaux de téléphonie mobile constituent une source de concurrence dans les communications vocales et qu'ils aient incontestablement accru leur part de marché, cette concurrence n'a pas encore provoqué de réduction notable des tarifs pratiqués par l'opérateur historique pour les appels sur ligne fixe<sup>19</sup>. Par exemple, les tarifs de Cesky Telecom à la minute sont restés constants depuis 2001 tant pour les appels locaux que pour les appels à longue distance, et l'abonnement mensuel a progressé de 60 pour cent (tableau 4.1)<sup>20</sup>. De surcroît, ils sont élevés. D'après une comparaison internationale de paniers de services téléphoniques offerts aux ménages et aux utilisateurs commerciaux, les tarifs tchèques restent nettement supérieurs à la moyenne OCDE (graphique 4.2). Alors que les tarifs de détail sont restés à des niveaux élevés, les redevances d'interconnexion à la charge des compagnies téléphoniques ont baissé de plus de 50 pour cent depuis 2001<sup>21</sup>. La concurrence va sans doute s'accroître avec la simplification de l'accès au marché, la suppression des frais de dossier pour les particuliers et la portabilité des numéros en téléphonie mobile, autant de dispositions qui devraient être intégrées à la nouvelle loi sur les communications électroniques.

L'un des principaux problèmes, dans le domaine des télécommunications, tient au fait que les tarifs de l'Internet sont élevés et les vitesses de connexion

Tableau 4.1. **Tarifs de l'opérateur historique pour les appels locaux et à longue distance<sup>1</sup>**  
CZK/mn, hors TVA<sup>2</sup>

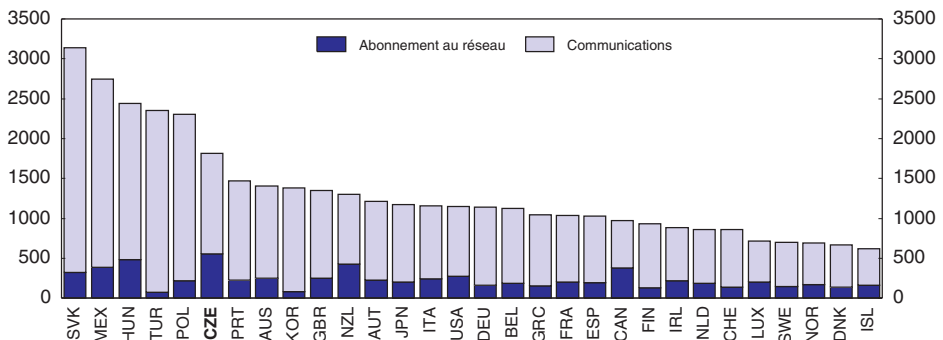
	Jan.-01 à jan.-02	Fév.-02 à août-03	Sept.-03 à déc.-03	Depuis jan.-2004
Locaux, heures de pointe	1.38	1.33	1.33	1.33
Locaux, heures creuses	0.76	0.67	0.66	0.66
Longue distance, heures de pointe	3.52	3.48	3.47	3.47
Longue distance, heures creuses	1.62	1.62	1.61	1.61
Longue distance, nuit	0.95	0.95	0.95	0.95
Tarif mensuel (en couronnes)	166.67	284.77	284.77	284.76

1. Plan de services « Home Standard » de Cesky Telecom.

2. Taux de la TVA : 5 pour cent jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ; ajustement de 5 à 22 pour cent au 1<sup>er</sup> janvier 2004, et de 22 à 19 pour cent au 1<sup>er</sup> mai 2004.

Source : Office tchèque des télécommunications.

Graphique 4.2. **Dépenses téléphoniques annuelles des petites entreprises, mai 2004<sup>1</sup>**  
USD PPA



1. TVA exclue. L'abonnement au réseau comprend les redevances de connexion et la location annuelle pour les services intérieurs sur ligne fixe. Le coût des communications prend en compte les appels intérieurs sur ligne fixe, les appels internationaux et les appels du réseau fixe vers des réseaux mobiles. Les estimations du coût des communications intérieures sont établies pour 3 600 appels par an et prennent en compte l'heure et le jour, la durée des appels et la distance.

Source : OCDE, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie (Division de la politique de l'information, de l'informatique et des communications) et Teligen.

souvent lentes, ce qui dissuade les ménages et les travailleurs d'améliorer leurs compétences en informatique et limite le développement des services en ligne. Ainsi, une comparaison des services à haut débit (512 Kbps) sur la base des données OCDE pour 2003 (dernière comparaison disponible) montre que les tarifs sont relativement élevés en République tchèque : ils sont à peu près les mêmes qu'en Hongrie et en Slovaquie, mais beaucoup plus élevés qu'en Pologne et aux États-Unis (tableau 4.2). En pouvoir d'achat, les tarifs des services d'accès à l'Internet sont plus de deux fois plus élevés que dans les autres pays européens. Bien que l'autorité de régulation se soit efforcée de développer l'offre de forfaits d'accès à l'Internet, la concurrence est encore insuffisante. Par exemple, l'opérateur du réseau, Cesky Telecom, est apparemment parvenu à empêcher les autres opérateurs de faire des offres d'accès haut débit *via* la technologie ADSL<sup>22</sup>. Il faudrait manifestement remédier à cet abus de position dominante<sup>23</sup>.

La fourniture d'accès Internet à haut débit repose sur une technologie de pointe, et les véritables problèmes de tarification sont liés à la réglementation. Celle-ci pourrait s'améliorer dans la mesure où la nouvelle loi sur les communications électroniques va renforcer les pouvoirs de l'Office tchèque des télécommunications sur les plans juridique et opérationnel, mais aussi augmenter la rémunération du personnel de gestion de l'autorité de régulation.

Tableau 4.2. **Tarifs du haut débit : comparaison des meilleures offres en 2003 avec un débit descendant de 512 Kbps<sup>1</sup>**

	Compagnie	Type d'accès	Tarif mensuel	
			USD	USD PPA
France	9Telecom	ADSL	26.03	24.40
Suède	Tele2	Modem câble	30.06	25.86
Pologne	Aster City	Modem câble	30.42	63.23
Irlande	Irish Broadband	Hertzien fixe	33.96	29.60
États-Unis	N.E.T.	Hertzien fixe	34.95	34.95
Danemark	Redspot	Hertzien fixe	37.35	29.74
Royaume-Uni	PIPEX	ADSL	37.35	35.40
Portugal	Portugal Telecom	ADSL	39.60	52.03
République slovaque	UPC Chello	Modem câble	45.23	106.34
Norvège	Telenor Avidi	Modem câble	46.78	38.21
Hongrie	UPC Chello	Modem câble	46.88	93.25
Islande	og Vodafone	ADSL	47.03	39.71
République tchèque	Tiscalia	ADSL	47.16	91.33
Australie	Telstra-Big Pond	ADSL	50.08	57.07
Luxembourg	Coditel	Modem câble	50.93	47.20

1. Dernière comparaison internationale OCDE disponible, automne 2004.  
Source : OCDE (2004).

Pour résumer, il importe que l'autorité de régulation s'emploie plus vigoureusement à adopter et mettre en œuvre des règlements propres à créer un environnement plus concurrentiel sur les marchés des télécommunications. Le dégroupage de la boucle locale doit se généraliser, en particulier dans la mesure où les tarifs d'accès à l'Internet en dépendent largement.

## Énergie

### Électricité

Dans le secteur de l'électricité, l'opérateur historique, CEZ, conserve une position dominante dans la production, la distribution et les ventes, bien que les marchés soient ouverts à la concurrence (sauf pour le transport et la distribution). Dans le secteur de la production, la plupart des centrales appartiennent à CEZ, avec environ 65 pour cent de la production intérieure. Cinq des huit compagnies de distribution et de commercialisation sont aussi contrôlées par CEZ, avec une part de marché d'environ 60 pour cent. L'Office pour la protection de la concurrence économique a critiqué la persistance de cette intégration verticale; estimant que CEZ ne pouvait être propriétaire que de quatre compagnies de distribution et de commercialisation, il a indiqué que cette société devait céder ses participations dans la compagnie de transport et dans l'un des distributeurs régionaux. CEZ conteste cette décision, mais a néanmoins vendu sa participation dans la compagnie de transport. Il faudra continuer de faire preuve de vigilance à l'égard des tendances monopolistiques dans le secteur de l'électricité et préserver l'indépendance et les pouvoirs juridiques des autorités de régulation.

Plusieurs mesures ont été prises pour libéraliser les tarifs de l'électricité. En 2003, une plus grande transparence a été obtenue dans les comptes des compagnies régionales de distribution grâce à l'élimination de la redistribution des ressources financières entre ces compagnies. Par ailleurs, les gros consommateurs peuvent désormais acheter de l'électricité sur le marché libre. Le choix du fournisseur, pour tous les utilisateurs à l'exception des ménages est prévu pour 2005 et la libéralisation totale devrait intervenir en 2006 (tableau 4.3). Pour résumer, à partir de 2006, seuls le réseau et les tarifs d'accès à celui-ci seront encore réglementés. Une modification de la loi sur l'énergie permettra une plus large concurrence dans le choix du fournisseur de service universel. Cette loi rendra par ailleurs obligatoire la séparation juridique des activités de distribution et des activités de production et/ou des activités commerciales à la fin de 2006 au plus tard. S'il semble incontestable que le mouvement de libéralisation a fait baisser les tarifs applicables aux gros consommateurs, la libéralisation des prix ne devrait pas avoir un impact aussi prononcé en ce qui concerne les ménages. De fait, ceux-ci seront peut-être moins incités à rechercher activement un nouveau fournisseur, en particulier si le changement de fournisseur implique de lourdes démarches administratives. Certains observateurs estiment qu'en dépit de la



Tableau 4.3. Ouverture des marchés de l'énergie

	Électricité	Gaz
1 <sup>er</sup> janvier 2002	Consommation annuelle supérieure à 40 GWh	
1 <sup>er</sup> janvier 2003	Consommation annuelle supérieure à 9 GWh	
1 <sup>er</sup> janvier 2004	Clients équipés d'un compteur continu	
1 <sup>er</sup> janvier 2005	Tous clients sauf ménages	Clients dont la consommation annuelle globale dépasse 15 millions m <sup>3</sup> , titulaires de licences de centrales au gaz et producteurs d'unités de cogénération au gaz
1 <sup>er</sup> janvier 2006	Tous clients finaux	Tous clients sauf ménages
1 <sup>er</sup> janvier 2007		Tous clients

*Note* : Le calendrier d'ouverture du marché gazier résulte d'une dérogation à la mise en œuvre de la directive gaz n° 98/30/EC de la CE.

*Source* : Office de régulation de l'énergie.

libéralisation, les tarifs de l'électricité vont augmenter car la réorientation prévue vers les sources d'énergie renouvelables fera monter les coûts<sup>24</sup>.

### Gaz

La quasi-totalité du gaz utilisé en République tchèque est importée, près des trois quarts venant de Russie et le reste de Norvège<sup>25</sup>. Lorsqu'il a privatisé le secteur du gaz en 2001, le gouvernement a cédé la totalité de l'opérateur historique à la société allemande RWE, et le secteur est depuis lors dominé par cette entreprise<sup>26</sup>. La libéralisation progressive du marché commencera en 2005, conformément au traité pertinent de l'UE et à la nouvelle directive sur le gaz. Une première étape dans l'ouverture du marché gazier a été franchie en 2004 avec la séparation des comptes qui rendra la tarification plus transparente. La modification de la loi sur l'énergie, en cours d'adoption au Parlement à l'automne 2004 (voir plus haut), prévoit plusieurs phases dans la création d'un environnement réglementaire plus propice à la concurrence. En particulier, elle instituera un accès réglementé des tiers au réseau de gazoducs et aux installations de stockage, définira le fournisseur en dernier ressort (et ses responsabilités), imposera l'obligation de séparer juridiquement les activités de transport des autres activités. La mise en œuvre de la loi modifiée sur l'énergie est donc susceptible d'entraîner un élargissement souhaitable de l'accès au marché. Il convient néanmoins de suivre les effets de ce dispositif et de prendre de nouvelles mesures si le niveau de concurrence reste faible.

## Notes

1. On trouvera une analyse approfondie et récente de la législation tchèque en matière de faillites dans Banque mondiale (2004a).
2. Pour de plus amples détails sur les transactions entre parties liées, voir l'analyse réalisée par la Banque mondiale en 2002 sur le gouvernement d'entreprise (Banque mondiale, 2002).
3. Le nombre de condamnations pénales pour dissimulation ou destruction des comptes a augmenté notablement ces dernières années, de même que celui des condamnations pénales pour obstruction ou entrave sérieuse à l'activité de l'administrateur judiciaire. Les autorités tchèques y voient une évolution positive reflétant des améliorations de la législation, une détection accrue et des poursuites plus efficaces, plutôt qu'une augmentation du niveau de délinquance.
4. Pendant cette période, la faillite ne peut pas être déclarée et aucune réorganisation ni aucun concordat ne sont autorisés. De même, le débiteur ne peut pas vendre l'entreprise.
5. La banque de données « Doing Business » de la Banque mondiale pour 2003 indique qu'en République tchèque et en Pologne il faut accomplir 10 formalités administratives pour créer une entreprise, contre 9 en République slovaque et 6 en Hongrie. Toutefois, le délai nécessaire pour créer une entreprise est de 52 jours en Hongrie et en Slovaquie, contre 31 en Pologne et 40 en République tchèque. Les moyennes correspondantes pour la zone OCDE sont de 6 formalités administratives et de 25 jours.
6. Les procédures d'enregistrement ne sont extrêmement longues, en général, que dans les situations complexes comme les fusions, et non lorsqu'il s'agit de la simple inscription d'une nouvelle entreprise. Il convient donc d'apprécier avec un certain recul les critiques concernant la longueur excessive des procédures d'inscription d'une nouvelle entreprise.
7. L'indicateur général de corruption de la Banque mondiale est un indicateur composite établi à partir de plusieurs enquêtes auprès des entreprises sur la corruption. Ces questions sont examinées dans Kaufmann *et al.* (2003).
8. Le rapport détaillé de la Banque mondiale sur la corruption, intitulé *Anti-Corruption in Transition 2*, fait suite à une étude de 1999. Les statistiques sur la corruption sont tirées d'une enquête auprès des entreprises menée en collaboration avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement – à savoir la base de données BEEP. La première série d'enquêtes a été menée au milieu de 1999 sur la base d'entretiens avec des chefs d'entreprise et des cadres supérieurs d'environ 4 000 entreprises dans 24 pays en transition. La deuxième enquête, qui a eu lieu au milieu de 2002, s'est appuyée sur quelque 6 500 entretiens, dans 26 pays. Le rapport met l'accent sur deux indicateurs de corruption, à savoir le degré de perception de la corruption comme un

obstacle à l'activité d'entreprise dans le pays et un indice de fréquence des actes de corruption.

9. Les indicateurs de corruption ne permettent guère de se prononcer sur l'évolution de celle-ci. L'indice de « perception de la corruption » de Transparency International (indicateur composite s'appuyant sur plusieurs enquêtes auprès des entreprises), largement diffusé, est parfois cité dans les médias et dans d'autres rapports pour mettre en évidence une augmentation de la corruption en République tchèque. De fait, il s'est détérioré au fil des ans, mais il est difficile de dire à quoi correspond cette détérioration. Si l'indice est peu élevé au départ, il peut augmenter parce que sa couverture s'accroît au fil des ans, et il est possible qu'il témoigne d'une dégradation de la position relative d'un pays par rapport aux autres, et non d'une détérioration de l'indice en termes absolus. En outre, cet indice rend compte de la corruption telle qu'elle est *perçue*, et les spécialistes de Transparency International estiment que l'évolution observée en République tchèque s'explique peut-être en partie par une plus grande rigueur quant aux niveaux acceptables de corruption. Par ailleurs, le rapport récent de la Banque mondiale sur la corruption dans les pays en transition (Banque mondiale, 2004b) contredit en fait l'évolution de l'indice de perception de la corruption. Les enquêtes réalisées en 1999 et 2002 révèlent qu'un plus petit nombre d'entreprises considèrent aujourd'hui la corruption comme un obstacle sérieux et que la fréquence des actes de corruption a sensiblement diminué.
10. L'analyse du ministère de l'Intérieur, qui estime que les mesures anticorruption en vigueur ne sont pas suffisamment efficaces, est confirmée par une étude récente de Transparency International (Transparency International, 2004), qui se fonde sur une enquête concernant l'opinion des citoyens sur l'efficacité des mesures anticorruption dans les capitales des pays du groupe de Visegrad. D'après les enquêtes menées dans les quatre capitales, Prague semble être celle où les mesures anticorruption sont les plus déficientes.
11. Conformément au code de procédure pénale, les autorités de l'État sont déjà tenues de notifier sans délai à la police ou aux procureurs publics tous indices d'actes délictuels, notamment de corruption.
12. À l'automne 2004, le ministère de la Justice préparait une nouvelle loi sur les conflits d'intérêts qui devrait contribuer à la lutte contre la corruption. Ce texte s'inspire de la législation en vigueur au Royaume-Uni, en France et en Slovaquie.
13. On notera que certaines estimations du taux d'imposition effectif (par exemple celles du cabinet comptable Ernst & Young) ne prennent pas en compte les allègements fiscaux.
14. Les trois sociétés minières d'État bénéficiant d'un soutien au titre de la liquidation financière et de la remise en état de l'environnement ne produisent plus de charbon et ont des effectifs extrêmement réduits : DIAMO, s.p. compte 367 salariés, *Palivový kombinát Ústí*, s.p., 281 salariés et *Východočeské uhelné doly*, s.p., 39 salariés.
15. La loi sur les communications électroniques est en cours d'élaboration. Elle transposera les directives européennes relatives à la régulation, aux licences et autorisations, à l'accès et l'interconnexion et au service universel. Elle simplifiera sensiblement l'accès au marché et donnera au régulateur le pouvoir de prendre des décisions pour assurer une concurrence effective sur le marché, le service universel, etc.
16. L'amendement à la loi sur l'énergie a été adopté par le Parlement et devrait entrer en vigueur en décembre 2004. Ses principales caractéristiques sont les suivantes : incorporation des directives européennes fixant les règles communes applicables au mar-

ché interne de l'électricité et du gaz, modifications concernant l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz, obligation de séparation légale entre les fonctions de transport et de distribution et les activités non réglementées, et définition précise des compétences du ministère de l'Industrie et du Commerce et de l'Office de régulation de l'énergie dans le secteur de l'énergie.

17. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2001, Cesky Telecom avait l'exclusivité des services de télécommunications internationales et à longue distance sur ligne fixe et était responsable de la maintenance du réseau fixe et du service universel.
18. D'après les chiffres de 2003, Cesky Telecom détient une part de marché de plus de 95 pour cent dans les services RNIS assurés *via* le réseau téléphonique fixe public, et une part de près de 50 pour cent dans les services assurés *via* le réseau téléphonique public général.
19. Les statistiques concernant la pénétration de la téléphonie mobile indiquent qu'il y a environ 97 numéros de téléphone mobile pour 100 habitants (en 2003; on notera qu'un seul utilisateur de téléphone mobile peut en fait avoir plusieurs numéros en raison de transferts entre opérateurs).
20. En 2004, les services de télécommunications, jusque-là soumis à un taux de TVA de 5 pour cent, ont été assujettis au taux de 22 pour cent. Cette augmentation a été intégralement répercutée sur la clientèle par le biais des tarifs.
21. Les redevances d'interconnexion sont réglementées par l'Office tchèque des télécommunications sur la base des coûts incrémentaux moyens de long terme.
22. Les problèmes de concurrence dans la fourniture d'accès à l'Internet sont mis en lumière par une décision de l'autorité de la concurrence qui constate que Cesky Telecom a abusé de sa position dominante pendant la plus grande partie de l'année 2002.
23. L'utilisation du réseau câblé de télévision pour l'Internet est encore limitée car ce réseau n'est pas très étoffé, mais d'autres supports arrivent sur le marché de détail, notamment EDGE et WiFi.
24. Les sources d'énergie renouvelables sont généralement plus coûteuses au niveau de la production et du transport. Pour éviter que cela ne se reflète dans les tarifs (le ministère de l'Industrie et du Commerce compte porter la part des sources renouvelables à 5 pour cent de la production d'énergie en 2005 et à 15 pour cent en 2030), les prix de détail des énergies renouvelables seront subventionnés, grâce à un relèvement des tarifs de transport de l'électricité provenant de toutes sources.
25. La production nationale de gaz ne représente qu'environ 1 pour cent des approvisionnements.
26. L'opérateur historique sur le marché du gaz tchèque, Transgas, a été privatisé à la fin de 2001, parallèlement à la vente des participations de l'État dans huit compagnies de distribution de gaz, à RWE Gas. La fusion de Transgas avec RWE Gas AG en 2002 a été approuvée par l'Office tchèque de la concurrence à condition que les participations que détenait la société en amont, dans MND, soient cédées.

## Bibliographie

- Banque mondiale (2002), *Report on Observance of Standards and Codes: Corporate Governance Assessment, Czech Republic*, Banque mondiale.
- Banque mondiale (2004a), *Czech Republic, Policy Note: Insolvency and Creditor Rights Systems, World Bank Discussion Paper*, Banque mondiale, 2004.
- Banque mondiale (2004b), *Anti-corruption Measures in Transition 2*, Banque mondiale.
- Conseil de l'Europe (2003), *Rapport d'évaluation sur la République tchèque, Premier cycle d'évaluation*, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Conseil de l'Europe.
- Kaufman, D., A. Kraay et M. Mastruzzi, (2003), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Banque mondiale, document interne.
- OCDE (2003), *Policies Towards Attracting Foreign Direct Investment: Guiding Principles; Checklist on FDI Incentives; Overview of OECD Work*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Benchmarking Broadband Prices in the OECD*, [DSTI/ICCP/TISP(2003)8/FINAL], OCDE, Paris.
- Transparency International (2004), *Index V4: City Corruption-propensity Index*, Transparency International.

*Annexe 4.A1***Inscription d'une société au registre du commerce\***

Une société prend naissance lorsqu'elle est immatriculée au registre du commerce géré par le tribunal régional compétent. Par conséquent, elle ne peut commencer à exercer son activité commerciale qu'après avoir été immatriculée. Avant cela, elle peut uniquement exercer des activités liées à sa constitution en société (location de locaux pour son siège, par exemple). Son organe statutaire doit adresser une demande au registre du commerce pour l'inscrire dans un délai de 90 jours à compter de la date *i*) de sa fondation ou *ii*) de la délivrance de ses autorisations commerciales.

Les documents ci-après doivent être joints à la demande :

- des documents témoignant de la constitution en société du fondateur et des pouvoirs de ses représentants pour agir en son nom, datant de trois mois au maximum ;
- les documents de constitution en société, c'est-à-dire son acte de fondation ou ses statuts ;
- des spécimens des signatures des administrateurs ;
- la preuve que le capital de base de la société est intégralement versé (il s'agit généralement d'un document bancaire) ;
- les permis de résidence des administrateurs étrangers ;
- un engagement de loyauté signé par chaque administrateur et membre du conseil de surveillance ;
- des extraits de casier judiciaire pour chaque administrateur et membre du conseil de surveillance proposé ;
- les autorisations commerciales de la société ;
- un titre (droit de propriété ou contrat de location) concernant les locaux qui abriteront le siège de la société ;
- les pouvoirs afférents à toute personne devant être immatriculée au registre du commerce à l'occasion de la création de la société (cadres de direction, par exemple).

---

\* Reproduit du site Web de CzechInvest.

Tableau 4.A1.1. Étapes de l'inscription au registre du commerce

Acte de fondation	Compte bancaire Capital de base	Certification professionnelle
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raison sociale et siège</li> <li>• Spécification des partenaires</li> <li>• Activité marchande</li> <li>• Capital</li> <li>• Organisme statutaire</li> <li>• Statuts de la société (a.s.)</li> </ul>	→ Minimum 200 000 couronnes (s.r.o.) 2 000 000 couronnes (a.s.)	Les étrangers doivent obtenir : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un permis de séjour</li> <li>• Un certificat attestant la maîtrise de la langue tchèque pour les représentants exerçant des responsabilités</li> <li>• Un certificat attestant l'intégrité du caractère</li> </ul> →
Office notarial	Banque tchèque ou étrangère immatriculée en République tchèque	Bureau des autorisations d'exercice
Enregistrement commercial	Enregistrement fiscal	Investissement
→ Numéro d'identification IC	→ <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligatoire dans les 30 jours suivant l'enregistrement commercial</li> <li>• La TVA dépend du chiffre d'affaires</li> </ul>	→ <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapatriement intégral des bénéfices garanti</li> </ul>
Tribunal régional	Autorités financières	

Source : CzechInvest.

*Annexe 4.A2***Mesures ciblées destinées à attirer l'IDE :  
leçons à tirer de l'expérience internationale**

L'OCDE a récemment procédé à une analyse des politiques et mesures d'incitation destinées à attirer l'investissement direct étranger, présentant une série de critères utiles pour évaluer les incitations budgétaires en matière d'IDE (OCDE, 2003b). D'une manière générale, cette analyse des dispositions en vigueur dans les différents pays attire l'attention sur le fait que si les mesures ciblées en faveur de l'IDE, comme les dérogations fiscales, les subventions, la formation professionnelle, les subventions aux infrastructures et le soutien à la R-D, peuvent jouer un rôle utile dans les stratégies de développement, elles peuvent aussi se révéler coûteuses. Des mesures générales destinées à améliorer l'environnement réglementaire dans lequel opèrent les entreprises peuvent souvent être moins coûteuses et avoir des effets plus durables. L'évaluation montre aussi que les mesures ciblées sur l'IDE sont souvent retenues de préférence à d'autres formules sur la foi d'une évaluation économique générale insuffisante des options dans le cadre d'une analyse coûts-avantages. Une analyse coûts-avantages insuffisante est également considérée comme une source de problèmes pour ce qui est des choix secondaires concernant les domaines spécifiques et les projets sur lesquels cibler les mesures en faveur de l'IDE. L'analyse de l'OCDE incite à recourir à un certain nombre de mesures propres à renforcer la discipline en matière d'IDE et à utiliser davantage les critères économiques, notamment les critères de production, les délais de réalisation des projets et l'évaluation *ex post* des politiques.



*Annexe 4.A3***Les registres de crédit des entreprises**

Les registres de crédit permettent aux banques d'échanger des informations sur le montant et la qualité de la dette de leurs clients. Deux registres de crédit ont été créés en République tchèque en 2002.

En 2002, la Banque nationale tchèque a créé le **Registre central des crédits**. Ce registre contient des informations sur les prêts et autres engagements des sociétés et des entreprises individuelles, qu'ils soient inscrits au bilan ou hors bilan. Toutes les banques (y compris les succursales de banques étrangères), ainsi que l'Agence tchèque de consolidation, doivent fournir des informations. La base de données est aujourd'hui largement utilisée par le secteur bancaire. Chaque entrée comprend des informations sur le type d'emprunt, son objectif ainsi que sa valeur, son échéance, etc., et des informations complémentaires sur la catégorie d'activité de l'entreprise. Chaque banque reçoit un rapport mensuel sur les crédits contractés par tous ses clients et peut soumettre des demandes d'information en ligne sur ses propres clients ou sur les clients d'autres banques. Le registre contient des informations sur environ 250 000 débiteurs. Les administrateurs du registre établissent des indicateurs de la dette par branche d'activité, par secteur et par taille d'entreprise, afin de permettre aux créanciers de se faire une idée des tendances générales et de faciliter les prêts aux entreprises qui n'ont pas d'antécédents de crédit.

Le **Bureau tchèque du crédit bancaire** est une société qui appartient à cinq banques fondatrices et qui gère un registre commercial des prêts aux ménages et aux travailleurs indépendants. Le registre existe depuis le milieu de 2002. À l'heure actuelle, il contient des informations provenant de 12 banques et sociétés de crédit à la construction, couvrant la situation financière d'environ 2.5 millions de personnes.

Un registre non bancaire d'informations sur la clientèle, à caractère commercial, est en cours de constitution; il rassemblera des informations provenant de sociétés de crédit-bail, de sociétés de cartes de crédit et de crédit à la consommation, d'opérateurs de téléphonie mobile, etc. Ce registre commencera à fonctionner au premier semestre 2005.

## Réglementation des industries de réseau

	Nom de l'opérateur en place	Participation de l'État dans l'opérateur en place	Privatisation achevée	Perspectives de privatisation	Restrictions concernant le nombre de concurrents autorisés	Principaux concurrents	Séparation verticale/horizontale (propriété et contrôle du réseau)	Réglementation de la tarification	Autorité de régulation
<b>Électricité</b>									
Production	CEZ	67.6 %	32.4 % cédés sur les marchés de capitaux	Pas de privatisation programmée avant 2007	Non	Energetické centrum Kladno ; Elektramy Opatovice ; Sokolovska uhelna	Séparation verticale du réseau (initialement contrôlé par CEZ)	Non	Energetický regulacní úrad
Transport (réseau haute tension)	CEPS	100 %	Non		Oui	Aucun	Transport séparé de la production	Tarif de transport fixé par l'autorité de régulation	Energetický regulacní úrad
Distribution (réseau basse tension)	Distributeurs régionaux (5 sur 8 sont propriété de CEZ)	0 % (propriété directe)	Privatisé	Sans objet	Oui	CEZ (possède 5 compagnies de distribution ; E-On (2), RWE(1))	Légalement séparée de la production et du transport, 5 compagnies de distribution sur 8 sont contrôlées par of CEZ	Tarif de distribution fixé par l'autorité de régulation	Energetický regulacní úrad
Ventes	À strictement parler, il n'y a pas d'opérateur historique, mais CEZ détient d'importants intérêts dans le secteur <i>via</i> le contrôle de plusieurs compagnies de distribution	-	Sans objet	Sans objet	Non			Plafonnement des prix pour les ménages et les clients raccordés au réseau basse tension	

## Réglementation des industries de réseau (suite)

	Nom de l'opérateur en place	Participation de l'État dans l'opérateur en place	Privatisation achevée	Perspectives de privatisation	Restrictions concernant le nombre de concurrents autorisés	Principaux concurrents	Séparation verticale/horizontale (propriété et contrôle du réseau)	Réglementation de la tarification	Autorité de régulation
<b>Gaz</b>									
Transport et distribution	Transgas (RWE)	0 %	Oui	Sans objet	Non	Aucun	Pas de séparation	Plafonnement des prix	Energeticky regulacni urad
Chaleur	Monopoles locaux		Oui	Sans objet	Non			Tarification en fonction des coûts	Energeticky regulacni urad
<b>Télécommunications</b>									
Ligne fixe	Cesky Telecom	51 %	27 % en 1994 à TelSource (consortium KPN/Swisscom) – ce propriétaire a vendu sa participation en 2003	Céder la participation de l'État en 2004-2005	Non	Allatel ; Tele2 ; Contactel ; GTS CZECH	Cesky Telecom possède les boucles locales	Plafonnement des prix pour les tarifs appliqués par Cesky Telecom's à l'utilisateur final, tarification en fonction des coûts pour l'interconnexion au réseau fixe de Cesky Telecom	Cesky telekomunikacni urad
Mobiles	À strictement parler, il n'y a pas d'opérateur historique, mais Cesky détient d'importants intérêts dans le secteur <i>via</i> le contrôle d'un opérateur de téléphonie mobile	–	Sans objet	Sans objet	Oui (3 licences)	Eurotel (Cesky Telecom), T-Mobile, Cesky mobil		Tarification en fonction des coûts pour l'interconnexion	Cesky telekomunikacni urad

## Réglementation des industries de réseau (suite)

	Nom de l'opérateur en place	Participation de l'État dans l'opérateur en place	Privatisation achevée	Perspectives de privatisation	Restrictions concernant le nombre de concurrents autorisés	Principaux concurrents	Séparation verticale/horizontale (propriété et contrôle du réseau)	Réglementation de la tarification	Autorité de régulation
<b>Données et internet</b>	À strictement parler, il n'y a pas d'opérateur historique, mais Cesky détient d'importants intérêts dans le secteur en tant que propriétaire du réseau de lignes fixes	–	Sans objet	Sans objet	Non	Czech On Line ; Contactel ; Tiscali	Infrastructure principale possédée par Cesky Telecom, les principaux concurrents ont créé leur propre infrastructure	Tarifcation de l'interconnexion en fonction des coûts	Cesky telekomunikacni urad
<b>Poste</b>	Ceska posta	Entreprise publique	Non	Aucune	Oui, monopole dans des services désignés	Messenger ; DHL ; UPS	Aucune	Plafonnement des prix	
<b>Chemins de fer</b>									
<b>Infrastructure</b>	Administration de l'infrastructure ferroviaire	Établissement public	Non	Non		Aucun	Séparation	Plafonnement des prix	Ministère des Finances
<b>Services</b>	Ceske drahy	100 %	Non			Aucun		Tarifcation en fonction des coûts	Ministère des Finances
<b>Transport aérien</b>	CSA	56.4 % + 34.6 % dans l'Agence tchèque de consolidation	34.6 % cédés à Air France qui a revendu à l'Agence tchèque de consolidation		Oui			Non	

Source : Gouvernement tchèque.

## 5. Améliorer le redéploiement de la main-d'œuvre

Comme on l'a vu au chapitre 1, les problèmes que pose le fonctionnement du marché du travail deviennent de plus en plus manifestes. Bien que le taux d'emploi soit de l'ordre de 65 pour cent, et donc encore légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE, il a fortement baissé par rapport au niveau très élevé auquel il s'établissait sous le régime communiste, et il pourrait bien diminuer encore à mesure que progressera la restructuration économique. La convergence réelle de l'économie pourrait être accélérée en inversant ce fléchissement tendanciel et en mobilisant davantage les réserves de main-d'œuvre. Le taux de chômage est d'environ 8 pour cent (le double dans certaines régions) et la moitié des chômeurs sont sans emploi depuis plus d'un an. Le chômage est en partie le résultat de la restructuration économique, partie intégrante du processus de croissance. Il reflète cependant aussi des lacunes des politiques mises en œuvre : le système d'indemnisation crée des pièges de la pauvreté pour les chômeurs ; la mobilité est réduite du fait des problèmes existants sur le marché du logement locatif ; le coin fiscal sur le travail est élevé ; la législation concernant la protection de l'emploi rigidifie le marché du travail ; la prise en charge par l'État encourage les congés de maladie ; enfin, la formation des salaires est affectée par les extensions administratives. Les qualifications de la main-d'œuvre sont par ailleurs loin d'être idéales ; bien que le pourcentage de la population ayant suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire soit élevé, celui des personnes ayant suivi un enseignement de niveau universitaire est encore très faible comparativement aux autres pays, et le système éducatif réagit relativement lentement à l'évolution des conditions du marché du travail. Un problème encore plus sérieux à l'autre extrême de l'éventail des qualifications est l'exclusion généralisée des Tziganes, qui ne peuvent acquérir les qualifications recherchées sur le marché du travail.

La première section du présent chapitre, consacrée à l'offre de main-d'œuvre, examine le rôle du système de protection sociale, les problèmes liés à la mobilité de la main-d'œuvre et les politiques actives du marché du travail. La section suivante traite du coin fiscal, de la législation relative à la protection de l'emploi et de la formation des salaires. On analyse enfin les principaux problèmes qui se posent concernant les qualifications et les niveaux d'instruction, les recommandations d'action étant résumées à l'encadré 5.1.

