



**Études économiques
de l'OCDE**

**République
tchèque**



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2006/6 – Juin 2006

**Études économiques
de l'OCDE**

République tchèque

2006



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

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.

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

| | |
|--|----|
| Résumé | 8 |
| Évaluations et recommandations | 11 |
| Chapitre 1. La poursuite du rattrapage : enjeux | 21 |
| Les perspectives de croissance économique se sont améliorées | 22 |
| Conditions monétaires : l'inflation et les taux d'intérêt restent peu élevés | 25 |
| Des réformes considérables s'imposent sur le plan des dépenses publiques pour assurer la viabilité budgétaire | 27 |
| Amélioration du marché du travail : une plus grande efficience et un renforcement des qualifications seraient possibles | 32 |
| Améliorer l'environnement des entreprises : de nouveaux progrès s'imposent dans plusieurs domaines | 35 |
| Point sur la politique de l'environnement | 38 |
| Notes | 40 |
| Bibliographie | 42 |
| Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle | 43 |
| Annexe 1.A2. Résultats budgétaires des années passées | 47 |
| Annexe 1.A3. Le budget de l'État pour 2006 | 49 |
| Annexe 1.A4. Thèmes traités dans les Études précédentes | 52 |
| Chapitre 2. Assurer la viabilité budgétaire : évaluation des propositions récentes de réforme des retraites | 53 |
| Principales caractéristiques du système de retraite actuel | 55 |
| Le système actuel dans une optique internationale | 56 |
| Principales caractéristiques des cinq propositions de réforme | 60 |
| Résultats des simulations pour les cinq propositions | 63 |
| Évaluation | 67 |
| Conclusion | 73 |
| Notes | 73 |
| Bibliographie | 73 |
| Annexe 2.A1. Le système de retraite actuel | 75 |
| Chapitre 3. Encourager les communes et les régions à œuvrer en faveur de la viabilité budgétaire | 79 |
| Principales caractéristiques des administrations infranationales tchèques | 80 |
| Économies d'échelle | 86 |
| Financement des régions et des communes | 91 |
| Obligations redditionnelles | 98 |

| | |
|---|-----|
| Notes | 102 |
| Bibliographie..... | 105 |
| Annexe 3.A1. Les incitations aux fusions entre communes inhérentes au système de répartition des impôts | 106 |
| Annexe 3.A2. La structure des pouvoirs délégués des communes..... | 108 |
| Chapitre 4. Améliorer le marché du travail : faire en sorte que l'éducation contribue à la croissance à long terme | 109 |
| La modernisation du système éducatif : une tâche difficile | 112 |
| Principaux aspects du système centralisé | 117 |
| Mesures à prendre pour accroître l'efficacité du système éducatif | 128 |
| Notes | 133 |
| Bibliographie..... | 135 |
| Annexe 4.A1. Indications générales : de l'enseignement de base à l'enseignement supérieur..... | 137 |
| Chapitre 5. Améliorer l'environnement des entreprises : politiques visant à encourager l'innovation | 139 |
| Nécessité de développer les recherches pouvant donner lieu à des applications commerciales..... | 140 |
| Un environnement général de bonne qualité pour les entreprises encourage l'innovation | 144 |
| Grandes caractéristiques de la politique actuelle en matière d'innovation | 146 |
| Options pour améliorer l'environnement de la recherche et de l'innovation..... | 146 |
| Notes | 153 |
| Bibliographie..... | 154 |
| Glossaire | 155 |
| Encadrés | |
| 1.1. La situation politique | 23 |
| 1.2. La <i>Stratégie économique pour la croissance</i> du gouvernement | 23 |
| 1.3. Prévisions économiques du printemps 2006 de l'OCDE | 25 |
| 1.4. Processus d'évaluation par la République tchèque de l'entrée dans la zone euro | 26 |
| 1.5. Examen environnemental de la République tchèque réalisé par l'OCDE..... | 38 |
| 2.1. Recommandations concernant les dernières propositions de réforme des retraites..... | 54 |
| 2.2. Que calculent les modèles de l'OCDE consacrés aux retraites ? | 58 |
| 3.1. Recommandations concernant les administrations infranationales | 81 |
| 3.2. Étude sur la taille optimale des collectivités locales | 87 |
| 3.3. Les fusions de communes dans la zone OCDE | 89 |
| 3.4. Le financement régional des hôpitaux : le débat sur leur transformation en sociétés commerciales | 96 |
| 3.5. Exemples de dévoiement et de violation des règles tchèques de passation des marchés publics | 99 |
| 4.1. Recommandations pour la réforme de l'éducation | 110 |
| 4.2. Réformes passées et récentes dans le domaine de l'éducation..... | 113 |

| | |
|---|-----|
| 4.3. La place des écoles professionnelles supérieures | 115 |
| 4.4. Qui paie des droits de scolarité et dans quels établissements de l'enseignement supérieur ? | 119 |
| 4.5. Comment le système éducatif est-il financé en République tchèque ? | 121 |
| 5.1. Recommandations concernant la politique d'innovation | 141 |
| 5.2. Financement des aides à la R-D : l'exemple du Fonds pour l'innovation de la Hongrie | 150 |

Tableaux

| | |
|---|-----|
| 1.A2.1. Résultats budgétaires selon différentes approches de la comptabilité des administrations publiques | 47 |
| 1.A3.1. Remplacement des déductions fiscales par des crédits d'impôt | 49 |
| 2.1. Principales caractéristiques des cinq propositions de réforme des retraites | 61 |
| 2.2. Relèvement de l'âge de la retraite au-delà de 2013 avec les cinq propositions | 62 |
| 2.3. Taux de remplacement brut et net | 63 |
| 2.4. Indicateurs des incitations à la préretraite | 66 |
| 2.5. Les cinq propositions de réforme des retraites au regard de six critères | 67 |
| 3.1. La répartition des « compétences indépendantes » et des « pouvoirs délégués » | 83 |
| 3.2. Pouvoirs discrétionnaires des municipalités et des régions | 85 |
| 3.3. Distribution par taille des communes | 87 |
| 3.4. Différents niveaux de pouvoirs délégués dans les municipalités | 90 |
| 3.5. Recettes municipales et régionales | 92 |
| 3.6. Recettes et dépenses des communes et des régions (2005) | 92 |
| 3.A1.1. Incitations aux fusions dans la formule de répartition de l'impôt | 107 |
| 4.1. Évolution du système d'éducation tertiaire | 114 |
| 4.2. Répartition des étudiants du deuxième cycle du secondaire par type d'établissement | 125 |
| 4.3. Comparaison des performances des étudiants âgés de 15 ans dans l'enseignement du deuxième cycle du secondaire | 125 |
| 4.4. Le gain de salaire tiré de l'éducation | 129 |
| 5.1. Indicateurs de l'activité d'innovation | 143 |

Graphiques

| | |
|---|----|
| 1.1. PIB, exportations et solde des opérations courantes | 24 |
| 1.2. Inflation et taux d'intérêt | 26 |
| 1.3. Progrès de l'assainissement budgétaire sur la base du SEC95 | 28 |
| 1.4. Hausse des dépenses sous l'effet du vieillissement et possibilités de cofinancement dans le cadre de l'UE | 29 |
| 1.5. Évolution du marché du travail | 32 |
| 1.6. Évolution de la demande et de l'offre de services d'enseignement | 35 |
| 1.7. Dépenses intérieures brutes au titre de la R-D | 37 |
| 2.1. Taux de remplacement de la pension de retraite : comparaison internationale | 57 |
| 2.2. Niveau relatif de la pension de retraite : comparaison internationale | 59 |

| | |
|---|-----|
| 2.3. Niveau relatif de la pension pour les cinq propositions de réforme des retraites | 64 |
| 2.4. Le patrimoine retraite moyen, par personne, exprimé en multiple du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie | 65 |
| 2.A1.1. Impôt acquitté par les retraités et par les actifs, en fonction du revenu | 78 |
| 3.1. Poids des administrations infranationales dans les dépenses des administrations publiques | 82 |
| 3.2. Structure des relations entre les administrations nationales et infranationales | 84 |
| 3.3. Nombre moyen d'habitants par commune dans divers pays | 86 |
| 3.4. Déficits et dettes des administrations infranationales et de l'administration centrale | 93 |
| 3.5. Recettes engrangées par les administrations infranationales sous forme de dotations budgétaires et d'impôts | 97 |
| 4.1. Niveau d'instruction de la population en République tchèque, 2003 | 116 |
| 4.2. Part publique des dépenses au titre des établissements d'enseignement, 2002. | 118 |
| 4.3. Dépenses publiques d'éducation, 2002 | 120 |
| 4.4. Structure financière du système éducatif | 122 |
| 4.5. Dépenses d'éducation par élève, 1995-2002 | 123 |
| 4.6. Disparité des résultats scolaires entre les établissements et au sein des établissements, 2003 | 126 |
| 4.7. Structure de la formation tout au long de la vie, 2003 | 128 |
| 5.1. Investissements directs étrangers et flux commerciaux | 144 |
| 5.2. Ressources humaines dans la R-D, 2003 | 145 |
| 5.3. Tarifs téléphoniques pour les entreprises, novembre 2005 | 145 |
| 5.4. Répartition des dépenses publiques de R-D | 148 |

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 6 avril 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 24 avril 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Philip Hemmings et Alessandro Goglio sous la direction de Andreas Wörgötter. L'équipe de rédaction était assistée de Lubomir Chaloupka (détaché du ministère tchèque des Finances) et Edward Whitehouse (spécialiste des pensions à l'OCDE).

L'étude précédente de la République tchèque a été publiée en janvier 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

LE PAYS

| | | | |
|-------------------------------------|----|--|-------|
| Superficie (1 000 km ²) | 79 | Principales agglomérations, 31.12.2005 | |
| Forêt, 2002 (%) | 54 | (1 000 habitants) | |
| | | Prague | 1 182 |
| | | Brno | 367 |
| | | Ostrava | 310 |

LA POPULATION

| | | | |
|--|--------|-----------------|-------|
| Population (1 000) | 10 251 | Emploi (1 000) | 4 749 |
| Densité au km ² | 130 | Agriculture (%) | 4 |
| Accroissement naturel de la population (1 000) | -6 | Industrie (%) | 40 |
| Migration nette (1 000) | 36 | Services (%) | 56 |

LE GOUVERNEMENT

| | | | |
|--|----|---------------------------------|--------|
| Consommation publique (% du PIB) | 22 | Chambre des députés, avril 2006 | Sièges |
| Recettes totales du secteur publiques (% du PIB) | 41 | Parti social démocrate tchèque | 70 |
| Dette du secteur publique (% du PIB) | 3 | Parti démocratique civique | 57 |
| Dette publique, 2004, définition du Maastricht (% du PIB) | 37 | Parti communiste | 41 |
| | | Union démocrate chrétienne | 21 |
| | | Union pour la liberté | 10 |
| | | Indépendante | 1 |
| | | Total | 200 |

PRODUCTION

| | | | |
|--|--------|----------------------------------|----|
| PIB, prix courants (billion CZK) | 2 931 | Origine de la valeur ajoutée (%) | |
| PIB par habitant (USD, prix courants) | 11 960 | Agriculture | 3 |
| Formation brute de capital fixe (% du PIB) | 26 | Industrie | 38 |
| | | Services | 59 |

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

| | | | |
|--|----|--|----|
| Exportations de biens et services (% du PIB) | 73 | Importations de biens et services (% du PIB) | 71 |
| Principales exportations, 2004 (% du totales de marchandises) | | Principales importations de marchandises (% du PIB) | |
| Machines et matériel de transport | 51 | Machines et matériel de transport | 42 |
| Produits manufactures | 34 | Produits manufactures | 32 |
| Produits chimiques | 6 | Chimiques | 11 |

LA MONNAIE

| | | | |
|----------------------------------|-------|----------------------------|-------|
| Unité monétaire : Koruny tchèque | | Unités monétaires par euro | |
| Unités monétaires par \$, 2005 | 23.96 | Année 2005 | 29.78 |
| | | Mars 2006 | 28.65 |

Résumé

La performance économique de la République tchèque sur le plan de la croissance s'est améliorée et n'a aujourd'hui rien à envier à celle des autres pays de la région en phase de rattrapage. Le bas niveau de l'inflation et des taux d'intérêt qui prévaut depuis un certain temps est l'un des atouts de l'économie. Les autorités sont bien préparées pour faire face aux défis monétaires de l'adhésion à la zone euro, visée pour 2010. Malgré tout, le prochain gouvernement aura à surmonter de sérieuses difficultés pour parvenir à la viabilité budgétaire. Il devra aussi aller de l'avant dans l'amélioration du marché du travail et de l'environnement des entreprises.

Les déficits ont été faibles récemment – ce qui est encourageant – mais grâce à des plus-values de recettes inattendues et à des reports de dépenses, et pas grâce à des coupes budgétaires. **Il sera impossible d'endiguer le déficit et la dette à long terme sans une vaste réforme des dépenses et des budgets publics**, en particulier parce qu'il faudra tirer parti des possibilités de cofinancement avec l'UE et que le vieillissement de la population alourdira les dépenses :

- Pour remédier aux pressions sur les dépenses liées au vieillissement, les principes largement acceptés qui ressortent des cinq propositions de réforme des retraites formulées en 2005 représentent une bonne base pour la décision finale concernant une réforme qui devrait être très prioritaire pour le prochain gouvernement, tout comme celle, qui tarde à venir, du système de santé.
- L'un des principaux problèmes tient aux dépenses des régions et des communes. Il faut faire en sorte que les très petites communes, par ailleurs nombreuses, se montrent plus efficaces. Il faudrait aussi développer l'évaluation comparative des services fournis, en termes de coût et de résultat. Pour ces raisons, auxquelles il faut ajouter la nécessité d'une réforme structurelle pour certains postes de dépenses, la prudence s'impose si l'on veut accorder aux administrations infranationales plus de souplesse pour leurs recettes.

Sur le marché du travail, on constate un chômage de longue durée persistant et un freinage général de l'emploi du fait d'un coin fiscal très marqué qu'il est difficile d'atténuer. Des progrès ont été accomplis grâce aux initiatives judicieuses qui ont été prises pour motiver les demandeurs d'emploi et améliorer l'indemnisation de la maladie, mais la réforme du code du travail s'est révélée plus limitée et il faut améliorer l'accès à l'enseignement supérieur. Un examen approfondi de l'enseignement secondaire et supérieur montre que de nouvelles mesures sont nécessaires pour faire face à une demande de diplômés de l'université qui s'accroît rapidement.

- La meilleure façon de résoudre les difficultés des universités publiques du fait de l'augmentation de leurs effectifs serait de mettre en place des droits de scolarité, se doublant de prêts étudiants aidés par les pouvoirs publics.
- Il faut davantage concevoir l'enseignement secondaire dans l'optique de l'enseignement supérieur, en ouvrant davantage les cursus qui offrent la possibilité d'entrer à l'université. De plus, il faudrait mettre fin progressivement à l'aiguillage précoce d'une minorité d'élèves vers les établissements d'élite à financement public.

L'environnement des entreprises s'améliore actuellement grâce à une nouvelle réglementation de la faillite et à l'effort constant d'allègement des formalités administratives et de lutte contre la corruption, mais il faudra rester très attentif. Une évaluation approfondie de la politique d'innovation révèle de louables intentions, mais il reste encore beaucoup à faire :

- Il faudrait clarifier les compétences et mettre de l'ordre dans les modalités de financement de la politique de l'innovation, tout particulièrement en diminuant le grand nombre de lignes budgétaires consacrées au soutien à la R-D.
- Il serait souhaitable d'examiner soigneusement les incitations fiscales à la R-D qui ont été récemment introduites et les mesures envisagées pour en accorder de nouvelles, car il n'est pas certain, au vu de l'expérience internationale, que cette politique ait un bon rapport coût-efficacité.

Évaluation et recommandations

La croissance s'est renforcée

Entre 2002 et 2005, la croissance annuelle du PIB par habitant est passée d'un peu moins de 2 % à 6 %, rythme supérieur à la moyenne pour les autres pays de l'OCDE d'Europe orientale. Les réformes antérieures et l'adhésion à l'Union européenne contribuent à l'expansion des activités manufacturières exportatrices, à la faveur des investissements directs étrangers. La balance commerciale est maintenant positive. Malgré tout, un certain chemin reste à parcourir pour rattraper les économies plus avancées et une réforme continue sera nécessaire pour préserver les résultats obtenus. L'entrée dans la zone euro, visée pour 2010, pourrait donner une impulsion supplémentaire à la croissance. De plus, le gouvernement actuel a rendu public un plan de réforme, la *Stratégie économique pour la croissance*. Cette stratégie contient un large éventail de propositions détaillées qui, pour un grand nombre, reflètent les recommandations actuelles et passées de l'OCDE et devraient servir de catalyseur. C'est dans le domaine de la politique budgétaire que les principales mesures devront être prises ; il est très important que le prochain gouvernement s'attaque à ce qui représente un véritable défi : ramener les déficits sur une trajectoire viable en réformant les dépenses publiques. Il faudra aussi œuvrer à l'amélioration du marché du travail, notamment du point de vue des qualifications, et à la mise en place d'un environnement plus propice aux entreprises.

L'inflation et les taux d'intérêt restent bas et un mécanisme annuel d'évaluation tout à fait judicieux a été instauré pour préparer l'entrée dans la zone euro

Une inflation faible et stable accompagne depuis plusieurs années la convergence en termes réels du PIB par habitant. Au début des années 2000, la hausse de l'indice des prix à la consommation n'atteignait pas en fait la limite inférieure de la fourchette retenue par la banque centrale pour son régime de ciblage de l'inflation. Depuis lors, elle s'est accélérée et se situait au début de 2006 dans la fourchette de 3 +/- 1 %. Le niveau des taux d'intérêt est corrélativement bas et similaire à celui observé dans la zone euro.

Malgré ces paramètres favorables, des risques se présentent pour le respect des critères d'inflation et de taux de change qui régissent l'entrée dans la zone euro. Pour les atténuer et pour remédier aux autres risques liés à l'adhésion à la zone euro, un mécanisme annuel spécial d'évaluation de la préparation de l'économie à l'adoption de l'euro a été mis en place. Cette évaluation ne prend pas uniquement en compte les conditions qui ont trait aux critères de Maastricht ; elle s'attache également à l'alignement de l'économie tchèque

sur celle de la zone euro et à la flexibilité des marchés intérieurs. Ce mécanisme et le régime de ciblage de l'inflation établissent un cadre adéquat pour l'entrée dans la zone euro et ne nécessitent aucune réforme majeure.