### Encadré 5.1. **Évaluation de l'action menée et recommandations pour le marché du travail et les qualifications de la main-d'œuvre**

#### **Remédier aux pièges de l'inactivité**

- Les mesures envisagées pour **renforcer les incitations financières à la recherche d'emploi** et assurer un contrôle plus strict sont les bienvenues et les autorités ne devraient pas hésiter à mettre en œuvre les réformes correspondantes. La stratégie générale devrait également permettre un élargissement de l'écart entre le niveau minimum de subsistance familial et le salaire moyen afin de réduire les pièges de la pauvreté. Il est en outre nécessaire de renforcer de manière générale l'application des règles et des conditions dont sont assorties toutes les prestations.
- La possibilité d'opter pour l'**imposition commune des revenus**, qui est actuellement envisagée, renforcerait les incitations à prendre une activité dans les familles qui ne disposent d'aucun revenu du travail. En établissant le barème d'imposition pour ce type de fiscalité conjointe, les autorités devraient veiller à ce qu'il ne crée pas de contre-incitations pour les seconds apporteurs éventuels de revenu, du fait notamment d'interactions avec le système de transferts.
- Il faut se féliciter de ce que la modification de la loi sur l'assurance retraite **autorise les retraités à percevoir un revenu du travail** sans perdre leur revenu de pension (sauf en cas de retraite anticipée).
- Il faudrait veiller à ce que les **règles d'accès aux pensions d'invalidité** soient strictement définies et appliquées pour limiter leur utilisation comme porte de sortie du marché du travail.
- L'évolution du **chômage des jeunes** devrait être étroitement suivie pour examiner l'impact de la modification des conditions d'accès aux prestations afin de déterminer si cette mesure est suffisante.
- Le gouvernement entend renforcer l'obligation faite aux médecins de **prendre des décisions responsables lorsqu'ils prescrivent des arrêts maladie** et réduire les cotisations sociales patronales de 1-2 points de pourcentage en contrepartie de la prise en charge par l'employeur du versement des prestations pendant les deux premières semaines de congé maladie.

#### **Réformer le marché locatif pour accroître la mobilité**

- Des mesures doivent être prises pour libérer progressivement les **loyers gelés** et créer un marché locatif unifié, ce qui contribuera à la mobilité sur le marché du travail tchèque. En procédant à la libéralisation des loyers, le gouvernement doit veiller à ce que les considérations de protection sociale soient dûment prises en compte par le biais d'un ajustement du système de prestations. Les aides publiques au logement devraient être rééquilibrées, l'accession à la propriété étant moins encouragée pour favoriser l'accès des ménages à faible revenu à des logements locatifs.

### Encadré 5.1. **Évaluation de l'action menée et recommandations pour le marché du travail et les qualifications de la main-d'œuvre** (suite)

#### **Politiques actives du marché du travail**

- **Les programmes de PAMT** doivent être plus systématiquement évalués et il est souhaitable de les faire généralement évoluer vers un plus large recours à la participation active des chômeurs.
- Les autorités devraient examiner l'efficacité du **programme « première chance »** par rapport aux dépenses engagées et vérifier si les bureaux de l'emploi sont en mesure d'offrir ces services supplémentaires.
- Il est peut-être possible de modifier plus profondément les PAMT; les autorités pourraient envisager la création de **systèmes de placement privés**, analogues à ceux qui ont vu le jour aux Pays-Bas et en Australie.

#### **Coin fiscal**

- Des mesures sont nécessaires pour mieux uniformiser le **traitement fiscal du revenu de l'emploi salarié et du travail indépendant** afin de réduire les possibilités de fraude fiscale.
- Des dépenses fiscales qui **réduisent les coûts non salariaux à l'extrémité inférieure** de l'éventail des rémunérations seraient préférables au plafonnement envisagé des cotisations de sécurité sociale.
- De plus, de nouvelles mesures devraient être mises en œuvre **pour améliorer l'efficacité de la collecte de l'impôt** (notamment par la lutte contre le travail non déclaré).

#### **Uniformiser la législation relative à la protection de l'emploi**

- **Un assouplissement des règles concernant les licenciements** des travailleurs ayant des contrats permanents contribuerait à un meilleur fonctionnement du marché du travail. L'intention du gouvernement de procéder à une vaste réforme du code du travail pour libéraliser le marché est donc opportune.
- Il faudrait décourager l'abus de **contrats de travail atypiques** en allégeant la réglementation sur les contrats réguliers et en prenant des mesures adéquates concernant le coin fiscal. Parallèlement, des mesures directes s'imposent peut-être pour empêcher l'abus de contrats atypiques.

#### **Améliorer la formation des salaires**

- Au lieu de prévoir la généralisation des extensions administratives en matière de formation des salaires, les autorités devraient viser à les réduire pour **laisser place à des négociations plus flexibles au niveau des individus ou de l'entreprise**.

### Encadré 5.1. **Évaluation de l'action menée et recommandations pour le marché du travail et les qualifications de la main-d'œuvre** (suite)

#### **Améliorer les qualifications**

- Dans l'enseignement secondaire et primaire, pratiquement rien n'est prévu pour **mesurer et comparer les résultats**, et il conviendrait d'y remédier.
- La qualité de l'enseignement devrait s'améliorer avec l'adoption récente d'un **examen normalisé de fin d'études secondaires** (*maturita*). Ce diplôme aidera aussi les employeurs à évaluer les qualifications et facilitera l'évaluation des élèves demandant à suivre des cours postsecondaires.
- Lors de la réforme du système de financement des régions, le gouvernement devrait veiller à ce que le nouveau dispositif n'affecte pas l'équité en réduisant **l'accessibilité et la qualité de l'enseignement pour les groupes désavantagés**, tels que les enfants tziganes.
- **L'introduction de droits d'inscription dans l'enseignement supérieur** pour tenir compte au moins en partie du coût de ces études encouragerait une approche plus économique de l'enseignement supérieur, aussi bien de la part des élèves que de la part des universités. Pour assurer l'accessibilité de l'enseignement tertiaire, la création de droits d'inscription devrait s'accompagner d'un système de prêts étudiants. Afin de réduire le risque que prennent les individus qui investissent dans leur éducation, le remboursement de ces prêts devrait être fonction des revenus.

#### **Améliorer l'intégration des Tziganes**

- Il est nécessaire de mieux **intégrer la population tzigane**, non seulement pour répondre à des préoccupations sociales mais aussi pour contribuer à la mobilisation des ressources de main-d'œuvre.
- Un nouveau projet de loi scolaire propose une mesure positive, à savoir la **suppression des écoles spéciales** vers lesquelles sont dirigés la plupart des enfants tziganes. Néanmoins, cette suppression doit aller de pair avec des mesures visant à élargir l'accès à l'éducation préscolaire.
- L'utilisation d'**assistants d'enseignement** tziganes correctement formés et l'adaptation des programmes et des méthodes d'enseignement devraient être développées.
- Le programme **d'aide financière aux élèves tziganes** a raisonnablement réussi à encourager les inscriptions dans les établissements secondaires. La possibilité d'offrir des bourses d'enseignement supérieur aux élèves issus de milieux défavorisés devrait être également envisagée.
- Il est satisfaisant de voir que le gouvernement travaille à la **mise en place d'une agence** chargée de la réalisation de projets destinés à assurer des logements et des emplois pour combattre l'exclusion sociale de la population tzigane.
- Il serait très utile de trouver une solution au problème du **manque d'informations concernant les Tziganes**. Une cartographie anonyme des communautés tziganes analogue à celle réalisée en Slovaquie, donnant des informations sur les éléments démographiques de base, les infrastructures et le logement, l'intégration socioéconomique et les projets entrepris, pourrait être une bonne solution.



## Remédier aux pièges de l'inactivité et accroître la mobilité

### Problèmes liés au système tchèque de protection sociale

#### Remarques générales

En République tchèque, le système de protection sociale repose sur trois principaux piliers financés par l'État : assurance sociale, aide sociale de l'État, et assistance sociale (encadré 5.2, tableau 5.1). Le système d'assurance sociale couvre l'indemnisation du chômage, de la maladie, de l'invalidité et de la vieillesse. Le système public d'aide sociale assure une aide financière générale aux actifs et aux non-actifs au titre du logement, de l'éducation des enfants et d'autres formes d'aide familiale. Les prestations ne sont pas liées à la situation au regard du marché du travail, mais certaines sont soumises à un critère de ressources. Les systèmes d'aide sociale et d'assurance sociale sont complétés par des dispositifs d'assistance sociale qui forment un filet de sécurité pour les individus ou les ménages ayant un revenu insuffisant<sup>1</sup>. En général, le niveau minimum socialement

#### Encadré 5.2. Le système de protection sociale

**L'assurance sociale** couvre le chômage, la maladie en cours d'emploi, l'invalidité et la vieillesse. Les cotisations sont calculées en pourcentage des gains bruts et sont financées en partie par le salarié et en partie par l'employeur. Les prestations sont versées en fonction du revenu net antérieur, mais les formules utilisées pour en calculer le montant entraînent une forte redistribution.

**Le système d'aide sociale de l'État** répond aux besoins financiers liés à la vie de famille. La plupart des prestations sont soumises à un critère de revenu. Ces aides comprennent les prestations pour enfants à charge, les allocations parentales pour les parents qui s'occupent à plein-temps de leurs enfants, une allocation familiale pour les familles à faible revenu ayant des enfants, une allocation logement pour les familles à faible revenu et diverses autres prestations (tableau 5.1).

**L'assistance sociale** assure un revenu équivalent à un filet de sécurité. Si le revenu de l'individu ou de la famille concerné(e), à l'inclusion de toutes les autres prestations de l'État, des pensions ou des prestations d'assurance-maladie, n'atteint pas un minimum défini par l'État (le NMS), et si les conditions d'éligibilité sont remplies, l'écart est généralement comblé par une assistance sociale. Mais en réalité, le revenu après prestations peut être aussi bien supérieur qu'inférieur au NMS. Le NMS (tableau 5.2) est calculé en fonction de deux facteurs, le premier correspondant au montant nécessaire pour couvrir les besoins essentiels de chaque membre du ménage (besoins personnels), et le deuxième déterminant le montant destiné à couvrir les besoins du ménage dans son ensemble (besoins du ménage).

Tableau 5.1. Aide aux foyers à faible revenu et prestations familiales

Régime	Principales conditions d'éligibilité	Durée maximale de versement	Montant de la prestation principale	Mécanisme de financement
<b>Aide sociale de l'État</b>				
Allocation pour enfant à charge	Avoir un enfant en cours de scolarité obligatoire ou un enfant à charge de moins de 26 ans, et un revenu familial qui n'excède pas 3 fois le NMS familial de l'année précédente.	Non	Un pourcentage des besoins personnels de l'enfant, suivant le montant du revenu familial de l'année précédente : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 32 pour cent si le revenu familial est inférieur à 1.1 fois le NMS familial</li> <li>- 28 pour cent s'il est compris entre 1.1 et 1.8 fois le NMS</li> <li>- 14 pour cent s'il est compris entre 1.8 et 3 fois le NMS</li> </ul>	Budget de l'État
Allocation parentale	Jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 4 ans (7 ans si l'enfant souffre d'une incapacité de longue durée) ; soins réguliers et à plein-temps. Le plafonnement du revenu a été supprimé en 2004, mais les droits à prestation sont perdus si l'enfant fréquente un établissement de soins pour enfants plus de cinq jours par mois.	Non	1.54 fois le NMS personnel des parents (environ 50 pour cent du salaire minimum).	Budget de l'État
Aide au logement	Accordée au propriétaire ou au locataire d'un logement, qui y réside en permanence, si le revenu familial ne dépasse pas 1.6 fois le NMS familial.	Non	Une fraction des besoins définis du ménage, qui décroît avec le revenu familial de référence à l'inclusion des autres prestations d'aide sociale de l'État.	Budget de l'État

Tableau 5.1. **Aide aux foyers à faible revenu et prestations familiales** (suite)

Régime	Principales conditions d'éligibilité	Durée maximale de versement	Montant de la prestation principale	Mécanisme de financement
Allocation familiale sociale	S'occuper d'au moins un enfant à charge ; le revenu familial à l'inclusion des autres prestations de soutien social de l'État ne doit pas dépasser 1.6 fois le NMS familial.	Non	Une part des besoins personnels définis de l'enfant, qui décroît en fonction du revenu familial. Le niveau des prestations dépend de l'état de santé, du nombre de membres de la famille, du nombre d'enfants, etc.	Budget de l'État
<b>Indemnité de chômage</b>	12 mois d'activité au cours des trois dernières années; 6 mois de cotisation; pas de revenus du travail.	6 mois ; les personnes proches de l'âge de la retraite ont droit à 3 à 6 mois de prestations supplémentaires.	Les trois premiers mois, 50 pour cent du dernier revenu d'activité net des impôts et cotisations sociales, jusqu'à concurrence de 2.5 fois le NMS ; 45 pour cent après le troisième mois ; 60 pour cent du revenu antérieur durant le recyclage (jusqu'à concurrence de 2.8 fois le NMS).	Budget de l'État
<b>Prestations d'assistance sociale (conformément à la loi sur les besoins sociaux)</b>	Revenu insuffisant et incapacité de l'accroître. Les chômeurs d'âge très actif doivent être inscrits auprès du service public de l'emploi. Ils sont tenus d'accepter une offre d'emploi disponible, d'utiliser leurs biens propres et de veiller à la scolarisation de leurs enfants.	Non	Le niveau des prestations dépend principalement du respect des conditions d'éligibilité et de la différence entre le NMS et le revenu familial ; autres déterminants : les dépenses de subsistance, l'état de santé, les biens personnels, etc.	Budget de l'État

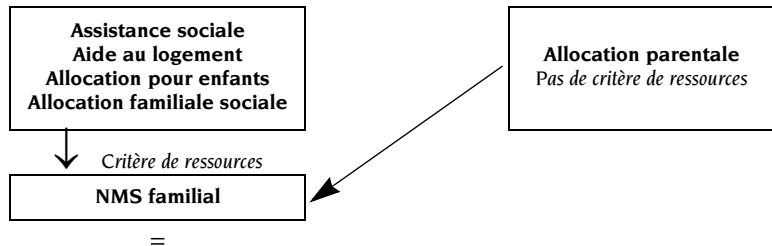
Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

acceptable est défini comme le *niveau minimum de subsistance* (NMS). Le NMS varie en fonction des caractéristiques du ménage. À vrai dire, il ne constitue qu'un indicateur pour l'attribution des aides sociales, et il existe donc une certaine latitude en ce qui concerne les montants versés.

Le niveau minimum de subsistance, ou NMS (tableau 5.2), qui joue un rôle central dans le système de prestation, correspond au revenu individuel ou familial minimum jugé nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels. De plus, des multiples du NMS déterminent les plafonds utilisés pour les critères de revenu dans l'ensemble du système de protection sociale. Les ménages dont le revenu net (y compris les autres aides publiques pertinentes) est inférieur au NMS peuvent toucher la prestation d'assistance sociale. Pour être éligibles à cette prestation, les adultes d'âge très actif doivent être inscrits auprès du service public de l'emploi et être disponibles pour un travail. Le critère de ressources implique qu'en principe toutes les possibilités d'accroître les ressources du ménage doivent avoir été épuisées avant qu'une assistance sociale ne soit accordée. Bien que la prestation ne soit pas automatiquement octroyée et que des critères d'attribution soient applicables, dans la pratique son montant porte le revenu familial au moins au niveau du NMS<sup>2</sup>. La valeur du NMS est fixée par le ministère du Travail et des Affaires sociales. Il convient de noter que les montants

Tableau 5.2. Définition du niveau minimum de subsistance (NMS) et des critères de ressources pour l'assistance aux foyers à faible revenu

Montants mensuels, couronnes



**Somme des besoins personnels + besoins au titre du ménage**

Montants nécessaires pour assurer la subsistance		Montants nécessaires pour assurer la marche du ménage	
Pour les enfants à charge		Ménage composé de	
Jusqu'à l'âge de 6 ans	1 690	1 membre	1 780
De 6 à 10 ans	1 890	2 membres	2 320
De 10 à 15 ans	2 230	3 or 4 membres	2 880
De 15 à 26 ans	2 450	5 membres et plus	3 230
Pour d'autres personnes	2 320		

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

ne varient pas d'une région à l'autre, dans la mesure où l'on suppose que le coût de la vie est plus ou moins uniforme dans l'ensemble du pays.

L'assurance-chômage n'est pas particulièrement généreuse par rapport aux autres pays (annexe 5.A2). Les chômeurs qui la perçoivent peuvent aussi recevoir des prestations dans le cadre du régime d'aide sociale, et les revenus des ménages peuvent également être complétés grâce à l'assistance sociale. Une législation récente (encadré 5.3), qui met l'accent sur les indemnités de chômage,

### Encadré 5.3. La nouvelle loi sur l'emploi

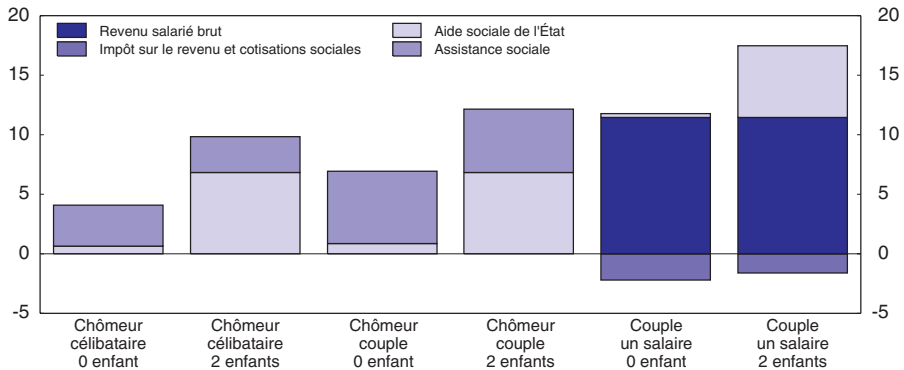
Une nouvelle loi sur l'emploi est en vigueur depuis octobre 2004. Elle régleme l'application des politiques de l'État en matière d'emploi, en prévoyant notamment des règles pour le placement, l'ouverture des droits aux indemnités de chômage, l'emploi des travailleurs handicapés et l'emploi des étrangers. Le nouveau texte définit également les instruments des politiques actives (encadré 5.4) et définit les tâches de l'inspection du travail aussi bien à l'égard des ressortissants tchèques que des ressortissants étrangers.

Les principales modifications introduites par cette loi sont les suivantes :

- Durcissement des conditions d'inscription et de pointage auprès des agences de l'emploi ainsi que des conditions pour percevoir les indemnités de chômage.
- La durée normale d'indemnisation du chômage qui était de six mois a été portée à neuf mois pour les personnes âgées de plus de 50 ans et à 12 mois pour celles ayant plus de 55 ans, sous réserve de 25 années de cotisation à l'assurance-retraite (30 années pour l'extension à 12 mois).
- Le montant de l'allocation de chômage reste le même pendant les trois premiers mois de chômage, à 50 pour cent du gain net antérieur, mais il est relevé par la suite et porté de 40 à 45 pour cent, le montant maximum correspondant à 2,5 fois le niveau minimum de subsistance individuel (tableau 5.2).
- La notion de « chômage partiel » a été introduite, qui autorise le chômeur à gagner jusqu'à la moitié du salaire minimum (pour un temps de travail égal au maximum à la moitié de la durée légale du travail) tout en continuant de percevoir les indemnités de chômage.
- Les principes et les conditions des politiques actives du marché du travail ont été définis.
- Avec l'adhésion à l'UE, tous les citoyens de l'UE et leurs familles se voient accorder le même statut juridique que les citoyens tchèques sur le marché du travail tchèque. L'emploi des autres étrangers est assujéti à un certain nombre de critères et son contrôle incombe aux agences pour l'emploi (chapitre 6).

Graphique 5.1. Sources du revenu mensuel des familles en chômage de longue durée, 2004<sup>1</sup>

Milliers de couronnes



1. Chômeurs : pas de revenus du travail, pas de droits à prestations de chômage, droits à prestations d'assistance sociale. Couple à un salaire : le conjoint salarié gagne 67 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen. On suppose que le déficit du revenu du ménage par rapport au niveau minimum de subsistance est comblé par une prestation d'assistance sociale.

Source : Estimations de l'OCDE.

en durcit généralement l'accès mais prévoit également une amélioration de leur générosité pour des groupes spécifiques. Ainsi, elle affaiblit les incitations des travailleurs âgés à rechercher un travail en allongeant la période d'indemnisation.

Lorsque le chômage se prolonge au-delà de six mois, sous réserve des conditions d'éligibilité, le revenu du ménage est presque toujours au moins équivalent au NMS par le jeu combiné des aides sociales et de l'assistance sociale de l'État. On estime qu'environ 7 pour cent des ménages reçoivent une assistance sociale (chiffres de 2001)<sup>3</sup>. Pour les familles de chômeurs, les aides sociales publiques représentent l'essentiel du revenu, l'assistance sociale jouant un rôle plus limité. Ainsi, une famille de chômeurs ayant deux enfants tire la majorité de son revenu des aides sociales publiques (graphique 5.1).

#### *Les pièges de la pauvreté pour les familles*

Plusieurs *Études* successives ont souligné l'existence dans le système de protection sociale de pièges de la pauvreté, notamment pour les familles. En raison du revenu minimum garanti par le jeu du NMS, le fait de prendre un emploi ne modifie pas toujours sensiblement le revenu du ménage<sup>4</sup>. Ainsi, un travailleur dont le conjoint ne travaille pas, qui a deux enfants et dont le salaire de départ est égal aux deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen, verra le revenu familial aug-

menter de moins de 10 pour cent (tableau 5.3). En descendant plus bas sur l'échelle des gains, les offres d'emplois rémunérés au salaire minimum ou légèrement plus n'impliquent aucune augmentation du revenu du ménage en raison du revenu garanti par le NMS (graphique 5.2, partie inférieure gauche). En bref, le système d'impôts et des transferts fait que les familles avec enfants sont confrontées à des taux effectifs moyens d'imposition élevés qui les condamnent souvent à l'inactivité. La situation est analogue, quoi que les contre-incitations soient un peu plus faibles, pour les familles monoparentales ainsi que pour les couples au chômage sans enfant. Les célibataires et les conjoints de travailleurs salariés ne sont pas confrontés à des contre-incitations aussi importantes du fait de la conjonction des prélèvements et des prestations lorsqu'ils envisagent de prendre un emploi.

Bien que l'assistance sociale soit fonction de la disponibilité pour un emploi et que des sanctions puissent être imposées, les contrôles et l'application ne sont pas très stricts. De plus, les aides sociales publiques ne sont pas subordonnées à une recherche active d'emploi. En conséquence, bon nombre de bénéficiaires ne recherchent pas un travail et perçoivent les prestations pendant de longues périodes, augmentant souvent leur revenu par une activité dans l'économie souterraine. D'ailleurs, Renooy *et al.* (2004) classent les « personnes sans

**Tableau 5.3. Taux effectifs moyens d'imposition (TEMI) pour les personnes passant d'un chômage à plein-temps à un emploi à plein-temps<sup>1</sup>**

Type de ménage	Gains en pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen (SOM)				
	33	50	67	100	150
1 Personne seule	80.6	67.8	57.1	47.5	41.9
2 Parent seul 2 enfants	100.0	89.6	76.9	64.7	54.9
3 Couple marié à un salaire, pas d'enfant 1 <sup>er</sup> conjoint = inactif, 2 <sup>e</sup> conjoint...	100.0	88.3	76.3	62.1	51.4
4 Couple marié à un salaire, 2 enfants 1 <sup>er</sup> conjoint = inactif, 2 <sup>e</sup> conjoint...	100.0	100.0	91.2	74.2	62.5
5 Couple marié, pas d'enfant 1 <sup>er</sup> conjoint = 67 % du SOM, 2 <sup>e</sup> conjoint...	28.8	27.7	27.2	27.5	28.5
6 Couple marié, 2 enfants 1 <sup>er</sup> conjoint = 67 % du SOM, 2 <sup>e</sup> conjoint...	32.6	30.6	29.4	31.1	30.5

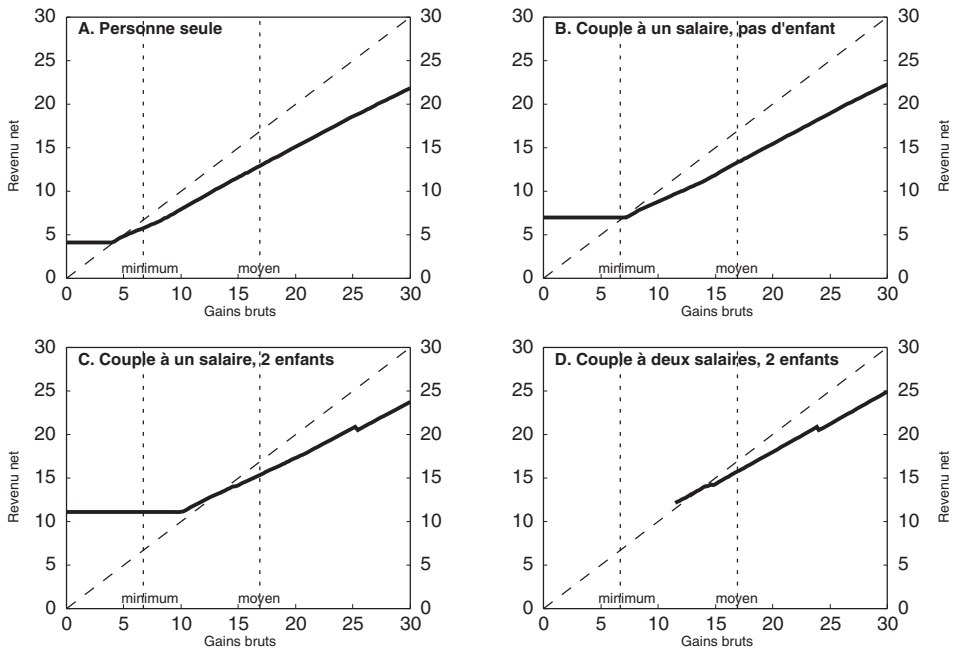
Note :  $TEMI = 1 - (\text{variation du revenu net} / \text{variation du revenu brut})$ . TEMI<sub>x</sub> % est la part des gains bruts additionnels qui est « reprise par l'impôt » lorsqu'on passe du chômage à plein-temps (avec des gains antérieurs de x% SOM) à un emploi à plein-temps (avec des gains actuels de x% SOM). Les TEMI sont mesurés au niveau des ménages et prennent en compte l'accroissement des impôts et des cotisations et la réduction des prestations. La durée hebdomadaire du travail est de 0/40 heures pour la situation de chômage/d'emploi. Dans les ménages de types 3 et 4 le premier conjoint est inactif avec des gains de 0. Le terme « x% » ne concerne donc que le second conjoint. Pour les ménages de types 5 et 6, les gains du premier conjoint restent fixes à 67 % du SOM. Le terme « x% » ne concerne donc que le second conjoint.

1. République tchèque 2002.

Source : Base de données OCDE sur les impôts et les transferts sociaux.

Graphique 5.2. Gains bruts et revenu net, données mensuelles, 2003<sup>1</sup>

Milliers de couronnes



1. Le revenu net est égal aux gains bruts augmentés des prestations sociales et minorés des impôts. Couple à un salaire : couple dont l'un des conjoints n'est pas sur le marché du travail. Couple à deux salaires : couple dont l'un des conjoints gagne 67 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen (11 500 couronnes). Les enfants sont âgés de 4 et 6 ans.

Source : OCDE, base de données sur les impôts et les transferts sociaux.

emploi régulier (chômeurs inscrits, épouses) qui reçoivent des prestations sociales, une assistance sociale ou des retraites » parmi les quatre principaux groupes de travailleurs non déclarés<sup>5</sup>.

Les autorités tchèques reconnaissent que le système de revenu minimum garanti crée des problèmes majeurs au niveau des incitations à rechercher et à accepter un emploi. Il est d'ailleurs prévu de le réformer. Les principales mesures dans ce sens sont une nouvelle loi sur les « besoins matériels » et une modification à la loi sur le niveau minimum de subsistance. Bien que les détails ne soient pas encore arrêtés, ces mesures devraient permettre un certain nombre d'avancées positives. Une des propositions est de renforcer les obligations de recherche d'emploi et de déclaration de revenus pour pouvoir prétendre à une assistance sociale. Il semble également probable qu'une plus grande variation des presta-



tions sera instaurée. Il est prévu en outre de ne plus retirer à 100 pour cent l'assistance sociale en cas de revenu salarié<sup>6</sup>, ce qui réduira les taux effectifs d'imposition élevés qui s'appliquent aux chômeurs lorsqu'ils prennent un emploi. L'intention de renforcer les incitations financières à la recherche d'emploi et à durcir les contrôles est opportune et les autorités ne devraient pas hésiter à mettre en œuvre des réformes dans ce sens. La stratégie générale devrait également permettre d'élargir l'écart entre le NMS familial et le salaire moyen. De plus, il est nécessaire de renforcer l'application de l'ensemble des règles et conditions de toutes les prestations.

Il est également prévu, dans le cadre de la deuxième série de réformes budgétaires (chapitre 2), d'améliorer les incitations en modifiant la fiscalité de la famille. Trois propositions sont à signaler :

- La possibilité pour les conjoints de faire une déclaration commune de revenus, sous réserve qu'ils aient des enfants. Ceci renforcera l'incitation à travailler du premier apporteur de revenu dans les familles qui n'ont aucun revenu salarié en réduisant les taux d'imposition effectifs marginaux et moyens. Les couples où les deux conjoints travaillent et jugent plus avantageux de continuer à déclarer séparément leurs revenus auront la possibilité de le faire. Néanmoins, en établissant le barème pour l'imposition commune des revenus, les autorités devraient veiller à ce qu'il ne crée pas de contre-incitations au travail pour le second apporteur de revenu, du fait notamment des interactions avec le système de transferts.
- Le remplacement, pour les prestations pour enfants, des abattements d'impôts par un crédit d'impôt forfaitaire. Cette deuxième formule dédommagerait les ménages à faible revenu qui ne peuvent utiliser intégralement les abattements d'impôt. Elle devrait aider les ménages à faible revenu, et devrait renforcer légèrement les incitations à l'emploi en diminuant le taux moyen effectif d'imposition lors de la prise d'une activité.
- Une prime d'impôt pour les travailleurs à bas salaire. Cette prime, qui ne sera offerte qu'aux personnes exerçant une activité, réduira la charge fiscale au bas de l'échelle des rémunérations.

#### *Les contre-incitations des travailleurs âgés à rester en activité ont été réduites*

Les cohortes relativement âgées représentent la principale réserve de main-d'œuvre potentielle et, en y faisant appel, on pourrait élever le taux d'activité de peut-être cinq points de pourcentage (chapitre 1). Les taux d'activité sont proches de 90 pour cent pour les hommes et les femmes de 50 ans et baissent fortement vers l'âge de la retraite. Les taux d'emploi des travailleurs relativement âgés ont heureusement augmenté ces dernières années, sous l'effet des réformes

antérieures. En 2004, on a encore réduit les voies d'accès à la retraite anticipée, avec la suppression d'un régime et la mise en œuvre d'un calendrier qui prévoit la suppression progressive d'un autre régime d'ici 2006. Néanmoins, la récente prolongation de l'indemnisation du chômage pour les personnes âgées de plus de 50 ans (encadré 5.3) a quelque peu atténué l'impact de ces mesures, même si la période d'assurance-chômage reste relativement courte comparativement aux autres pays de l'OCDE. De même, l'âge légal de départ en retraite doit être porté à 63 ans d'ici 2013, ce qui sera encore relativement faible par rapport aux autres pays et insuffisant du point de vue de la viabilité du système de retraite (chapitre 7)<sup>7</sup>.

L'analyse présentée au chapitre 7 conduit à préconiser un certain nombre de pistes pour supprimer les dernières incitations à la retraite anticipée. Il s'agit notamment de durcir encore l'accès au régime de retraite anticipée et de modifier le rythme auquel les pensions sont augmentées du fait d'un prolongement de l'activité. Jusqu'à ces derniers temps, les retraités n'étaient pas autorisés à prendre un emploi pendant leurs deux premières années de retraite. Il faut se féliciter de ce que la nouvelle loi sur l'assurance-chômage leur permette de percevoir un revenu du travail sans perdre leur revenu de retraite (sauf en cas de retraite anticipée). Cette disposition élargit les possibilités de travailler au-delà de l'âge légal de la retraite et devrait donc contribuer à accroître le taux d'activité.

Les régimes d'invalidité sont des voies possibles pour un retrait anticipé du marché du travail, si l'accès en est insuffisamment contrôlé. De fait, l'inactivité avant l'âge de la retraite pour cause de maladie ou d'invalidité est beaucoup plus répandue en République tchèque que dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2004a), ce qui paraît dénoter une utilisation abusive des dispositifs<sup>8</sup>. La tentation d'abuser du système est particulièrement forte pour les travailleurs à faible revenu, dans la mesure où les prestations impliquent des taux de compensation relativement élevés. Tandis que les bénéficiaires de prestations d'invalidité partielle voient leur revenu salarié plafonné, ceux qui bénéficient d'une invalidité à taux plein, sont autorisés à travailler sans qu'aucun plafond soit imposé au revenu salarié (tableau 5.4). Il conviendrait donc de veiller à ce que les règles d'accès aux pensions d'invalidité soient strictement définies et respectées pour limiter leur utilisation comme voie de sortie du marché du travail<sup>9</sup>.

#### *La transition de l'école à la vie active devrait être attentivement suivie*

Les taux de chômage des jeunes sont élevés (chapitre 1). Bien que ce soit là une caractéristique générale, compte tenu de la difficulté d'intégrer pour la première fois le marché du travail, dans le cas de la République tchèque le système de prestations sociales fournit des incitations supplémentaires à l'inscription au chômage. Jusqu'à ces derniers temps, les jeunes qui quittaient l'école pouvaient demander à bénéficier d'une allocation de chômage sans avoir travaillé pendant

Tableau 5.4. **Régimes d'invalidité**  
Financés par les cotisations de sécurité sociale

Régime	Principales conditions d'ouverture des droits	Montant de la principale prestation
<b>Invalidité totale</b>	Réduction permanente de l'aptitude au travail d'au moins 66 pour cent et période de cotisation minimale (suivant l'âge, au maximum 5 ans).	Par mois : 1 310 couronnes plus un pourcentage des gains mensuels antérieurs (qui décroît en fonction de leur niveau) pour chaque année de cotisation (les années restant jusqu'à l'âge de la retraite sont comptées comme années de cotisation).
<b>Invalidité partielle</b>	Réduction permanente de l'aptitude au travail d'au moins 33 pour cent et, sauf en cas d'accident du travail, période de cotisation minimale (suivant l'âge, au maximum 5 ans); le revenu du travail ne doit pas dépasser 80 pour cent des gains antérieurs moyens ajustés.	Même calcul que pour la pension d'invalidité totale, en ajoutant la moitié du montant variable si le revenu du bénéficiaire est inférieur à 66 pour cent des gains antérieurs moyens ajustés, et le quart du montant variable si le revenu du bénéficiaire est compris entre 66 et 80 pour cent des gains antérieurs moyens ajustés.

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

12 mois – condition imposée pour pouvoir normalement être indemnisé –, et ils pouvaient automatiquement obtenir six mois d'indemnité de chômage aussitôt après la fin de leur scolarité. Ils n'étaient donc guère incités à trouver un emploi dès leur sortie de l'école. La nouvelle loi sur l'emploi applique le critère normal d'activité antérieure aux jeunes qui prétendent à une indemnité de chômage, même si les emplois temporaires et les stages en entreprise dans le cadre d'une formation peuvent être comptabilisés comme période d'activité. L'évolution du chômage des jeunes devrait être étroitement suivie pour déterminer l'impact de la modification des conditions d'admissibilité aux prestations, afin de juger si cette mesure est suffisante.

#### *Prestations de maladie en cours d'emploi*

Bien que l'état sanitaire de la population se soit amélioré (comme on l'a vu dans la précédente *Étude*), le temps de production perdu du fait de congés maladie n'a cessé d'augmenter jusqu'à fin 2003 où il représentait près de 7 pour cent du temps de travail, du fait principalement de l'allongement de la durée moyenne du congé maladie. Le système d'assurance-maladie de la République tchèque est analogue à celui d'autres pays de l'OCDE. Un certificat médical est nécessaire pour pouvoir en bénéficier, et l'indemnité varie en fonction de la durée du congé et du revenu antérieur (annexe 5.A3). Néanmoins, le système connaît des problèmes. Premièrement, lorsqu'un individu prend un congé mala-

die, l'État finance la totalité des prestations qui lui sont versées, ce qui n'incite guère les employeurs à contrôler les congés maladie. On estime d'ailleurs que les employeurs encouragent parfois les congés maladie comme moyen de thésauriser la main-d'œuvre. Deuxièmement, les employeurs ne disposent guère de moyens pour sanctionner l'utilisation abusive du dispositif et le contrôle des autorités paraît insuffisant. La tentation de « tirer au flanc » est particulièrement forte pour les travailleurs à faible revenu (la prestation étant plafonnée à 60 pour cent du salaire moyen) ou pour les travailleurs menacés de licenciement (la législation relative à la protection de l'emploi exclut le licenciement de travailleurs en congé maladie).

En 2004, des mesures ont été prises pour tenter de remédier aux problèmes des indemnités maladie. Dans le cadre de l'assainissement des finances publiques, le gouvernement a réduit le montant des prestations pendant les deux premières semaines de maladie. Cette mesure a induit une baisse globale du taux de maladie, revenu à moins de 6 pour cent en septembre 2004. Cette contraction reflète une diminution significative du nombre des congés de maladie, mais aussi une nouvelle et forte hausse de leur durée moyenne. On peut en conclure que ces mesures ont été insuffisantes. De fait, le gouvernement entend modifier la loi sur l'assurance-maladie, renforcer l'obligation faite aux médecins de prendre des décisions responsables lorsqu'ils prescrivent des arrêts maladie et réduire les cotisations sociales patronales de 1-2 points de pourcentage, moyennant quoi l'employeur sera chargé de financer les deux premières semaines de prestations maladie.

### ***La mobilité de la main-d'œuvre est faible***

Comme on l'a vu au chapitre 1, le chômage est fortement régionalisé, notamment en raison de la faible mobilité de la main-d'œuvre. Celle-ci est principalement freinée par les tensions persistantes sur le marché du logement, et plus particulièrement sur le marché locatif. Selon une étude du ministère des Finances, ce facteur expliquerait au moins pour deux points de pourcentage le taux de chômage et représenterait une perte de l'ordre de 2.4 pour cent du PIB<sup>10</sup>.

Le principal problème concernant le marché du logement locatif est que bon nombre de loyers demeurent en fait réglementés et sont nettement inférieurs aux taux du marché. Cette réglementation de fait s'applique aux logements qui appartenaient précédemment à l'État ou aux communes et qui ont depuis lors été vendus à des propriétaires privés, ainsi qu'aux logements qui appartiennent encore aux communes<sup>11</sup>. Dans ces compartiments du marché, les loyers étaient contrôlés par le gouvernement jusqu'en mars 2003, date à laquelle le Tribunal constitutionnel a déclaré illégale cette réglementation. Néanmoins, les loyers sont restés en fait gelés parce que la réglementation existante n'a pas été remplacée. On estime que ces loyers gelés s'appliquent à quelque 95 pour cent des

appartements locatifs<sup>12</sup>, ce qui représente plus d'un quart des ménages. Les locataires qui bénéficient de ces loyers sont fortement incités à ne pas changer d'appartement : sur le marché libre, les loyers sont en moyenne trois fois et demie supérieurs aux loyers gelés et les loyers réglementés sont garantis aussi longtemps que le locataire conserve son bail<sup>13</sup>. Ainsi, des appartements dont le loyer est gelé restent souvent inoccupés, les familles conservant le bail pour le moment où leurs enfants voudront quitter le domicile<sup>14</sup>. Des mesures doivent être prises pour libérer progressivement les loyers gelés et créer un marché locatif unifié, ce qui favorisera la mobilité sur le marché du travail en République tchèque.

Il est également possible que les aides de l'État à l'accession à la propriété freinent la mobilité. Le gouvernement accorde des abattements d'impôt sur les paiements d'intérêts hypothécaires et bonifie les taux d'intérêt sur les dépôts et les crédits prévus dans les dispositifs d'épargne-logement<sup>15</sup>. Bien que cela contribue à atténuer en partie les tensions sur le marché locatif et facilite ainsi la mobilité de certains ménages, l'accession à la propriété tend en soi à décourager la mobilité en raison des coûts élevés de transaction liés à la vente de biens financés par hypothèques.

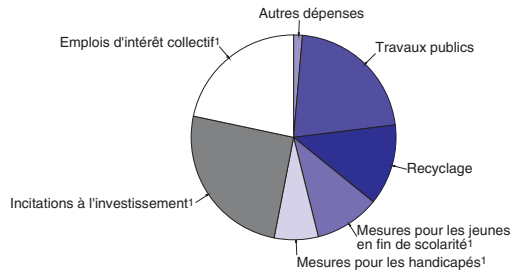
Les autorités ont reconnu l'existence de ces problèmes mais n'ont jusqu'à présent rien fait pour y remédier. Au début de 2004, les membres du Parlement n'ont pas donné suite à une proposition qui aurait permis de relever chaque année de 10 pour cent les loyers réglementés au cours des trois années suivantes. L'une des raisons en est que la déréglementation des loyers aurait alourdi le coût de la vie des ménages à faible revenu. Néanmoins, bon nombre de ménages à revenu élevé sont eux aussi locataires d'appartements à loyer réglementé et la situation existante n'assure donc pas de toute façon un niveau minimum de bien-être (Lux et Sunega, 2003). Dans le cadre de la libéralisation des loyers, le gouvernement doit faire en sorte que les considérations sociales soient dûment prises en compte en modifiant le système de prestations. Les aides publiques au logement devraient être rééquilibrées pour qu'au lieu d'encourager l'accession à la propriété on rende plus abordables les loyers pour les ménages à faible revenu.

### ***Les politiques actives du marché du travail devraient être davantage ciblées sur le placement et la formation en entreprise***

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) continuent de privilégier exagérément l'octroi de subventions pour la création d'emplois dans le secteur privé et les travaux publics, et elles devraient être davantage axées sur la participation active des chômeurs (graphique 5.3 et encadré 5.4). Les dépenses totales au titre des politiques actives du marché du travail représentent à peu près l'équivalent de 0.2 pour cent du PIB, ce qui est relativement faible par rapport aux autres pays de l'OCDE. Les activités de recyclage représentent une part relativement faible des dépenses, bien que le nombre de personnes suivant ce

### Graphique 5.3. Répartition des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail, 2003

Dépenses totales 3.2 milliards de couronnes



1. Aides aux employeurs.

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

genre de programmes soit très élevé. Environ 17 pour cent des chômeurs étaient inscrits à des programmes PAMT en 2003 et à peu près la moitié des programmes suivis comportaient des activités de recyclage. Le taux d'inscription est plus élevé parmi les jeunes, 30 pour cent des chômeurs de ce groupe ayant participé soit à des activités de recyclage, soit à des formations en entreprise<sup>16</sup>.

Une étude demandée par le ministère du Travail et des Affaires sociales (Sirovátka *et al.*, 2003b) fait apparaître que les PAMT visant à créer des emplois sont désormais mieux ciblées vers les régions les plus touchées par le chômage. En revanche, les programmes de recyclage sont insuffisamment ciblés, le pourcentage de chômeurs inscrits à ces dispositifs étant le même dans tous les bureaux du service de l'emploi du pays. Il semble également que les activités de recyclage soient mal adaptées aux chômeurs de longue durée, aux personnes de plus de 50 ans et aux handicapés, qui participent rarement à ces activités et qui, lorsqu'ils le font, ne semblent pas en tirer clairement avantage. La mise en œuvre des PAMT serait souvent freinée par les ressources humaines insuffisantes des bureaux de l'emploi, et sa qualité en souffrirait également; cette lacune est encore plus flagrante depuis la création des plans d'action individuels (voir ci-après). Pour accroître l'efficacité des PAMT, il est nécessaire de procéder à une évaluation plus systématique des différents programmes; un effort dans ce sens s'impose tout particulièrement dans le contexte actuel d'assainissement des finances publiques. Pour l'heure, les programmes existants de PAMT sont suivis du point de vue des ressources utilisées, du nombre de participants et du nombre de participants placés avec succès. Pour une évaluation plus poussée, il faudrait collecter systématiquement, comme le font déjà bon nombre de bureaux de l'emploi, des informations sur le nombre de participants ayant suivi intégralement

#### Encadré 5.4. Politiques actives du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail sont précisées dans la nouvelle loi sur l'emploi. Les programmes sont les suivants :

**Recyclage** dans des établissements agréés à l'intention des chômeurs ayant des qualifications professionnelles insuffisantes. Le coût du recyclage est pris en charge par le bureau de l'emploi. Aux termes de la nouvelle loi, les bureaux de l'emploi peuvent aussi fournir une aide à la formation en entreprise lorsqu'on estime que cela est nécessaire pour que l'individu conserve son emploi.

**Incitations à l'investissement** à l'intention des employeurs, par l'octroi de subventions à la création de nouveaux emplois ou par le recyclage de nouveaux salariés dans des zones où le taux de chômage est égal ou supérieur à la moyenne nationale. Les montants des subventions sont définis par des directives gouvernementales (chapitre 4).

**Travaux publics** qui couvrent des travaux temporaires, essentiellement pour le nettoyage des lieux publics ou bâtiments publics ou des travaux pour des établissements publics, qui peuvent bénéficier d'une subvention à concurrence du coût total de la main-d'œuvre.

**Emplois subventionnés par le secteur public** – emplois créés par un employeur avec l'accord d'un bureau de l'emploi à l'intention de chômeurs classés par ce dernier comme difficiles à placer. Le montant total de la subvention dont bénéficie l'employeur est limité à 4 à 8 fois le salaire mensuel moyen par personne et par an, selon le taux de chômage du district et le nombre d'emplois créés par l'employeur. Cette subvention peut également être accordée aux nouveaux travailleurs indépendants.

**Subvention pour l'emploi de personnes faisant l'objet d'un « suivi particulier » par le bureau de l'emploi** (handicapés, jeunes de moins de 25 ans, autres jeunes en fin de scolarité, femmes enceintes, personnes s'occupant d'enfants de moins de 15 ans, personnes de plus de 50 ans, personnes au chômage depuis plus de six mois et personnes issues d'un milieu social défavorisé). Cette nouvelle subvention peut être versée à concurrence d'un montant égal à la moitié du salaire minimum pendant trois mois. Les emplois créés pour une formation en cours d'emploi des jeunes en fin de scolarité et des adolescents peuvent être totalement ou partiellement subventionnés pendant un an au plus.

**Aide aux travailleurs handicapés.** Cette aide revêt la forme de conseils et de formation pour l'emploi, de subventions pour la création d'emplois et de subventions aux employeurs dont les effectifs comptent plus de 50 pour cent de personnes handicapées. Les employeurs ayant plus de 25 salariés sont tenus d'employer des travailleurs handicapés dans la proportion de 4 pour cent de leurs effectifs. Les employeurs qui ne se conforment pas à cette obligation peuvent en échange acheter des produits ou des services à d'autres employeurs dont les effectifs sont essentiellement composés de travailleurs handicapés, ou verser au budget de l'État 1.5 fois le salaire mensuel moyen par an pour chaque handicapé qu'ils n'emploient pas. La subvention pour la création d'emplois peut représenter entre 8 et 14 fois le salaire mensuel moyen, des aides récurrentes complémentaires pouvant être fournies pour financer les salaires et les coûts de fonctionnement. Les subventions à l'emploi de personnes handicapées figurent parmi les dépenses obligatoires dans le budget de l'État.

Encadré 5.4. **Politiques actives du marché du travail** (suite)

**Subvention relais** pour les nouveaux travailleurs indépendants qui se sont inscrits au chômage. Cette nouvelle subvention, versée pendant trois mois, peut représenter jusqu'à la moitié du niveau minimum de subsistance individuel.

**Subvention au titre des transports.** Subvention à l'intention des employeurs qui assurent le transport quotidien de leurs salariés dans les zones non desservies par les transports publics. Cette subvention peut atteindre jusqu'à 50 pour cent du coût réel.

**Subvention pour le maintien d'emplois en période de changement d'activité,** lorsque l'employeur n'est pas à même de fournir du travail à ses salariés dans la mesure prévue par la loi. Une subvention peut couvrir une partie des salaires (subvention plafonnée à la moitié du salaire minimum) pendant une période maximale de six mois.

les programmes et sur leur expérience ultérieure sur le marché du travail, et analyser ces informations au niveau central.

De nouveaux programmes sont actuellement mis au point pour améliorer l'aide à la recherche d'emploi au niveau individuel. En 2003, des plans d'action individuels à l'intention des chômeurs jeunes et âgés ont été mis à l'essai dans certains bureaux de l'emploi, et en janvier 2004, un programme obligatoire, appelé *Première chance*, a été lancé pour toutes les personnes âgées de moins de 26 ans et pour les chômeurs depuis moins de six mois. Pendant les deux premiers mois, le programme prévoit des informations et des services de conseil, après quoi est établi un plan individuel d'action définissant un calendrier et des objectifs d'emploi. Les autorités devraient suivre l'efficacité du programme *Première chance* par rapport à son coût et déterminer si les bureaux de l'emploi sont à même de proposer ces services supplémentaires.

Il est peut-être possible de modifier plus fondamentalement les PAMT; les autorités pourraient envisager de mettre sur pied des systèmes de placement privés, analogues à ceux qui ont vu le jour aux Pays-Bas et en Australie. On pourrait ainsi sous-traiter le placement de groupes spécifiques de chômeurs (par exemple par secteur et par région) à des sociétés privées ou locales de placement. Les collectivités locales pourraient ainsi être chargées de sous-traiter les services de placement. Aux Pays-Bas par exemple, l'administration centrale attribue aux municipalités des fonds destinés au placement. Les crédits inutilisés doivent être remboursés tandis que les économies réalisées sur les prestations peuvent être conservées. Il importe cependant que l'administration centrale joue



un rôle de réglementation, en imposant notamment de strictes mesures des résultats pour les organismes privés de placement (Grubb, 2003).

### Le coin fiscal est trop élevé

Les coins fiscaux sur le revenu du travail sont parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, ils sont en particulier beaucoup plus importants que dans d'autres pays à niveau de revenu comparable, ce qui freine à la fois l'offre et la demande de travail. Quel que soit le type de ménage et le niveau de revenu, le coin fiscal est très largement imputable aux cotisations de sécurité sociale (tableau 5.5). Le même taux de cotisation s'applique à tous les niveaux de gains, et les cotisations ne sont pas plafonnées. Qui plus est, l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas très progressif, avec des taux de 15, 20, 25 et 32 pour cent. Ce barème est l'un des plus faibles d'Europe; seul un autre pays, la République slovaque, fait mieux depuis peu, avec un taux uniforme de 19 pour cent. Si l'on considère les prestations sociales ainsi que les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il semble bien que plus de 40 pour cent des coûts de main-d'œuvre associés à l'emploi des personnes celi-bataires vont dans les caisses de l'État (chapitre 1).

L'ampleur du coin fiscal sur le travail encourage aussi la fraude fiscale. En particulier, l'utilisation de contrats de sous-traitance avec des travailleurs indépendants s'est généralisée. Les impôts et les cotisations sociales sont beaucoup plus faibles pour les travailleurs indépendants que pour les travailleurs salariés. En conséquence, pour réaliser des économies sur les coûts de main-d'œuvre, les employeurs, en particulier dans certaines branches (notamment la construction), demandent souvent à leurs salariés d'obtenir une licence professionnelle et ont ensuite recours à la sous-traitance en lieu et place de contrats d'emploi classiques. Qui plus est, le travail indépendant se prête davantage à la fraude fiscale que l'emploi salarié, étant donné les frais substantiels que représente pour le travailleur indépendant l'établissement d'une comptabilité précise, le coût élevé

Tableau 5.5. **Barème de cotisations à la sécurité sociale et à l'assurance-maladie**  
Pourcentage du salaire brut

	Salarié	Employeur	Total
Assurance-maladie	4.5	9.0	13.5
Indemnités maladie	1.1	3.3	4.4
Pension de vieillesse (régime par répartition)	6.5	21.5	28.0
Chômage	0.4	1.2	1.6
Total des cotisations	12.5	35.0	47.5

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

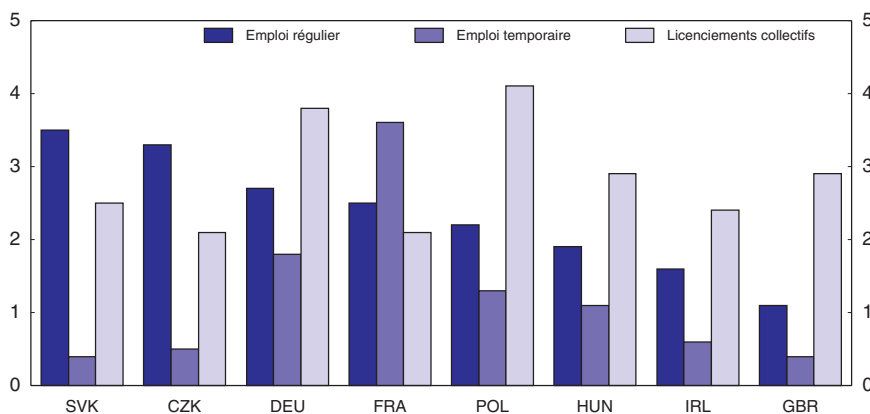
qu'implique la surveillance de la comptabilité individuelle par les autorités fiscales et l'impossibilité de procéder à des vérifications auprès d'autres sources, ce que l'on peut faire pour les travailleurs salariés (OCDE, 2004b). Parmi les mesures visant à accroître les recettes de l'État, le gouvernement a récemment alourdi la charge fiscale sur le travail indépendant; les cotisations de sécurité sociale ont été relevées, et un impôt minimum a été créé. S'il est probable que ces mesures se traduiront par une augmentation des recettes, elles ne réduiront l'écart entre les taux d'imposition des travailleurs indépendants et des salariés que d'environ deux points de pourcentage (soit à peu près un huitième de la différence) au niveau du salaire moyen. Il est nécessaire de prendre des mesures pour uniformiser davantage le traitement fiscal du revenu du travail salarié et du travail indépendant afin de réduire les possibilités de fraude fiscale et d'inciter les personnes qui sont officiellement des travailleurs indépendants mais qui travaillent en fait comme salariés à revenir à un emploi dépendant.

Les possibilités de fraude fiscale poussent également à l'activité informelle, qui permet différentes formes de pratiques, notamment la sous-déclaration du revenu du travail par des personnes ayant un emploi officiel (salariés ou travailleurs indépendants), des emplois parallèles non déclarés, ou l'emploi non déclaré de chômeurs indemnisés. Ces stratégies pour échapper à l'impôt allourdissent la charge des autres contribuables et contribuent à affaiblir l'offre et la demande officielles de main-d'œuvre.

S'il est clairement nécessaire d'alléger la charge fiscale, la marge de manœuvre est limitée par l'obligation de réduire le déficit budgétaire. On l'a vu au chapitre 2, le gouvernement a l'intention de plafonner les cotisations de sécurité sociale à un niveau correspondant à cinq fois le salaire moyen. Cette mesure aura des effets incitatifs positifs dans l'extrême partie supérieure de l'échelle des revenus sur le marché du travail et améliorera la parité avec le traitement des prestations connexes qui sont elles aussi plafonnées. Néanmoins, des dépenses fiscales qui allégeraient les coûts non salariaux au bas de l'échelle des revenus sur le marché du travail seraient préférables à celles qui réduisent le coin fiscal pour les salariés disposant de revenus élevés, dans la mesure où elles aideraient aussi à remédier au problème du chômage. Ainsi, un allègement des cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires réduirait le coût d'emploi de travailleurs dont le salaire minimum accepté est influencé par les indemnités de chômage et les allocations sociales. Néanmoins, du point de vue de la lutte contre la fraude fiscale et le travail informel, des mesures supplémentaires devraient être mises en œuvre pour renforcer l'efficacité de la collecte de l'impôt (notamment par la lutte contre le travail non déclaré)<sup>17</sup>.

### **La législation relative à la protection de l'emploi est inégale**

De récents travaux de l'OCDE sur les indicateurs du marché du travail (OCDE, 2004b) font apparaître que la République tchèque compte parmi les pays

Graphique 5.4. **Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi, 2003<sup>1</sup>**

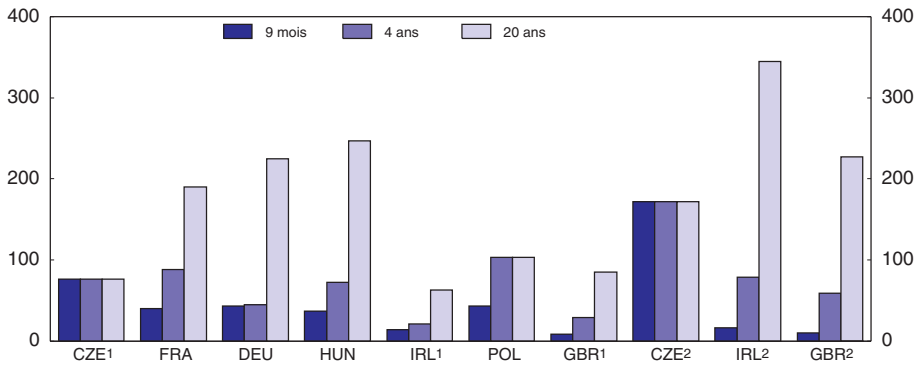
1. Les indicateurs synthétiques sont normalisés et varient entre 0 et 6, la valeur la plus élevée dénotant la législation la plus stricte. Le classement est établi en fonction de l'indicateur de l'emploi régulier.

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*.

qui imposent sur les contrats réguliers la législation la plus stricte en matière de protection de l'emploi (graphique 5.4). Bien que ce pays occupe un rang relativement peu élevé concernant la réglementation des licenciements *collectifs*, la réglementation relative aux licenciements *individuels* est extrêmement restrictive, qu'il s'agisse des conditions à remplir pour pouvoir procéder à un licenciement ou des difficultés de procédure (annexe 5.A4)<sup>18</sup>. La loi dispose que les employeurs doivent faire valoir l'une des six raisons admises pour justifier un licenciement : quatre de ces raisons sont fondées sur un changement d'organisation (y compris des effectifs en surnombre) et sur des raisons de santé, et deux sur la médiocrité de la performance et le manque de discipline du travailleur concerné.

Le licenciement pour performance médiocre est une procédure lourde pour les employeurs et il n'est guère utilisé même s'il présente l'avantage de ne pas imposer le versement d'une indemnité de licenciement. Une notification formelle doit être faite au travailleur, qui dispose alors d'un certain délai pour améliorer sa performance, après quoi l'employeur doit pouvoir apporter la preuve que celle-ci ne s'est pas améliorée. Les employeurs préfèrent donc souvent invoquer des raisons de réorganisation pour justifier des licenciements, même quand ils sont surtout préoccupés par la médiocre performance du salarié. Dans ce cas particulier, une indemnité de licenciement doit être versée (graphique 5.5). Les travailleurs sous contrat permanent ont droit à un délai de préavis de trois mois et un dédommagement de deux mois en cas d'effectifs en surnombre, quelle que soit leur ancienneté, ou à un délai de deux mois dans les autres cas<sup>19</sup>. La période

Graphique 5.5. **Coût des licenciements en fonction de l'ancienneté, 2003**  
 Nombre de journées de salaire versées par l'employeur



1. Licenciement sans indemnité.

2. Licenciement économique avec versement d'indemnités.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données de base pour les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*, chapitre 2.

ne varie pas, quelle que soit l'ancienneté dans l'emploi. Cette procédure est inhabituelle comparativement aux autres pays et implique des coûts relativement élevés pour l'employeur lorsque le travailleur n'a occupé son emploi que pendant une période courte ou moyenne. Un allègement des règles concernant les licenciements pour sureffectif de travailleurs ayant des contrats permanents permettrait au marché du travail de fonctionner de manière plus efficiente. L'intention du gouvernement de procéder à une vaste réforme du code du travail pour libéraliser le marché est donc très opportune (encadré 5.5).

À la différence de ce qui s'est produit sur certains autres marchés du travail, la rigueur de la réglementation concernant les contrats réguliers n'a pas entraîné la généralisation des contrats temporaires. De fait, 10 pour cent seulement des travailleurs sont embauchés pour des durées déterminées, bien que les règles à cet égard ne soient pas particulièrement restrictives. On a néanmoins redouté que les employeurs n'utilisent abusivement les contrats temporaires, et des mesures ont été prises dans le nouvel amendement au code du travail. La durée maximum de contrats temporaires successifs a été limitée à 24 mois. Parallèlement, les restrictions concernant les contrats temporaires ont été supprimées pour des groupes précédemment protégés tels que les jeunes en fin de scolarité et autres jeunes travailleurs, dont la protection est seulement assurée par les conventions collectives<sup>20</sup>. Qui plus est, des règles régissant les agences d'intérim ont été également mises en place et facilitent le recrutement de travailleurs temporaires.

### Encadré 5.5. Protection de l'emploi : modification de la législation

Les amendements apportés au code du travail en 2003 et 2004 :

- posent le principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement ;
- limitent à deux ans la durée totale maximum des contrats temporaires (des exceptions s'appliqueront aux retraités qui exercent une activité, aux remplaçants d'employés absents pour une longue durée et aux contrats de durée déterminée conclus pour des raisons opérationnelles ou technologiques par l'employeur); la durée maximum cumulée des contrats temporaires conclus par le biais des agences d'intérim ne sera soumise à aucune limitation ;
- introduisent une clause de compétitivité limitant à un an l'interdiction faite aux salariés après la fin de leur contrat d'entreprendre une activité concurrente à l'entreprise qui les avait embauchés en échange d'un dédommagement pécuniaire ;
- prévoient une clause de licenciement collectif reflétant strictement les directives de l'UE.

Le gouvernement prévoit une libéralisation plus poussée de la législation relative à la protection de l'emploi par le biais d'un nouveau code du travail qui abandonnerait le principe selon lequel « ce qui n'est pas autorisé est interdit » et réduirait le rôle du code du travail proprement dit. On renforcerait ainsi l'importance des contrats, des conventions collectives et des règles spécifiques à l'entreprise. Le projet de loi dans ce sens devrait être préparé au début de 2005.

Les contrats temporaires ne sont pas largement utilisés parce qu'il existe d'autres solutions que les contrats réguliers qui sont également attrayantes. La sous-traitance à des travailleurs indépendants est, on l'a vu, une méthode courante. Parmi les autres formules figurent les contrats de projet non récurrents et diverses formes de contrats d'entreprise. Bien que ce genre de formule soit préférable à l'inactivité, il faudrait examiner si le recours à ces stratégies ne traduit pas l'existence de restrictions excessives dans les contrats réguliers. Plus généralement, un allègement des règles concernant les effectifs en surnombre prévues dans les contrats permanents ainsi que des mesures adéquates à l'égard du coin fiscal (voir plus haut) contribueraient également à réduire l'utilisation abusive de contrats de travail non conventionnels. Peut-être faudrait-il parallèlement prendre des mesures directes pour empêcher le recours excessif aux formules de ce type.

### Formation des salaires

Les hausses de salaire sont déterminées selon une méthode combinant des négociations individuelles, des négociations collectives au niveau de l'entre-

prise et des conventions collectives conclues à un niveau plus élevé<sup>21</sup>. Environ 30 pour cent des travailleurs sont directement couverts par des négociations collectives. En outre, depuis 2 000 plusieurs décrets gouvernementaux ont créé une couverture indirecte par le biais de l'extension administrative des accords de salaire<sup>22</sup>. En 2003, par exemple, on a compté 19 extensions administratives, qui concernaient plus de 900 000 travailleurs (environ 20 pour cent de l'emploi total) principalement dans la sidérurgie, l'ingénierie, la construction et les textiles. En juin 2003, le Tribunal constitutionnel a annulé la loi sur les conventions collectives qui prévoyait notamment que le ministre du Travail décrète unilatéralement des extensions administratives – la décision de la Cour a pris effet en mars 2004. En réponse à cette décision, le gouvernement prépare un amendement à la loi, mais il n'a pas l'intention de modifier sensiblement les articles relatifs à l'extension administrative. L'élargissement du champ des extensions administratives ne serait pas souhaitable étant donné la lourdeur relative du marché du travail ainsi que la nécessité de préserver la compétitivité internationale des coûts de main-d'œuvre. Au lieu de prévoir une augmentation des extensions administratives en matière de formation des salaires, les autorités devraient viser à les réduire pour laisser place à des négociations plus flexibles au niveau de l'individu ou de l'entreprise.

Le salaire minimum est fixé par le gouvernement après négociation avec les syndicats et les employeurs. Il est actuellement de 6 700 couronnes par mois (environ 212 euros), et équivaut à peu près au tiers du salaire de l'ouvrier moyen. Bien que le salaire minimum ait augmenté d'environ 120 pour cent en termes réels depuis 1998, il ne semble pas créer d'importantes distorsions sur le marché du travail. Moins de 1 pour cent des salariés sont rémunérés au salaire minimum, ce qui suggère que celui-ci n'influence guère le marché du travail en général. Néanmoins, les salaires minimum ont plus de poids dans certains compartiments du marché du travail, notamment celui des jeunes, et peuvent favoriser des augmentations à des niveaux plus élevés de l'éventail de salaires.

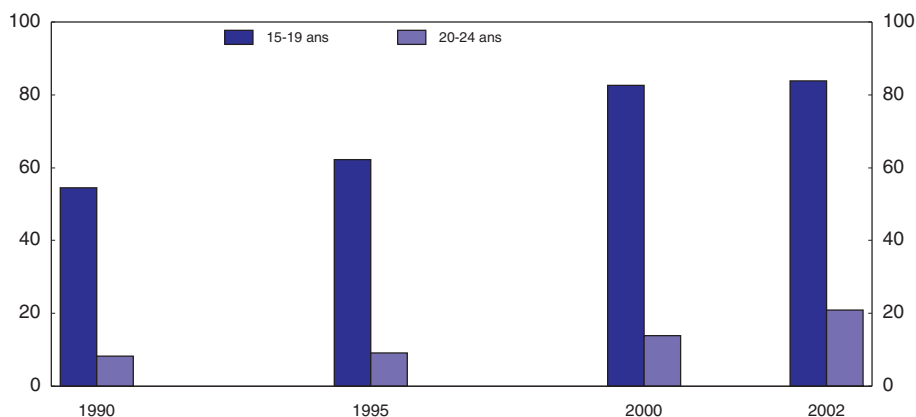
### **L'acquisition de qualifications et l'éducation ne réagissent pas suffisamment à l'évolution de la demande du marché du travail**

La faiblesse la plus évidente du système d'enseignement est le très faible pourcentage de la population d'âge actif ayant suivi un enseignement supérieur, même si l'élévation des taux d'inscription donne à penser que la situation s'améliore progressivement. Si près de 90 pour cent de la population a au moins suivi un enseignement secondaire, pourcentage élevé au regard des autres pays<sup>23</sup>, la République tchèque est parmi les tout derniers pays de l'OCDE pour ce qui est de l'enseignement tertiaire, moins de 15 pour cent de la population ayant suivi un enseignement de ce niveau<sup>24</sup>. La principale raison est historique. Au début de la transition vers l'économie de marché, l'enseignement postsecondaire

était limité à un enseignement professionnel assuré par des établissements sans statut tertiaire. La transition économique a été marquée par des problèmes de capacité dans le secteur tertiaire, le nombre de candidats dépassant de loin celui des places disponibles. Face à cette situation, des places supplémentaires ont été libérées dans les universités publiques et dans des établissements tertiaires privés. Bien que la demande soit encore supérieure à l'offre<sup>25</sup>, le problème est désormais beaucoup plus limité, et l'évolution démographique contribue favorablement à l'amélioration de la situation, compte tenu de la diminution des effectifs du groupe d'âge 18-25 ans. La rapide augmentation du nombre d'étudiants tchèques qui font des études supérieures à l'étranger devrait être également un facteur positif. La forte demande d'enseignement supérieur a entraîné une nette hausse des effectifs d'étudiants et des taux d'inscription (graphique 5.6)<sup>26</sup>. Néanmoins, le vieillissement de la population se traduisant par une faiblesse relative des cohortes jeunes, l'amélioration du niveau d'instruction de la population active dans son ensemble sera lent malgré les taux d'inscription élevés<sup>27</sup>. De fait, l'écart de salaire grandissant entre les travailleurs ayant suivi un enseignement tertiaire et ceux qui ont fait des études secondaires (sanctionnées par exemple par la *maturita*) donne à penser que l'offre de travailleurs ayant suivi un enseignement supérieur est encore insuffisante<sup>28</sup>.

Une comparaison internationale de l'alphabétisation et des qualifications donne à penser que l'enseignement primaire et secondaire obtient des résultats

Graphique 5.6. **Part de la population suivant des programmes d'enseignement à temps plein**  
En pourcentage du groupe d'âge



Source : Karpisek (2003).

relativement satisfaisants. L'enquête PIRLS 2001 sur les compétences en lecture des élèves de 9 ans fait apparaître des résultats supérieurs à la moyenne pour la République tchèque. De plus, les acquis généraux des élèves de 15 ans évalués dans le cadre de l'étude PISA sont proches de la moyenne OCDE (OCDE, 2003a). Néanmoins, on reconnaît l'existence de lacunes générales dans l'enseignement primaire et secondaire. Un document stratégique de 2001 sur l'enseignement (Programme national pour le développement de l'éducation) soulignait la nécessité de mettre moins l'accent sur les connaissances « passives » et de privilégier la communication, la recherche active et le traitement de l'information, la réflexion personnelle, l'argumentation et le travail en équipe. Une certaine amélioration est manifeste, mais les progrès ont été freinés par les retards apportés aux modifications de la législation<sup>29</sup>. Qui plus est, il existe de sérieux problèmes concernant l'éducation des Tziganes (voir plus loin).

Une importante modification des systèmes d'enseignement primaire et secondaire résultant de la réforme de l'administration publique est le transfert d'une large partie des prises de décision aux régions et aux municipalités. Il faudra pour cela réexaminer l'efficience avec laquelle sont utilisées les installations scolaires et en réduire éventuellement le nombre. Il reste à voir comment la décentralisation affectera la qualité et l'efficacité de l'éducation. À l'heure actuelle, dans l'enseignement primaire et secondaire, il n'existe pratiquement aucune mesure et comparaison des résultats et il faudrait y remédier. Certaines idées ont été avancées pour mettre en place un système d'évaluation, mais l'idée de rendre publics les résultats de cet exercice, comme cela se fait par exemple au Royaume-Uni, se heurte à une certaine réticence<sup>30</sup>. De plus, la création d'un examen normalisé de fin d'études secondaires (*maturita*) permettra aussi en principe de procéder à des comparaisons de résultats en même temps qu'elle aidera les employeurs aussi bien que les établissements supérieurs à évaluer les compétences des élèves en fin de scolarité. En réformant le système de financement des régions (chapitre 2), le gouvernement devrait aussi veiller à ce que les nouveaux arrangements ne nuisent pas à l'équité dans le domaine de l'enseignement en réduisant l'accès et la qualité de l'éducation des groupes désavantagés, tels que les Tziganes (voir plus loin).

Les compétences linguistiques et informatiques présentent un intérêt tout particulier pour le marché du travail tchèque et sont reconnues comme des priorités en matière d'enseignement. D'après les indicateurs disponibles, des progrès ont été faits<sup>31</sup>, mais des améliorations sont encore possibles, en particulier aux niveaux du primaire et du secondaire; les élèves ayant obtenu le diplôme de fin de scolarité ont d'ailleurs le sentiment que le système d'enseignement ne les a pas correctement formés dans ces domaines<sup>32</sup>. On a tenté d'améliorer les compétences informatiques en développant l'utilisation d'ordinateurs dans les établissements primaires. Malheureusement, il semble que des sommes importantes aient été gaspillées, la société privée invitée à procéder aux installations



ayant exploité des lacunes du contrat pour retarder les livraisons et réviser en baisse la qualité des équipements fournis. Il semblerait en outre que les écoles n'utilisent pas toujours pleinement les équipements informatiques disponibles.