Le principal enjeu reste de poursuivre dans la voie de la viabilité budgétaire au moyen d'une réforme des dépenses publiques

On estime actuellement le déficit des administrations publiques pour 2005 à 2.6 % du PIB sur la base des engagements, après 2.9 % en 2004. Ces résultats sont en nette amélioration par rapport aux années précédentes, même si l'on tient compte des facteurs spéciaux qui ont joué dans la comptabilité d'engagements. Mais ils tiennent en partie à une forte progression persistante des recettes. De plus, les dépenses n'ont pas atteint le niveau prévu dans le budget parce que des crédits ont été affectés à des fonds de réserve. On ne constate toutefois aucun signe de baisse des dépenses publiques en pourcentage du PIB. Par ailleurs, le budget 2006 témoigne d'un relâchement de la discipline dans plusieurs secteurs des dépenses ; en particulier, les plafonds de dépenses fixés dans le cadre à moyen terme ont été relevés en prévision d'une hausse structurelle des recettes. On peut se demander si cette mesure est bien justifiée. Il faudrait introduire dans le cadre à moyen terme de nouvelles règles en cas de plus-values de recettes ou de dépenses. Au cours des prochaines années, l'enjeu essentiel sera de créer des possibilités budgétaires pour les cofinancements avec l'UE, dont les crédits affectés à cette fin, souvent importants pour le développement des infrastructures, augmenteront fortement avec le budget 2007-13. Pour tirer pleinement parti des financements de l'UE, les cofinancements nécessaires passeront d'environ ¼ % du PIB actuellement à quelque ¾ %. Pour que ces investissements et les autres investissements en infrastructures puissent se faire, une plus stricte maîtrise des dépenses s'impose d'autant plus ailleurs, de façon à ne pas compromettre une solide action d'équilibrage du budget, indispensable pour faire face aux pressions que le vieillissement exercera sur les dépenses et qui devraient s'accroître. En définitive, il sera impossible d'améliorer les résultats budgétaires durant la période précédant l'entrée dans la zone euro, et au-delà, sans dégager des économies permanentes au moyen d'une réforme des dépenses publiques ; des procédures budgétaires plus efficaces seraient également utiles.

Les cinq propositions de réforme des retraites formulées en 2005 offrent une bonne base de décision

Il faut se féliciter des efforts déployés pour créer un consensus autour de la réforme des retraites. Cinq propositions (émanant chacune d'un des grands partis politiques) ont été élaborées en 2005 par un groupe de travail *ad hoc* ; cette procédure a beaucoup contribué à ce que les propositions soient détaillées d'une façon comparable. La transparence de cette démarche est extrêmement louable pour un enjeu aussi fondamental pour l'ensemble de la société qu'une réforme des retraites. Ces propositions couvrent un large éventail de solutions et il faudrait qu'elles servent de base pour la décision finale concernant la réforme des retraites, qui devrait être l'une des grandes priorités du prochain gouvernement. L'une des propositions consiste à mettre en place un système de comptes virtuels, la deuxième conserve les

retraites par répartition, mais en dissocie un régime à cotisations définies, la troisième comporte uniquement des modifications paramétriques du système actuel de répartition et la quatrième vise à instaurer une pension de retraite uniforme ; la cinquième proposition est similaire à la troisième, mais l'élément à cotisations définies est ajouté au système de répartition au lieu d'en être dissocié.

On pourrait améliorer certains aspects des propositions de réforme sans compromettre leurs grands axes. Sur le plan de la stabilité financière, en particulier, elles pourraient être renforcées grâce à une procédure automatique (et pas discrétionnaire) d'ajustement des pensions servies.

Mais d'autres aspects de ces propositions sont inhérents à la façon dont elles sont conçues, surtout quant au lien entre le revenu d'activité et la pension de retraite et quant au rôle des régimes publics. La proposition d'adjonction d'un régime à cotisations définies et celle qui concerne les comptes virtuels mettent le plus l'accent sur le lien entre le revenu d'activité et la pension de retraite en assurant un taux élevé de remplacement à tous les niveaux de revenu d'activité. Ce qui est déterminant lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'étroitesse de ce lien, c'est le degré auquel l'État doit imposer aux individus d'épargner pour leur retraite parce qu'ils raisonnent à courte vue et, si on les laissait à eux-mêmes, ne se constitueraient pas une retraite suffisante. Les partisans d'un lien plus étroit entre la pension de retraite et le revenu d'activité font également valoir que cela incite davantage à travailler et à cotiser pour l'épargne retraite (parce que les cotisations sont moins considérées comme un impôt implicite). Mais il faut mettre en balance ces avantages et le fait que, telles qu'elles sont conçues, ces propositions se traduisent par des taux de cotisation élevés et une large couverture publique, sans régler totalement le problème du filet de sécurité social.

La fiscalité des régimes de retraite et la question des prestations sociales ne relevaient pas du mandat du groupe de travail de 2005. Il faut néanmoins prendre en compte ces aspects, en particulier sous l'angle des subventions et des déductions fiscales pour les cotisations volontaires aux régimes privés d'assurance retraite, qui ne créent actuellement guère d'épargne. *Les réformes ne doivent pas négliger les observations internationales de plus en plus nombreuses qui montrent que les incitations fiscales sont souvent coûteuses et inefficaces lorsqu'il s'agit de créer une épargne supplémentaire.*

Les progrès sont inégaux pour les autres volets de la réforme du secteur public

Les ministres successifs ont élaboré des plans en vue d'une grande réforme dans le secteur de la santé, mais aucun de ces plans n'a été mis en œuvre. En conséquence, on n'a guère progressé dans le sens des propositions formulées dans les *Études* précédentes de l'OCDE. Les économies générales dans les dépenses publiques ont été également limitées ; en particulier, le mouvement de réduction des effectifs dans les ministères s'est interrompu.

Le système budgétaire s'est quelque peu amélioré. Diverses mesures se mettent en place pour renforcer la responsabilité, et les comptes hors budget sont maintenant moins nombreux. Les nouvelles règles ménageant aux ministères plus de latitude pour les reports de dépenses ont réduit les dépenses inutiles, mais se révèlent problématiques du point de vue de la maîtrise globale des dépenses. *Il faudrait les modifier de manière à en tirer le meilleur parti, surtout pour les dépenses d'équipement et les programmes de l'UE, tout en faisant en sorte que le ministère des Finances conserve les pouvoirs nécessaires de contrôle : une solution pourrait être de subordonner les reports aux progrès accomplis dans la budgétisation axée sur les résultats.*

L'utilisation des partenariats public/privé pour alléger les finances publiques reste limitée, bien qu'une loi actuellement soumise au parlement vise à élargir cette formule à l'avenir. *Ces partenariats peuvent être utiles pour le financement, mais ils exigent un savoir-faire et doivent être soigneusement conçus pour éviter des passifs à long terme qui ne sont pas jugés souhaitables.*

Un examen du financement et des dépenses publiques dans les régions et les communes montre que des réformes sont nécessaires pour améliorer l'efficacité

La réforme des dépenses publiques, pour qu'elle soit couronnée de succès, nécessite une action concertée des ministères et autres organismes centraux, mais aussi des régions et des communes. Il faut agir dans trois domaines pour améliorer l'efficacité des administrations infranationales : les économies d'échelle, les formules de financement et la responsabilité.

- Il y a plus de 6 200 communes en République tchèque et les observations internationales concernant l'échelle minimale d'efficacité pour les collectivités locales donnent à penser qu'un grand nombre de ces communes sont trop petites du point de vue économique. Il faut donc tirer pleinement parti des possibilités qui s'offrent de dégager davantage d'économies d'échelle. *Une solution consiste à renforcer l'incitation financière au regroupement en rendant moins avantageuse la clé de répartition de l'impôt, en accordant une compensation exceptionnelle couvrant les frais de fusion et en éliminant dans l'attribution des subventions les éléments qui favorisent les petites communes. Il faudrait aussi s'efforcer de développer la coopération pour la fourniture des services.* Sur ce point, une proposition de modification de la répartition de l'impôt au profit des communes signant des accords complets de coopération paraît prometteuse. On pourrait aussi rationaliser les réseaux d'organismes fournissant des services centraux.
- *En ce qui concerne le financement des administrations infranationales, il faudrait surtout s'efforcer d'introduire plus de souplesse, en particulier en abandonnant les subventions préaffectées au profit de dotations forfaitaires ou d'une plus forte quote-part de l'impôt.* Mais la prudence s'impose, parce que certains postes de dépenses sont sur le point de subir une réforme d'ensemble et l'influence que l'administration centrale exerce via les subventions préaffectées peut jouer un grand rôle dans la réussite de cette réforme. En outre, les indicateurs de coût et de résultat ne sont pas encore largement utilisés, de sorte que les instruments permettant à la population locale de surveiller l'utilisation des recettes ne sont pas encore totalement en place. Néanmoins, une plus grande latitude des régions et des communes dans le domaine des ressources fiscales propres se justifierait, par exemple en assouplissant les restrictions législatives pour l'impôt immobilier.
- *Pour ce qui est du système budgétaire, il faut renforcer les règles d'endettement : les sanctions sont loin d'être lourdes et la prise en compte des remboursements de prêts dans l'indicateur de « service de la dette » est problématique. Il faudrait également améliorer la transparence, notamment en étoffant la base de données publiques sur les comptes des régions et des communes et en conférant à l'Office suprême de vérification des comptes plus de pouvoirs à l'égard des communes.*

- Sur le plan de la responsabilité, il faut davantage encourager la participation aux projets d'évaluation comparative des coûts et des résultats si l'on veut mettre en place une évaluation qui soit complète et qui couvre l'ensemble du pays. Il faudrait aussi pour les marchés publics une plus stricte surveillance et plus de transparence. Il conviendrait de généraliser l'initiative qu'a prise la ville de Prague de rendre publiques en ligne les modalités contractuelles des marchés qu'elle conclut. Dans le domaine de l'administration électronique, il faudrait réduire le coût d'installation pour l'utilisation de la signature électronique et on allégerait les charges administratives pour les entreprises en coordonnant mieux les bases de données publiques.