Dans l'enseignement tertiaire, certaines mesures ont été prises pour mieux répondre aux demandes du marché du travail. Ainsi, la plupart des programmes de maîtrise qui s'étendent sur plusieurs années ont été réorganisés en deux niveaux, sanctionnés par des diplômes de licence et de maîtrise. La coopération naissante entre les universités et les entreprises (par exemple pour la mise au point des programmes) doit également être renforcée. Néanmoins, les signaux qui émanent du marché du travail concernant les qualifications demandées n'interviennent pas beaucoup dans l'élaboration des programmes, même si les universités ont la liberté de choisir les cours qu'elles proposent. L'absence de droits d'inscription incite probablement les étudiants à négliger l'investissement que représente l'enseignement supérieur et le rendement qu'ils peuvent en attendre lorsqu'ils choisissent leurs cours, ce qui les conduit à des prises de décision dans lesquelles les considérations économiques pèsent relativement peu. Il en résulte une distorsion des signaux adressés aux universités publiques par la demande des étudiants en ce qui concerne la nature des programmes qu'elles devraient développer. L'introduction de droits d'inscription dans l'enseignement supérieur reflétant au moins en partie le coût des études tertiaires inciterait les étudiants et les universités à prendre davantage en compte l'aspect économique de l'enseignement supérieur. Pour assurer l'accès à l'enseignement tertiaire, la mise en place de droits d'inscription devrait s'accompagner d'un système de prêts-étudiants. L'expérience de certains pays de l'OCDE (par exemple, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni) donne à penser que la création (ou le relèvement) de droits d'inscription n'entraîne pas nécessairement une réduction de l'accès à l'enseignement tertiaire si elle s'accompagne d'un élargissement de l'offre de prêts-étudiants (Blöndal *et al.* 2002). Pour réduire le risque supporté par les individus qui investissent dans leur éducation, le remboursement de ces prêts peut être lié au niveau de ressources, comme c'est le cas au Royaume-Uni (OCDE 2004b) où le rythme de remboursement dépend du revenu du diplômé. Malheureusement, l'instauration des droits d'inscription apparaît très peu probable dans un proche avenir. Le nouveau gouvernement n'est pas parvenu à un consensus sur les droits de scolarité dans l'enseignement supérieur, et il y a très peu de chances que des propositions concrètes soient formulées avant les prochaines élections générales.

### **L'intégration de la population tzigane devrait recevoir une priorité plus élevée**

Les questions touchant la population tzigane relèvent de la responsabilité de divers ministères, notamment ceux du Travail et des Affaires sociales, de l'Éducation et de la Santé, ainsi que des régions et des communes, ces dernières

étant chargées de la protection sociale. Créé en 1998, le Conseil des affaires tziganes s'est vu confier une mission de consultation et de coordination. Il est constitué de hauts fonctionnaires et de représentants de la communauté tzigane, et est habilité à proposer des projets de loi au gouvernement. En 2000, le gouvernement a publié un document fixant les principales priorités pour l'intégration de la population tzigane. Au total, même si quelques mesures importantes ont été prises et s'il existe un cadre pour une politique intégrée, la coordination complète des mesures n'est toujours pas réalisée dans la pratique.

Il est nécessaire d'intégrer plus étroitement la population tzigane, non seulement pour répondre à des considérations sociales, mais aussi pour aider à mobiliser les ressources de main-d'œuvre. Les Tziganes bénéficieraient manifestement de mesures générales visant à accroître l'emploi, par exemple d'efforts destinés à réduire le coin fiscal sur la main-d'œuvre peu qualifiée et à rendre le système de prélèvements/prestations plus favorable à l'emploi. Néanmoins, il est presque certain que cela ne suffira pas pour combler les très profonds écarts entre les Tziganes et le reste de la population tchèque. À cet égard, des efforts sont nécessaires pour mettre au point un ensemble intégré de mesures ciblées destinées à remédier aux divers problèmes responsables de la pauvreté et de l'exclusion sociale des Tziganes.

### ***L'accès à une éducation adéquate est insuffisant***

L'accès limité à l'éducation et la qualité médiocre de celle-ci sont probablement les principaux facteurs qui freinent l'intégration de la population tzigane. Un certain nombre d'éléments montrent que cet accès s'est réduit depuis 1990 en Europe centrale et orientale, et les enfants tziganes sont de plus en plus nombreux à ne pas entreprendre d'études ou à ne pas les terminer (Ringold *et al.*, 2003). En République tchèque, comme dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, les enfants tziganes sont très souvent orientés vers des écoles spéciales. Dans le contexte tchèque, il s'agit soit d'écoles destinées aux enfants ayant des problèmes de santé ou de comportement, soit d'écoles spéciales réservées aux enfants mentalement ou physiquement handicapés. Le pourcentage des Tziganes dans ces écoles spéciales est effectivement très élevé : selon une estimation faite à la fin des années 90, près de 65 pour cent des enfants tziganes étaient inscrits dans des écoles spéciales, contre 4 pour cent de la population totale. Ces établissements offrent un enseignement de niveau relativement bas. Les enfants suivent moins de cours de tchèque et ne comprennent généralement ce qu'ils lisent qu'à partir de la troisième année (contre la première année pour les élèves inscrits dans les écoles classiques). Qui plus est, les choix à la sortie des écoles spéciales sont limités, les élèves s'inscrivant le plus souvent dans des établissements secondaires techniques, ou même dans des centres de formation, qui offrent une formation restreinte dans des domaines étroitement définis et qui ne sont pas très appréciés par les employeurs (Ringold *et al.*, 2003).

Au cours des années 90, les gouvernements successifs ont pris quelques mesures pour s'attaquer à ces problèmes. Environ 300 postes d'assistants d'enseignement tziganes ont été créés dans l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire et dans les écoles préparatoires. Un nouveau projet de loi scolaire propose de supprimer les écoles spéciales, ce qui serait une mesure positive mais qui devrait être complétée par un élargissement de l'accès à l'enseignement préscolaire<sup>33</sup>. Les enfants tziganes devraient être mieux préparés à entrer à l'école primaire, notamment en ce qui concerne les connaissances linguistiques. L'enseignement préscolaire destiné aux enfants de 3 à 6 ans n'est pas obligatoire, et rares sont les enfants tziganes qui y sont inscrits alors que le pourcentage est de 89 pour cent pour tous les enfants. En rendant l'enseignement préscolaire obligatoire pour tous au moins au cours de l'année qui précède l'entrée à l'école primaire, comme l'envisage actuellement le gouvernement, on ferait un pas dans la bonne direction. Les enfants tziganes tireraient également avantage d'avoir plus largement accès aux jardins d'enfants. Cet accès est en général assez limité, et plus particulièrement dans le cas des Tziganes. Ceci peut tenir en partie au fait que les ces derniers jugent l'environnement hostile et préfèrent garder les enfants au sein de leur communauté. La perte de l'allocation parentale (qui représentait en 2004 quelque 50 pour cent du salaire minimum) lorsqu'un enfant va au jardin d'enfants constitue probablement une contre-incitation notable<sup>34</sup>. De plus, il faut veiller à ce que l'enseignement préscolaire intègre mieux les enfants tziganes et généraliser la présence d'assistants d'enseignement tziganes correctement formés en même temps que l'on adapte les programmes et les méthodes d'enseignement. L'expérience d'un certain nombre d'écoles montre qu'en utilisant des assistants d'enseignement tziganes dûment formés et en adaptant le contenu et les méthodes d'enseignement à la population tzigane, on peut obtenir des résultats positifs (McDonalds, 2004)<sup>35</sup>.

Les contraintes économiques sont un important facteur qui dissuade les enfants tziganes de suivre un enseignement secondaire et tertiaire. Pour tenter de résoudre le problème au niveau des écoles secondaires, un programme d'aides financières mis en place en 2000 (en 2003, le programme assurait à environ 1 400 élèves tziganes une aide représentant en moyenne 7 000 couronnes par élève) paraît avoir raisonnablement bien réussi à encourager les inscriptions. Aucun dispositif équivalent n'existe pour l'enseignement tertiaire et les systèmes de bourses pour les élèves socialement désavantagés sont rares; il faudrait donc envisager la possibilité d'offrir des bourses aux élèves du supérieur issus de milieux sociaux défavorisés. Des signes positifs sont apparus à cet égard avec la publication d'un décret gouvernemental demandant au ministère de l'Éducation de mettre en place un système de bourses d'études tertiaires. En mettant au point le système de financement des régions, il importe que l'administration centrale garde une maîtrise suffisante pour veiller à ce que l'éducation des Tziganes soit améliorée, par exemple en décidant de l'affectation des fonds. Faute de quoi,

les fortes pressions exercées pour réduire les dépenses risquent de comprimer exagérément celles qui concernent l'enseignement des enfants tziganes.

### ***Les efforts pour améliorer le taux d'activité et l'accès au logement vont dans la bonne direction***

Selon les estimations, le taux de chômage des Tziganes serait supérieur à 50 pour cent, et nettement plus élevé dans certaines localités. Les Tziganes ayant été parmi les premiers travailleurs licenciés au début des années 90, le chômage de très longue durée est courant dans ce groupe. Néanmoins, la réalité est plus complexe, dans la mesure où les activités informelles (des activités rentables aux activités de subsistance plus marginales) sont également une source de revenus. Les Tziganes ont en principe accès aux PAMT de caractère général, et un certain nombre de projets ciblés ont également été lancés, même s'ils n'ont souvent guère eu de suite. Généralement organisés par les services de l'emploi en collaboration avec des ONG tziganes et les communes, les programmes ciblés créent principalement des emplois dans les secteurs des services à la collectivité, tels que le nettoyage et l'entretien des logements dans les quartiers tziganes, ou l'aide à l'enseignement. Le gouvernement met également sur pied des programmes destinés à préparer des Tziganes à travailler dans la police, et prévoit de faire de même pour les emplois dans les prisons. Les entreprises appartenant à des Tziganes ont parfois reçu un traitement favorable lors des procédures d'attribution des marchés publics; on s'est cependant interrogé sur l'efficacité de ces mesures du point de vue de l'emploi, les aides n'étant pas liées au recrutement de Tziganes. À un autre niveau, une législation antidiscriminatoire a été adoptée dans le cadre de l'acquis communautaire, ce qui pourrait à long terme contribuer à réduire les pratiques discriminatoires apparemment courantes chez les employeurs.

Des mesures doivent être prises pour améliorer les conditions de logement des Tziganes. En République tchèque, ceux-ci sont moins concentrés dans des régions ou des quartiers particuliers que dans les autres pays d'Europe centrale et orientale. Ceci tient en partie au fait que la population tzigane est essentiellement urbaine et non rurale, comme par exemple en République slovaque. Néanmoins, la concentration dans les zones périphériques, mal desservies et mal entretenues, s'est intensifiée ces dernières années. La privatisation du logement a renforcé l'incitation à écarter les familles tziganes des quartiers pauvres disséminés dans les centres-villes. De nouveaux quartiers tziganes sont apparus dans les banlieues, qui posent probablement plus de problèmes sur le plan de l'exclusion sociale<sup>36</sup>. La déréglementation du marché locatif, bien que globalement souhaitable, aura probablement pour effet de repousser encore plus de Tziganes vers les nouveaux quartiers suburbains. Ainsi qu'on l'a déjà noté, les autorités devront résoudre les problèmes de bien-être posés par la déréglementation des loyers.

Des emplois bien conçus tournés vers la collectivité peuvent également faciliter l'intégration des Tziganes. De fait, un programme visant à créer ce type d'emplois est en place depuis plusieurs années. Il est satisfaisant de voir que le gouvernement met en place une agence qui sera chargée de concevoir des projets destinés à assurer logement et emploi pour lutter contre l'exclusion sociale. Le statut et le champ d'action de cet organisme n'ont pas encore été décidés. Il pourrait être conçu sur le modèle d'une institution espagnole qui aide les communes à mettre au point les projets et à faire appel aux fonds de cohésion sociale de l'UE. L'idée serait d'autoriser les Tziganes à vivre dans les centres-villes et pas seulement dans les banlieues de manière à éviter la création de ghettos, et de leur assurer en même temps certains emplois au service de la collectivité. À la suite de la réforme de l'administration publique qui a sensiblement réduit la possibilité pour l'administration centrale de prendre des mesures de ce type, l'agence pourrait promouvoir un certain nombre d'actions stratégiques dans ce domaine<sup>37</sup>. La structure de l'agence constitue un exemple utile de coordination entre les stratégies nationales et leur mise en œuvre au niveau régional et local. Des initiatives de ce type sont en effet importantes : si on laisse aux administrations locales et régionales l'essentiel de la responsabilité de l'aide aux populations tziganes, comme c'est actuellement le cas dans le secteur du logement, on a de fortes chances d'aboutir à un manque d'efficacité au niveau de l'intégration des populations en question, parce qu'au niveau local elles ne pèsent généralement que fort peu sur l'action menée et parce que les autorités locales sont tentées de se décharger des problèmes sociaux sur d'autres instances.

### ***Il faut disposer de données plus précises pour améliorer l'action en faveur de l'intégration des Tziganes***

L'absence de données est un problème sérieux pour les responsables qui tentent d'examiner les différents problèmes d'intégration de la communauté tzigane et de mettre au point et d'évaluer les mesures à prendre. Dans le cadre du recensement, la déclaration de l'origine ethnique est volontaire et, on l'a vu, pour un certain nombre de raisons, notamment la peur de la discrimination et de la stigmatisation, la plupart des Tziganes ne mentionnent pas leur origine et sont fortement opposés à toute déclaration obligatoire de ce type. Ce serait donc aller à l'encontre des objectifs d'intégration positive que de vouloir rendre cette déclaration obligatoire<sup>38</sup>. D'autres moyens doivent cependant être recherchés. On pourrait ainsi procéder à des enquêtes anonymes au niveau local. En Slovaquie, une enquête a été récemment menée de cette manière auprès de la population tzigane avec l'aide d'ONG tziganes. Cette enquête vise : i) à réunir des informations démographiques de base (nombre d'hommes, de femmes, d'enfants et d'enfants nés l'année précédente); ii) à réunir des informations sur les infrastructures (accessibilité des ressources en eau, électricité, type de logement, etc.); iii) à établir le degré d'intégration ou de ségrégation du groupe concerné;

iv) à déterminer la situation socioéconomique et le potentiel du groupe de population (pyramide des âges, chômage, scolarisation, accessibilité des services, etc.); et v) à suivre les projets destinés à venir en aide à la population tzigane (Haviarová, 2004). Certaines de ces informations seront rendues publiques alors que d'autres resteront confidentielles et réservées aux institutions de l'État.

Les autorités verraient leur tâche grandement facilitée si l'on pouvait remédier au manque d'informations sur la population tzigane. L'établissement d'une cartographie des groupes tziganes, comparable à celle qui a été faite en Slovaquie, pourrait être une bonne solution, dans la mesure où elle donnerait des informations suffisantes pour planifier l'action des pouvoirs publics tout en respectant la réticence des Tziganes à fournir des informations individuelles sur leur origine ethnique.

## Notes

1. Les prestations d'assistance sociale comprennent les prestations liées à l'insuffisance des revenus, comme le stipule la loi sur les besoins sociaux, ainsi que d'autres prestations, par exemple une allocation pour soins à des parents proches, des prestations à des citoyens âgés ou gravement handicapés, et des prestations à des citoyens en grande difficulté.
2. En théorie, le revenu après prestations peut être aussi bien inférieur que supérieur au NMS. Toutefois, d'après le ministère du Travail et des Affaires sociales, les citoyens dont le revenu après prestations reste inférieur au NMS sont principalement ceux qui ne sollicitent pas de prestation (essentiellement des sans-abri) ainsi qu'un très faible pourcentage de ménages qui demandent la prestation d'assurance sociale. Le plus souvent, le revenu après prestations des ménages qui perçoivent les prestations d'assurance sociale est supérieur au NMS.
3. La définition du NMS est plus étroite que la définition internationale comparable de la pauvreté. En 2001, 7.1 pour cent des ménages tchèques avaient un revenu inférieur à 60 pour cent du revenu net médian qui sert généralement de mesure de la pauvreté dans les études internationales (Sirovátka *et al.*, 2003a).
4. Dans l'analyse qui suit, on suppose que les ménages dont le revenu du travail à l'inclusion des aides sociales publiques n'atteint pas le NMS perçoivent une prestation d'assistance sociale qui porte leur revenu au niveau du NMS.
5. Selon Hanousek et Palda (2003), le pourcentage de personnes exerçant une activité non déclarée a probablement augmenté. Ces auteurs indiquent que les travailleurs qui ont reconnu participer à l'économie souterraine ont déclaré passer en moyenne à peu près trois heures par semaine à des activités non déclarées, mais c'est probablement là une sous-estimation.
6. Le système opérera au moyen d'un critère de ressources qui permet d'exempter une partie du revenu du travail.
7. L'âge de la retraite pour les femmes est actuellement plus faible que pour les hommes, et dépend du nombre d'enfants qu'elles ont eus. En 2013, la retraite à 63 ans s'appliquera aux hommes et aux femmes sans enfant, les femmes avec enfants ayant toujours la possibilité de cesser plus tôt leur activité.
8. Ce système est probablement exploité, comme en témoigne le fait qu'en 2003 près de 11 pour cent de la population active touchait des prestations d'invalidité à taux plein ou à taux partiel. Ce pourcentage est supérieur au taux moyen relevé dans 16 pays de l'OCDE (OCDE, 2003b).
9. Tandis que le système de contrôle médical de l'invalidité semble assez strict, les définitions de certaines catégories d'invalidité sont sans doute obsolètes, car elles datent de dix ans.

10. Les budgets publics sont également grevés par l'augmentation des dépenses au titre des subventions pour l'acquisition de logements et du manque à gagner sur les loyers des appartements gérés par les communes.
11. La réglementation relative aux loyers ne s'applique pas aux appartements qui ont été libérés par leurs occupants (sauf dans le cas d'échange, de succession et autres situations analogues), aux appartements neufs financés par le secteur privé et aux appartements occupés par des sociétés ou des ressortissants étrangers sans titre de séjour permanent.
12. Lux et Sunega (2003); cette estimation concerne l'année 1999, mais selon les experts elle n'aurait guère diminué depuis lors.
13. Selon le ministère des Finances, le loyer réglementé moyen (défini comme le prix maximum) était de 0.5 EUR le mètre carré tandis que sur le marché, le loyer moyen atteignait 1.8 EUR le mètre carré. Le rapport entre les deux loyers est proche de 1 à 5 à Prague.
14. Selon le recensement de 2001, 450 000 appartements étaient inoccupés. Néanmoins, ces appartements font souvent l'objet d'une sous-location sur le marché noir. On estime que le marché noir des locations est à peu près de la même taille que le marché libre officiel (Lux et Sunega, 2003).
15. L'activité de construction a été récemment encouragée par la décision de reporter jusqu'en 2008 le transfert de la construction résidentielle de la tranche inférieure de la TVA (5 pour cent) à la tranche supérieure (19 pour cent).
16. Observatoire européen de l'emploi, mise à jour trimestrielle; avril 2004.
17. Dans son rapport 2003 sur l'adoption de l'acquis communautaire en matière de fiscalité, la Commission européenne note que la République tchèque a déjà pris des mesures effectives pour renforcer la capacité administrative des services fiscaux (Commission européenne, 2003).
18. La loi permet de recourir à la négociation collective pour renforcer la législation relative à la protection de l'emploi, mais cette possibilité est rarement utilisée.
19. Le délai de préavis débute toujours le premier jour du mois qui suit l'envoi du préavis.
20. Selon le ministère du Travail, il n'existait que deux conventions collectives de ce type protégeant les travailleurs qui n'avaient pas encore atteint l'âge de la retraite.
21. La loi sur les conventions collectives définit les conventions conclues à un niveau plus élevé comme étant un accord entre un organe syndical de haut niveau et une ou des organisations d'employeurs. La notion d'accord au niveau de la branche ou du secteur n'existe pas dans la loi.
22. L'annexe à un décret de ce type contient la liste des employeurs auxquels l'accord est étendu.
23. L'enseignement secondaire recouvre les écoles secondaires générales, techniques et professionnelles; certaines écoles secondaires, techniques et professionnelles ne débouchent pas sur l'examen de fin d'études (*maturita*).
24. La République tchèque est aussi l'un des pays où le niveau d'instruction est faussé en faveur des hommes, le pourcentage des femmes ayant suivi un enseignement secondaire étant inférieur de cinq points de pourcentage à celui des hommes (le pourcentage correspondant pour l'enseignement tertiaire est de 2 pour cent).
25. Selon le ministère de l'Éducation, 30 pour cent des candidats qui ont participé aux examens d'entrée n'ont pas été admis.



26. On a également observé des modifications progressives de la spécialisation des élèves du secondaire, les programmes professionnels qui prévalaient avant 1990 ne concernant plus qu'un tiers des élèves du secondaire, et les parts de l'enseignement secondaire général (universitaire) et technique augmentant.
27. On estime qu'au cours d'une année donnée, 3 pour cent de la population d'âge actif se renouvelle.
28. Jurajda (2004) évalue l'écart de salaire entre les travailleurs ayant suivi un enseignement supérieur et ceux ayant achevé l'enseignement secondaire en 2002 à 43-53 pour cent selon le sexe et l'âge; l'auteur constate également que l'écart s'est creusé entre 1998 et 2002.
29. La précédente *Étude* décrivait déjà les projets de réforme de la loi sur l'école. C'est seulement en juin 2004 que la nouvelle loi modifiée sur l'école a été votée.
30. Voir la dernière *Étude* du Royaume-Uni (OCDE, 2004b) qui examine les systèmes de santé et d'enseignement de ce pays.
31. Le nombre d'heures prévu pour l'enseignement des langues modernes était supérieur à la moyenne de l'OCDE en 2001 pour les enfants âgés de 9 à 11 ans mais se situait juste à la moyenne pour les enfants de 12 à 14 ans (OCDE, 2001).
32. Vojtech *et al.*, 2003.
33. Faute de quoi, les enfants tziganes seraient concentrés dans des classes spéciales, comme c'est déjà parfois le cas.
34. Dans plusieurs pays, dont la Hongrie, on a constaté que la fourniture de repas gratuits dans les jardins d'enfants permet d'augmenter le taux de présence (et d'améliorer l'état de santé des enfants tziganes). Un programme de ce type a été essayé en République tchèque mais se serait révélé inefficace.
35. Les assistants d'enseignement tziganes peuvent jouer un rôle important en assurant une liaison avec les parents, en aidant les professeurs à intégrer la culture et le langage tziganes dans la salle de classe, en servant d'intermédiaires pour les jeunes enfants qui ne maîtrisent pas encore la langue tchèque et en encadrant les enfants.
36. Les problèmes de logement auxquels se heurtent les Tziganes ont été passés en revue dans Socioklub et Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (2003).
37. Un exemple des conséquences négatives de la décentralisation est le démantèlement du réseau de conseillers tziganes. Les conseillers tziganes assuraient un lien entre l'administration centrale (notamment les services sociaux) et les groupes tziganes. Ils existaient dans 80 districts, et 50 pour cent d'entre eux étaient tziganes; il n'en reste plus qu'un très petit nombre.
38. En outre, cela irait à l'encontre des principes de l'UE concernant les droits de l'homme.

## Bibliographie

- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « L'investissement en capital humain : le rôle de l'enseignement secondaire du 2<sup>e</sup> cycle et de l'enseignement supérieur », *Revue économique de l'OCDE*, n° 34.
- Commission européenne (2003), *Czech Republic – Adoption of the Community Acquis – Taxation* [<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/e10107.htm>].
- European Employment Observatory (2004), *European Employment Observatory Quarterly Update*: avril 2004. [[www.eu-employment-observatory.net/en/newsletter/2004\\_04.asp](http://www.eu-employment-observatory.net/en/newsletter/2004_04.asp)].
- Flek, V. et J. Večerník (2004), « Labour Market in the Czech Republic: Trends, Policies and Attitudes », in : Flek, V. (dir.) : *Anatomy of the Czech Labour Market: From Over-employment to Under-employment in Ten Years?*, Banque nationale tchèque, Prague.
- Galuščák, K. et D. Münich (2004), « Regional Wage Adjustments and Unemployment: Estimating Time-Varying Wage Curve », in : Flek, V. (dir.) : *Anatomy of the Czech Labour Market: From Over-employment to Under-employment in Ten Years?*, Banque nationale tchèque, Prague.
- Grubb, D. 2003, « Points of Comparison between Australia's Job Network and the Dutch Market for Reintegration Services », *Australian Journal of Labour Economics*, vol. 6, n° 2, pp 357-370.
- Hanousek J. et F. Palda (2003), « Why People Evade Taxes in the Czech and Slovak Republics: A Tale of Twins », in Boyan Belev (dir.) : *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges to the Process of EU Enlargement*, Center for the Study of Democracy, pp. 139-174.
- Haviarová, E. (2004), « Demographic and Socioeconomic Data on the Roma in Slovakia and Their Use by Public Administration », communication présentée lors de la conférence du NISPAcee (Réseau d'instituts et d'écoles d'administration publique dans les PECO) sur l'administration publique, Vilnius, document interne.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 376, OCDE, Paris.
- Jurajda, Š. (2004), « Czech Relative Wages and Returns to Schooling: Does the Short Supply of College Education Bite? », dans : Flek, V. (dir.) : *Anatomy of the Czech Labour Market: From Over-employment to Under-employment in Ten Years?*, Banque nationale tchèque, Prague.
- Karpíšek, Z. (2003), *Nabídka pracovních sil* (Offre de main-d'œuvre), VÚPSV Praha.
- Lux, M. et P. Sunerga (2003), « Modelování rovnovážné úrovně nájemného a důsledků aplikace nástrojů bytové politiky » (Modélisation du prix d'équilibre des loyers), *Finance a úvěr*, vol. 53, n° 1-2.

- McDonalds, C. (2004), « The Education of Roma Children; Inroads to Good Practice, the REI Example », eumap.org Features Minority Education: What the Majorities Have to Learn, 6 février. [[www.eumap.org/journal/features/2004/minority\\_education/reiexample/](http://www.eumap.org/journal/features/2004/minority_education/reiexample/)]
- The National Action Employment Plan for 2004-2006 (2004), ministère du Travail et des Affaires sociales.
- The National Program for the Development of Education (2001), ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports.
- National Training Fund (2003), Human Resources in the Czech Republic.
- National Employment and Education Observatory et National Training Fund (2003), « Identifikace nedostatku kvalifikací na eském trhu práce » (Mise en évidence des pénuries de qualifications sur le marché du travail tchèque), Prague.
- OCDE (2001), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Prestations et salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Transformer le handicap en capacité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Ageing and Employment Policies: The Czech Republic*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE. Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- Renooy, P., I. Stafan, O. van der Wusten-Gritsai et R. Meijer (2004), *Undeclared Work in an Enlarged Union*, European Commission [[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/work/undecl\\_work\\_final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecl_work_final_en.pdf)].
- Ringold, D., M. A. Orenstein et E. Wilkens (2003), « Roma in an Expanding Europe – Breaking the Poverty Cycle », A World Bank Study. [[http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecshd.nsf/ECA.DocByUnid/EDF5EC59184222F8C1256D4F0053DA41/\\$FILE/Full%20Report%20in%20English.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecshd.nsf/ECA.DocByUnid/EDF5EC59184222F8C1256D4F0053DA41/$FILE/Full%20Report%20in%20English.pdf)].
- Sirovátka, T., P. Kofroň, et R. Trbola (2003a), *Domácnosti s nízkými příjmy a sociální dávky* (Ménages à faible revenu et prestations sociales), VÚPSV Praha.
- Sirovátka, T., O. Kofroňová, J. Kotíková et J. Winkler (2003b), *Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti* (Problèmes du marché du travail et politique de l'emploi), Masarykova Universita, VÚPSV Praha et National Training Fund.
- Socioklub et UNHCR (2003), *Romany in the Town*, Books for Social Policy, Prague.
- Vojtěch, J., H. Úlovcová, J. Trhlíková et J. Festová (2003), *Uplatnění absolventů škol na trhu práce – 2003* (Insertion des diplômés sur le marché du travail – 2003), National Institute of Technical and Vocational Education, Prague.

*Annexe 5.A1*  
**Dépenses de protection sociale**

Tableau 5.A1.1. **Dépenses de protection sociale, 2003**

	Milliards de couronnes
<b>Soutien social de l'État – total</b>	<b>32.2</b>
Prestations pour enfants à charge	12.5
Allocation parentale	8.0
Allocation sociale	5.8
Allocation logement	2.8
Prime de transport <sup>1</sup>	1.3
Autres prestations	1.8
<b>Assistance sociale – total</b>	<b>14.1</b>
Besoins sociaux	10.2
<i>dont</i> : Familles avec enfants	4.3
Individus	5.9
Personnes âgées et handicapées	3.9
<b>Dépenses au titre des mesures passives du marché du travail</b>	<b>6.2</b>

1. Supprimée en 2003.

Source : Office statistique tchèque, ministère du Travail et des Affaires sociales, OCDE.

## Annexe 5.A2

**Taux de compensation pendant le chômage**Tableau 5.A2.1. **Taux de compensation nets pour une personne seule durant la période initiale de chômage<sup>1</sup>**

	Gains antérieurs en pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen	
	67 %	100 %
Australie	46	32
Autriche	55	55
Belgique	87	66
Canada	63	64
République tchèque	50	50
Danemark	84	59
Finlande	78	64
France	80	71
Allemagne	63	61
Grèce	64	46
Hongrie	61	44
Islande	66	49
Irlande	40	29
Italie	50	52
Japon	73	63
Corée	53	54
Luxembourg	84	85
Pays-Bas	79	71
Nouvelle-Zélande	54	37
Norvège	66	66
Pologne	65	44
Portugal	85	78
République slovaque	69	62
Espagne	76	70
Suède	82	81
Suisse	79	72
Royaume-Uni	63	45
États-Unis	62	56

1. Phase initiale de chômage, mais après une éventuelle période de carence. On présume qu'aucun « complément » d'assistance sociale n'est disponible dans la situation d'emploi ou d'absence d'emploi. L'impôt éventuel sur le revenu au titre des indemnités de chômage est déterminé en fonction de valeurs annualisées des indemnités (valeurs mensuelles multipliées par 12) même si la durée maximale de versement des prestations est inférieure à 12 mois.

Source : OCDE, *Prestations et salaires* (2004).

Tableau 5.A2.2. **Taux de compensation nets pour les bénéficiaires à faible revenu**<sup>1</sup>  
Après impôts et à l'inclusion des prestations familiales et de logement pour les bénéficiaires  
de prestations à long terme

	Personne seule	Couple marié	Couple 2 enfants	Parent isolé 2 enfants
Australie	46	40	79	61
Autriche	64	84	100	82
Belgique	72	77	77	82
Canada	31	50	68	63
République tchèque	45	72	91	77
Danemark	71	88	82	85
Finlande	69	88	94	77
France	56	77	83	81
Allemagne	82	86	84	92
Grèce	0	0	4	4
Hongrie	33	33	39	41
Islande	66	86	90	80
Irlande	71	90	90	66
Italie	0	0	0	0
Japon	50	71	87	92
Corée	25	42	72	58
Luxembourg	70	99	107	84
Pays-Bas	79	89	87	78
Nouvelle-Zélande	54	79	82	77
Norvège	60	70	86	79
Pologne	45	66	85	75
Portugal	34	57	69	61
République slovaque	62	100	100	91
Espagne	37	44	59	54
Suède	74	97	100	66
Suisse	73	90	99	91
Royaume-Uni	63	78	78	66
États-Unis	10	16	50	44

1. Après impôts et à l'inclusion des indemnités de chômage, de l'assistance sociale, des prestations familiales et de logement au 60<sup>e</sup> mois de versement. Pour les couples mariés, le pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen concerne un conjoint seulement, le second conjoint est présumé « inactif » et sans revenus. Les enfants sont âgés de 4 et 6 ans et les prestations et coûts de garde d'enfants ne sont pas pris en considération.

Source : OCDE, *Prestations et salaires* (2004).

*Annexe 5.A3*  
**Calcul des indemnités de maladie**

**Tableau 5.A3.1. Calcul des indemnités de maladie**

Jours indemnisés	Limites de réduction de l'assiette journalière et taux de réduction (part du revenu quotidien moyen prise en compte pour le calcul des indemnités de maladie)			Indemnités de maladie versées en fonction de l'assiette journalière Pourcentage	Total maximum couronnes/jour
	Jusqu'à 480 couronnes	Plus de 480 couronnes et jusqu'à 690 couronnes	Plus de 690 couronnes		
1-3	90	60	0	25	139.5
4-14	90	60	0	69	385.02
14+	100	60	0	69	418.14

*Source* : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

## Annexe 5.A4

## Procédures administratives de préavis et de licenciement

Tableau 5.A4.1. Procédures administratives de préavis et de licenciement

	Dispositions légales	Délai avant le début du préavis (jours)
République tchèque	<b>Raisons personnelles</b> : Notification du salarié, après avertissement préalable. Lettre adressée par la Poste ou remise directement. La période de préavis commence le premier jour du mois calendaire suivant la réception de la lettre.	16
	<b>Sureffectif</b> : Notification du salarié. Consultation préalable, avec offre d'un autre poste ou d'un recyclage si possible; puis lettre envoyée par la Poste ou remise directement à l'intéressé. La période de préavis commence le premier jour du mois calendaire suivant la réception de la lettre.	22
France	<b>Raisons personnelles</b> : Lettre ; entretien : exposé des motifs au salarié ; seconde lettre : notification par lettre recommandée avec accusé de réception. Délai minimum requis entre la première lettre et l'entretien : 5 jours ouvrables ; 1 jour supplémentaire est ensuite requis après l'entretien pour l'envoi de la seconde lettre.	10
	<b>Raisons économiques</b> : Lettre ; entretien (exposé des motifs au salarié) ; seconde lettre : notification par lettre recommandée avec accusé de réception. Notification à l'Inspection du Travail. Intervalle minimum requis entre la première lettre et l'entretien : 5 jours ouvrables ; 5 à 15 jours supplémentaires sont requis après l'entretien pour l'envoi de la seconde lettre.	17
Allemagne	La notification du salarié doit être écrite (obligatoire dans de nombreuses conventions collectives), après des avertissements verbaux ou écrits au salarié en cas de licenciement pour performance insuffisante. Notification préalable du licenciement envisagé, avec exposé des motifs, au Conseil du travail (s'il en existe un). En cas de préavis donné malgré l'opposition du Conseil du travail et l'action en justice ultérieure, le licenciement est suspendu jusqu'à la décision du tribunal du travail. Après notification, le Conseil du travail dispose de 7 jours au maximum pour contester le licenciement. Le préavis peut ensuite être donné à compter du 1 <sup>er</sup> ou du 15 du mois.	15



Tableau 5.A4.1. **Procédures administratives de préavis et de licenciement** (*suite*)

	Dispositions légales	Délai avant le début du préavis (jours)
Hongrie	Notification écrite au salarié, indiquant les raisons du licenciement. L'employeur doit justifier sa décision. Le salarié doit avoir la possibilité de contester les griefs formulés à son encontre. Lettre adressée par la Poste ou remise directement à l'intéressé.	7
Irlande	<b>Licenciement individuel</b> : Pas de procédure prescrite. Le préavis peut être verbal ou écrit mais doit être certain. La loi de 1973 sur le préavis minimum et les conditions d'emploi ne mentionne pas de procédure particulière, mais il existe un code de pratique pour la procédure de réclamation et disciplinaire, qui définit les bonnes pratiques concernant les procédures à suivre. Il est souhaitable de donner le préavis par écrit après les avertissements, en spécifiant quel aspect du comportement laisse à désirer. <b>Sureffectif</b> : Une copie du formulaire officiel de déclaration de sureffectif doit être adressée au ministère de l'Emploi. Le préavis peut être verbal ou écrit, dès lors qu'il est certain.	7
Pologne	Notification au syndicat représentatif de l'intention de licencier, avec mention des motifs. Si le salarié saisit le tribunal du travail, celui-ci peut exiger les preuves d'une procédure d'avertissement et d'une prise en compte appropriée de l'avis des syndicats. Après avertissement préalable au salarié, 5 jours pour des consultations avec le syndicat local sur la justification du licenciement. Le préavis peut ensuite être donné, normalement par courrier.	13
Royaume-Uni	<b>Licenciement individuel</b> : Notification écrite ou verbale. Les salariés ayant un an d'ancienneté continue peuvent recevoir de leur employeur, sur demande, une déclaration écrite exposant les raisons de leur licenciement. <b>Sureffectif</b> : Des consultations avec le syndicat reconnu sont recommandées, mais pas légalement requises lorsqu'un petit nombre de travailleurs sont touchés. L'employeur doit faire savoir avec un « délai raisonnable » qu'une compression d'effectifs est envisagée.	1 3
États-Unis	Pas de procédures prescrites. Notification écrite ou verbale. Seuls quelques États prescrivent une « lettre de service » un certain temps après le licenciement, indiquant les raisons de celui-ci.	1

Source : Documentation de base pour les *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE 2004, chapitre 2.

## 6. Politique d'immigration : faire face aux besoins engendrés par le vieillissement de la population active

Depuis 1989, la République tchèque est de plus en plus touchée par le phénomène des migrations internationales. Ce pays, qui affiche un niveau de revenu par habitant parmi les plus élevés d'Europe centrale et orientale, a vu plus que tout autre État de la région affluer les immigrants. De fait, les entrées ont généralement dépassé les sorties, ce qui fait de la République tchèque un pays d'immigration nette. Pour autant, les étrangers ne représentent jusqu'à présent qu'une proportion relativement faible de la population, et les problèmes liés à l'intégration commencent tout juste à apparaître. La crainte de voir s'intensifier les flux migratoires dans un sens comme dans l'autre après l'adhésion du pays à l'Union européenne semble par conséquent infondée. Par ailleurs, les migrations résultant de l'accord sur un marché du travail conjoint avec la Slovaquie aident à corriger les déséquilibres. L'intervention des pouvoirs publics tchèques pour résoudre les questions d'immigration est trop récente pour qu'ils aient pu remédier au manque de cohérence entre les différents domaines d'action. Le vieillissement de la population tchèque est relativement plus avancé et plus rapide que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En conséquence, l'une des priorités fondamentales des pouvoirs publics est de se préparer à ces changements démographiques et d'en atténuer les effets sur la croissance économique et le niveau de vie. Ces facteurs doivent également être pris en compte pour que la politique de migration puisse répondre aux besoins du marché du travail national.

Le présent chapitre examine d'abord l'évolution passée et les tendances récentes en matière de migrations. Suivent des sections consacrées à la politique d'immigration, à l'impact économique de l'immigration et aux tendances futures probables en matière d'émigration. La dernière section contient un certain nombre d'observations à titre de conclusions. L'encadré 6.1 présente une évaluation des politiques menées.

### **Historique des mouvements migratoires : vers une libre circulation de la main-d'œuvre<sup>1</sup>**

La Tchécoslovaquie a toujours été un pays d'émigration et non d'immigration. Au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les émigrants, animés principa-

### Encadré 6.1. **Évaluation de la politique migratoire : effets des migrations sur l'économie**

Pour éviter que les flux illégaux ne s'amplifient et pour maximiser les avantages résultant de l'immigration, les autorités tchèques pourraient envisager **d'adopter une stratégie à plus long terme vis-à-vis de l'immigration**, notamment en élargissant les filières menant au droit de séjour permanent et à la naturalisation de manière à favoriser l'intégration des migrants. Cette politique serait d'autant plus souhaitable qu'elle contribuerait à freiner le déclin démographique du pays. À cet effet :

- En affinant le **projet pilote d'immigration fondée sur un système à points**, les concepteurs pourraient examiner avec profit des programmes analogues menés dans d'autres pays, en particulier l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande.
- Du point de vue budgétaire, **une politique de permis de travail** moins restrictive serait bénéfique sur le plan fiscal car le volume des activités déclarées augmenterait. Cette politique permettrait également de mieux intégrer les étrangers. Il en irait de même de l'adoption d'une définition moins rigoureuse de la notion de permis de travail (qui place actuellement les étrangers en position de grande faiblesse face à leur employeur), et de la possibilité accordée aux étrangers déjà présents sur le territoire d'obtenir des permis de travail et de séjour de plus d'un an. Il conviendrait aussi d'appliquer des mesures d'intégration aux migrants « économiques », notamment en leur facilitant l'accès aux cours d'apprentissage de la langue tchèque. Enfin, une meilleure coordination des politiques en matière de permis de travail et de licences commerciales s'impose.
- Il importe de continuer à recueillir davantage **d'informations sur les étrangers** dans les enquêtes sur la population active. Des données sur la nationalité devraient également être recueillies lors de l'enregistrement des chômeurs auprès des services de l'emploi. Enfin, la publication de certaines variables de la politique migratoire, dont le nombre de demandes de permis de séjour et de travail reçues, accordées ou refusées, accroîtrait la transparence dans ce domaine.

lement par des motifs d'ordre économique, sont partis pour l'Europe occidentale ou le « Nouveau Monde » (États-Unis et Canada). La Seconde Guerre mondiale a provoqué des flux migratoires considérables, et après la fin du conflit on a observé une émigration nette massive, due essentiellement à l'expulsion de 2.5 millions d'Allemands des régions frontalières de la République tchèque. Ces mouvements n'ont été que très partiellement compensés par des flux de retour de l'étranger.

De 1948, année de la prise du pouvoir par les communistes, jusqu'à 1989, les mouvements de personnes physiques ont été entravés. Le changement de régime de 1948 a provoqué des vagues d'émigration et, la fin du Printemps de Prague en 1968 explique la majorité des flux de sortie<sup>2</sup>. Les flux d'immigration à titre définitif correspondent essentiellement à des regroupements familiaux<sup>3</sup>. Par ailleurs, un régime d'immigration temporaire de main-d'œuvre originaire d'autres pays communistes fondé principalement sur des accords gouvernementaux bilatéraux a été instauré, notamment avec la Pologne et le Viêt-nam. À titre d'exemple, des ouvriers polonais étaient habituellement employés dans l'extraction minière et la métallurgie tandis que des Vietnamiens travaillaient dans le secteur des machines-outils et le textile<sup>4</sup>. Selon les statistiques des années 80, on a pu dénombrer à tout moment jusqu'à 60 000 étrangers autorisés à résider dans le pays en vertu d'accords bilatéraux (Boušková, 1998). Souvent, ces étrangers n'étaient autorisés à travailler que dans une usine ou une localité précise et n'avaient qu'assez peu de contacts avec la population locale. Les accords ont été dénoncés après la Révolution de velours en 1989 et la plupart de ces migrants sont retournés dans leur pays.

Comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, les tendances des migrations internationales sont totalement bouleversées depuis 1990. L'ouverture des frontières a entraîné un accroissement des mouvements migratoires non seulement de l'est vers l'ouest, mais aussi avec d'autres pays de la région. La République tchèque est progressivement devenue une terre d'immigration, à la fois comme pays de transit vers l'ouest et comme destination en soi (souvent à titre temporaire, dans le cadre de mouvements migratoires circulaires à l'intérieur de la région). Grâce à sa stabilité politique, au caractère relativement ordonné de sa transition économique et à sa position géographique, conjuguées à la rigueur des politiques migratoires des pays occidentaux, la République tchèque est devenue partie intégrante d'une « zone tampon » pour les flux migratoires, avec la Hongrie, la Pologne et la République slovaque (Drbohlav, 2003). D'après les statistiques, de tous les pays de cette zone la République tchèque est celui qui a accueilli le plus grand nombre d'immigrants en situation régulière. Depuis 2002, les flux nets d'immigration compensent le déclin démographique naturel lié au vieillissement, ramenant les chiffres de la croissance démographique totale à une valeur positive.

Même si les Tchèques ont émigré en assez grand nombre dans les années suivant la Révolution de velours, les flux d'émigration ont nettement diminué depuis lors et semblent de plus en plus n'avoir qu'un caractère temporaire. Les statistiques des flux migratoires n'en doivent pas moins être analysées avec prudence (encadré 6.2), et l'émigration a vraisemblablement été plus forte que ne l'indiquent les chiffres du début des années 90, surtout entre 1990 et 1993. Les destinations les plus prisées étaient les pays voisins à revenu élevé et les pays d'accueil traditionnels plus éloignés. Une partie des départs se faisaient à titre

### Encadré 6.2. Statistiques des flux migratoires

L'Office statistique tchèque produit des séries chronologiques sur les flux d'émigration et d'immigration. Toutefois, pour diverses raisons, une certaine prudence est de mise dans l'utilisation de ces statistiques.

Jusqu'en 2000, seuls les flux permanents (autrement dit les individus changeant de lieu de résidence) étaient enregistrés, ce qui ne donnait qu'une image incomplète des mouvements migratoires. Si l'évolution de l'immigration définitive est sans doute relativement facile à suivre, il n'en va pas de même de l'émigration définitive des citoyens tchèques. Seuls les Tchèques qui signalent leur changement de lieu de résidence à leur municipalité sont enregistrés; en principe, ils sont tenus de le faire, mais il n'y a pas de contrôle et il est probable que très souvent, ils s'en abstiennent.

En 2001, la méthodologie utilisée a été modifiée afin de prendre en compte les flux migratoires temporaires, conformément aux normes internationales. Concrètement, toutefois, la situation n'a pas changé pour les ressortissants tchèques, ce qui fait qu'aucun de leurs déplacements temporaires à l'étranger n'est enregistré.

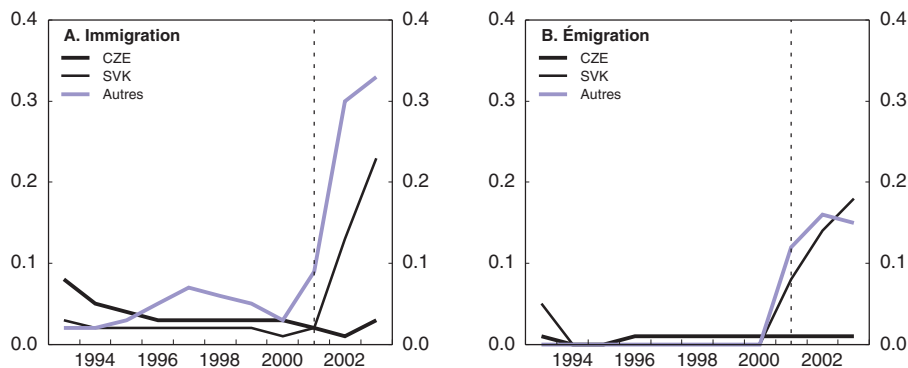
Par conséquent, les données officielles ne constituent que des estimations minimales de l'émigration de citoyens tchèques.

Dans le cas des étrangers, les données, notifiées par la police des frontières et le ministère de l'Intérieur, devraient être plus précises. Depuis 2001, les étrangers titulaires d'un visa de séjour temporaire sont pris en compte. Cette modification de la méthodologie empêche de procéder à une analyse permanente des flux au fil du temps. Les données relatives au stock de résidents étrangers en République tchèque sont plus cohérentes dans le temps même si cette cohérence n'est pas totale car le type de visa de séjour temporaire utilisé a été modifié en 2001 (voir plus loin).

définitif mais l'émigration temporaire de travail et les navettes de travailleurs frontaliers ont également connu un fort développement. En 1992 et 1993, entre 0.4 et 0.8 pour cent de la population active tchèque (entre 27 000 et 49 000 individus) ont trouvé du travail en Allemagne comme saisonniers ou frontaliers (Horáková, 2000). Les migratoires temporaires de travail à destination de l'Autriche étaient d'une moindre ampleur. Depuis 1993, la République tchèque n'a enregistré que des flux relativement faibles d'émigration définitive de ses citoyens (graphique 6.1). Bien qu'une sous-estimation soit toujours possible, les statistiques recueillies dans les pays hôtes montrent également qu'au début des années 2000 (tableau 6.1), les citoyens tchèques résidant à l'étranger étaient relativement peu nombreux. Si l'on s'appuie sur ces données de stocks, il semble que la République tchèque soit l'un des 10 PECO ayant vu émigrer le moins de citoyens vers les pays de l'UE (graphique 6.2). Il n'existe pas de série chronologique

### Graphique 6.1. Flux migratoires des Tchèques, des Slovaques et des ressortissants d'autres pays<sup>1</sup>

En pourcentage de la population de la République tchèque



1. Changement de méthodologie en 2001. Avant 2001, les flux migratoires ne recensent que les personnes déclarant avoir changé de résidence permanente. À partir de 2001, les flux migratoires temporaires sont en principe inclus.  
Source : Office statistique tchèque.

Tableau 6.1. Résidents tchèques dans certains pays de l'OCDE, début des années 2000

R ressortissants tchèques	Nés en République tchèque		
Autriche	7 313	Canada <sup>1</sup>	47 977
Danemark	412	Royaume-Uni	12 225
Finlande	125	États-Unis	43 663
France <sup>1</sup>	7 613		
Allemagne	38 504		
Italie	3 468		
Luxembourg	173		
Espagne	1 615		
Suède	471		
Total	59 694	Total	163 558
En pourcentage de la population tchèque	0.6	En pourcentage de la population tchèque	1.6

Note : 1999 pour la France ; 2001 pour l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni ; 2002 pour l'Italie et l'Espagne ; 2003 pour le Danemark et le Luxembourg.

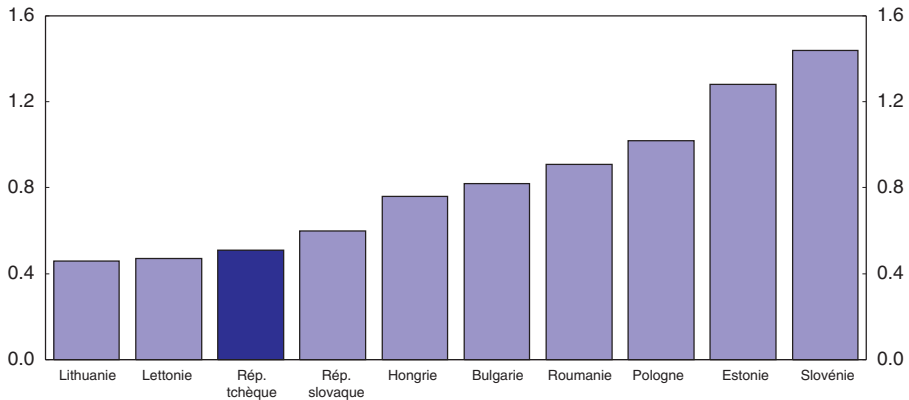
1. Le recensement donne des chiffres concernant les Tchèques, les Tchécoslovaques et les Slovaques ; on suppose que les deux tiers des Tchécoslovaques proviennent de régions tchèques.

Source : Alvarez-Plata, Brücker et Siliverstovs (2003), (2003) ; Delegación del Gobierno par la Extranjería y la Inmigración (2003) ; et données du recensement pour le Canada, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis.

cohérente portant sur l'émigration temporaire de travail et le navettage frontalier, en valeur totale, mais à en juger par les données disponibles : i) ces flux ont diminué au fil du temps (à titre d'exemple, le nombre de Tchèques travaillant en Allemagne dans le cadre des trois accords bilatéraux sur la main-d'œuvre est

**Graphique 6.2. Ressortissants de pays d'Europe centrale et orientale  
résident dans des pays occidentaux de l'UE**

En pourcentage de la population résidant dans 8 pays de l'UE, début des années 2000<sup>1</sup>



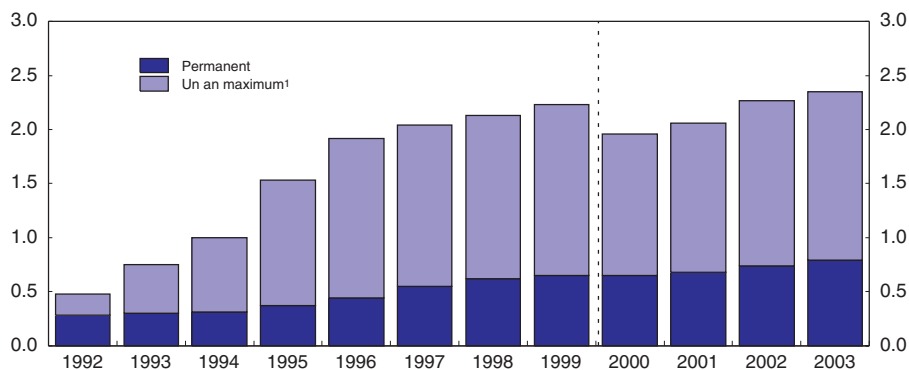
1. 2001 pour l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne et la Suède ; 2002 pour l'Italie et l'Espagne ; 2003 pour le Danemark et le Luxembourg.

Source : Alvarez-Plata, Brücker et Siliverstovs (2003) et Delegación del Gobierno par la Extranjería y la Inmigración (2003) ; OCDE.

tombé de plus de 12 000 en 1993 à quelque 3 000 en 2003), et *ii*) ils n'en ont pas moins pris le pas sur l'émigration définitive, selon une tendance que l'on peut aussi observer dans d'autres PECO.

En revanche, l'immigration augmente sensiblement depuis 1990. Dans un premier temps, la libéralisation de l'entrée dans le pays et les changements apportés à la législation permettant d'accorder la nationalité tchèque à des étrangers d'ascendance tchèque ont déclenché des flux de retour considérables<sup>5</sup>. Ces flux se sont taris après les premières années de la période de transition mais le nombre de résidents étrangers a augmenté constamment jusqu'en 1999, pour chuter en 2000 quand la législation relative à l'immigration s'est fortement durcie, puis recommencer à croître (voir plus bas) (graphique 6.3). Depuis la partition de la République fédérative tchèque et slovaque en 1993, qui a abouti à la formation des Républiques tchèque et slovaque, un accord de libre circulation des personnes est en place. Dans ce cadre bilatéral, la République tchèque a enregistré presque tous les ans une immigration nette. De très nombreux Slovaques (près de 420 000) se sont fait naturaliser Tchèques, et les ressortissants slovaques représentent près de 30 pour cent des titulaires d'un passeport étranger en République tchèque (chiffres de 2003) (graphique 6.4). D'autres pays d'Europe orientale, moins stables du point de vue politique et confrontés à une situation

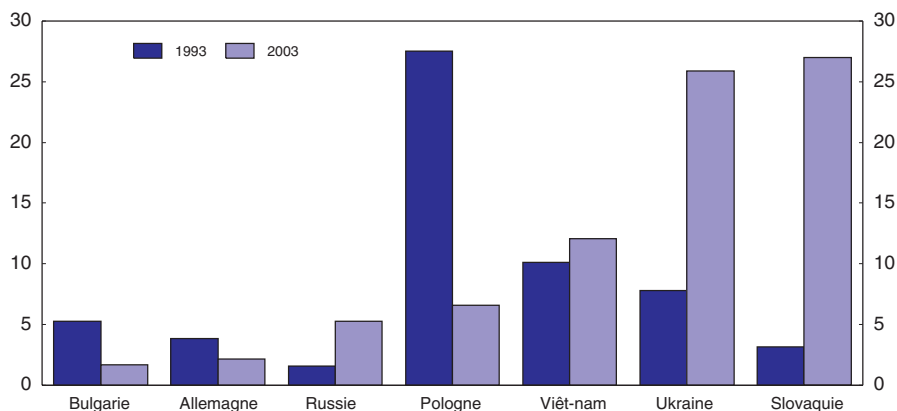
Graphique 6.3. **Résidents étrangers par type de visa, 1992-2003**  
En pourcentage de la population



1. Rupture de la série des visas temporaires en 2000. Avant 2000, sont comptabilisés les étrangers titulaires d'un permis de séjour de « longue durée » (en fait, un visa de 180 jours à un an) ; à partir de 2000, sont comptabilisés les étrangers titulaires d'un visa de « 90 jours et plus » (visa renouvelable couvrant des séjours de 90 à un an maximum).

Source : Ministère de l'Intérieur.

Graphique 6.4. **Principaux pays d'origine des résidents étrangers**  
En pourcentage de la population étrangère totale pour une année donnée



Source : Ministère de l'Intérieur.



économique médiocre, sont également devenus de grands pourvoyeurs de résidents étrangers; c'est le cas en particulier de l'Ukraine. L'installation d'entreprises étrangères de plus en plus nombreuses a provoqué un afflux de travailleurs hautement qualifiés provenant d'autres pays de l'OCDE, plus particulièrement d'Allemagne, bien que les chiffres soient relativement modestes (en 2003, les étrangers originaires de pays européens de l'OCDE autres que ceux d'Europe orientale représentaient 8 pour cent des résidents étrangers). Comme c'est le cas pour l'émigration, les flux d'immigration temporaire l'emportent sur les flux d'immigration définitive.

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, le nombre d'étrangers séjournant effectivement sur le territoire tchèque est très probablement beaucoup plus élevé que ne l'indiquent les chiffres officiels. Tout d'abord, l'un des attraits de la République tchèque tient à ce que, à l'instar de plusieurs autres pays d'Europe orientale, elle possède une frontière commune avec des pays membres du groupe de Schengen (l'Allemagne et l'Autriche, en l'occurrence). Par conséquent, elle reçoit une part importante des migrations de transit à destination de l'Europe occidentale (OCDE, 2001). Ces migrants entrent pour la plupart comme touristes, gens d'affaires ou étudiants. Un faible pourcentage seulement de cette population parvient à ses fins, et beaucoup d'autres restent en République tchèque ou retournent dans leur pays (Drbohlav, 2003). Les migrants de transit arrivent de Chine ou d'Inde mais aussi de pays plus proches comme la Turquie, l'Albanie ou l'ex-Yougoslavie. Ils sont généralement interpellés au moment où ils tentent de quitter le pays par la frontière germano-tchèque. Par ailleurs, il existe un deuxième groupe d'immigrants pour lesquels les statistiques sont de médiocre qualité : ce sont les étrangers qui visent la République tchèque comme pays hôte mais qui y résident sans visa et travaillent souvent dans l'économie parallèle. Selon les estimations de Drbohlav (2003), le pays abriterait quelque 300 000 migrants sans papiers, soit environ une fois et demie le nombre d'étrangers officiellement enregistrés. On estime qu'environ un tiers de cette population est constituée de migrants en transit, sous une forme ou une autre. Les Ukrainiens constituent une proportion significative des immigrés sans papiers mais on trouve également un nombre non négligeable de ressortissants d'Europe occidentale ou de Nord-Américains (très probablement à cause de la longueur de la procédure de renouvellement des visas)<sup>6</sup>.

## **Une politique d'immigration en gestation**

### ***Une politique de délivrance de visas relativement restrictive, entachée de certaines incohérences***

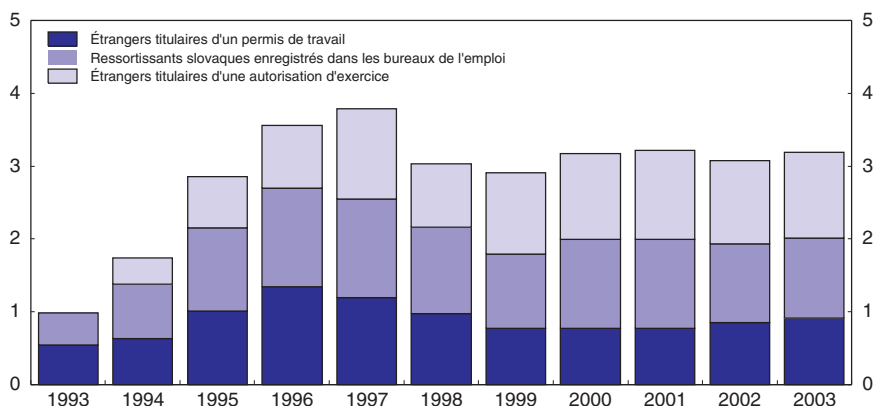
La République tchèque ayant de tout temps été un pays d'émigration, sa politique migratoire a été relativement passive et adaptée au cas par cas jusqu'à la fin des années 90. Récemment, la perspective de devenir membre de l'UE et

l'arrivée d'un nombre croissant d'immigrants, y compris de personnes sans papiers, ont conduit le pays à adopter une position plus active en matière de contrôle des migrations et à prendre quelques mesures plus volontaristes.

Jusqu'en 1996, la politique d'immigration était assez libérale. Entre 1993 et 1996, le nombre de permis de séjour a quadruplé et celui des permis de travail a plus que doublé. Toutefois, la dégradation de la situation économique, et notamment la hausse du chômage, observées dans la seconde moitié de la décennie 90 ont conduit le pays à rendre beaucoup plus rigoureuses les conditions d'octroi des permis de travail et à freiner la multiplication des titres de séjour après 1996 (graphiques 6.4 et 6.5). Par la suite, pour répondre aux préoccupations suscitées par l'augmentation de l'immigration clandestine et aligner la législation sur l'acquis communautaire, une nouvelle « loi relative à l'immigration » est entrée en application en 2000 (encadré 6.3). Cette loi a durci les critères à remplir pour pouvoir prétendre à un permis de séjour, et c'est ainsi qu'en 2000 le nombre de titulaires d'un tel permis a diminué. Depuis 2001, le nombre de permis a recommencer à augmenter, mais à un rythme nettement moins rapide qu'au début des années 90. En 2003, le nombre d'étrangers titulaires d'un permis de travail et de ressortissants slovaques enregistrés auprès des services de l'emploi était encore inférieur de 25 pour cent à celui de 1996.

La République tchèque a passé des accords bilatéraux relatifs à l'emploi avec un certain nombre d'anciens pays communistes, notamment l'Ukraine, la Russie, la Pologne et le Viêt-nam, mais ces accords n'ont pas eu

Graphique 6.5. **Étrangers travaillant en République tchèque, par type de permis**  
En pourcentage de la population active



Source : Autorités gouvernementales tchèques.

### Encadré 6.3. **Législation et procédures en matière d'immigration**

#### **Visas de séjour :**

La loi sur l'immigration de 2000 a apporté d'importantes modifications au régime des visas. C'est ainsi que, normalement, une demande de visa de séjour ne peut plus être introduite de l'intérieur du pays, y compris en cas de renouvellement du visa d'un résident temporaire si l'objet de son séjour a changé entre-temps (par exemple, si le travail pour lequel l'étranger était venu est terminé). En outre, la durée de validité des visas de séjour temporaire a été modifiée. Le permis dit de long séjour (en fait, « plus de 180 jours à un an maximum ») a fait place à un visa de 90 jours et plus (visa renouvelable pour des séjours de 90 jours à un an). Les visas permanents s'obtiennent après 10 ans de séjour sans interruption comme dans la législation précédente.

Le traitement des demandes de permis de séjour est relativement long. Apparemment, il faut beaucoup de temps pour réunir les documents exigés, et de surcroît la loi stipule que les autorités disposent de 120 jours pour statuer sur l'octroi d'un permis de séjour. À cause de la longueur de ce délai, il n'est pas rare que des étrangers (en particulier ceux qui travaillent pour des entreprises étrangères) arrivent sans être en possession des papiers exigés et régularisent leur situation une fois sur place. Dans le cadre du plan d'action contre les migrations irrégulières adopté par le gouvernement début 2004, les autorités envisagent de rationaliser la procédure administrative, notamment en créant un guichet unique.

#### **Permis de travail :**

Les permis de travail sont délivrés par les services locaux de l'emploi et, pour qu'un étranger puisse y prétendre, il faut procéder à un examen du marché du travail afin de vérifier qu'aucun citoyen tchèque enregistré auprès du bureau local de l'emploi n'est en mesure d'occuper le poste considéré (cette disposition s'étend désormais aux ressortissants de l'UE). La délivrance de ces permis comporte deux volets : un permis autorisant l'employeur à recruter un étranger, et un permis de travail personnel pour l'étranger. Comme il faut obtenir le permis de travail avant de pouvoir demander un permis de séjour, il est fréquent que l'employeur soit de fait responsable du processus, qui prend généralement de deux à trois semaines. Les permis sont extrêmement restrictifs : ils ne sont valables que pour un emploi, un employeur et une région spécifiques. Si l'un de ces paramètres vient à changer (si l'employeur souhaite que l'étranger travaille sur un autre site, par exemple), il est nécessaire de refaire une demande de permis.

#### **Licences commerciales :**

Les conditions pour pouvoir prétendre à la délivrance d'une licence commerciale sont les mêmes pour les étrangers que pour les Tchèques et ne sont pas très onéreuses (être âgé de 18 ans au minimum, posséder la pleine capacité juridique, ne pas avoir de casier judiciaire et ne pas avoir d'arriérés d'impôts envers le fisc local). Il n'est pas nécessaire d'être résident pour obtenir une licence commerciale. Une fois que cette licence a été accordée à un étranger, celui-ci peut introduire une demande de permis de séjour. Si le ministère de l'Intérieur dispose d'une certaine marge de décision, dans la pratique le permis est presque toujours automatiquement accordé.

**Encadré 6.3. Législation et procédures en matière d'immigration (suite)****Regroupement familial :**

Les parents proches d'un étranger résidant sans interruption en République tchèque depuis au moins 8 ans peuvent introduire une demande de permis permanent. Le regroupement familial est également possible avec un visa de séjour temporaire (c'est même l'un des rares cas où la demande de séjour peut être introduite depuis le territoire tchèque), mais aucun critère d'admissibilité n'est fixé pour ce type de permis qui n'est d'ailleurs pas assorti du droit de travailler. Il semble que la plupart des visas de regroupement familial soient accordés aux membres des familles de citoyens tchèques (Slovaques ayant épousé des Tchèques, par exemple), et non à des parents de migrants. Cette situation évoluera dans les années à venir, car la Directive de l'UE sur le regroupement familial adoptée en septembre 2003 (qui prévoit le droit à un permis de long séjour pour les membres de la famille d'un étranger après 5 ans de séjour au maximum) devra bientôt être transposée dans la législation tchèque.

**Traitement spécial :**

Les Slovaques ont bénéficié d'un traitement spécial depuis la partition de la Tchécoslovaquie jusqu'à l'entrée dans l'UE. L'accord relatif à l'emploi réciproque de leurs citoyens signé par les Républiques tchèque et slovaque en octobre 1992 créait une liberté de circulation quasi totale entre les deux pays. Les Slovaques avaient droit à une attestation de séjour temporaire d'une durée pouvant aller jusqu'à un an, ils n'avaient pas besoin de permis de travail et il leur suffisait de se faire enregistrer auprès du service local de l'emploi. Depuis mai 2004, ils sont traités comme les autres ressortissants de l'UE.

Depuis mai 2004, les *ressortissants de l'UE* n'ont plus besoin de permis de travail ni de séjour et doivent juste faire enregistrer leur présence dans le pays. Bien que les autorités tchèques aient envisagé la possibilité de limiter la mobilité des travailleurs de l'UE en réaction contre le traitement réservé aux travailleurs tchèques dans la plupart des 15 premiers pays de l'Union (voir plus loin), elles ont finalement décidé de n'en rien faire. Les ressortissants des autres nouveaux pays membres, les Polonais en particulier, seront traités de la même façon, même si la République tchèque se réserve le droit de revenir sur cette décision si elles constatent que les flux migratoires correspondants ont un impact nettement défavorable sur le marché du travail national.

---

*Note* : D'une manière générale, aux fins de la statistique et de l'analyse des migrations internationales, un visa de long séjour est un visa d'au moins un an, de sorte que le permis de séjour « de longue durée » tchèque est considéré comme temporaire.

beaucoup d'effets. Dans la plupart des cas, ces accords se limitent à définir les procédures administratives à suivre pour accéder à l'emploi. En général, les quotas annuels de travailleurs ukrainiens et vietnamiens ne sont pas contraignants, et lorsqu'en 1997 le contingent ukrainien a été dépassé, il a bien vite été ajusté à la hausse (Meduna, 2003). De fait, la dénonciation de l'accord avec l'Ukraine, en février 2002, ne semble pas avoir influé sur les flux de main-d'œuvre. Les autorités envisagent actuellement de négocier des accords de différente nature. Leur objectif serait de mieux informer les migrants potentiels sur le séjour et l'emploi en République tchèque, afin de réduire les probabilités d'abus par des groupes organisant des migrations clandestines ainsi que les incitations à employer des méthodes d'immigration illégales. Cette mesure, qui fait également partie du plan d'action contre l'immigration clandestine, serait liée à la signature d'accords de réadmission.

Tout bien considéré, la politique d'immigration s'oriente plutôt vers les séjours de courte durée. Premièrement, contrairement à ce que l'on observe dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, il n'existe pas de permis de long séjour<sup>7</sup>. En outre, il est relativement facile de résilier un permis de séjour temporaire étant donné la définition très stricte du permis de travail, et le nombre d'années déjà passées en République tchèque n'entre pas en ligne de compte. Deuxièmement, les conditions à remplir pour pouvoir prétendre à un permis de séjour permanent (automatiquement assorti du droit de travailler) sont strictes elles aussi car il faut justifier de 10 ans de séjour ininterrompu (dans la plupart des autres pays européens, ce délai est de l'ordre de 5 ans). Troisièmement, les conditions du regroupement familial sont également restrictives bien que cette situation doive évoluer dans l'avenir avec l'adhésion du pays à l'UE.

Un récent projet pilote visant à faciliter l'octroi de permis de séjour permanents à des travailleurs hautement qualifiés marque la première tentative réelle d'élaborer une politique d'immigration de longue durée (encadré 6.4). Mis en œuvre pour la première fois en 2003, ce projet vise à atténuer les problèmes budgétaires liés au vieillissement de la population et à répondre aux besoins en main-d'œuvre hautement qualifiée. Le programme s'inspire du « système à points » mis en place par des pays comme l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, mais présente quelques différences importantes : les étrangers doivent être en possession d'une offre d'emploi et d'un permis de travail pour entrer dans le pays, et restent en période d'essai pendant deux ans et demi. Dans sa conception actuelle, le programme présente certaines faiblesses. Premièrement, les coûts d'administration, en particulier ceux des « contrôles d'intégration dans la société » vont probablement augmenter considérablement si le programme devient pleinement opérationnel. Deuxièmement, ces « contrôles d'intégration » et le risque de ne pas recevoir de permis définitif rendront vraisemblablement moins attrayant le programme aux yeux des étrangers arrivés de l'extérieur du pays avec leur famille. D'ailleurs, c'est peut-être ce qui explique en partie le faible

nombre de candidatures au projet pilote envoyées de l'étranger (encadré 6.4). Exiger du migrant étranger qu'il soit déjà en possession d'une offre d'emploi et d'un permis de travail n'est pas non plus particulièrement judicieux. En fait, au lieu d'attirer de nouveaux immigrants, le programme pourrait servir en définitive à

#### Encadré 6.4. **Projet pilote relatif à la sélection active de travailleurs étrangers qualifiés**

Lancé en juillet 2003, ce projet doit se dérouler sur cinq ans. Deux quotas annuels de travailleurs hautement qualifiés pouvant intégrer la phase d'essai du projet sont fixés : l'un pour ceux qui déposent leur demande depuis l'étranger, l'autre pour les demandes déposées en République tchèque. L'admissibilité à la phase d'essai se fonde sur : i) la possession d'un permis de travail temporaire (pour cela, le candidat doit être en possession d'une offre d'emploi et l'employeur doit avoir procédé à un examen du marché du travail, à quoi s'ajoute un permis de résidence temporaire) et un niveau d'études au moins équivalent à celui de l'enseignement professionnel secondaire, et ii) une évaluation au moyen du test à points. Les caractéristiques du système à points sont les suivantes :

- âge (les candidats dont l'âge se situe entre 23 et 35 ans reçoivent un nombre de points maximum) et situation de famille (le conjoint est évalué au moyen du même test à points et le nombre d'enfants ajoute des points) ;
- niveau d'études et expérience professionnelle ;
- connaissance de la langue et expérience antérieure (du travail et/ou de la vie) en République tchèque.

Le fait d'avoir déjà travaillé et vécu en République tchèque confère un nombre de points élevé. Si sa candidature est retenue, au bout de deux ans et demi le travailleur étranger et sa famille entrent dans la phase suivante du processus qui comporte un « contrôle d'intégration dans la société » ? Celui-ci est effectué par le biais de contacts avec les employeurs et les autorités locales pour vérifier que le participant et sa famille se sont bien intégrés. Si ce test est concluant, la famille fait l'objet d'une recommandation en vue d'un séjour permanent. En cas de perte d'emploi pendant la période d'essai, les participants au projet ne sont pas tenus de quitter la République tchèque (comme ce serait normalement le cas) mais disposent d'un mois pour trouver un autre emploi.

Au départ, trois pays seulement avaient été sélectionnés pour les besoins du projet pilote : la Bulgarie, la Croatie et le Kazakhstan. Depuis octobre 2004, le Bélarus et la Moldova, ainsi que les étudiants étrangers venant d'obtenir leur diplôme (au moins du niveau du baccalauréat) en République tchèque, font également partie du programme, et les autorités tchèques prévoient d'augmenter progressivement le nombre de pays d'origine. De juillet 2003 à avril 2004, 185 personnes ont été sélectionnées dans le cadre de ce projet : 182 étaient déjà présents sur le territoire (le quota initial était de 300 individus), mais seulement 3 candidats vivant à l'étranger ont été retenus à ce jour (le quota était également de 300 personnes).

accélérer l'acquisition de permis de séjour permanents par ceux qui travaillent et sont déjà installés en République tchèque. De par ses caractéristiques, ce programme ne s'inscrit pas dans le droit fil des systèmes à points mis en place dans d'autres pays, systèmes qui ont été progressivement réformés pour tenir compte d'une réalité de plus en plus patente, à savoir que ce sont l'adaptabilité et les compétences générales d'un immigrant et non ses compétences spécifiques dans des domaines où l'offre à court terme est insuffisante qui sont la clé d'une intégration réussie<sup>8</sup>. Si la Nouvelle-Zélande accorde davantage d'importance à l'employabilité de certains des travailleurs hautement qualifiés, ces derniers se voient accorder la possibilité de trouver un emploi dès leur entrée dans le pays<sup>9</sup>.