Un deuxième enjeu essentiel est d'améliorer l'efficacité du marché du travail et la base de qualifications

Ce sont les gains de productivité qui ont joué le plus dans le rattrapage en termes de PIB par habitant, mais une utilisation plus intensive des ressources en main-d'œuvre pourrait aussi favoriser ce rattrapage. Le marché du travail s'est bien comporté récemment, mais il subsiste plusieurs problèmes fondamentaux, notamment du côté du chômage de longue durée. La moitié environ des chômeurs ont cessé depuis au moins un an leur activité et le chômage de longue durée frappe surtout certaines régions. La création d'emplois, en particulier pour les catégories qui ont un faible lien avec le marché du travail, est entravée par le niveau élevé du coin fiscal et la rigueur de la législation protectrice de l'emploi concernant les contrats à durée indéterminée. La base de qualifications est fondamentale pour la croissance future de la productivité. Le système éducatif est performant dans certains domaines, mais de nouvelles réformes sont nécessaires pour faire face à la forte augmentation de la demande dans l'enseignement supérieur. Le taux d'achèvement du secondaire est traditionnellement élevé, mais si l'on considère l'ensemble de sa population active, la République tchèque a l'un des pourcentages les plus faibles de diplômés de l'enseignement supérieur dans la zone de l'OCDE. Toutefois, cette situation évolue car le taux de scolarisation dans le supérieur augmente rapidement. Bien que les cohortes de jeunes soient moins nombreuses, la demande totale dans l'enseignement supérieur devrait encore s'accroître un certain temps.

Des mesures positives ont été prises dans les domaines de la protection sociale et de la législation du travail

Pour mieux tirer parti des ressources en main-d'œuvre, il faut tout un ensemble de mesures qui accroissent à la fois l'offre et la demande en améliorant les incitations et en favorisant une plus grande souplesse sur le marché du travail.

- Des mesures ont été prises pour faire en sorte que le système de protection sociale soit davantage axé sur le travail. En particulier, une nouvelle prime sera mise en place à compter de janvier 2007 pour la recherche d'un emploi, les prestations liées à l'exercice d'une activité ont été renforcées et l'indemnisation en cas de maladie a été améliorée. De plus, on est finalement parvenu à un accord sur un calendrier de suppression du contrôle des loyers des logements, ce qui devrait favoriser la mobilité des travailleurs.

- Des progrès vers plus de souplesse dans la législation du travail et dans la détermination des salaires ont été accomplis. Le nouveau code du travail, s'il est adopté, se traduira par une plus large liberté contractuelle grâce à la modernisation de la réglementation. En particulier, les dispositions concernant les comptes temps devraient contribuer à plus de flexibilité. *Mais il faut encore des règles moins strictes de licenciement pour les salariés sur contrat à durée indéterminée*
- En ce qui concerne la fixation des rémunérations, de fortes augmentations du salaire minimum ont été accordées au premier semestre de cette année, marquant la poursuite d'une tendance à la hausse qui remonte à la fin des années 90 et qui a déjà été nocive pour la compétitivité internationale et la création d'emplois. *La réduction du coin fiscal sur le travail doit rester l'une des grandes priorités, car le niveau élevé de ce coin fiscal pèse sur l'emploi dans l'ensemble du marché du travail.* Mais les moyens qui peuvent être consacrés à cette action sont limités, car il faut assainir les finances publiques et d'autres mesures sont également prioritaires du côté de la réduction des dépenses et des recettes. Pour atténuer le coin fiscal, il faudra donc peut-être essentiellement alléger les coûts de main-d'œuvre non salariaux pour les basses rémunérations.

Davantage de ressources sont nécessaires pour faire face à l'expansion de l'enseignement supérieur

Vu l'expansion rapide de l'enseignement supérieur, il faut dégager plus de ressources et améliorer les mécanismes d'incitation, aussi bien pour les étudiants que pour les établissements d'enseignement. Les universités ont quelque peu réagi au nouvel environnement, notamment en créant de nouvelles filières professionnelles d'une durée de trois ans. *L'introduction, dans les universités publiques, de droits de scolarité reflétant au moins partiellement le coût des cours permettra aux étudiants de prendre de meilleures décisions et aux universités de réagir plus rapidement à l'évolution de la demande.* Si des droits de scolarité sont mis en place, il faudrait les doubler de prêts étudiants subventionnés dont le remboursement serait fonction du revenu après obtention du diplôme. Cette diversification des financements dans l'enseignement supérieur aiderait également les universités à faire face à une nouvelle hausse du nombre d'étudiants. *Toute augmentation des financements devra être subordonnée à un contrôle de qualité et à une évaluation des résultats.*

Il faut que la réforme de l'enseignement secondaire contribue à une plus forte participation à l'enseignement supérieur, à une moindre répartition des élèves par niveau et à une plus grande efficacité

Les établissements secondaires jouissent d'une bonne réputation et d'une tradition institutionnelle bien établie. Néanmoins, il faut modifier les objectifs du système et le rendre plus flexible de façon qu'il puisse mieux répondre aux nouveaux besoins de qualifications qui se font jour sur le marché du travail.

- Dans l'enseignement secondaire, on met en place progressivement dans certaines disciplines des examens terminaux qui sont communs à l'ensemble du pays, ce qui se

traduit par une réduction salutaire du nombre de ces examens. Avec le nouveau système, les résultats des examens seront plus utiles pour le futur employeur. En outre, les nouveaux examens devraient jouer un plus grand rôle pour l'entrée à l'université, car il ne faudra plus aussi souvent réussir un examen spécial qui, non seulement alourdit la procédure d'admission, mais accentue aussi la ségrégation sociale dans l'enseignement supérieur. Cela étant, *puisque l'on s'en remettra moins à des examens spéciaux d'entrée, les universités devront se concerter plus étroitement pour que l'examen de fin d'enseignement secondaire permette d'évaluer correctement les futurs étudiants.*

- Il faut élargir l'accès aux cursus généraux du secondaire qui ouvrent la possibilité d'admission dans l'enseignement supérieur. *Une solution consisterait à multiplier ces cursus dans les établissements techniques secondaires et à aligner les normes de qualité sur celles des lycées à quatre années d'études. Plus généralement, on pourrait élargir les choix si, dans le deuxième cycle, les cursus étaient différenciés en grandes disciplines et si l'on facilitait le transfert des élèves entre établissements et au sein d'un même établissement. De plus, il faudrait mettre fin progressivement à l'affectation, dès l'âge de 11 ans, d'une minorité d'élèves à des établissements d'élite financés sur fonds publics, comme le souligne déjà le ministère de l'Éducation dans plusieurs documents stratégiques.*
- Avec les nouvelles mesures de décentralisation des compétences qui ont été prises depuis le début des années 2000, l'évaluation comparative des résultats est devenue d'autant plus importante. *Le dispositif d'évaluation introduit récemment n'est pas sans mérites, mais il faut accroître son efficacité, notamment en autorisant la publication des résultats des évaluations et en donnant au corps d'inspection plus de possibilités pour la collecte des informations. Il faudrait qu'il couvre les établissements scolaires, les types d'établissements, les régions et l'ensemble du système scolaire. Il conviendrait en particulier d'évaluer le degré de préparation des diplômés à l'emploi et à l'éducation permanente.*
- De nombreuses sources indiquent une faible motivation chez les enseignants. Une partie de la solution est de récompenser davantage les bonnes performances. *En outre, plus de formation en cours d'emploi assurerait l'adaptation des enseignants à l'évolution du système scolaire secondaire, en particulier si l'on élargit l'accès à l'enseignement général. Cela devrait aussi améliorer la satisfaction au travail.*

L'enseignement supérieur et l'enseignement secondaire doivent mieux prendre en compte les besoins de formation des adultes

Il faut élargir la participation des tranches d'âge moyen et supérieur à l'éducation ; il est essentiel en particulier de mobiliser les personnes à faible niveau d'instruction et de qualification. Le système éducatif privilégie à l'excès les voies classiques d'apprentissage ; il faut ouvrir davantage l'accès à l'enseignement, notamment pour les adultes qui veulent suivre des cours du niveau secondaire ou supérieur ; il faut aussi élargir l'éventail des programmes. *Pour cela, une approche plus systématique de l'éducation permanente s'impose ; il faut créer des mécanismes de financement, une assurance qualité ainsi que des dispositifs d'information et d'orientation, tout en modifiant les modalités actuelles du cadre des qualifications.*

Troisième enjeu essentiel : améliorer l'environnement des entreprises

Le secteur des entreprises a un rôle majeur à jouer dans le rattrapage du PIB par habitant par rapport aux autres pays de l'OCDE. Comme on l'a indiqué précédemment, l'environnement financier des entreprises est très satisfaisant : l'inflation est faible et l'emprunt peu coûteux. Mais les progrès très lents dans la réforme de la législation du travail freinent le développement des entreprises. Par ailleurs, il faut encore rationaliser les procédures administratives, remédier aux faiblesses de certains secteurs de la réglementation des activités industrielles et commerciales et lutter plus efficacement contre la corruption. Enfin, il faut veiller à ce que la fiscalité et les aides aux entreprises remplissent efficacement leurs objectifs, en particulier dans le domaine de la politique de l'innovation.

Un nouveau droit de la faillite a été mis en place

On reprochait depuis longtemps au droit tchèque de la faillite d'entraver une utilisation efficiente du capital. Après plusieurs tentatives, une nouvelle loi sur la faillite a été adoptée au début de 2006 dans le but de renforcer par différentes mesures la position des créanciers, notamment en ouvrant la possibilité d'une « réorganisation ». Il faut également se féliciter des dispositions qui visent à alléger les tâches administratives du juge, à simplifier les vérifications judiciaires et à abréger le délai maximum autorisé pour agir devant les tribunaux. Les formulaires d'immatriculation des entreprises ont été également uniformisés. *Mais le nouveau régime de la faillite et les initiatives qui ont été prises pour alléger les formalités administratives nécessiteront sans doute des mesures de suivi ; c'est pourquoi il faut surveiller de très près leur impact.* L'allégement des charges administratives des entreprises devrait également décourager la corruption destinée à court-circuiter les procédures. La campagne contre la corruption bénéficie également d'une véritable prise de conscience des problèmes, à laquelle il faut ajouter les efforts constants déployés pour instaurer plus de transparence, comme le montre le projet de loi récent qui imposerait aux politiciens et aux fonctionnaires de plus strictes obligations de divulgation de leurs intérêts financiers. *Mais la lutte contre la corruption est loin d'être terminée et il faut maintenir la pression grâce à de nouvelles mesures imposant une reddition de comptes plus rigoureuse, tout en réduisant encore les possibilités de corruption via une simplification des formalités administratives.*

La politique de l'innovation reflète de bonnes intentions, mais il reste beaucoup à faire

Les dépenses de recherche-développement représentent environ 1 % du PIB en République tchèque, niveau relativement faible par rapport à la moyenne pour l'OCDE, mais légèrement supérieur à celui observé dans les autres économies est-européennes membres de l'OCDE. Comme dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, la politique de l'innovation en République tchèque a essentiellement pour objectif d'encourager le développement de la recherche privée et de conférer un caractère plus commercial à la recherche menée dans les instituts de recherche et les universités du secteur public.