Le gouvernement envisage aussi d'assouplir la définition des permis de travail pour les travailleurs étrangers présents en République tchèque depuis un certain temps, en accordant à ces derniers la mobilité géographique et professionnelle.

Si l'examen du marché du travail est devenu de plus en plus contraignant dans le système des permis de travail, le régime des licences commerciales est beaucoup plus souple, ce qui révèle une certaine incohérence dans le cadre global de la politique d'immigration. Comme indiqué précédemment (encadré 6.3), être titulaire d'une licence commerciale permet presque automatiquement à un étranger d'obtenir un visa de séjour. Or, les conditions requises pour obtenir une telle licence sont libérales. À la différence de ce qui se fait dans de nombreux autres pays, en particulier dans les 15 premiers membres de l'UE, il n'est pas nécessaire de soumettre un plan d'entreprise, aucune étude destinée à prouver que l'activité aura des retombées économiques positives n'est exigée (cette étude serait le pendant de l'examen du marché du travail précédant l'octroi d'un permis de travail), et le candidat n'est pas non plus tenu de prouver qu'il dispose de ressources financières suffisantes. En outre, dans le formulaire de demande de licence, le terme « activité commerciale » est défini d'une manière assez floue et, en particulier, aucune délimitation précise entre activité salariée et travail indépendant n'est indiquée. Cette faille a d'ailleurs souvent été exploitée pour contourner le processus d'obtention d'un permis de travail<sup>10</sup>. De fait, la République tchèque se singularise par l'ampleur de l'immigration dans le cadre des licences commerciales (graphique 6.5). Bien que les autorités se soient avisées depuis un certain temps des faiblesses du système des licences commerciales et de son manque de cohérence avec le régime des permis de travail, elles n'ont toujours pas pris de mesures pour y remédier. L'une des difficultés tient au fait que ces systèmes fonctionnent sous l'égide d'organismes ministériels différents, le ministère du Travail et des Affaires sociales d'une part, et le ministère du Commerce et de l'Industrie d'autre part, ce qui complique la coordination des politiques.

### ***Les politiques d'intégration ne ciblent pas les migrants économiques***

Les politiques d'intégration en sont encore à leurs débuts, sauf pour ce qui concerne les réfugiés et les demandeurs d'asile. En 2000, une commission

interministérielle a énoncé certains principes d'intervention dans différents domaines, notamment l'apprentissage de la langue, l'éducation et le logement. Toutefois, hormis dans le cas des réfugiés et demandeurs d'asile, peu de dispositions concrètes ont été prises, ce qui montre à quel point les migrations de courte durée sont privilégiées par les pouvoirs publics. Ainsi, par exemple, les étrangers ne disposent ni de structure publique, ni d'aide financière pour suivre des cours de tchèque. Si cela ne pose pas de problème aux Slovaques, il n'en va pas de même pour les autres communautés d'immigrants, notamment les Ukrainiens qui ont souvent du mal à maîtriser la langue tchèque (Drbohlav et Janska, 2004). Les politiques d'intégration sont plus élaborées s'agissant du petit nombre de réfugiés (1 465 fin 2002) qui, eux, bénéficient de cours de langue gratuits, d'une aide au logement et d'une assistance pour la recherche d'emploi grâce à un programme spécial administré par le ministère de l'Intérieur. Les demandeurs d'asile (environ 8 500 en 2002) ont aussi accès à des cours de langue et à une forme d'aide juridique et de conseil fournis par des ONG financées par l'État. En 2002, le montant budgétaire alloué aux mesures d'intégration a été de 22 millions de couronnes, soit environ 0.003 pour cent du budget total de l'État.

Les possibilités de naturalisation sont elles aussi extrêmement restreintes. Comme c'était encore le cas en Allemagne jusqu'à une date récente, c'est le droit du sang qui prime, ce qui implique notamment que les enfants d'étrangers nés sur le territoire ne peuvent prétendre à la nationalité tchèque. Pour se faire naturaliser, un étranger doit posséder un permis de séjour permanent depuis 5 ans, ce qui implique généralement une présence de 15 ans sur le territoire. En 2002, quelque 1 150 ont obtenu la nationalité tchèque, parmi lesquels 200 Ukrainiens d'ascendance tchèque originaires de la région de Tchernobyl, et environ 300 Polonais qui vivaient en République tchèque depuis plus de 20 ans.

### **L'impact économique de l'immigration est très probablement positif, mais il est difficile de le quantifier**

L'analyse de l'impact de l'immigration sur le marché du travail et d'autres composantes de l'économie, notamment sous l'angle budgétaire, ne peut être que limitée dans le cas de la République tchèque faute de données suffisantes. En particulier, les données sur la population étrangère tirées de l'enquête sur la population active se sont pas utilisables; en effet, les échantillons trop restreints empêchent une comparaison des taux d'activité, de chômage et d'occupation des étrangers par rapport à ceux de la population tchèque. Les données sur le chômage déclaré n'identifient pas les étrangers. On n'a non plus d'informations sur les envois de fonds des migrants. En conséquence, il n'y a pas d'analyse économique ou quantitative des effets des migrations du type de celle qui est réalisée dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. On s'appuiera donc largement ci-après sur des évaluations qualitatives et sur les informations provenant



d'enquêtes spéciales. Quoi qu'il en soit, l'augmentation des flux d'immigration étant récente et le niveau d'immigration encore relativement faible, l'impact sur l'économie tchèque reste sans doute assez limité.

### ***L'impact sur le marché du travail prend la forme d'une réduction des pénuries de qualifications***

Les travailleurs étrangers ayant un permis de séjour temporaire représentent environ 3 pour cent de la population active tchèque. Ils sont slovaques dans une proportion de quelque 40 pour cent (chiffres pour 2003). De plus, bien qu'ils ne soient pas spécifiquement recensés, certains étrangers titulaires d'un permis de séjour permanent exercent eux aussi un emploi. À supposer que le taux d'emploi dans cette dernière catégorie soit égal à celui de la population tchèque, la population active étrangère totale équivaut à près de 4 pour cent de la population active tchèque, et à 2.5 pour cent si l'on exclut les ressortissants slovaques. Bien entendu, la présence d'étrangers en situation irrégulière laisse penser que main-d'œuvre immigrée est probablement bien plus nombreuse.

On peut s'attendre à ce que cet apport de main-d'œuvre ait un impact sur les salaires, le chômage et les conditions de travail de la population tchèque. L'ampleur de cet impact et le sens dans lequel il joue sont fonction du degré auquel les travailleurs immigrés complètent ou remplacent des nationaux sur le marché du travail; d'autres facteurs peuvent également intervenir, notamment les flux de capitaux liés à l'immigration. Comme dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, les immigrants sont fortement représentés dans des secteurs comme la construction, les activités manufacturières et les industries extractives et, du point de vue des qualifications, parmi les ouvriers qualifiés et les travailleurs non qualifiés (tableau 6.2); ce qui est moins courant, c'est qu'il sont aussi fortement représentés dans le secteur « immobilier, location et services aux entreprises ». Il faut néanmoins interpréter ces données avec prudence, car elles rassemblent des catégories hétérogènes d'immigrants, en particulier les Slovaques et les autres immigrants. Comme souvent, les différentes communautés ont un rôle spécifique sur le marché du travail. On peut distinguer quatre grandes catégories selon les nationalités : les Slovaques, les ressortissants d'Europe centrale et orientale, les Vietnamiens et les « Occidentaux ».

### ***Les Slovaques***

Les Slovaques sont de loin les travailleurs étrangers les plus nombreux et, du fait des points communs avec les Tchèques et d'un accord spécial de libre circulation, ils font partie intégrante de la population active tchèque dont, souvent, ils ne peuvent être dissociés. À l'époque de la Tchécoslovaquie, les migrations vers les régions tchèques étaient fréquentes, les régions alors prospères de Bohême et de Moravie exerçant un grand attrait (Horáková, 2004). Ce phénomène a persisté après la scission de la Fédération, sous l'effet en particulier du fort chômage qui

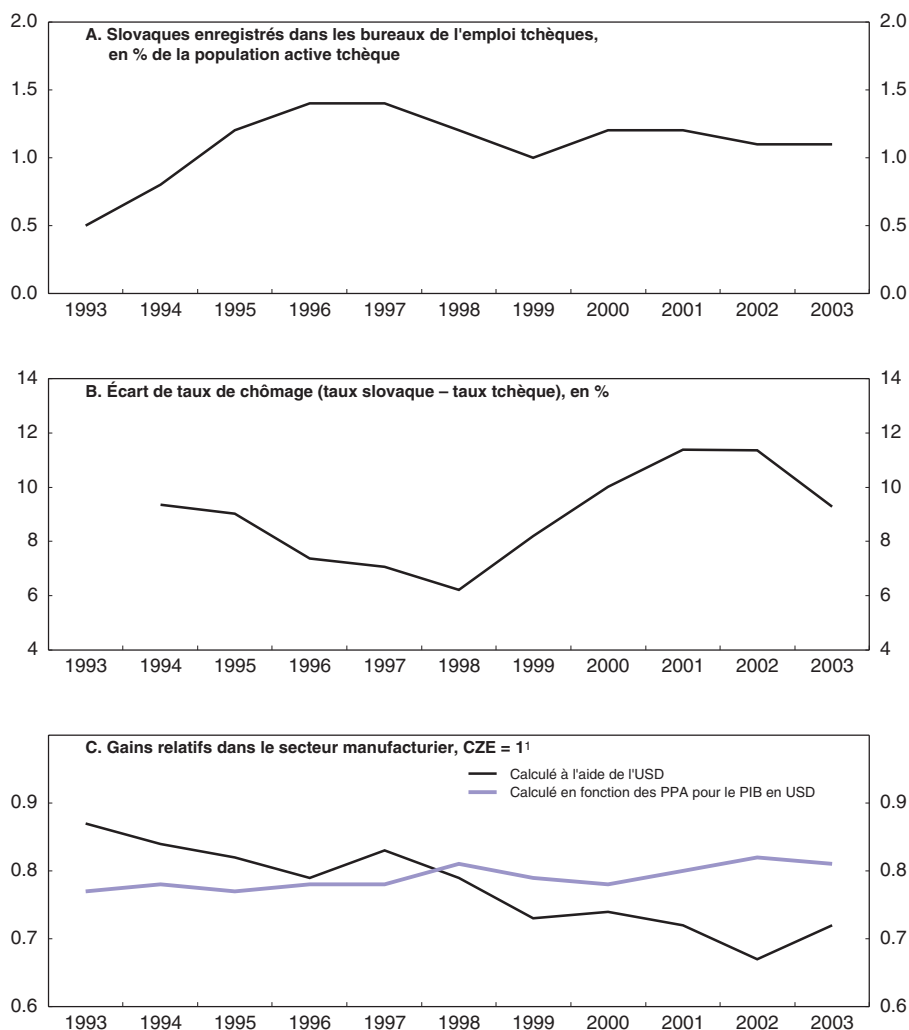
Tableau 6.2. Répartition de l'emploi, 2003  
Pourcentage

Par secteur	Total personnes occupées	Étrangers titulaires d'un permis de travail
Agriculture, chasse et activités de services connexes	3.6	5.8
Sylviculture, pêche et activités de services connexes	0.9	0.7
Industries extractives	1.1	5.4
Industries manufacturières	27.3	33.2
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	1.6	0.1
Construction	9.3	25.6
Commerce de détail, réparation de véhicules à moteur, articles personnels et domestiques	13.3	8.4
Hôtels et restaurants	3.6	1.7
Transport, entreposage et communications	7.6	1.2
Intermédiation financière	2.0	0.8
Immobilier, locations et activités de services aux entreprises	6.0	8.7
Administration publique et défense, sécurité sociale	7.0	0.1
Éducation	6.1	3.4
Santé et travail social	6.5	0.8
Autres services collectifs, sociaux et personnels	3.9	3.7
Activités des ménages	0.1	0.0
Organisations et organismes extraterritoriaux	0.0	0.4
Total	100.0	100.0
Total, milliers	4 733	48.0
Par catégorie professionnelle	Total personnes occupées	Étrangers titulaires d'un permis de travail
Législateurs, cadres dirigeants	6.0	6.2
Chercheurs, professions libérales, professions intellectuelles	10.2	10.0
Techniciens, professionnels de la santé, enseignants et services connexes	20.1	6.3
Agents d'administration de rang subalterne (employés)	8.0	0.8
Travailleurs chargés de l'exploitation, services et entreprises	12.5	2.5
Travailleurs qualifiés, agriculture, sylviculture et activités connexes (hors conducteurs de machines)	1.9	3.4
Artisans et fabricants qualifiés, fabricants, réparateurs (sauf opérateurs de machines et d'équipements)	19.6	38.9
Opérateurs de machines et d'équipements	13.2	9.2
Travailleurs non qualifiés	7.6	22.8
Autres	0.8	0.0
Total	100.0	100.0
Total, milliers	4 733	48.0

Source : Office statistique tchèque.

régnait en Slovaquie et du niveau plus élevé des salaires en République tchèque (graphique 6.6). L'émigration slovaque est également encouragée par la proximité linguistique et culturelle, à laquelle il faut ajouter les liens familiaux et sociaux. Les relations sont également étroites du point de vue du système éducatif, qui est très similaire dans les deux pays et qui comporte une certaine spécialisation

Graphique 6.6. **Migrations et incitations à émigrer en République tchèque à partir de la Slovaquie**



1. Rémunération mensuelle brute moyenne. La taille des entreprises de l'échantillon est variable.

Source : Office statistique tchèque; OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

universitaire entre la République tchèque et la République slovaque. Un grand nombre de Slovaques étudient en République tchèque et, souvent, y restent après avoir obtenu leur diplôme (7 pour cent des étudiants slovaques à plein-temps étudiaient en République tchèque en 2003).

Un certain nombre de Slovaques se sont définitivement installés en République tchèque, d'autres sont titulaires d'un permis de séjour temporaire et d'autres encore exercent des emplois frontaliers (selon les données de 2003, environ un tiers des Slovaques inscrits auprès d'un Office du travail tchèque exerçaient un emploi dans les régions frontalières). Les Slovaques ont accès aux emplois à durée indéterminée (contrairement aux autres étrangers titulaires d'un permis de séjour temporaire) et comblent certaines lacunes sur le marché du travail tchèque, aussi bien pour les emplois qualifiés (médecins et personnel infirmier, en particulier) que dans les emplois non qualifiés (notamment dans la métallurgie et les charbonnages dans la région d'Ostrava, où travaillent également des Polonais). Vu la pénurie de travailleurs hautement qualifiés (chapitre 5), les Slovaques très qualifiés ne compromettent guère les perspectives d'emploi des Tchèques de même niveau de qualification. En revanche, dans le cas des emplois peu qualifiés, pour lesquels le chômage est élevé, la concurrence des Slovaques peut laisser certains Tchèques sans emploi et faire pression à la baisse sur les salaires.

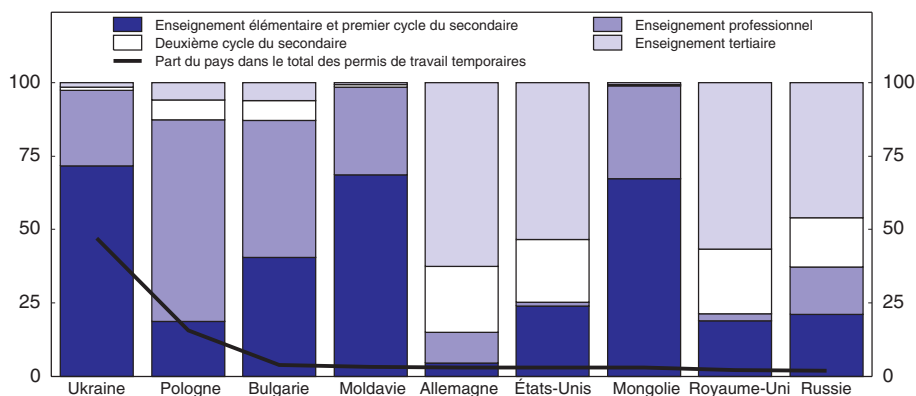
#### *Les populations d'Europe centrale et orientale*

Les ressortissants d'Europe centrale et orientale représentent l'essentiel de la « véritable » population immigrée (c'est-à-dire non slovaque). Ils exercent surtout des emplois manuels, peu qualifiés et faiblement rémunérés, dans le cadre de contrats à durée déterminée (graphique 6.7). Les plus nombreux sont les Ukrainiens et les Polonais.

Les immigrants ukrainiens sont généralement des hommes jeunes. La mauvaise situation économique de leur pays les pousse périodiquement à travailler en République tchèque sans leur famille, dans l'espoir de retourner en Ukraine après avoir constitué une épargne. Ils exercent généralement des emplois auxiliaires dans la construction, les industries manufacturières et certaines activités de services (en particulier l'hôtellerie-restauration) dans les grandes agglomérations. Quant à l'immigration polonaise, elle comporte traditionnellement une majorité de femmes qui sont généralement employées dans le textile (OIM, 2004). L'immigration polonaise de sexe masculin travaille surtout dans la métallurgie et les industries extractives, comme à l'époque communiste, et également dans la construction; souvent, les Polonais exercent des emplois plus qualifiés que les Ukrainiens (graphique 6.7). L'immigration polonaise est semble-t-il souvent organisée au moyen de contrats entre les entreprises polonaises et tchèques, au lieu de contrats individuels (Horáková, 2000) et elle concerne surtout Prague et les régions frontalières avec la Pologne. Les Polonais vivant en République tchèque ont en majorité un permis de séjour permanent et leur situation est moins précaire que celle des Ukrainiens, d'autant plus que, depuis l'adhésion à l'UE, les Polonais bénéficient d'un statut comparable à celui des Slovaques, si ce n'est que

Graphique 6.7. **Structure de qualification des emplois des titulaires d'un permis de séjour temporaire, par principal pays d'origine, 2003**

Pourcentage



Source : Autorités gouvernementales tchèques.

la République tchèque s'est réservé la possibilité de limiter l'accès des travailleurs polonais en cas de menace pour le marché du travail.

Les seules informations dont on dispose sur les salaires des travailleurs d'Europe centrale et orientale sont celles provenant d'une enquête réalisée par l'Institut de recherche sur le travail et les affaires sociales auprès des ressortissants d'Europe centrale et orientale titulaires d'un permis de travail et séjournant en République tchèque depuis plus d'un an. En 2001, les salaires de ces travailleurs étaient légèrement inférieurs au salaire moyen. Toutefois, une comparaison exacte n'est pas possible, puisqu'on n'a pas d'informations sur le nombre d'heures travaillées (probablement supérieur à la moyenne tchèque)<sup>11</sup>. Selon cette enquête, les Polonais gagnaient environ 20 pour cent de plus que le répondant moyen, et les Ukrainiens 10 pour cent de moins. Ces travailleurs sont en situation relativement précaire et ne sont guère mobiles, car le permis de travail est attribué en fonction de l'employeur et, du moins en théorie, ils doivent quitter immédiatement la République tchèque en cas de licenciement. Selon l'enquête de l'Institut, leurs rémunérations évoluent très peu. En outre, les qualifications des immigrants sont manifestement sous-utilisées; dans une proportion de 35 pour cent, ces travailleurs exercent un emploi exigeant une qualification inférieure à celle qu'ils possèdent (tableau 6.3).

Occupant généralement des postes qui ne seraient pas pourvus par des Tchèques pour le même salaire et les mêmes conditions de travail, les travailleurs

Tableau 6.3. Niveau d'instruction des travailleurs d'Europe centrale et orientale

	Niveau atteint	Niveau exigé pour le poste
Niveau élémentaire	16	35
Formation professionnelle	46	53
Secondaire	26	6
Tertiaire	12	5

Source : RILSA, Enquête 2001 sur les travailleurs d'Europe centrale et orientale.

d'Europe centrale et orientale semblent jouer à court terme un rôle complémentaire par rapport aux travailleurs tchèques, bien que la concurrence puisse être assez vive. En gros, leurs incitations ne sont pas les mêmes que pour les Tchèques car ils se trouvent dans une situation bien moins favorable – étant exclus du système de prestations sociales – et n'ont souvent pas d'autre choix que de travailler aux conditions offertes par l'employeur. Toutefois, alors qu'ils contribuent à accroître la production et, très probablement la rentabilité, ils exercent également des pressions à la baisse sur les salaires et sur les conditions applicables dans les secteurs et les emplois où ils sont présents. Il y a aussi des effets secondaires qui font que l'immigration influe vraisemblablement sur le chômage à long terme en empêchant que les salaires et les conditions de travail dans les secteurs et les emplois concernés deviennent plus attrayants pour les demandeurs d'emploi tchèques.

#### *Les Vietnamiens*

Les travailleurs vietnamiens sont les immigrants qui se spécialisent le plus, puisqu'ils travaillent presque exclusivement dans le commerce, surtout l'achat et la vente de vêtements et de produits électroniques, et souvent – bien que de moins en moins – ils pratiquent la vente ambulante. Ils travaillent à Prague et dans les autres grandes villes ainsi que dans les régions frontalières avec l'Allemagne et l'Autriche, tirant parti des grands axes de transport entre Prague et l'Europe occidentale. Ils exercent souvent ces activités, semble-t-il, sans avoir obtenu l'autorisation nécessaire, et la fraude fiscale est de grande ampleur (OIM, 2004). Une forte proportion de cette communauté est résidente depuis plusieurs années et constitue pratiquement une classe moyenne (Drbohlav, 2003), dont les enfants ne connaissent pas de sérieux problèmes d'intégration.

#### *Les « Occidentaux »*

Les travailleurs immigrants des pays « occidentaux » (ou plus précisément des pays de l'OCDE autres que les PECO) forment également un groupe

bien spécifique. La plupart travaillent dans des entreprises à capitaux étrangers et leur nombre est relativement faible (ceux qui sont titulaires d'un permis de travail ne représentent qu'environ 0.2 pour cent de la population active tchèque) au regard de l'importance de ces entreprises dans l'économie tchèque (au moins 13 pour cent de la population occupée travaillent dans des entreprises à capitaux étrangers<sup>12</sup>). Ils ont généralement un niveau élevé d'instruction et occupent des postes correspondants (graphique 6.7), exerçant souvent un emploi de cadre ou, parfois, un emploi manuel spécialisé auquel ils forment des travailleurs tchèques. Résidant le plus souvent à Prague et dans la région voisine, les travailleurs occidentaux séjournent la plupart du temps temporairement, habituellement pour deux ou trois ans, et souvent avec leur famille. Ils disposent généralement de services qui leur sont destinés, notamment des écoles internationales. Par rapport aux autres travailleurs immigrés, les Occidentaux ne sont guère directement en concurrence avec les salariés tchèques, car ils ont généralement été recrutés pour leurs compétences spécialisées et leur aptitude à la gestion et ils font partie intégrante des opérations d'investissement direct étranger.

### *Le travail illégal*

Le travail illégal prend différentes formes dans le cas des étrangers : certains n'ont ni l'autorisation de séjourner, ni l'autorisation de travailler dans le pays; d'autres ont un permis de séjour, mais pas de permis de travail; certains ont un permis de séjour et un permis de travail, mais exercent un emploi non déclaré; enfin, certains ont l'autorisation d'exercer un travail indépendant, mais ne déclarent pas leur activité. Plus aux marges de la légalité, des étrangers bénéficiant du statut de travailleur indépendant exercent en fait un emploi salarié. Bien entendu, le travail non déclaré n'est pas propre aux immigrants et on estime qu'il est assez fréquent en République tchèque. À titre d'exemple, Horáková et Kux (2003) considèrent que l'activité informelle représente au moins 10 pour cent du PIB<sup>13</sup>. L'activité non déclarée est courante dans certains des principaux secteurs d'immigration comme la construction, le textile, l'hôtellerie-restauration, le commerce et d'autres services.

La sous-traitance à des travailleurs « indépendants » se substituant à un emploi de salarié est une forme très courante de travail illégal (ou quasi illégal) en République tchèque et semble toucher un grand nombre de secteurs (chapitre 5). Ce type d'emploi est facilité par les conditions relativement peu rigoureuses exigées pour obtenir l'autorisation d'exercer une activité industrielle ou commerciale. Cette fois encore, les étrangers sont fortement représentés dans cette forme de travail, qui permet également de contourner le critère des besoins du marché du travail (voir ci-dessus). C'est pourquoi plus d'un tiers des travailleurs étrangers sont des travailleurs indépendants, alors que ce type d'emploi ne représente que 15 pour cent de l'emploi total en République tchèque (données de 2003). Les travailleurs ukrainiens, par exemple, passent souvent par un

intermédiaire, qui localise les emplois et organise les contrats avec les employeurs tchèques. L'intermédiaire est souvent dans une position de force par rapport au travailleur et les cas d'exploitation seraient fréquents.

Plusieurs autres facteurs contribuent à l'activité non déclarée. L'ampleur du coin fiscal en République tchèque incite fortement à la dissimulation (chapitre 5). De plus la probabilité d'être pris est relativement faible. Il n'y a qu'environ 300 inspecteurs du travail pour contrôler le travail non déclaré, ce qui fait à peu près un inspecteur pour 13 000 salariés. En outre, les sanctions sont faibles en cas d'infraction<sup>14</sup>. Le fait que les inspecteurs du travail soient des agents des Offices du travail peut poser des problèmes, car deux missions de l'Office du travail peuvent entrer en conflit : la mission de placement des travailleurs et la mission de répression, l'amende infligée à l'employeur pour infraction pouvant compromettre son activité. Enfin, les systèmes d'information ne paraissent pas suffisamment intégrés (voir Horáková et Kux, 2003). On peut donc se demander si la définition plus stricte du travail indépendant qui figurera dans le nouveau code du travail, à supposer qu'elle ne soit pas modifiée, sera véritablement efficace. Dans le cas des travailleurs étrangers, la rigidité de l'attribution des permis de travail et la lenteur des procédures administratives pour l'obtention d'un permis de séjour n'encouragent guère le respect de la légalité.

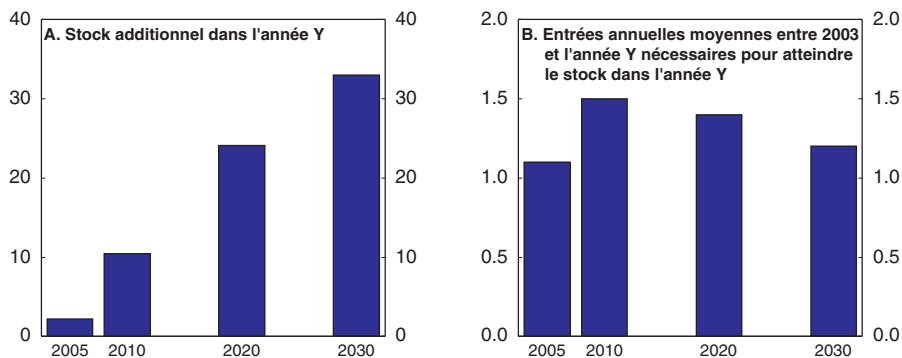
### ***L'impact budgétaire devrait être positif, mais on ne pourra compenser que partiellement le vieillissement par l'immigration***

On constate au niveau international que l'impact budgétaire de l'immigration dépend pour beaucoup du taux d'activité et de chômage de la population immigrée. L'emploi étant le principal motif de l'émigration, les taux d'activité sont évidemment élevés pour les étrangers résidant en République tchèque<sup>15</sup>. Les droits à prestations sociales varient selon la situation de l'étranger. Les titulaires d'un permis de séjour permanent bénéficient des mêmes prestations sociales que les citoyens tchèques. Et, surtout, les Slovaques titulaires d'un permis de séjour temporaire ont droit à l'allocation chômage et peuvent même percevoir les prestations tchèques en Slovaquie. Le durcissement de l'indemnisation du chômage en janvier 2001 a éliminé les craintes d'abus. En revanche, bien que les non-Slovaques titulaires d'un permis de séjour temporaire acquittent les cotisations sociales, ils ne peuvent en fait percevoir l'allocation chômage puisque leur permis de séjour cesse d'être valide lorsqu'ils perdent leur emploi. Cela permet de réduire les transferts sociaux pour cette catégorie d'étrangers, mais au prix d'une forte incitation à travailler dans le secteur informel. En ce qui concerne les services de santé, les étrangers bénéficiant d'un permis de séjour temporaire à un autre titre que l'exercice d'un emploi doivent souscrire une assurance maladie personnelle. Enfin, un an au moins de résidence est exigé pour avoir droit à l'aide sociale, ce qui exclut les travailleurs titulaires d'un permis de séjour temporaire, sauf les ressortissants



### Graphique 6.8. Emplois supplémentaires nécessaires pour stabiliser le rapport population âgée/salariés<sup>1</sup>

En pourcentage de la population



1. On suppose que les ratios [population de 60 ans et plus]/[salariés de 15-59 ans] et [salariés de 15-59 ans]/[population de 15-59 ans] se maintiennent à leurs valeurs de 2003. Le nombre supplémentaire de salariés requis correspond à la différence entre les deux estimations de l'emploi, compte tenu des prévisions démographiques des Nations unies (variante moyenne).

Source : OCDE.

slovaques. Compte tenu de ces diverses considérations, il est très probable que les étrangers contribuent positivement aux finances publiques.

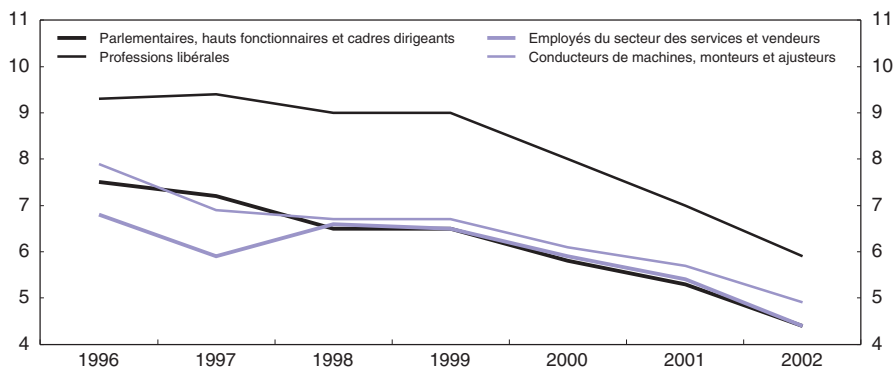
Le vieillissement démographique devrait se faire sentir plus fortement et plus rapidement en République tchèque que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Avec la modification récente de ses paramètres, le système de retraite est actuellement équilibré du point de vue financier, mais il ne le restera pas à long terme (chapitre 2). L'immigration, en augmentant la population d'âge actif, peut aider à remédier au problème budgétaire lié au vieillissement. Mais, comme le montre un scénario simple, il est irréaliste d'imaginer que l'immigration puisse à elle seule « résoudre » le problème. À supposer que le taux d'emploi reste à son niveau actuel à l'avenir, le nombre de salariés supplémentaires qu'il faudrait pour maintenir constant le rapport population de plus de 60 ans/salariés est très élevé, puisqu'il dépasserait chaque année plus de 1 pour cent de la population prévue (graphique 6.8)<sup>16</sup>. En stock, ces salariés supplémentaires représenteraient en 2030 plus de 30 pour cent de la population prévue.

#### L'émigration devrait rester faible

Globalement, l'incitation économique à émigrer s'est affaiblie et cette évolution devrait se poursuivre à l'avenir. La faible mobilité des travailleurs

Graphique 6.9. Rémunération brute annuelle moyenne en Allemagne et en République tchèque<sup>1</sup>

CZE = 1



1. Les données pour l'Allemagne ne concernent que les travailleurs à temps plein, alors que celles pour la République tchèque couvrent les travailleurs à temps plein et à temps partiel. En République tchèque, le temps partiel représente environ 5 pour cent de l'emploi total. Pour la République tchèque, changement de méthodologie en 2001/2002. Les données utilisées pour les calculs sont exprimées en USD courants.

Source : Office statistique tchèque ; Eurostat.

tchèques (chapitre 5) est l'un des principaux facteurs qui limitent la probabilité d'émigration. Au-delà des raisons sociologiques et linguistiques<sup>17</sup>, le niveau de vie, qui est relativement élevé et ne cesse de s'améliorer, atténue les pressions allant dans le sens d'une émigration économique. Comme indiqué au premier chapitre, en République tchèque, le PIB par habitant atteint près de 70 pour cent de la moyenne de l'UE à 25 et se situe à un niveau élevé en comparaison des nouveaux États membres continentaux de l'UE<sup>18</sup>. L'incitation salariale à émigrer a également sensiblement diminué par rapport au milieu des années 90, aussi bien pour les travailleurs qualifiés que pour les travailleurs non qualifiés (graphique 6.9). À l'avenir, cette incitation s'atténuera encore au fur et à mesure du rattrapage de l'UE à 15 et des autres pays riches de l'OCDE.

Mais l'adhésion à l'UE, avec le principe de « libre circulation des travailleurs », conduit à se demander si la République tchèque ne connaîtra pas de nouvelles vagues d'émigration. La plupart des pays de l'UE ont choisi de faire jouer la période transitoire de sept ans prévue dans le traité d'adhésion avant d'ouvrir leur marché du travail (encadré 6.5). À moyen terme, cela devrait inciter les travailleurs tchèques mobiles à émigrer dans les autres pays de l'UE et ailleurs. Qu'en sera-t-il à long terme ? En général, les études à ce sujet concluent que dans un environnement de libre circulation les flux migratoires augmenteront, mais pas massivement. Une étude réalisée par Alvarez-Plata et autres (2003) à la

### Encadré 6.5. Régime des travailleurs tchèques dans l'UE à 15 durant la période transitoire

Dans 11 des 15 États membres de l'UE, et pour les deux premières années de participation à l'UE, le régime des travailleurs tchèques sera comparable à celui en vigueur avant l'adhésion. Les ressortissants des nouveaux États membres devront toujours obtenir un permis de travail, et certains pays ont introduit des quotas pour les travailleurs des nouveaux États membres, avec parfois des exemptions très spécifiques (tableau 6.4). Ces restrictions pourraient être prorogées encore pendant cinq ans, jusqu'en mai 2011. En revanche, une « règle de préférence » s'applique, les travailleurs des nouveaux États membres devant avoir la priorité sur les travailleurs des pays tiers. Le traité d'adhésion prévoit également la possibilité de restrictions à la libre prestation de services transfrontaliers. L'Allemagne et l'Autriche ont adopté des lois limitant l'entrée des travailleurs des nouveaux États membres dans un certain nombre de secteurs, notamment la construction et le nettoyage industriel (tableau 6.4). Toutefois, il y a amélioration de la situation des travailleurs des nouveaux États membres qui résidaient dans un État membre de l'UE à 15 avant mai 2004 en étant titulaires d'un permis de travail d'une durée d'au moins 12 mois : il leur est automatiquement accordé la possibilité de travailler dans le pays d'accueil sans avoir à renouveler leur permis. Il en est de même pour ceux qui obtiennent un permis de travail pour un an ou plus. La situation des travailleurs indépendants n'est pas non plus modifiée, car ils sont libres de s'établir dans l'UE à 15 depuis que l'accord européen est entré en vigueur en 1995.

Les travailleurs tchèques auront néanmoins accès à certains États membres de l'UE. Un permis de travail demeure nécessaire au Danemark pour les ressortissants des nouveaux États membres, mais les conditions sont très faciles à remplir par rapport à celles qui s'appliquent aux ressortissants de pays tiers (le Danemark s'est toutefois réservé le droit de revoir ces conditions au bout de deux ans). L'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni ont totalement ouvert leur marché du travail. En revanche, craignant une augmentation des demandes de prestations sociales, l'Irlande et le Royaume-Uni ont limité l'accès à leur système de protection sociale en le subordonnant à un critère de résidence. Cette restriction s'applique aux régimes comme l'aide sociale aux chômeurs, l'allocation handicapé, l'allocation logement, les prestations pour enfant à charge, etc. Le critère retenu s'applique aux personnes de toutes nationalités, mais la Commission européenne examine actuellement cette réglementation, car elle craint que le critère de résidence ne représente en fait une discrimination indirecte entre les ressortissants des États membres de l'UE, en violation de l'égalité de traitement pour l'accès aux prestations et assurances sociales.

La demande de la Commission européenne estime que le stock migratoire potentiel à long terme pour les dix membres récents de l'UE se situera entre 3.2 et 4.5 millions de personnes en 2030, ce qui correspond à 3.2-4.5 pour cent de leur population. Diverses études concernant des pays particuliers sont également disponibles (tableau 6.5). Elles surestiment probablement les migrations potentielles,

Tableau 6.4. Régime des travailleurs tchèques dans l'UE à 15 au cours des deux premières années de la période transitoire

Pays de destination	Restrictions des déplacements de la main-d'œuvre (Oui : procédure normale de permis de travail)	Exemptions sectorielles et autres exceptions/ assouplissements des restrictions	Restrictions de l'accès à la protection sociale	Restrictions visant les travailleurs postés/ les échanges de services
Autriche	Oui			Oui dans : agriculture, construction, nettoyage industriel, activités liées à la sécurité, soins à domicile, travail social sans hébergement, travail de la pierre, fabrication de structures métalliques.
Belgique, Finlande, Grèce, Luxembourg, Portugal, Espagne	Oui			Non
Danemark	Permis de travail exigé mais accordé s'il s'agit d'une offre d'emploi à temps plein ordinaire respectant les conventions collectives pertinentes ou les conditions habituelles en vigueur sur le marché du travail danois.		Non	
France	Oui	Liberté de circulation pour les chercheurs.		
Allemagne	Oui. Les accords bilatéraux restent en place.			Oui dans: construction, nettoyage industriel, décoration d'intérieur.
Irlande	Non		Accès aux services d'assistance sociale après deux années de séjour (applicable à toutes les nationalités, Irlandais inclus). Les prestations d'assurance sociale seront accessibles dans les conditions habituelles.	

Tableau 6.4. Régime des travailleurs tchèques dans l'UE à 15 au cours des deux premières années de la période transitoire (suite)

Pays de destination	Restrictions des déplacements de la main-d'œuvre (Oui : procédure normale de permis de travail)	Exemptions sectorielles et autres exceptions/ assouplissements des restrictions	Restrictions de l'accès à la protection sociale	Restrictions visant les travailleurs postés/ les échanges de services
Italie	Oui	Des quotas sont prévus pour les travailleurs en provenance des nouveaux États membres (20 000 en 2004).		Non
Pays-Bas	Oui	Quota de 22 000 pour les travailleurs des nouveaux États membres sans critère d'offre d'emploi. Pas de permis de travail exigé pour les travailleurs des nouveaux États membres pour une liste de professions spécifiques dans certains secteurs (transport international, navigation intérieure, soins de santé, abattoirs/industrie des viandes). Liste à reconformer tous les trois mois.		
Suède	Non		Non	
Royaume-Uni	Non. Obligation d'enregistrement uniquement.		Accès aux services d'assistance sociale après une année de travail (s'applique à toutes les nationalités, Britanniques inclus). Les droits aux prestations liées à l'exercice d'un emploi et aux autres prestations sociales courantes sont ouverts dès la première journée de travail.	

Source : Secrétariat de l'OCDE, sur la base d'EURES, et sources nationales.

Tableau 6.5. Intentions d'émigration dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE, avril 2002

	Inclination générale	Intention foncière	Intention ferme
Turquie	6.2	0.8	0.3
Bulgarie, Roumanie	5.0	3.2	2.0
Pologne	3.7	1.6	1.0
Estonie, Lettonie, Lituanie	3.5	2.0	0.8
Hongrie, République tchèque, Slovaquie	2.4	0.8	0.6
Chypre, Malte, Slovénie	2.1	0.8	0.7

Source : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2004).

car elles mesurent la propension des travailleurs à migrer et non la capacité du marché du travail du pays d'accueil d'absorber des travailleurs supplémentaires; on sait qu'il est difficile de distinguer la propension, l'intention sérieuse et l'action. Ceci dit, les résultats du tableau 6.5 sont intéressants en ce qu'ils montrent que le Tchèque compte parmi les populations les moins enclines à émigrer.

Les enquêtes récentes sur les intentions d'émigration et l'expérience des émigrants confirment également la propension relativement faible des Tchèques à émigrer (tableau 6.6), et dans environ 90 pour cent des cas, l'émigration envisagée est temporaire. L'Allemagne est de loin la destination favorite, suivie par le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis ainsi que l'Autriche. Du point de vue de leur profil, les émigrants peuvent être classés en trois grandes catégories (Vavrečková, 2002). Le premier groupe est composé de jeunes ayant un niveau élevé d'instruction et un bon bagage linguistique, pour qui l'émigration est souvent une passerelle entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, ou entre l'enseignement supérieur et le premier emploi. En général, les émigrants de cette catégorie retournent en République tchèque après une ou deux années de travail. La deuxième catégorie comprend les travailleurs frontaliers,

Tableau 6.6. Intentions d'émigration en République tchèque (en pourcentage de la population de 18-59ans)

	Émigration non exclue	Émigration envisagée	Émigration très probable
République tchèque	14.3	5.3	0.5
Districts frontaliers de l'Allemagne	17.4	5.1	1.5
Districts frontaliers de l'Autriche	18.4	6.8	1.3

Source : Vavrečková (2002).

dont le niveau d'instruction et l'expérience professionnelle sont variables et qui réagissent à la demande de travail dans les régions frontalières d'Allemagne et d'Autriche. Un certain nombre de facteurs limitent cette émigration, notamment la faible densité démographique et le manque de dynamisme économique de la plupart des régions frontalières d'Allemagne et d'Autriche. La troisième catégorie comprend les Tchèques qui réagissent à la demande pour certains métiers, par exemple la demande d'informaticiens (en Allemagne), de médecins et de personnel infirmier. Bien entendu, si l'incitation est suffisamment forte sur le plan du salaire et des conditions de travail, les Tchèques très qualifiés exerçant des professions pour lesquelles il y a pénurie dans les pays occidentaux auront tendance à émigrer. Le principal problème dans ce domaine est de faire en sorte qu'il n'y ait pas d'obstacles au retour et de ne pas verrouiller les décisions d'émigration du fait d'une incompatibilité des systèmes de sécurité sociale. C'est ainsi que les droits à retraite sont transférables entre les États membres de l'UE, mais que les conditions à remplir pour percevoir la retraite (notamment le nombre d'années de travail) ne sont pas harmonisées<sup>19</sup>. Un accord bilatéral a été conclu avec les États-Unis pour le paiement des retraites, mais pas pour la transférabilité des droits à pension. Il importe d'éliminer les obstacles à l'émigration, car une émigration temporaire peut puissamment contribuer à une amélioration rapide du capital humain, surtout dans les secteurs du marché du travail tchèque qui connaissent de sérieux goulets d'étranglement et des pénuries de travailleurs qualifiés.

### **Conclusions et recommandations en vue d'une politique d'immigration plus ciblée**

L'immigration est un phénomène assez récent en République tchèque par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. Cela explique en partie l'insuffisance des données concernant le nombre d'immigrants et l'impact économique et social qu'ils peuvent avoir. Il faudrait renforcer l'action sur ce plan. Premièrement, et c'est peut-être là le point essentiel, il faudrait poursuivre l'effort d'enrichissement des données concernant les étrangers qui sont recueillies lors de l'enquête sur la population active. Il faudrait aussi collecter des données sur la nationalité lors de l'inscription auprès des services du chômage. Il conviendrait de rendre publiques un certain nombre d'informations déjà disponibles, notamment la durée de séjour des étrangers. Enfin, la publication de certaines données importantes comme le nombre de demandes de permis de séjour et de travail reçues, acceptées et rejetées améliorerait la transparence dans ce domaine.

L'émigration tchèque est très faible et devrait le rester, même lorsque disparaîtront totalement les restrictions à la libre circulation des travailleurs tchèques sur le marché du travail de l'UE à 15. Malgré tout, l'émigration de travailleurs hautement qualifiés, très demandés dans les autres pays, devrait s'accroître sur le marché du travail de l'UE. Le gouvernement tchèque a une attitude ouverte à cet égard et n'a pas l'intention de mettre en place des obstacles à l'émigration.

L'enjeu, dans ce domaine, est d'assurer des conditions favorables à un éventuel retour, ce qui peut se faire surtout en assurant la compatibilité des systèmes de sécurité sociale. S'il n'y en a pas, les autorités devraient s'efforcer de conclure des accords pour la transférabilité des droits à pension avec les pays vers lesquels les Tchèques émigrent, par exemple les États-Unis. Il importe également d'œuvrer à l'harmonisation des conditions de paiement des retraites entre les États membres de l'UE.

Vu son niveau encore relativement faible, l'immigration a probablement des conséquences économiques et sociales limitées pour l'économie tchèque. L'un des éléments essentiels pour l'immigration est qu'environ 40 pour cent des travailleurs étrangers sont des Slovaques, qui ne sont pas véritablement considérés comme des « étrangers » par les Tchèques du fait des grandes similitudes linguistiques et culturelles. À l'époque de la Tchécoslovaquie, on observait déjà un phénomène de flux net de main-d'œuvre en provenance des régions slovaques. Depuis lors, les marchés du travail des deux pays sont restés très unifiés grâce à la libre circulation quasi totale des travailleurs. Les Slovaques qualifiés, fréquemment formés en République tchèque, comblent souvent les pénuries de main-d'œuvre à l'extrémité supérieure du marché du travail. À un niveau inférieur, la concurrence directe avec les Tchèques est plus probable. C'est bien moins le cas pour les autres travailleurs immigrés, en particulier ceux qui viennent d'autres pays d'Europe centrale et orientale; ils occupent généralement des emplois dont les Tchèques ne veulent pas et peuvent se permettre de ne pas accepter aux conditions offertes, entre autres parce qu'ils ne percevront qu'un faible revenu supplémentaire par rapport à l'allocation chômage et aux autres prestations sociales. Il en résulte néanmoins sans aucun doute des pressions à la baisse sur les salaires pour les emplois de ce type, ce phénomène pouvant avoir des effets secondaires sur l'emploi à long terme. Le fait de pouvoir faire facilement appel à des travailleurs étrangers prêts à travailler pour un faible salaire ne doit pas freiner les réformes nécessaires (chapitre 5) visant à mobiliser les bénéficiaires tchèques de prestations sociales.

Au total, l'impact budgétaire de l'immigration est probablement positif. Les immigrants perçoivent peu de prestations sociales, en particulier parce que les étrangers titulaires d'un permis de séjour et d'un permis de travail temporaires sont souvent *de facto* exclus de l'indemnisation du chômage et de l'aide sociale. Cette situation pourrait également inciter davantage à exercer une activité dans le secteur informel, au détriment des recettes fiscales. À long terme, l'immigration pourrait contribuer quelque peu à atténuer l'impact budgétaire du vieillissement, mais il serait irréaliste d'imaginer qu'elle puisse l'éliminer. Pour stabiliser le rapport entre la population âgée et la population occupée, il faudrait au minimum une immigration annuelle de plus de 1 pour cent, niveau extrêmement élevé même pour des « pays d'immigration » comme le Canada et l'Australie. Par conséquent, l'immigration ne pourra se substituer à une réforme des retraites.



La politique d'immigration est assez restrictive depuis 1996 et a essentiellement pour but de satisfaire les besoins à court terme du marché du travail. Malgré tout, l'immigration se poursuit et augmentera très probablement à l'avenir, surtout si le niveau de vie tchèque s'élève rapidement, l'autre raison étant qu'à cause du vieillissement l'offre de main-d'œuvre diminuera, surtout du côté des jeunes. Pour éviter une augmentation du nombre des entrées illégales et pour tirer parti au maximum de l'immigration, une approche plus ouverte de l'immigration pourrait être judicieuse. À cet égard, les autorités pourraient également se situer dans une optique à plus long terme, par exemple en ouvrant de nouvelles possibilités de résidence permanente et d'acquisition de la nationalité, dans un souci d'intégration. Une telle politique serait tout à fait souhaitable en ce qu'elle pourrait contribuer à freiner le déclin de la population tchèque.

Le projet pilote de sélection active des travailleurs hautement qualifiés, premier dispositif de ce genre dans l'UE, va dans la bonne direction. Il présente toutefois, dans sa forme actuelle, certaines faiblesses qu'il faudrait corriger si un programme à grande échelle est lancé. Premièrement, trop d'étapes doivent être franchies avant de pouvoir obtenir un permis permanent, ce qui risque de rendre coûteuse l'administration du dispositif. De plus, les objectifs sont quelque peu ambigus. Conçu en principe comme un instrument de sélection active d'immigrants permanents, le dispositif repose en partie sur les composantes à court terme du régime actuel des permis de travail (permis temporaires; obligation d'avoir déjà une offre d'emploi et un permis de travail). De plus, les conditions d'admissibilité sont peut-être trop strictes à certains égards, notamment en ce qui concerne l'« examen social », qui pourrait décourager les candidats potentiels (notamment ceux qui ne résident pas déjà en République tchèque). Pour le développement de ce projet pilote fondé sur un système de points, les responsables pourraient analyser de plus près les dispositifs similaires de certains pays comme l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande.

La République tchèque aurait également avantage à adopter une approche à plus long terme de l'immigration des travailleurs peu qualifiés, qui constituent l'essentiel des immigrants. L'utilisation de permis de travail valables pour des emplois étroitement définis est probablement très coûteuse du point de sa gestion, parce qu'elle représente un coût pour l'administration elle-même et parce qu'elle incite l'employeur et/ou le salarié à se réfugier dans l'illégalité lorsqu'une seule caractéristique est modifiée. De plus, la politique restrictive pour les permis de travail a ses limites. Premièrement, le travailleur étranger peut choisir une autre voie pour entrer sur le marché du travail, à savoir l'autorisation d'exercer une activité industrielle ou commerciale. Deuxièmement, il peut assez facilement trouver un emploi non déclaré. Il convient de mieux coordonner les mesures concernant le permis de travail et l'autorisation d'exercer une activité industrielle ou commerciale. Il faudrait par ailleurs renforcer les contrôles sur le marché du travail. L'inspection du travail serait plus efficace si elle ne relevait pas

des offices du travail. Malgré tout, les contrôles ne peuvent probablement avoir que des résultats limités si l'on veut que leur coût ne soit pas prohibitif. Une attribution moins restrictive des permis de travail serait bénéfique sur le plan budgétaire, car l'activité serait davantage déclarée. Cela serait également un moyen de mieux intégrer les étrangers. Deux autres mesures y contribueraient : la mise en place de permis de travail valables pour des activités plus largement définies (les étrangers étant actuellement dans une extrême position de faiblesse vis-à-vis de leur employeur) et la possibilité, pour les étrangers qui résident déjà sur le territoire tchèque, d'obtenir un permis de travail et un permis de séjour d'une durée de plus d'un an. Il faudrait aussi mettre en œuvre des mesures d'intégration en faveur des migrants « économiques », en particulier en facilitant l'accès à des cours de tchèque.

La procédure est assez rapide pour le permis de travail et elle ne semble pas constituer un obstacle pour les étrangers hautement qualifiés et donc, le cas échéant, pour l'IDE. Mais le délai relativement long nécessaire pour obtenir le permis de séjour aboutit à des situations de quasi-illégalité pour de nombreux travailleurs hautement qualifiés. Ce n'est plus le cas pour les ressortissants des États membres de l'UE. Cela étant, le regroupement envisagé de toutes les formalités dans le cadre d'un guichet unique est judicieux pour les ressortissants des pays qui ne sont pas membres de l'UE.

## Notes

1. Dans cette partie du texte, les données historiques s'inspirent en grande partie de Drbohlav (2003), Horáková (2000) et de l'OIM (2004).
2. Globalement, au cours de cette période, environ un demi-million de personnes sont sorties clandestinement de Tchécoslovaquie; 65 000 Tchécoslovaques ont quitté leur pays dans la légalité, dont les trois quarts originaires des régions/comtés tchèques (Kučera, 1994, cité dans OIM, 2004).
3. Souvent d'ascendance tchèque ou slovaque, ces immigrants provenaient principalement de pays d'Europe centrale ou orientale. Certains arrivaient même de Grèce ou de France. Autrement, l'arrivée d'ouvriers agricoles bulgares dans la région frontalière « vidée » de ses habitants et l'admission de Grecs fuyant la guerre civile dans la seconde moitié de la décennie 1940 sont à l'origine des principales vagues d'immigration permanente.
4. C'est au début des années 80 que le nombre de Vietnamiens présents en Tchécoslovaquie a atteint son maximum : en 1983, on a même dénombré 23 000.
5. Toutefois, ils ne se sont pas tous effectivement réinstallés en République tchèque. Certains se sont fait enregistrer comme résidents permanents pour pouvoir réclamer la restitution de leurs biens et d'autres ont utilisé cette procédure pour régulariser leur situation au regard de la nationalité tchèque (Horáková, 2000).
6. Cela explique peut-être en partie la non-concordance entre les données de certains pays d'origine et celles de la République tchèque. À titre d'exemple, en 1999 3 801 citoyens américains seulement étaient en possession d'un visa autorisant leur séjour alors que, selon le Département d'État, environ 10 000 ressortissants des États-Unis résidaient en République tchèque cette année-là.
7. Ce visa était alors appelé « visa de longue durée ».
8. Par exemple, dès 1986, le Canada avait cessé d'ajuster ses chiffres cibles annuels pour l'immigration définitive à la lumière de l'état du marché du travail d'alors, et avait commencé à les fixer en fonction de considérations démographiques et de croissance économique à plus long terme.
9. En Nouvelle-Zélande, certains immigrants sont aujourd'hui admis dans la catégorie « migrants qualifiés » pour deux ans, période au cours de laquelle leur statut de résident temporaire peut être converti en statut de résident permanent s'ils trouvent un emploi stable à la mesure de leurs compétences.
10. C'est notamment le cas pour un certain nombre de travailleurs ukrainiens, qui ont obtenu des licences commerciales mais dont les conditions de travail ressemblent en réalité à celles de salariés ordinaires (OIM, 2004).

11. Le revenu mensuel net moyen atteignait environ 9 600 couronnes, soit à peu près 2.7 fois le salaire minimum net. On ne dispose pas de données concernant le salaire net moyen dans l'économie tchèque, mais, pour prendre une base de comparaison, le salaire mensuel brut moyen atteignait 3.3 fois le salaire brut minimum en 2001.
12. En 2003, 26 pour cent des personnes employées dans des entreprises grandes et moyennes (20 salariés et plus) travaillaient dans des entreprises à capitaux étrangers. Les entreprises grandes et moyennes représentent près de 50 pour cent d'emploi total.
13. Cette estimation de l'activité informelle couvre la fraude fiscale, les gains tirés d'activités non autorisées, les revenus non imposés provenant d'emplois salariés parallèles, l'emploi irrégulier de chômeurs ou de personnes « inactives » et l'emploi d'étrangers en situation irrégulière.
14. Voir Kroupa et autres (1997).
15. Par exemple, en 1996, 96 pour cent des Ukrainiens titulaires d'un permis de séjour temporaire venaient en République tchèque pour travailler; la proportion était de 77 pour cent pour les ressortissants des États-Unis (Drbohlav, 2003).
16. Il s'agit d'une estimation basse puisqu'on suppose que tous les immigrants exerçaient un emploi.
17. Une bonne maîtrise du tchèque, et notamment des fricatives (*deakritika*) propres à cette langue, ne peut s'acquérir qu'à un jeune âge dans un environnement scolaire tchéco-phonie. C'est pourquoi les familles jeunes ont tendance à retourner en République tchèque lorsque leurs enfants atteignent l'âge scolaire.
18. En 2003, le PIB à parité de pouvoir d'achat de la République tchèque atteignait 63 pour cent de celui de l'UE à 15, contre 55 pour cent pour la Hongrie, 48 pour la République slovaque et 41 pour cent pour la Pologne.
19. Par exemple, si un Tchèque travaille cinq ans en France, il aura droit au *prorata* à la pension de vieillesse s'il remplit les conditions exigées en France (âge de la retraite et durée de cotisation), qui diffèrent des conditions applicables en République tchèque mais aussi de celles en vigueur dans les autres États membres de l'UE où il a pu également travailler.

## Bibliographie

- Alvarez-Plata, P., H. Brücker et B. Siliverstovs (2003), Potential Migration from Central and Eastern Europe into EU-15 – An Update, Report for the European Commission, DIW Berlin. [[www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/gutachten/docs/report\\_european\\_commission\\_20040218.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/gutachten/docs/report_european_commission_20040218.pdf)].
- Berger, C. (2000), Geplanter EU-Beitritt der Tschechischen Republik – Freizügigkeit von Arbeitskräften – Handlungserfordernisse für das bayerische Grenzland, Study ordered by Dr. G. Schmid, décembre.
- Boušková, P. (1998), Working Migration of Foreigners in the Czech Republic in 1970s-1980s, National Roundtable on Community Relation of 19th February 1998, Ministry of Interior, pp. 34-46.
- Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2003), Anuario Estadístico de Extranjería 2002, Ministro del Interior, Madrid, [[www.mir.es/dgei/documentos/Anuariopourcent20depourcent202002st.pdf](http://www.mir.es/dgei/documentos/Anuariopourcent20depourcent202002st.pdf)].
- Drbohlav, D. (2003), « Immigration and the Czech Republic », *International Migration Review*, vol. 37, n° 1, printemps, pp. 194-224.
- Drbohlav, D. et E. Janska (2004), Current Ukrainian and Russian Migration to the Czech Republic: Mutual Similarities and Differences, document interne.
- Horáková, M. (2000), « Legal and Illegal Labour Migration Flows in the Czech Republic: Background and Current Trends », *International Migration Papers*, n° 32, Organisation internationale du travail, [[www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp32.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp32.pdf)].
- Horáková, M. (2004), « Population, Labour Market and Migration in the Czech Republic », presented at the Conference of the European Community Studies Association Canada « A Constitution for Europe? Governance and Policy-making in the European Union », 27-29 mai, Montréal.
- Horáková, M. et J. Kux (2003), « Country Study on Informal Economy in the Czech Republic », EC Project on the Informal Economy, septembre, document interne.
- OIM (2004), *Migration Trends in Selected EU Applicant Countries*, vol. II – *The Czech Republic*, *The Times They are A-Changin*, by D. Drbohlav, Vienne, [[www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/IOM\\_II\\_CZ.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/IOM_II_CZ.pdf)].
- Kroupa, A., M. Horáková, V. Šmolcnp, L. Nesvadbová, V. Rudolf et I. Štěpánek (1997), « The Illegal Employment of Foreigners in the Czech Labour Market », octobre.
- Kučera, M. (1994), *Populace České republiky 1918-1991*, *Česká demografická společnost*, Sociologický ústav.
- Luptak, M. et D. Drbohlav (1997), Labour Migration and Democratic Institutions in the Czech Republic: The Example of Ukrainian Workers, [[www.nato.int/acad/fellow/97-99/luptak.pdf](http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/luptak.pdf)].

Meduna, M. (2003), « Employment of Foreigners in and from the Czech Republic under Bilateral Agreements: Evaluation and Prospects », document présenté au séminaire organisé par l'OCDE et l'Office fédéral suisse de l'immigration sur « Les accords bilatéraux et les autres formes de recrutement de main-d'œuvre étrangère », Montreux.

OCDE (2001), « Trends in Migration Flows in Central and Eastern Europe », dans : *Migration Policies and EU Enlargement – The Case of Central and Eastern Europe*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE. Canada*, OCDE, Paris.

Vavrecková, J. (2002), « The Migration Potential in the Czech Republic and in Frontier Districts Bordering on Austria », VÚPSV [[www.wiwi.ac.at/pdf/MigrationVavreckovaEngl.pdf](http://www.wiwi.ac.at/pdf/MigrationVavreckovaEngl.pdf)].

## 7. Questions environnementales pour un développement durable

De plus en plus d'observateurs craignent que le développement ne soit compromis sur le long terme, à moins que des mesures ne soient prises pour trouver un juste équilibre entre objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Le présent chapitre porte sur deux questions environnementales relatives au développement durable : le changement climatique et la pollution atmosphérique. Dans chaque cas, des indicateurs sont présentés pour mesurer les progrès accomplis et l'évolution des problèmes potentiels, et l'action des pouvoirs publics est évaluée dans le domaine concerné. Dans l'encadré 7.1 on examine s'il existe des dispositifs institutionnels permettant une élaboration intégrée des politiques relatives aux différentes dimensions du développement durable. La question des retraites, autre aspect important du développement durable, est étudiée au chapitre 2.

### **Changement climatique**

#### ***Principaux enjeux***

Même si tout porte à croire que d'ici dix ans, ses émissions de gaz à effet de serre (GES) seront largement inférieures à l'objectif fixé par le Protocole de Kyoto, la République tchèque pourrait tirer avantage d'une diminution plus poussée des émissions, à condition de trouver des projets permettant des réductions d'émissions de GES dont le coût serait inférieur au prix des droits d'émission sur les marchés internationaux. Le surplus de droits d'émission du pays pourrait alors être vendu à l'étranger en vue de réaliser des bénéfices ou, dans une optique plus spéculative, il pourrait être conservé pour contribuer à la réalisation de nouveaux engagements futurs en matière de réduction d'émissions, susceptibles de s'imposer à un moment où les prix seraient plus élevés. Compte tenu du faible rendement énergétique qui caractérise l'économie tchèque, il est probable que les émissions de GES peuvent être réduites à faible coût. L'essentiel est d'axer la politique climatique sur les réductions d'émissions dont le coût est inférieur au prix international du carbone, et d'effectuer ces réductions avec un bon rapport coût-efficacité.

#### **Résultats**

En dépit d'une baisse relativement forte au cours des années 90, l'intensité des émissions de GES de l'économie tchèque est une des plus élevées de la

### Encadré 7.1. **L'intégration des politiques relatives aux différentes dimensions du développement durable**

Jusqu'à l'adoption de la stratégie nationale de développement durable (qui doit intervenir à la fin de cette année), le principal cadre d'intégration de la politique environnementale et des autres volets de l'action publique, et de promotion du développement durable résidait dans la *Politique environnementale de l'État*. Adoptée pour la première fois en 1995, cette résolution du gouvernement a été régulièrement mise à jour (en 1999, 2001 et 2004). Un des principaux objectifs de la révision de 2004 est d'assurer une meilleure articulation entre la gestion de l'environnement et la politique économique du pays, et de renforcer la coordination entre le ministère de l'Environnement et les autres services gouvernementaux.

Un conseil gouvernemental sur le développement durable a été créé en août 2003. Il a dirigé l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable et renforcé la cohérence et l'intégration de l'action publique. Ce conseil a actuellement pour président le vice-Premier ministre chargé de l'Économie. D'autres services gouvernementaux ainsi que le Parlement sont également représentés au sein du Conseil, qui est assisté par des groupes de travail constituant d'autres vecteurs de coordination. Une des tâches essentielles du Conseil a été d'améliorer la coordination entre la multitude d'institutions qui travaillent sur les questions de développement durable – tâche d'autant plus cruciale que la nouvelle structure administrative à trois échelons mise en place dans le secteur public pourrait, à défaut, brouiller la répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration.

En pratique, cette intégration demeure limitée, dans la mesure où il n'est pas systématiquement procédé à une analyse de l'impact des réglementations en matière de développement durable. Jusqu'ici, les analyses coûts-avantages n'ont pas constitué un outil d'intégration employé couramment par les autorités. Ce type d'analyse n'est exigé ni pour les programmes d'action, ni pour les projets, et il n'est utilisé que pour les projets financés par l'Union européenne (UE).

En revanche, les études d'impact sur l'environnement (EIE) portant sur des projets de développement économique se sont multipliées depuis que ces études sont devenues obligatoires en 1992. Des projets ont parfois dû être modifiés ou abandonnés à la suite des EIE, les dommages causés à l'environnement ayant été jugés excessifs. Du fait de son adhésion à l'UE, la République tchèque est tenue de réaliser une évaluation environnementale stratégique (EES) de ses plans et programmes.

zone OCDE (tableau 7.1). L'ensemble de l'économie se caractérise par un haut niveau d'émissions par unité produite. Dans le secteur de la production d'électricité, où les émissions par kilowattheure ont même augmenté au cours de la seconde moitié des années 90 (tableau 7.2), cette forte intensité est due au poids du charbon et des lignites à forte teneur en carbone produits localement dans la



Tableau 7.1. Indicateurs de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES), grammes d'équivalent CO<sub>2</sub> par \$PPA de PIB  
Prix de 1995

	Total émissions de GES	Émissions de CO <sub>2</sub> , électricité	Émissions de CO <sub>2</sub> , transport	Autres émissions de GES	Total émissions de GES	Émissions de CO <sub>2</sub> , électricité	Émissions de CO <sub>2</sub> , transport	Autres émissions de GES
	Niveau, 2000				Pourcentage de variation annuelle moyenne 1990-2000			
Australie	1 061	360	159	542	-1.82	-0.46	-1.52	-2.70
Autriche	403	66	96	241	-2.05	-3.20	-0.02	-2.42
Belgique	600	105	97	398	-1.47	-1.27	-0.19	-1.81
Canada	888	156	183	549	-0.94	0.24	-0.85	-1.28
<b>République tchèque</b>	<b>1 082</b>	<b>468</b>	<b>100</b>	<b>514</b>	<b>-2.77</b>	<b>2.54</b>	<b>6.33</b>	<b>-6.58</b>
Danemark	501	171	88	242	-2.38	-2.73	-0.84	-2.64
Finlande	597	178	99	321	-2.56	-0.17	-1.83	-3.84
France	402	30	102	271	-2.00	-2.60	-0.02	-2.57
Allemagne	519	168	91	260	-3.92	-3.57	-1.05	-4.95
Grèce	819	275	122	422	-0.16	0.07	-0.02	-0.34
Hongrie	747	192	79	476	-2.60	-1.30	-0.24	-3.40
Islande	398	0	84	314	-1.82	..	-2.47	..
Irlande	643	152	98	392	-4.63	-2.97	0.23	-6.03
Italie	432	108	89	235	-1.06	-0.43	0.01	-1.70
Japon	441	132	81	229	-0.34	0.13	0.89	-0.99
Luxembourg	314	6	249	59	-12.47	-27.09	0.62	-23.13
Pays-Bas	553	138	80	335	-2.49	-0.95	-1.09	-3.34
Nouvelle-Zélande	1 078	82	179	817	-2.21	2.87	0.80	-3.12
Norvège	454	3	97	354	-2.91	-1.57	-2.86	-2.93
Pologne	1 109	458	74	576	-7.12	-6.48	-1.39	-8.08
Portugal	516	129	111	276	-0.06	0.85	3.47	-1.51
Slovaquie	846	249	70	526	-5.21	0.98	1.98	-7.60
Espagne	536	130	127	278	0.35	1.21	0.97	-0.28
Suède	340	35	110	195	-1.91	-1.52	-0.77	-2.56
Suisse	267	2	78	187	-0.94	-3.82	-0.40	-1.11
Royaume-Uni	512	137	106	268	-3.58	-4.30	-1.41	-3.94
États-Unis	779	273	192	315	-1.86	-0.73	-1.30	-3.04
OCDE total	639	201	137	307	-1.88	-0.79	-0.58	-2.90
UE	491	120	100	272	-2.43	-2.36	-0.40	-3.10

Source : Émissions de gaz à effet de serre : notifications nationales à la CCNUCC et publications nationales. Émissions de dioxyde de carbone pour l'électricité et le transport : AIE (2001). PIB: OCDE, base de données SCN.

Tableau 7.2. Émissions de GES et indicateurs sectoriels

	Total émissions de GES	Émissions de CO <sub>2</sub> par Kwh d'électricité	Secteur manufacturier Émissions de CO <sub>2</sub> par unité produite	Secteur résidentiel Émissions de CO <sub>2</sub> par unité de consommation privée	Transport routier Émissions de CO <sub>2</sub> par véhicule-kilomètre	Consommation d'électricité par unité de PIB	Production manufacturière par unité de PIB							
								Niveau, millions de tonnes d'équivalent CO <sub>2</sub> 2000	Pourcentage de variation annuelle moyenne					
									1990-2000	1990-2000	1990-2000 <sup>1</sup>	1990-2000 <sup>2</sup>	1990-1999	1990-2000
Australie	502	1.7	0.1	-0.7	-1.1	-0.8	-0.6	-1.6						
Autriche	80	0.3	-3.3	-1.7	-2.4	-1.8	0.1	0.3						
Belgique	152	0.7	-1.1	-0.2	-1.1	-0.8	-0.2	-0.5						
Canada	726	1.8	0.7	-2.6	-2.0	-0.4	-0.5	1.0						
<b>République tchèque</b>	<b>147</b>	<b>-2.7</b>	<b>-0.2</b>	<b>-7.7</b>	<b>-15.4</b>	<b>4.1</b>	<b>2.8</b>	<b>0.2</b>						
Danemark	69	-0.1	-3.4	-1.7	-4.0	-0.2	0.7	-0.6						
Finlande	74	-0.4	-0.9	-7.2	-7.0	-1.4	0.7	3.2						
France	550	-0.2	-3.2	-2.4	-1.7	-0.5	0.6	0.3						
Allemagne	991	-2.1	-1.5	-1.1	-4.0	0.7	-2.1	-1.8						
Grèce	130	2.2	-2.0	-0.4	2.6	-4.4	2.1	-1.7						
Hongrie	84	-1.8	-1.5	-12.7	-5.4	-3.3	0.2	5.3						
Islande	3	0.7	-4.9	..	-7.7	0.3	2.6	..						
Irlande	67	2.2	-1.1	..	-6.2	4.8	-1.8	..						
Italie	547	0.5	-1.2	-2.0	-1.4	-1.1	0.8	-0.2						
Japon	1 386	1.1	-0.9	-0.8	0.1	0.3	1.0	-0.2						
Luxembourg	6	-7.8	-24.6	-13.0	-2.3	3.8	-3.4	-2.2						
Pays-Bas	218	0.4	-2.7	-1.8	-2.9	-0.1	1.8	-0.6						
Nouvelle-Zélande	77	0.5	3.7	..	-3.2	-2.1	-0.8	..						
Norvège	55	0.6	0.5	0.8	-8.8	0.5	-1.9	-2.7						
Pologne	386	-3.7	0.5	-5.8	-6.7	-6.4	-6.9	4.4						
Portugal	85	2.7	-0.9	0.7	-1.0	-0.4	1.8	-0.6						
Slovaquie	49	-4.0	0.8	-4.7	-7.4	2.3	0.2	2.4						
Espagne	386	3.0	0.0	-0.6	0.4	-0.3	1.2	-0.1						
Suède	69	-0.2	1.0	-4.7	-4.1	-1.4	-0.5	2.5						
Suisse	53	-0.1	-4.7	..	-1.7	-0.3	1.1	..						
Royaume-Uni	649	-1.3	-3.6	-2.1	-1.9	-0.5	-0.7	-1.6						

Tableau 7.2. Émissions de GES et indicateurs sectoriels (suite)

	Total émissions de GES	Émissions de CO <sub>2</sub> par Kwh d'électricité	Secteur manufacturier Émissions de CO <sub>2</sub> par unité produite	Secteur résidentiel Émissions de CO <sub>2</sub> par unité de consommation privée	Transport routier Émissions de CO <sub>2</sub> par véhicule-kilomètre	Consommation d'électricité par unité de PIB	Production manufacturière par unité de PIB	
								Niveau, millions de tonnes d'équivalent CO <sub>2</sub> 2000
		Pourcentage de variation annuelle moyenne						
		1990-2000	1990-2000	1990-2000 <sup>1</sup>	1990-2000 <sup>2</sup>	1990-1999	1990-2000	1990-2000 <sup>1</sup>
États-Unis	7 001	1.3	-0.3	-4.0	-1.9	-0.2	-0.4	0.4
Total des pays de l'OCDE ci-dessus	14 543	0.6	-0.8	-2.2	-1.8	-0.3	-0.2	0.0
<b>OCDE hors États-Unis</b>	<b>7 542</b>	<b>-0.1</b>	<b>-1.2</b>	<b>-1.5</b>	<b>-1.7</b>	<b>-0.4</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.3</b>
Pays de l'UE	4 073	-0.3	-2.0	-1.8	-2.4	-0.4	-0.2	-0.7

1. 1991-2000 pour l'Allemagne et la Hongrie ; 1992-2000 pour la Pologne ; 1993-2000 pour la Slovaquie ; 1990-1999 pour le Portugal ; pas de données pour l'Islande, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

2. 1991-2000 pour la République tchèque ; 1993-2000 pour la Slovaquie.