- Dans le domaine de la politique de l'innovation, il faudrait répartir plus clairement les compétences et rationaliser les modalités de financement. Il est essentiel d'exécuter les mesures prévues pour diminuer le grand nombre de lignes budgétaires consacrées à la R-D. Il est souhaitable en outre de redéfinir les compétences de l'administration publique dans le domaine de l'innovation, de manière à orienter plus clairement la politique de l'innovation vers les recherches débouchant sur des applications commerciales ou jetant les bases d'applications commerciales potentielles. Dans le cas de l'organisme chapeautant la R-D, le Conseil pour la recherche et le développement, on pourrait à cet effet, par exemple, élargir la représentation des entreprises. Il faut enfin régler les problèmes découlant des chevauchements de compétences entre le Conseil pour la recherche et le développement et le ministère de l'Éducation et des Sports, une coordination plus étroite étant également nécessaire entre les cinq ministères qui interviennent dans la politique de R-D.
- Dans leur majorité, les aides publiques à la R-D sont attribuées selon des critères institutionnels plutôt que dans l'optique d'un projet, l'un des principaux objectifs dans ce domaine étant de faire passer de 60-40 % environ à 40-60 % la part respective des deux types d'aide. Il faut également modifier les critères d'évaluation appliqués pour l'attribution des subventions. Il serait souhaitable d'accorder moins de poids aux indicateurs à vocation académique de l'ensemble de l'établissement (ou du département) de recherche et de s'attacher davantage aux caractéristiques de l'équipe qui sera chargée du projet. Il faudrait également envisager un système d'exercices périodiques d'évaluation.
- Comme dans beaucoup d'autres pays, les autorités s'efforcent de stimuler la recherche à caractère commercial grâce à des liens plus étroits entre le secteur public et le secteur privé. Pour faire en sorte que le marché du travail des chercheurs soit plus intégré, on pourrait envisager de développer les rémunérations au résultat pour les chercheurs du secteur public. Tout en renforçant les liens entre l'industrie et la science, ces mesures pourraient contribuer au retour de chercheurs tchèques installés à l'étranger. On pourrait également renforcer les liens entre le secteur public et le secteur privé en faisant participer davantage ce dernier à des travaux conjoints d'évaluation des activités de recherche.
- Des mesures fiscales sont également utilisées pour favoriser la R-D. Une déduction de 100 % pour les dépenses de R-D a été introduite en 2005. Des déductions de ce type sont pratiquées dans plusieurs autres pays de l'OCDE, mais leur efficacité n'est pas totalement avérée, et il faudrait s'efforcer d'évaluer leur impact tant sur le plan de l'activité de recherche que du point de vue du coût de ces mesures. Un document officiel récent propose également la création d'un dispositif similaire à celui du Fonds hongrois pour l'innovation. Il faut s'interroger sur les avantages d'une telle solution par rapport aux inconvénients qui découlent d'une plus grande complexité de l'environnement fiscal des entreprises et de coûts administratifs supplémentaires. Il serait en outre souhaitable que ces mesures aient une durée de validité limitée.
- L'accès au financement est l'une des principales contraintes pour les PME innovantes de la République tchèque, essentiellement parce que les projets d'investissement sont en général de trop petite dimension pour attirer les investisseurs en capital-risque. Les autorités envisagent d'y remédier en créant sous l'égide des pouvoirs publics un fonds de capital-risque. Il faudra soigneusement planifier ce dispositif et en suivre de près l'impact de manière à ce qu'il soit correctement ciblé et efficace par rapport à son coût. De fait, il y a sans doute des moyens moins coûteux pour faciliter l'accès des PME innovantes aux

financements, par exemple en modifiant les règles de placement des organismes de retraite.

- Souvent, les innovateurs tchèques n'ont pas les compétences et les informations nécessaires pour lancer avec succès une entreprise ; des mesures s'imposent dans ce domaine. Pour remédier à ce problème, les universités pourraient développer la formation à la gestion dans les cours consacrés aux disciplines scientifiques et aux métiers de l'ingénieur, notamment en ce qui concerne le droit des brevets et les processus d'application. Il serait également utile d'améliorer l'information et les systèmes administratifs pour les droits de propriété intellectuelle. En outre, les PME innovantes tireraient avantage de la création d'un système d'information concernant les projets actuels et futurs de développement des régions et communes, de façon à être mieux au courant, par exemple, des places disponibles dans les parcs technologiques.

Chapitre 1

La poursuite du rattrapage : enjeux

La croissance du PIB s'est accélérée depuis quelques années et les perspectives d'expansion paraissent plus favorables. Ce premier chapitre de l'Étude économique de l'OCDE de 2006 sur la République tchèque fait le point des progrès accomplis et donne un aperçu des réformes structurelles nécessaires pour assurer un rattrapage satisfaisant par rapport aux autres pays de l'OCDE. L'inflation et les taux d'intérêt sont peu élevés, mais il est indispensable de ramener les déficits budgétaires et la dette à des niveaux viables dans la perspective de l'entrée dans la zone euro et à plus long terme. Le présent chapitre examine les modifications récentes des procédures budgétaires et les progrès de la réforme des dépenses publiques en général et présente les chapitres consacrés à la réforme des retraites (chapitre 2) et aux administrations des communes et régions (chapitre 3). D'autres enjeux concernent la situation du marché du travail et la politique en matière d'enseignement. Après une évaluation des réformes intervenues sur le marché du travail au cours de la période récente, les questions analysées en détail dans le chapitre consacré à la politique de l'éducation (chapitre 4) font l'objet d'un premier examen. Enfin, certains enjeux concernent l'environnement des entreprises. Après avoir examiné les efforts déployés pour améliorer la législation, réduire la bureaucratie et lutter contre la corruption, on abordera les questions soulevées par la politique en matière d'innovation sous un angle général (chapitre 5).

Depuis l'arrivée au pouvoir du présent gouvernement, la croissance a été relativement soutenue, la stabilisation monétaire s'est poursuivie et les déficits budgétaires ont connu une évolution encourageante. Les deux principaux partis politiques étaient au coude à coude dans la campagne pour les élections générales de début juin et, comme lors des dernières élections, la constitution d'un nouveau gouvernement de coalition paraît probable (encadré 1.1). Globalement, les deux partis sont favorables à une approche fondée sur l'économie de marché. En publiant sa *Stratégie économique pour la croissance*, le gouvernement actuel de centre-gauche a montré sa volonté de procéder à des réformes. En effet, la *Stratégie* met fortement l'accent sur l'amélioration de l'environnement des entreprises (voir encadré 1.2) et nombre des recommandations détaillées qui y figurent bénéficieront probablement d'un large soutien politique. Cela étant, on observe de nettes différences dans les programmes électoraux en matière de politique économique. En particulier, l'ajustement progressif de la fiscalité retenu par le gouvernement s'oppose à la réforme plus radicale, allant dans le sens de l'« impôt uniforme » institué en Slovaquie, prônée par le principal parti d'opposition.

Bien que la croissance soit plus soutenue, le niveau de vie est encore loin de celui que l'on observe dans les pays de l'OCDE plus développés. D'après les chiffres les plus récents publiés par Eurostat, le PIB tchèque par habitant représente environ 75 % de la moyenne de l'UE à parité de pouvoir d'achat, ce qui signifie que la République tchèque a encore des progrès à faire en termes de convergence réelle pour atteindre ce seuil. La distance qui sépare celle-ci des pays de l'OCDE qui enregistrent les meilleurs résultats à cet égard est beaucoup plus grande encore, puisque les États-Unis, par exemple, ont un PIB par habitant à peu près deux fois plus élevé¹.

Le présent chapitre fait d'abord le point des évolutions intervenues jusqu'ici et des perspectives de croissance. Il analyse ensuite les questions qui se posent dans quatre grands domaines de l'action publique : les conditions monétaires, la viabilité des finances publiques, l'amélioration du marché du travail et l'instauration d'un environnement plus favorable pour les entreprises. Chaque section examine les principaux enjeux, donne un aperçu des progrès enregistrés sur le plan des politiques publiques (également résumés à l'annexe 1.A1) et présente les grandes questions qui seront analysées en détail dans les quatre chapitres suivants. Une dernière section fait brièvement le point sur la politique d'environnement. La présente *Étude* traite de façon approfondie de la réforme des retraites (chapitre 2), des questions budgétaires qui se posent au niveau des régions et des communes (chapitre 3), de l'enseignement secondaire et tertiaire (chapitre 4) et de la politique en matière d'innovation (chapitre 5).