Source : GES : notifications nationales à la CCNUCC, sources nationales et CCNUCC ; données sur le dioxyde de carbone : AIE ; production manufacturière, consommation privée : OCDE.

Tableau 7.3. **Projections des émissions de GES, scénario de référence et scénario de forte croissance**

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Scénario de référence (millions de tonnes d'équivalent CO <sub>2</sub> )	187.5	142.7	141.8	126.4	128.3	123.8	121.2
Scénario de forte croissance (millions de tonnes d'équivalent CO <sub>2</sub> )	187.5	142.7	141.8	141.5	141.7	146.6	145.9

Note : Les projections ont été construites d'après la valeur initiale du solde total des émissions pour 1990.

Source : Ministère de l'Environnement.

consommation de combustibles primaires. Dans les secteurs industriel et résidentiel, où les émissions par unité produite et par unité de consommation privée ont diminué à un rythme nettement plus rapide que dans la plupart des autres pays de l'OCDE durant les années 90, la persistance d'une forte intensité d'émissions est liée à l'inefficacité des processus industriels et à l'insuffisance de l'isolation thermique (OCDE, 1999). La chute de l'intensité des émissions de l'économie dans son ensemble a été accentuée par le recul de la production au cours de la phase initiale du processus de transition vers l'économie de marché, et s'est ensuite avérée suffisante pour éviter un rebond marqué au moment de la reprise de l'activité économique. En 2000, les niveaux d'émission étaient inférieurs de 18 pour cent à l'objectif de Kyoto. Selon des estimations officielles, même dans l'hypothèse d'une croissance économique rapide et à politiques inchangées, il est probable qu'en 2010 les niveaux d'émission seront nettement inférieurs à l'objectif de Kyoto (tableau 7.3).

### **Politique menée**

Bien que les autorités ne se soient fixé aucun autre objectif chiffré de réduction des émissions de GES que celui de Kyoto, elles prennent des mesures en vue de faire baisser ces émissions dans les années à venir, pour pouvoir vendre ou thésauriser des droits d'émission. Leur principal objectif est de réduire l'intensité énergétique globale de l'économie, la baisse visée ayant été officiellement fixée à 11 pour cent de la consommation énergétique, mesurée en tonnes d'équivalent pétrole par unité de PIB, en 2005 par rapport à 1999 (ministère de l'Environnement et Institut tchèque d'hydrométéorologie, 2001). La réalisation de cet objectif correspondrait seulement à un recul de l'intensité énergétique légèrement plus rapide que celui constaté dans l'ensemble de la zone OCDE au cours de la seconde moitié des années 90. L'évolution des émissions de GES bénéficiera de la mise en service des deux premières tranches de la centrale nucléaire de Temelin, qui ont atteint leur pleine puissance au milieu de l'année 2003. Une

fois la phase d'essais terminée de manière concluante, d'ici fin 2004, ces tranches fourniront environ un quart de toute l'électricité produite dans le pays si elles fonctionnent à 80 pour cent de leur puissance, ce qui pourrait déboucher sur une réduction de 8 pour cent des émissions totales de GES. La compagnie d'électricité qui exploite le site indiquera peut-être en 2004 si elle pourrait envisager d'y construire une troisième et une quatrième tranches à compter de 2009.

Alors que l'amélioration du rendement énergétique a probablement permis de réduire les émissions de GES pour un coût minime ou nul par le passé, de nouveaux progrès pourraient s'avérer coûteux si les autorités s'efforcent de les réaliser en ayant recours à la réglementation et aux subventions plutôt qu'en continuant à ajuster les prix. Une longue pratique de tarification de l'énergie à un prix inférieur à son coût de production a sensiblement contribué à la très forte intensité énergétique du pays, accroissant du même coup les émissions de GES. Les autorités de régulation relèvent progressivement les prix de l'énergie depuis le début des années 90, ce qui s'est traduit par une amélioration du rendement énergétique dans la plupart des secteurs de l'économie. Cette évolution a permis non seulement de réduire les émissions de GES, mais aussi de renforcer le potentiel de production de l'économie en libérant des ressources mobilisées précédemment dans les secteurs énergétiques, qui ont pu être employées de manière plus productive ailleurs. Les autorités de régulation ont notamment supprimé en 2002 les subventions croisées dont bénéficiaient les ménages au détriment des consommateurs industriels. De ce fait, les prix de l'électricité à usage domestique ont grimpé de 15 pour cent environ, se rapprochant des coûts de production. Les tarifs du gaz naturel fourni aux ménages ont également augmenté de manière sensible entre 2000 et 2003. De nouvelles hausses de tarifs pourraient avoir des conséquences sociales négatives, auxquelles il serait possible de remédier grâce au système de protection sociale. D'autres mesures destinées à améliorer le rendement énergétique (audits énergétiques, avantages fiscaux, accords volontaires...) risquent fort de se révéler infructueuses en termes de réduction des émissions de GES, si l'on en juge par l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE dans ce domaine. Par ailleurs, les règlements de construction – aussi utiles soient-ils – n'ont d'incidence que sur les nouveaux bâtiments.

Le gouvernement entend porter la part des énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire à 5-6 pour cent d'ici 2010 et 8-10 pour cent d'ici 2020. Un tel programme est à la limite de ce qui est techniquement réalisable compte tenu des possibilités offertes en matière de sources d'énergie renouvelables, notamment de biomasse (Banque mondiale, 1999). Sa mise en œuvre pourrait donc être coûteuse par rapport à d'autres méthodes de réduction des émissions de GES. De fait, les pouvoirs publics octroient des avantages fiscaux conséquents aux producteurs et aux utilisateurs d'énergies renouvelables, notamment des exonérations d'impôts et des aides directes à l'investissement (ces dernières représentant en moyenne 17 pour cent du coût

total des investissements). Ils imposent également aux entreprises de distribution d'acheter l'électricité produite à partir de ressources renouvelables à des tarifs de reprise fixes. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les coûts de dépollution associés sont très élevés, atteignant environ 235 euros par tonne d'émissions de carbone évitées dans le cas de la biomasse et jusqu'à 560 euros dans le cas de l'électricité photovoltaïque<sup>1</sup>. Par ailleurs, la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables permet d'éviter des émissions locales de polluants atmosphériques. L'intégration de ces avantages supplémentaires dans l'analyse se traduit par une baisse des coûts de dépollution, qui sont estimés à 222 euros par tonne d'émissions de carbone évitées dans le cas de la biomasse, et à 547 euros dans le cas de l'électricité photovoltaïque. Ces estimations sont nettement supérieures au prix des droits d'émission sur le marché de l'UE, qui devrait selon certaines prévisions s'établir dans une fourchette de 15 à 73 euros par tonne de carbone (AIE, 2002 et Criqui et Kitous, 2003). Cet écart tend à indiquer que la promotion des énergies renouvelables constitue une méthode coûteuse de réduction des émissions de GES, qui nécessite des aides publiques et des subventions croisées au sein du secteur de l'électricité pour être rentable, même si l'on tient compte de la valeur des émissions locales de polluants atmosphériques évitées.

Jusqu'ici, la politique relative au changement climatique n'a pas eu pour objectif de réduire la très forte intensité d'émission de GES qui caractérise la production d'électricité. Ainsi, le poids relatif des différents combustibles employés dans la production d'électricité est déterminé par des critères strictement commerciaux, en l'absence de toute directive officielle ou disposition fiscale destinée à encourager l'utilisation de combustibles plus propres. Dans ce contexte, la solution la plus rentable pour les producteurs consiste à utiliser le lignite national à forte teneur en carbone. Grâce à des coûts d'extraction très faibles, ce combustible est resté compétitif, même vis-à-vis du gaz naturel, sans subventions à la production. La réticence des autorités à imposer un impôt qui réduirait la demande de charbon est liée en partie à la crainte des répercussions sociales qu'aurait une telle mesure sur les régions minières de la Bohême septentrionale, où la restructuration de l'industrie charbonnière s'est déjà traduite par de forts taux de chômage. Fondée sur des préoccupations similaires et sur l'objectif de préserver l'indépendance énergétique du pays, la politique énergétique de l'État rendue publique en mars 2004 prévoit même la construction de nouvelles centrales au lignite et un assouplissement de la réglementation environnementale concernant son extraction<sup>2</sup>.

De tels choix vont toutefois devenir de plus en plus coûteux. Les pressions exercées sur les activités à forte intensité de carbone vont s'accroître au cours des prochaines années, au fur et à mesure que les échanges internationaux de droits d'émission feront monter le prix du charbon en tant que combustible, incitant les gros consommateurs industriels et les producteurs d'électricité à

réduire leurs émissions de carbone. La possibilité de vendre des permis d'émission sur le marché mondial et sur celui de l'UE incitera à réduire les émissions de carbone. Pour l'heure, la tâche la plus urgente à accomplir consiste à appliquer la directive de l'UE relative à l'échange de quotas d'émission, en mettant en place l'infrastructure nécessaire et en établissant un plan national d'allocation de quotas. À cet égard, la directive de l'UE exige qu'une proportion minimale de ces quotas soit allouée à titre gratuit : 95 pour cent pour la première période de négoce (2005-2007) et 90 pour cent pour la seconde. Les autorités tchèques attribueront gratuitement la totalité des droits d'émission correspondant à la première période, et prévoient de faire de même pour la seconde période. Cette attribution fondée sur les droits acquis revient à transférer aux anciens pollueurs la rente de rareté créée par les contraintes de réduction des émissions de GES. L'ampleur de ce transfert est considérable puisque le système d'échange de quotas d'émission de l'UE couvrira plus des trois quarts des émissions de gaz à effet de serre en République tchèque. En dehors du système de négoce communautaire, les échanges internationaux de droits d'émission de carbone constitueront également une forme d'incitation économique à la réduction des émissions, compte tenu de la possibilité de vendre des crédits d'émission issus de mécanismes de projet. Le cadre juridique du marché des crédits d'émission provenant de mécanismes de projet reste à mettre définitivement au point, tant au sein de l'UE qu'au niveau international, et il est tributaire de l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto. Néanmoins, une fois dissipée l'incertitude qui prévaut concernant le prix auquel les autorités tchèques pourront vendre des permis d'émission de carbone, cette valeur devrait constituer un plafond pour les coûts marginaux des programmes nationaux de réduction des émissions de carbone, dans la mesure où toute initiative plus coûteuse impliquerait une perte nette de bien-être pour la République tchèque.

### **Conclusions**

Tandis que l'objectif de Kyoto sera sans doute atteint sans difficulté et qu'un programme d'économies d'énergie et d'utilisation de combustibles de substitution dans les transports a été mis en place, le niveau très élevé de l'intensité d'émission de la République tchèque indique qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Les échanges internationaux de droits d'émission permettront de réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière ciblée et efficace par rapport au coût. Une hausse du prix des émissions de carbone rendra de plus en plus coûteuse l'utilisation du charbon, ce qui jette le doute sur la compatibilité des mesures en faveur de ce combustible avec les objectifs de long terme en matière de changement climatique. Un des problèmes posés par l'application de la directive européenne établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES est lié à leur règle d'attribution, qui exige que 95 pour cent puis 90 pour cent de ces quotas soient alloués à titre gratuit. Les autorités tchèques ont l'inten-

tion d'aller au-delà de ces prescriptions, et d'attribuer la totalité des droits d'émission sans contrepartie pour les deux périodes considérées. Or, une telle attribution sur la base des droits acquis implique un transfert de ressources à l'industrie qui devrait être limité au minimum prévu par la législation communautaire. De plus, lorsqu'il pourra être déterminé, le prix auquel les autorités tchèques pourront vendre des permis d'émission au niveau international devrait servir de référence pour déterminer le niveau acceptable des coûts de dépollution dans le cadre des programmes nationaux. La politique consistant à relever le prix de l'énergie pour le rapprocher de son coût économique s'est révélée efficace pour réduire les émissions de GES sans effet négatif sur l'économie, et il faudrait aller plus loin dans ce domaine afin d'encourager les économies d'énergie. Parallèlement, un droit d'accise sur le charbon et les autres combustibles fossiles devrait être introduit dans les secteurs qui ne sont pas couverts par le système d'échange de droits, pour éviter un glissement de consommation de l'électricité ou du gaz vers le charbon. Inversement, les programmes destinés à promouvoir les sources d'énergie renouvelables devraient être revus à la baisse jusqu'à ce que leur surcoût (lié à l'investissement que représentent les nouvelles centrales électriques moins polluantes) corresponde à la valeur des externalités liées à la diminution de la pollution atmosphérique et à la réduction des émissions de GES. Pour atteindre ce résultat avec un très bon rapport coût-efficacité, les autorités peuvent attribuer les subventions à la production d'énergie renouvelable par le biais d'une procédure d'enchères inversées; le gouvernement fixe le prix maximum qu'il est prêt à payer, puis invite les fournisseurs à lui soumettre des offres à un prix inférieur.

## **Pollution atmosphérique**

### ***Principaux enjeux***

La pollution atmosphérique représente une menace pour la santé et la qualité de la vie, et porte atteinte aux écosystèmes et aux structures. Selon certaines estimations, les coûts économiques correspondants, qui sont souvent indirects et n'apparaissent qu'après un long délai, sont considérables<sup>3</sup>. La qualité de l'air en République tchèque était médiocre lorsque s'est amorcé le processus de transition vers l'économie de marché, au début des années 90, mais des progrès sensibles ont été accomplis depuis lors. Il est nécessaire que cette amélioration se poursuive dans l'avenir, mais les futures avancées risquent fort de devenir plus coûteuses et pourraient ne pas bénéficier du même soutien de la part de la population que dans les années 90, au cours desquelles le changement de qualité de l'air avait été clairement perceptible. Aujourd'hui, le principal enjeu est de parvenir à réduire la pollution atmosphérique à un faible coût, afin de limiter les répercussions négatives de cette réduction sur la dimension économique du développement durable.



## Résultats

Malgré le recul très marqué des émissions de polluants atmosphériques classiques par unité de PIB au cours des années 90, l'intensité des émissions de l'économie dans son ensemble demeure relativement forte (tableau 7.4). Les émissions de dioxyde de soufre par unité de PIB ont chuté de 85 pour cent dans les années 90, mais leur niveau était encore plus de deux fois supérieur à la moyenne de l'UE à la fin de la décennie, même s'il était plus faible qu'en Hongrie, en Pologne et en République slovaque (graphique 7.1). Ce niveau élevé d'émissions par unité de PIB est principalement dû à l'utilisation intensive de lignite à haute teneur en soufre pour la production d'électricité. Le recul des émissions de dioxyde d'azote par unité de PIB durant les années 90 a été moins frappant, car la forte réduction de l'intensité des émissions provenant de sources fixes a été compensée en partie par des hausses sensibles des émissions des véhicules à moteur. En 2000, le rapport entre émissions de dioxyde d'azote et PIB était encore deux fois plus élevé que dans l'UE. En revanche, l'intensité des émissions de composés organiques volatils (COV) par unité de PIB était proche de la moyenne de l'UE, même en 1990, et a globalement évolué de manière très similaire à celle de l'Union européenne au cours de la décennie (graphique 7.2). La diminution des émissions nationales, conjuguée à une forte baisse des flux de polluants atmosphériques en provenance d'Europe occidentale, s'est traduite par une réduction marquée des concentrations de dioxyde de soufre et de dioxyde d'azote au cours des années 90. De ce fait, les problèmes liés à l'acidification des sols, au smog et à l'ozone se sont atténués, mais ils demeurent très sérieux dans certaines régions de la République tchèque.

## Politique menée

La République tchèque s'est engagée à réduire ses émissions de certains polluants atmosphériques en vertu de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance<sup>4</sup> (CPATLD) de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) (graphique 7.3). Les objectifs fixés dans le Protocole de 1999 à la CPATLD impliquent une réduction supplémentaire significative des émissions d'oxydes d'azote et de COV (autres que le méthane) d'ici 2010. Par contre, le plafond d'émissions de dioxyde de soufre fixé pour 2010 était déjà respecté en 1999. La loi de 2002 sur la protection de l'air contre les polluants (dite loi sur la pureté de l'air)<sup>5</sup> est destinée à transposer dans la législation tchèque l'acquis communautaire sur la pollution atmosphérique et la protection de la couche d'ozone (Commission des Communautés européennes, 2002). Toute la législation dérivée relative à ce domaine a déjà été adoptée, mais des valeurs limites et des plafonds d'émission doivent encore être établis.

Le recours persistant à la réglementation pour réduire les émissions de polluants atmosphériques va probablement devenir de plus en plus coûteux au

Tableau 7.4. Principaux indicateurs : pollution atmosphérique

	Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99 <sup>1</sup>			Niveau des émissions, 1999 <sup>2</sup>			Amélioration de l'efficacité productive, 1990-1999	
	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre par unité d'électricité produite	Dioxyde d'azote par véhicule
	Pourcentage par an			Grammes par dollar de PIB				
Australie	3.1	-1.9	-2.9	3.9	5.5	4.1	n.d.	n.d.
Autriche	-10.2	-3.5	-6.5	0.2	0.9	1.2	-77.2	-32.5
Belgique	-9.2	-3.6	-4.8	0.8	1.2	1.1	-64.4	-22.6
Canada	-5.3	-2.8	-2.9	3.2	2.6	3.5	n.d.	n.d.
<b>République tchèque</b>	<b>-19.1</b>	<b>-6.6</b>	<b>-5.7</b>	<b>2.1</b>	<b>3.0</b>	<b>1.9</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
Danemark	-14.2	-4.9	-5.2	0.4	1.6	1.0	-79.8	-38.9
Finlande	-13.0	-3.8	-4.1	0.7	2.1	1.4	-65.3	-28.7
France	-8.3	-3.8	-5.1	0.5	1.2	1.4	-52.0	-37.8
Allemagne	-20.1	-7.1	-8.8	0.4	0.9	0.9	-85.2	-43.7
Grèce	-1.4	-0.3	-0.2	3.6	2.5	2.6	-4.6	-22.3
Hongrie	-6.1	-1.1	-3.8	5.5	2.1	1.4	n.d.	n.d.
Islande	-1.1	-1.7	-4.9	3.7	3.9	1.4	n.d.	n.d.
Irlande	-8.1	-6.3	-7.9	1.7	1.3	1.0	-35.8	-19.0
Italie	-7.6	-4.3	-4.4	0.8	1.2	1.4	-52.8	-31.3
Japon	-1.7	-1.3	-2.4	0.3	0.5	0.6	n.d.	n.d.
Corée	-8.9	-3.3	-9.7	1.6	1.9	0.2	n.d.	n.d.
Luxembourg	-18.7	-9.1	-7.9	0.2	0.9	0.9	n.d.	n.d.
Mexique	-0.4	-0.9	-9.3	1.6	1.6	1.4	n.d.	n.d.
Pays-Bas	-10.1	-6.5	-8.8	0.3	1.1	0.7	-50.2	
Nouvelle-Zélande	-0.4	-0.5	-1.6	0.7	3.0	2.6	n.d.	n.d.
Norvège	-9.7	-2.8	-1.8	0.2	2.0	3.0	n.d.	n.d.
Pologne	-10.0	-6.6	-4.8	5.1	2.8	2.2	n.d.	n.d.
Portugal	-2.1	-0.9	0.1	2.4	2.3	3.1	-17.7	-18.3 <sup>3</sup>
Slovaquie	-13.7	-7.4	-5.6	3.3	2.4	2.0	n.d.	n.d.
Espagne	-5.8	-2.1	-3.5	2.2	1.7	3.6	-39.4	-14.4
Suède	-8.3	-4.3	-3.9	0.3	1.3	2.1	-26.0	
Suisse	-6.0	-5.4	-6.3	0.1	0.5	0.9	n.d.	n.d.
Turquie	3.2	1.0	0.0	3.4	2.3	1.6	n.d.	n.d.

Tableau 7.4. Principaux indicateurs : pollution atmosphérique (suite)

	Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99 <sup>1</sup>			Niveau des émissions, 1999 <sup>2</sup>			Amélioration de l'efficacité productive, 1990-1999	
	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre par unité d'électricité produite	Dioxyde d'azote par véhicule
	Pourcentage par an			Grammes par dollar de PIB				
Royaume-Uni	-13,9	-7,9	-6,6	1,0	1,3	1,4	-72,8	-51,0
États-Unis	-5,5	-2,5	-4,7	2,0	2,7	1,9	n.d.	n.d.
Union européenne	-11,1	-5,0	-5,3	0,8	1,2	1,5		
OCDE Europe	-10,1	-4,8	-5,0	1,2	1,4	1,5		
OCDE	-6,7	-2,9	-4,4	1,5	1,9	1,6		

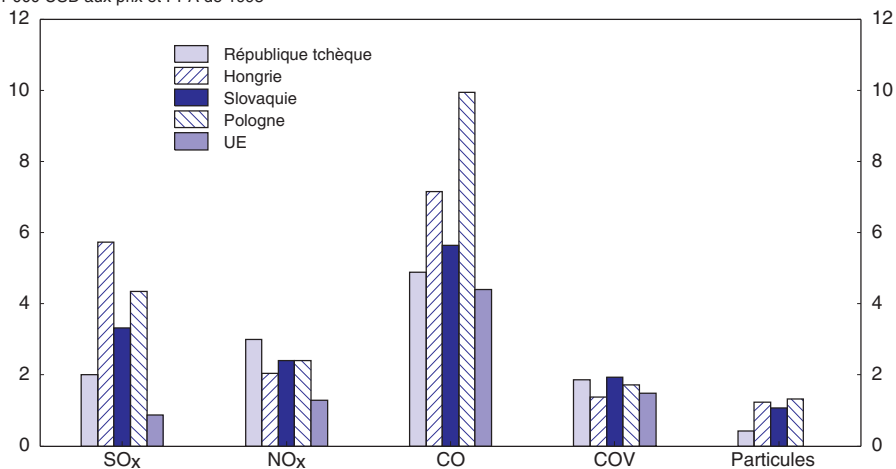
Note : Pour la moyenne OCDE, dans le cas des pays où les données sont manquantes pour 1990 ou 1999, on a utilisé les données de la dernière année disponible. Les données estimées pour 1999 représentent environ 5 pour cent du total de la zone. Le PIB est mesuré aux prix de 1995. Les agrégations entre pays se fondent sur les taux de change à parité de pouvoir d'achat de 1995.

1. Australie : 1995-99 pour le dioxyde de soufre ; Nouvelle-Zélande : 1990-98 ; Mexique : 1994-98 pour le dioxyde de soufre et les COV et 1990-98 pour le dioxyde d'azote ; Slovaquie : 1990-98 pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote et 1990-97 pour les COV.
2. 2000 pour la République tchèque. 1998 pour le Mexique, la Nouvelle-Zélande et dioxyde de soufre et dioxyde d'azote en Slovaquie ; 1997 pour les COV en Slovaquie.
3. Entre 1990 et 1997 pour le Portugal.

Source : Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) ; Organisation mondiale de la santé ; OCDE (2002a).

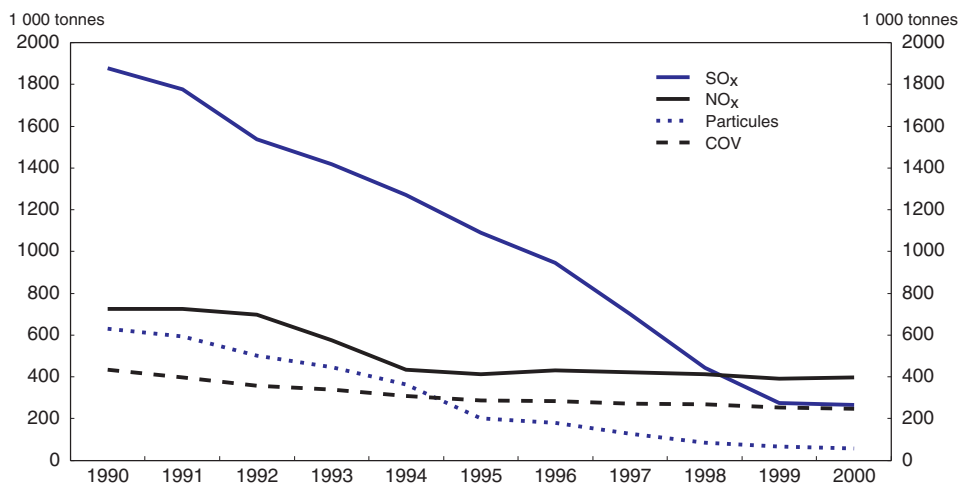
Graphique 7.1. **Intensité des émissions de polluants atmosphériques classiques à la fin des années 90**

Kg/1 000 USD aux prix et PPA de 1995



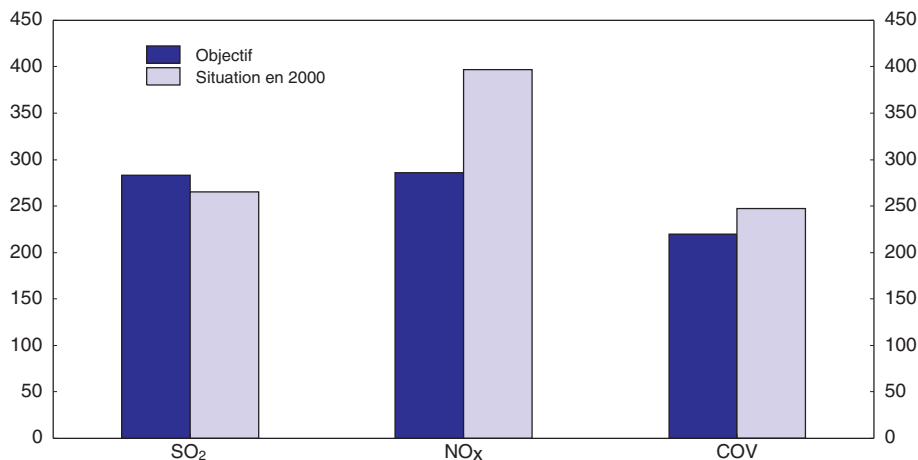
Source : OCDE, statistiques de la Direction de l'environnement.

Graphique 7.2. **Émissions de polluants atmosphériques sur la période 1990-2000**



Source : Données OCDE sur l'environnement, Compendium 2002.

Graphique 7.3. Objectifs fixés par la Convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique à longue distance et situation en 2000



Source : Ministère de l'Environnement (2001) et données OCDE sur l'environnement.

cours des années à venir. La principale méthode utilisée jusqu'ici, à savoir le plafonnement des émissions provenant de nouvelles et d'anciennes sources fixes sur la base des meilleures techniques disponibles, a débouché sur une nette réduction des émissions. Elle a cependant eu pour corollaire de très lourds investissements dans les techniques antipollution, supérieurs à 1 pour cent du PIB en moyenne pendant les années 90. Dans la mesure où cette approche consiste à limiter les émissions sans tenir compte du coût de leur réduction, il est peu probable qu'elle permette d'obtenir les coûts de dépollution les plus faibles pour l'économie dans son ensemble. Néanmoins, des études émanant d'autres pays indiquent que les avantages de cette politique l'emportent sur ses coûts. Toutefois, en tant que futur membre de l'UE, la République tchèque est tenue d'appliquer des plafonds d'émission à toutes les grandes installations de combustion, indépendamment de leur âge. La modernisation de toutes ces grandes installations a indéniablement contribué au recul des émissions de soufre. Ainsi, en 2000, le principal producteur d'électricité avait doté toutes ses centrales au charbon d'équipements de désulfuration pour se conformer à la législation tchèque en vigueur<sup>6</sup>, réduisant sensiblement leurs émissions. Néanmoins, le respect de la Directive relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion exigera une nouvelle baisse de 60 pour cent des émissions pour les plus grandes centrales

électriques, et de plus de 80 pour cent pour les installations de plus petite taille<sup>7</sup>. La rénovation des vieux équipements nécessaire pour abaisser encore les émissions aura un coût considérable, qui variera probablement d'une centrale à une autre.

Un recours accru à des instruments économiques permettrait d'abaisser les coûts de dépollution pour l'ensemble de l'économie. Des redevances d'émission sont appliquées à divers polluants atmosphériques, mais elles sont généralement fixées à un niveau trop faible pour avoir un impact significatif. Ainsi, la redevance d'émission pour le dioxyde de soufre n'est que de 30 euros par tonne, alors qu'elle s'élève à 48 euros par tonne en République slovaque et à 3 300 euros par tonne en Suède. Il n'existe aucun système de permis d'émission négociables pour les polluants atmosphériques en République tchèque, et un tel dispositif pourrait être difficile à mettre en place dans la mesure où les centrales électriques à combustibles fossiles appartiennent pour l'essentiel à une seule et même entreprise, même s'il existe un grand nombre de centrales indépendantes de taille plus modeste. Dans ces circonstances, des redevances d'émission pourraient constituer une solution plus efficace, mais la fiscalité devrait alors être considérée comme un substitut à la réglementation par plafonnement des émissions. Des instruments économiques ont été employés avec davantage de détermination pour lutter contre la pollution atmosphérique provenant de sources diffuses. La taxe routière sur les véhicules utilitaires (prélevée sur chaque véhicule) varie en fonction des caractéristiques d'émission du véhicule, une surtaxe de 15 pour cent étant appliquée aux voitures antérieures à 1990, tandis qu'un abattement de 50 pour cent est accordé aux véhicules conformes à la norme EURO 3. Le traitement des carburants automobiles diffère également en fonction de leur teneur en polluants, et les autorités envisagent des mesures de tarification routière.

## **Conclusions**

La République tchèque a amélioré la qualité de l'air principalement en relevant les prix de l'énergie et en recourant à la réglementation. L'adhésion à l'UE a conduit les pouvoirs publics à mettre de nouveau l'accent sur la réglementation pour réduire la pollution atmosphérique. Néanmoins, la poursuite de la baisse des émissions devrait avoir pour principal vecteur l'utilisation d'instruments économiques offrant un meilleur rapport coût-efficacité. La hausse des redevances d'émission constituerait une méthode efficace pour concentrer les réductions dans les domaines où elles peuvent être réalisées au moindre coût. S'agissant des sources diffuses de pollution atmosphérique, la différenciation de la taxe routière en fonction des caractéristiques d'émission du véhicule constitue un mécanisme utile pour accélérer le renouvellement du parc automobile avec des véhicules plus respectueux de l'environnement. Cette taxe n'est cependant

prélevée pour l'heure que sur les véhicules utilitaires, et l'on devrait envisager d'élargir son application. En outre, définir cette taxe par kilomètre parcouru et non par véhicule permettrait d'en faire un instrument plus ciblé. L'instauration de la tarification routière contribuerait aussi très efficacement à réduire les émissions diffuses dans les villes. La taxe kilométrique annuelle et la tarification routière pourraient être appliquées à un taux réduit aux camions, dans la mesure où la plupart d'entre eux seront de toute façon équipés des dispositifs techniques requis pour pouvoir emprunter les autoroutes autrichiennes et allemandes.

## Notes

1. L'estimation du coût de dépollution est obtenue en divisant les coûts par le volume d'émissions de GES évitées. Pour chaque source d'énergie renouvelable, les coûts pris en compte comprennent les aides financières et la différence entre le tarif de reprise fixe et le prix de gros de l'électricité, multipliée par le volume correspondant. La réduction de la pollution atmosphérique constitue une source d'économies supplémentaires. Néanmoins, dans toute analyse coûts-avantages, l'option que constitue la dépollution doit être évaluée par rapport à une autre forme d'investissement, la construction d'une centrale au gaz s'imposant à cet égard en tant que solution à étudier.
2. Il est envisagé de transférer aux régions la responsabilité de la réglementation environnementale concernant l'extraction du lignite.
3. Ainsi, le coût de la pollution de l'air en Autriche, en France et en Suisse a été estimé à pas moins de 3 pour cent du PIB en 1996 (OMS, 1999).
4. Cette convention axée sur certains problèmes environnementaux des pays membres de la CEE-ONU a été complétée par huit protocoles. Ceux-ci imposent aux États parties des obligations ou des mesures précises à adopter, et posent ainsi les grands principes de la coopération internationale en matière de réduction de la pollution atmosphérique.
5. Adoptée en février 2002 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin de la même année.
6. Aux termes de la loi sur l'air de 1997, la teneur en soufre des gaz de combustion dégagés devait être inférieure à 500 mg de soufre par mètre cube. Or, la Directive relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion prévoit un plafond de 200 mg par mètre cube.
7. La loi de 1997 fixe un plafond de 1 700 mg par mètre cube alors que la limite définie par l'UE est de 300 mg par mètre cube (Centre régional pour l'environnement, 1998).



## Bibliographie

AIE (Agence internationale de l'énergie) (2001), *Energy Policies of IEA Countries, Czech Republic 2001 Review*, Paris.

AIE (2002), *Beyond Kyoto: Energy Dynamics and Climate Change Stabilisation*, Paris.

AIE (2003), *Energy Prices and Taxes*, Paris.

Commission des Communautés européennes (2002), *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie de l'adhésion*, SEC(2002) 1402, Bruxelles, 9 octobre 2002.

Criqui, P. et A. Kitous (2003), « Kyoto Protocol Implementation Technical Report: Impacts of Linking JI and CDM Credits to the European Emission Allowance Trading Scheme », rapport rédigé sous contrat pour la direction générale de l'environnement de la Commission européenne.

Ministère de l'Environnement (2001), *State Environmental Policy of the Czech Republic*, ([www.zamest.nfs/defc](http://www.zamest.nfs/defc)).

Ministère de l'Environnement et Institut tchèque d'hydrométéorologie (2001), *The Czech Republic's Third National Communication, on the UN Framework Convention on Climate Change*.

OCDE (1999), *Examens des performances environnementales. République tchèque*, OCDE, Paris.

OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE. République tchèque*, OCDE, Paris.

OMS (Organisation mondiale de la santé) (1999), « Health Costs due to Road Traffic-related Air Pollution: an Impact Assessment Project of Austria, France and Switzerland », rapport de synthèse préparé pour la Conférence ministérielle de l'OMS sur l'environnement et la santé, Londres, juin.

## Glossaire

<b>ARP</b>	Agence pour le développement des entreprises
<b>a.s</b>	Société par actions
<b>BCE</b>	Banque centrale européenne
<b>CBMT</b>	Cadre de budgétisation à moyen terme
<b>CEZ</b>	Compagnie tchèque d'électricité
<b>CKA</b>	Agence tchèque de consolidation
<b>CNB</b>	Banque nationale tchèque
<b>COV</b>	Composés organiques volatils
<b>CPATLD</b>	Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
<b>CSSD</b>	Parti social-démocrate tchèque
<b>CzechIndustry</b>	Agence pour le développement de l'industrie
<b>CzechInvest</b>	Agence pour l'investissement étranger
<b>CZSO</b>	Office statistique tchèque
<b>EES</b>	Évaluation environnementale stratégique
<b>EIE</b>	Étude d'impact sur l'environnement
<b>EURES</b>	Services européens de l'emploi
<b>FNM</b>	Fonds pour la propriété de l'État
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>IPC</b>	Indice des prix à la consommation
<b>KDU-CSL</b>	Parti chrétien-démocrate
<b>KOB</b>	Banque de consolidation
<b>LPE</b>	Législation relative à la protection de l'emploi
<b>MCE II</b>	Mécanisme de change européen II
<b>NMS</b>	Niveau minimum de subsistance
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PAMT</b>	Politique active du marché du travail
<b>PECO</b>	Pays d'Europe centrale et orientale
<b>PIRLS</b>	Programme international en matière de lecture
<b>PISA</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PPA</b>	Parité de pouvoir d'achat
<b>R-D</b>	Recherche et développement
<b>SCN</b>	Système de comptabilité nationale
<b>SEC95</b>	Système européen de comptes économiques intégrés
<b>SFP</b>	Statistiques de finances publiques
<b>SME</b>	Système monétaire européen
<b>SZDC</b>	Administration de l'infrastructure ferroviaire

**TEMI**  
**TI**  
**TIC**  
**TVA**

Taux effectif moyen d'imposition  
Technologies de l'information  
Technologies de l'information et des communications  
Taxe sur la valeur ajoutée

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2004 17 2 P) ISBN 92-64-00717-2 – n° 53802 2005

ISSN 0304-3363