Les perspectives de croissance économique se sont améliorées

Le rattrapage s'est accéléré au cours des dernières années. La croissance du PIB par habitant est passée d'un peu moins de 2 % en 2002 à 6 % en 2005, taux le plus élevé enregistré depuis de nombreuses années. C'est là un progrès encourageant pour les

Encadré 1.1. La situation politique

En avril 2005, Jiri Paroubek a succédé à Stanislav Gross, démissionnaire, au poste de premier ministre du gouvernement de coalition de centre-gauche. Le principal parti de la coalition, le Parti social-démocrate tchèque (CSSD), a enregistré depuis des progrès importants dans les sondages par rapport au grand parti d'opposition, le Parti civique démocrate (ODS), de centre-droit. Les élections des conseils régionaux, tenues en 2004, avaient marqué un recul du CSSD, alors que l'ODS avait gagné du terrain (treize des quatorze conseils régionaux sont actuellement présidés par un membre de l'ODS). Avec le revirement en faveur du CSSD mis en évidence par les sondages, les chances des deux grands partis de diriger le prochain gouvernement après les élections de début juin sont beaucoup plus équilibrées. Les partenaires actuels du CSSD au sein du gouvernement sont les deux sous-coalitions regroupant, d'une part, l'Union démocrate chrétienne (KDU) et le Parti populaire tchèque (CSL) et, de l'autre, l'Union de la liberté (US) et l'Union démocratique (DEU). Il y a également le Parti communiste de Bohême-Moravie (KSCM), qui n'a pas pour l'instant de lien officiel avec le CSSD ou l'ODS au niveau de l'administration centrale. Les prochaines élections régionales auront lieu en 2008, tandis que les élections municipales se tiendront probablement à la fin de cette année.

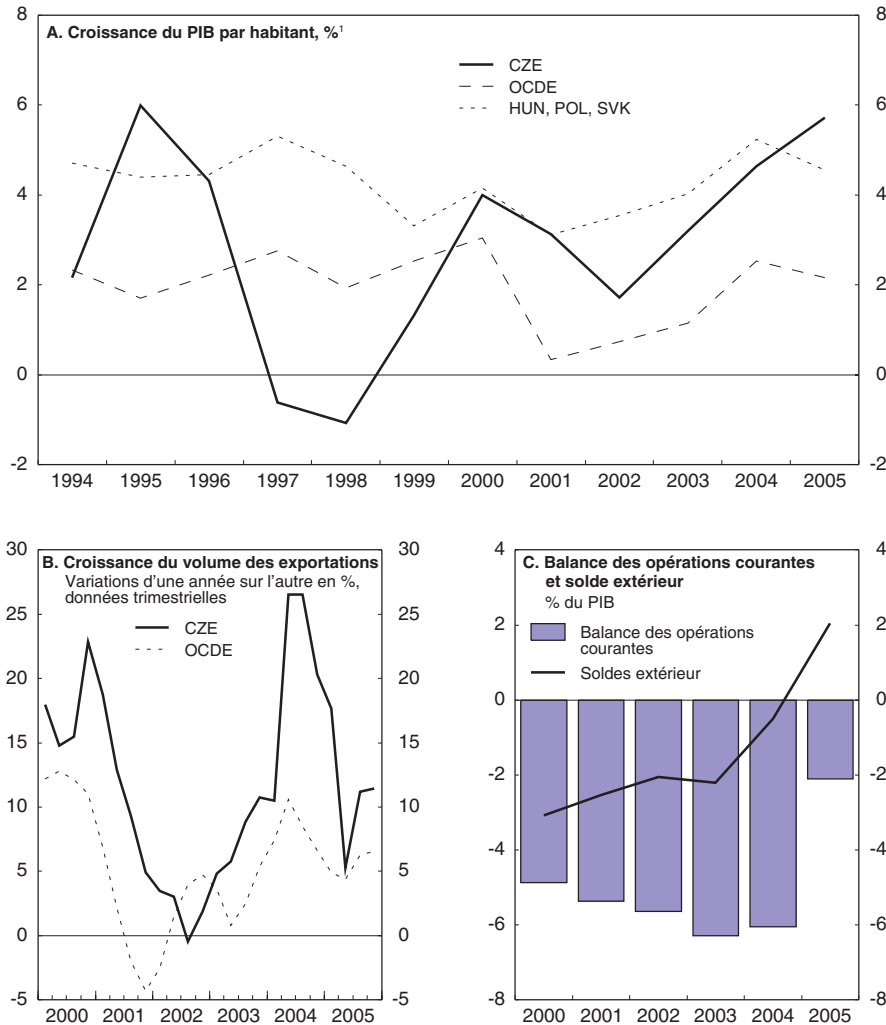
Encadré 1.2. La Stratégie économique pour la croissance du gouvernement

En 2005, le gouvernement a publié un plan de réforme structurelle intitulé *Stratégie économique pour la croissance*. La *Stratégie* fixe comme objectif fondamental le rattrapage du PIB moyen par habitant de l'UE d'ici à 2013 (ce qui exigerait un quasi-doublement, de 2 points à 4 points, de l'écart de taux de croissance actuel vis-à-vis de l'UE). Les nombreuses recommandations détaillées figurant dans la *Stratégie* sont classées selon cinq catégories : environnement institutionnel des entreprises, sources de financement, infrastructure, mise en valeur des ressources humaines, et recherche, développement et innovation. À bien des égards, la *Stratégie* fait écho aux opinions de l'OCDE sur les réformes qui s'imposent en République tchèque. Elle a été examinée lors d'un séminaire d'une journée organisé par le Comité EDR en janvier 2006. Les actes de ce séminaire figurent sur le site web de l'OCDE www.oecd.org.

perspectives de croissance (graphique 1.1), se traduisant par une révision à la hausse des prévisions. Si l'on s'attend à ce que la croissance se ralentisse par rapport au niveau atteint en 2005, elle restera néanmoins supérieure à celle prévue précédemment. L'OCDE prévoit désormais une croissance de 5.75 % et de 4.75 % en 2006 et 2007, respectivement. Le chiffre de 2006 représente, par exemple, une progression de 1¼ point de pourcentage par rapport aux prévisions de 2004 (voir encadré 1.3).

La poursuite de l'expansion de la production manufacturière tirée par les exportations, à la faveur notamment d'investissements directs étrangers, explique en grande partie l'accélération de la croissance. Les exportations ont été particulièrement soutenues en 2004 et ont poursuivi leur progression depuis, depuis, quoiqu'à un rythme nettement moins rapide (graphique 1.1)². De fait, le solde des échanges de marchandises est devenu positif, ce qui signifie que la valeur des exportations dépasse aujourd'hui la valeur cumulée des importations utilisées dans la production et absorbées dans la consommation intérieure. Certaines nouvelles unités de production très importantes

Graphique 1.1. PIB, exportations et solde des opérations courantes



1. La croissance en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie est exprimée sous la forme d'une moyenne simple.
Source : Banque nationale tchèque ; OCDE, base de données sur les comptes nationaux annuels et trimestriels.

jouent un rôle déterminant dans les exportations. En particulier, une usine Toyota-Peugeot-Citroën, entrée en service en 2005, a largement contribué à l'augmentation des exportations de matériel de transport. Quant aux nouveaux projets d'IDE, tels qu'ils sont comptabilisés par *CzechInvest*, ils se sont redressés après avoir marqué le pas au début des années 2000³. Par exemple, au printemps de 2006, Hyundai a décidé d'implanter une nouvelle unité de production importante en République tchèque. L'usine devrait tourner à plein en 2009, l'investissement représentant au total l'équivalent d'environ 1 % du PIB actuel. Cela étant, l'expansion extrêmement forte des exportations enregistrée en 2004 ne semble pas devoir se reproduire et l'augmentation de la consommation des ménages contribuera sans doute davantage à la croissance en 2006 et 2007.

La croissance a donc marqué une nette accélération, mais celle-ci est partiellement attribuable à des facteurs extérieurs. Si l'on fait abstraction de 2005, la progression annuelle moyenne du PIB par habitant s'est également raffermie depuis quelques années en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie et elle y est aujourd'hui plus soutenue qu'en

**Encadré 1.3. Prévisions économiques du printemps 2006 de l'OCDE
République tchèque : Demande, production et prix**

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|---|---|------|------|------|------|
| | Prix courants Milliards de couronnes | Pourcentage de variation en volume (prix de 1995) | | | | |
| Consommation privée | 1 233.9 | 4.6 | 3.3 | 2.6 | 3.3 | 4.2 |
| Consommation publique | 555.2 | 3.8 | -2.7 | -0.8 | 1.0 | 0.5 |
| Formation brute de capital fixe | 643.3 | 4.7 | 5.3 | 3.7 | 4.2 | 5.2 |
| Demande intérieure finale | 2 432.4 | 4.5 | 2.6 | 2.5 | 3.0 | 3.6 |
| Formation de stocks ¹ | 29.8 | -0.9 | 0.7 | -1.0 | 0.3 | 0.0 |
| Demande intérieure totale | 2 462.2 | 3.5 | 3.1 | 1.5 | 3.3 | 3.6 |
| Exportations de biens et services | 1 487.5 | 7.5 | 20.9 | 11.2 | 11.1 | 9.8 |
| Importations de biens et services | 1 535.5 | 7.9 | 18.1 | 4.9 | 7.9 | 8.5 |
| Solde commercial ¹ | -48.0 | 0.4 | 1.4 | 4.5 | 2.5 | 1.2 |
| PIB aux prix du marché | 2 414.2 | 3.2 | 4.7 | 6.0 | 5.7 | 4.7 |
| Déflateur du PIB | - | 2.6 | 3.4 | 0.0 | 1.3 | 3.4 |
| <i>Pour mémoire</i> | | | | | | |
| Indice des prix à la consommation | - | -0.1 | 2.8 | 1.9 | 2.8 | 3.0 |
| Déflateur de la consommation privée | - | 1.8 | 2.2 | 1.0 | 2.9 | 3.7 |
| Taux de chômage | - | 7.8 | 8.3 | 8.0 | 7.7 | 7.5 |
| Solde financier des administrations publiques ² | - | 6.7 | 2.9 | 2.6 | -3.3 | -3.5 |
| Solde des opérations courantes ^{2,3} | - | -6.3 | -6.0 | -2.1 | -1.7 | -0.9 |

Note : Les comptes nationaux étant basés sur des indices chaîne officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de détails, voir *Perspectives économiques de l'OCDE*, Sources et méthodes www.oecd.org/eco/sourcesetmethodes.

- Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.
- En pourcentage du PIB.
- Suite à une décision d'Eurostat du début de 2006, le déficit de 2003 a été sensiblement réduit du fait de la suppression de garanties de la colonne dépenses.

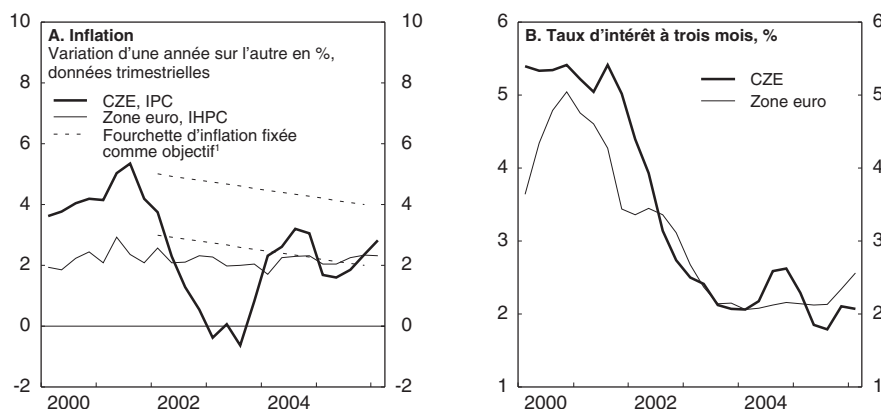
Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 79.

République tchèque (graphique 1.1). En particulier, la Slovaquie enregistre une forte croissance depuis quelque temps, et l'expansion s'est accélérée en Hongrie. La similitude des profils de croissance témoigne de l'influence incontestable de facteurs extérieurs. Si la politique intérieure a beaucoup contribué à promouvoir la croissance économique, elle pourrait être mise encore davantage au service d'une forte croissance. L'écart de production s'est nettement réduit, mais les estimations font apparaître une croissance plus rapide de la production potentielle, augurant positivement de la capacité de croissance à l'avenir⁴.

Conditions monétaires : l'inflation et les taux d'intérêt restent peu élevés

La convergence en termes réels est allée de pair pendant un certain temps avec une inflation peu élevée et stable. De fait, au début des années 2000, l'inflation était nettement inférieure à la fourchette retenue par la Banque nationale tchèque dans le cadre de son régime de ciblage de l'inflation (graphique 1.2). Cela s'expliquait dans une large mesure par l'évolution des prix réglementés, l'appréciation de la couronne et l'abondance des récoltes. Cependant, la Banque surestimait aussi la rigidité des prix à la baisse et elle a depuis tenu compte de cette expérience dans son modèle de prévision. L'inflation s'est accélérée par la suite, en partie sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie, et elle est aujourd'hui voisine de la fourchette de 3 % fixée comme cible par la banque centrale (avec une marge de tolérance de +/-1 %) ⁵.

Graphique 1.2. Inflation et taux d'intérêt



1. Avant 2002, l'objectif n'était pas fondé sur l'inflation mesurée par l'indice général des prix à la consommation.

Source : Eurostat.

Encadré 1.4. Processus d'évaluation par la République tchèque de l'entrée dans la zone euro

Les autorités tchèques considèrent que la participation au Mécanisme de change II ne devrait guère être prolongée au-delà de la période de deux ans minimum requise, ce qui implique qu'elle ne devrait intervenir que si le pays a de grandes chances de satisfaire aux critères de Maastricht et si l'alignement est satisfaisant. Les évaluations annuelles prennent en compte une large gamme d'indicateurs macroéconomiques et structurels. Le premier rapport date de l'automne 2004.

La dernière évaluation, publiée à l'automne 2005, recommandait que les autorités n'essaient pas de rejoindre le mécanisme de change en 2006. Rares étaient ceux qui s'attendaient à une autre recommandation, car une participation à ce mécanisme en 2006 aurait impliqué la participation à la zone euro en 2009, soit avant la date de 2010 fixée actuellement comme objectif. Cette évaluation soulignait qu'un changement de recommandation dépend essentiellement du progrès de la réforme des finances publiques et du renforcement de la flexibilité de l'économie, surtout du marché du travail. À d'autres égards, les conditions pour l'entrée dans la zone euro sont généralement jugées favorables. Par exemple, l'analyse conclut que l'alignement de la République tchèque sur la zone euro est de plus en plus marqué, bien que la tendance ne soit pas très robuste.

Sur les marchés financiers, la croissance rapide du crédit à la consommation suscite quelques préoccupations, dans un contexte de stabilité. Cette croissance reflète une accélération des achats de biens de consommation durables, due notamment au faible niveau des prix, au dynamisme de la construction de logements et à des taux d'intérêt favorables⁶. Dans un mémorandum datant de novembre 2005, le FMI conclut que l'expansion du crédit est imputable dans une large mesure au phénomène de financiarisation de l'économie et que les risques prudentiels associés semblent avoir été limités jusqu'ici. Néanmoins, il formule plusieurs propositions pour améliorer la surveillance et la gestion des risques financiers, grâce notamment à un renforcement de la collecte et de l'analyse des données (FMI, 2005). La surveillance financière en général devrait s'améliorer grâce au placement de toutes les activités y relatives sous l'autorité de la Banque nationale tchèque au début de 2006. Un des avantages de cette mesure est

qu'elle permettra une plus grande séparation des fonctions de surveillance et d'élaboration des lois. La Banque se propose initialement de maintenir en place les entités et processus réglementaires existants, mais prévoit par la suite d'exploiter les éléments communs de la réglementation pour rationaliser le système de surveillance.

En dépit d'une situation globalement favorable, le respect des critères de taux de change et d'inflation en vue de l'intégration à la zone euro en 2010 comporte certains risques (pour une analyse plus approfondie de cette question, voir le chapitre de l'Étude de 2004 consacré à l'entrée dans la zone euro). La principale incertitude concerne les fluctuations du taux de change pendant la participation au Mécanisme de change II, en raison de l'influence considérable des facteurs externes. L'inflation est actuellement proche de l'objectif, mais des chocs négatifs ne sauraient être exclus à l'avenir, ce qui rend plus incertain le respect du critère d'inflation. Les pressions de la demande sont pour partie en cause, mais la hausse des prix réglementés et des droits d'accise continuera d'influer sur l'inflation (Voir Banque nationale tchèque [2006] pour plus de détails).

Des risques pourraient aussi se présenter après l'entrée dans la zone euro. Ces risques seraient liés, d'une manière générale, i) à des chocs éventuels qui auraient un impact différent sur l'économie tchèque et sur l'ensemble de la zone euro (« chocs asymétriques ») et ii) à la capacité de l'économie à absorber ces chocs. Si le risque de choc asymétrique est important et que les marchés ne sont pas suffisamment flexibles, l'impossibilité d'agir sur le taux de change et l'obligation d'appliquer une politique monétaire uniforme à l'échelle de la zone pourraient avoir des conséquences négatives.

Face à ces deux catégories de risques, les autorités tchèques se sont dotées d'un processus d'évaluation annuel pour examiner l'état de préparation de l'économie à la participation au Mécanisme de change II et, ensuite, à l'entrée dans la zone euro. Les évaluations portent non seulement sur la situation au regard des critères de Maastricht, mais aussi sur les risques de chocs asymétriques et sur la capacité d'absorption, par exemple en termes d'alignement de l'économie tchèque sur celle de la zone euro et de flexibilité des salaires et des prix. Elles sont effectuées par la Banque nationale tchèque en collaboration avec le ministère de Finances et avec le ministère du Commerce et de l'Industrie, et comportent une recommandation concernant une participation éventuelle au Mécanisme de change II au cours de l'année civile suivante. Les rapports concernant les deux prochaines années pourraient être révélateurs du degré d'influence du processus d'évaluation. En particulier, si le rapport pour 2006 recommande de ne pas rejoindre le Mécanisme de change en 2007, cela reviendrait en fait à remettre en cause la date prévue pour l'entrée dans la zone euro, à savoir 2010.

Globalement, le processus d'évaluation annuel et le régime de ciblage de l'inflation constituent un cadre satisfaisant pour l'entrée dans la zone euro, et ni l'un ni l'autre ne justifie de réforme en profondeur. Cela étant, des décisions judicieuses sur le plan monétaire et des évaluations économiques solides seront indispensables dans ce contexte pour entrer dans la zone euro dans de bonnes conditions.

Des réformes considérables s'imposent sur le plan des dépenses publiques pour assurer la viabilité budgétaire

Les dépenses publiques, les déficits budgétaires et la dette de l'État exercent à plusieurs égards une influence importante sur le rythme du rattrapage du PIB par habitant. Dans le contexte tchèque, les dépenses publiques consacrées au développement des infrastructures représentent l'influence la plus manifeste, car elles sont importantes pour attirer les

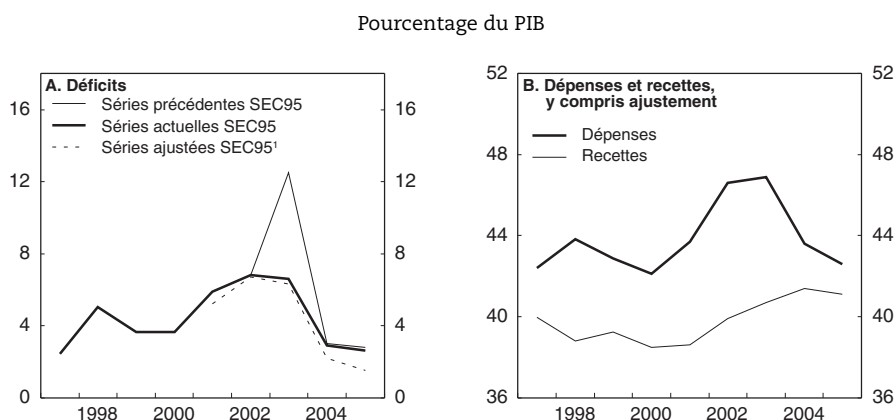
investissements et pour éviter les problèmes de congestion dus à l'intensification de l'activité économique. La croissance à long terme dépend également de l'efficacité des services dans tous les domaines des dépenses publiques. Si ces services ne fonctionnent pas bien, la productivité de l'ensemble de l'économie est moins grande qu'elle ne pourrait l'être et les ressources, notamment le capital humain, sont inutilement immobilisées dans le secteur public. En outre, le niveau global des dépenses publiques influe à la fois sur le poids de la fiscalité et, par le biais du service de la dette, sur les coûts d'emprunt.

Les résultats budgétaires récents sont inégaux

L'évolution des déficits, à en juger par les comptes établis pour 2004 et 2005 sur la base des droits constatés, témoigne de progrès notables sur le plan de l'assainissement des finances publiques. Le déficit calculé sur la base du SEC95 s'est établi à 2.9 % en 2004 et, d'après les estimations les plus récentes, il aurait été de 2.6 % en 2005. Cela représente une réduction considérable par rapport aux années précédentes, même si le déficit de 2003 a été sensiblement révisé à la baisse après une décision d'Eurostat de supprimer des garanties de la colonne dépenses (graphique 1.3). Aussi bien en 2004 qu'en 2005, les chiffres ont été meilleurs que prévu. Par exemple, le dernier programme de convergence, publié en novembre 2005, prévoyait un déficit de 4.8 % pour 2005.

Cela étant, ces bons résultats reflètent dans une large mesure des recettes et des transferts dans les fonds de réserve beaucoup plus élevés que prévu. En effet, en proportion du PIB, on ne constate aucun recul permanent de la dépense totale et les recettes ont régulièrement augmenté (graphique 1.3)⁷. Le dynamisme de l'activité économique explique en partie la croissance des recettes publiques. En 2005, par exemple, le produit particulièrement élevé de l'impôt sur les sociétés a été attribuable à l'expansion des exportations enregistrée l'année précédente et les taxes de vente sur le carburant diesel ont rapporté beaucoup plus que prévu⁸. Quant aux dépenses, elles ont été en 2005 légèrement inférieures aux prévisions établies sur la base des crédits votés, mais cela s'explique par des transferts aux fonds de réserve qui sont par eux-mêmes préoccupants (voir plus loin).

Graphique 1.3. Progrès de l'assainissement budgétaire sur la base du SEC95



1. Pour des précisions sur les ajustements pour le passage à des comptes SCE95, voir l'annexe 1.A2. On notera que dans les séries précédentes, le déficit de 2003 incluait une importante garantie qui a été supprimée de ces comptes au début de 2006 suite à une décision d'Eurostat.

Source : Ministère des Finances, avec des ajustements du Secrétariat de l'OCDE.

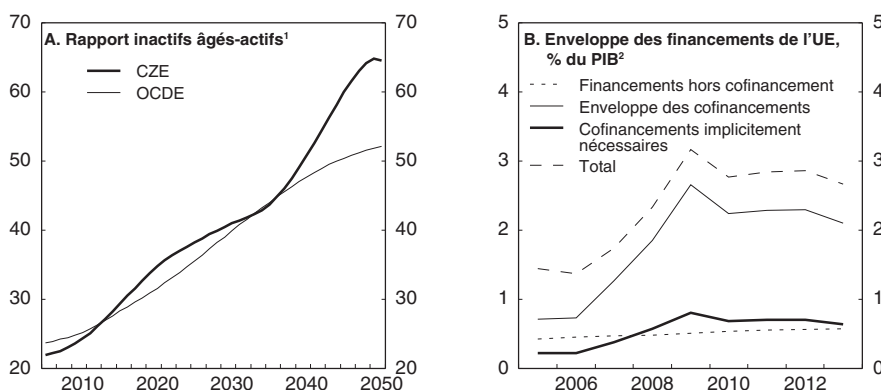
La croissance soutenue du PIB et des recettes publiques, jointe au climat politique d'une année d'élections, a entraîné un relâchement de la discipline sur le plan des dépenses publiques dans le budget de 2006. En effet, le budget approuvé par le parlement dépasse de 20 milliards de couronnes (environ 0.7 % du PIB) le plafond de dépenses initialement retenu pour 2006 par le gouvernement dans le cadre de dépenses à moyen terme pour 2004-06. Les cadres de dépenses suivants (pour 2005-07 et 2006-08) comprennent des postes de dépenses supplémentaires, la principale justification étant que le PIB et les recettes se sont accrus beaucoup plus que prévu dans les calculs initiaux et, en outre, que ces chiffres reflètent des modifications structurelles et non conjoncturelles⁹. Le budget 2006 prévoit d'importantes réductions d'impôts en faveur des tranches inférieures de revenus, des augmentations de salaire plus substantielles que ne l'avait initialement proposé le ministère des Finances dans le secteur public, une revalorisation des retraites supérieure au montant minimum requis et plusieurs autres mesures qui viendront accroître les revenus des ménages (voir l'annexe 1.3 pour plus de détails). Certaines augmentations de dépenses pour 2007, notamment un relèvement sensible de l'allocation parentale, ont aussi été proposées pendant la période préélectorale.

Des pressions vont s'exercer sur les dépenses sous l'effet des possibilités de cofinancement dans le cadre de l'UE et en raison du vieillissement

Il ne va pas être facile d'absorber judicieusement les fonds provenant de l'UE, notamment les financements beaucoup plus importants qui seront disponibles dans le cadre du budget de l'UE pour la période 2007-13. En particulier, le cofinancement nécessaire pour tirer pleinement parti des fonds de l'UE devra augmenter, pour passer d'environ ¼ de point de PIB actuellement à quelque ¾ de point au cours des prochaines années (graphique 1.4).

Dans une perspective à plus long terme, la République tchèque va être confrontée à l'un des défis les plus sérieux de la zone OCDE sur le plan démographique. L'augmentation du rapport de dépendance économique des personnes âgées va s'accroître entre 2010 et 2020, et plus encore à partir de 2035 environ (graphique 1.4). En 2050, il atteindra

Graphique 1.4. **Hausse des dépenses sous l'effet du vieillissement et possibilités de cofinancement dans le cadre de l'UE**



1. Le rapport inactifs âgés-actifs est calculé de la façon suivante : $100 \times (\text{population} +65 \text{ ans}) / (\text{population} 20-64 \text{ ans})$.
2. Estimations du Secrétariat fondées sur des hypothèses concernant le niveau moyen des cofinancements requis au titre des divers fonds structurels et les chiffres pour les allocations provisoires de fonds pour 2007-13.

Source : Ministère des Finances ; estimations du Secrétariat fondées sur les financements budgétisés de l'UE et sur les *Perspectives démographiques mondiales 1950-2050 de l'ONU (révision 2002)*.

probablement l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE. Il importe donc de veiller à la viabilité des systèmes de soins de santé et de retraite. Des recherches récemment effectuées par l'OCDE révèlent par exemple qu'en l'absence de réforme, les dépenses au titre des soins de santé et des soins de longue durée pourraient passer de 7 à 14 % du PIB d'ici à 2050 (OCDE, 2006). D'après le dernier programme de convergence, en l'absence de réforme, les dépenses au titre des retraites publiques passeront de 8 à 13 % du PIB d'ici à 2050. Compte tenu de ces chiffres, la hausse des dépenses liées au vieillissement pourrait atteindre en moyenne 0.25 % du PIB par an si aucune mesure n'est prise pour maîtriser les coûts¹⁰.

Des progrès ont été récemment enregistrés en ce qui concerne le système budgétaire

Diverses mesures ont été prises dans le but d'assurer une plus grande transparence sur le plan des dépenses. Depuis 2005, les responsables des budgets doivent réaliser des études d'impact et présenter des rapports détaillés sur les dépenses, et un système de budgets programmes, lancé cette année, devrait être pleinement opérationnel d'ici à 2009.

Par ailleurs, le nombre de comptes hors budget a encore été réduit. En particulier, un vaste fonds gérant les recettes tirées des privatisations (Fonds pour la propriété de l'État) a été incorporé dans les comptes du ministère des Finances cette année¹¹. Néanmoins, quelques fonds extrabudgétaires importants subsisteront pour le financement des infrastructures, le soutien à l'agriculture et le logement. Comme le soulignaient les précédentes recommandations, ces fonds posent des problèmes de discipline financière car ils reposent sur des procédures différentes de celles du budget et sont souvent source de dépassements budgétaires.

De nouvelles règles sur le report des dépenses réduisent les dépenses inconsidérées de la fin de l'année, mais ont affaibli le contrôle budgétaire général. Des dispositions adoptées en 2004 donnent aux ministères une marge de manœuvre beaucoup plus grande pour transférer leurs crédits dans leurs fonds de réserve – les crédits de fonctionnement aussi bien que les crédits d'investissement peuvent désormais être transférés. Les ministères opérationnels semblent effectivement utiliser ces nouvelles options. La valeur totale des fonds de réserve atteignait 58 milliards de couronnes (soit environ 2 % du PIB) à la fin de 2005, contre 32 milliards à la fin de 2004. L'augmentation nette s'explique par des retraits d'environ 22 milliards et des transferts de 48 milliards. Les nouvelles règles visent à réduire les dépenses inutiles effectuées en fin d'exercice pour utiliser les crédits. Cet objectif a été atteint, mais les règles en question affaiblissent également par trop le contrôle et la prévisibilité de l'exécution du budget. Face à cette situation, le gouvernement a publié en 2005 un décret destiné à réglementer l'utilisation des fonds de réserve, mais celui-ci n'a pas été renouvelé en 2006¹². De telles mesures palliatives sont utiles, mais il faut modifier les règles de façon permanente. Il y aurait lieu de rechercher un ajustement qui préservera les avantages des nouvelles règles en matière de report de dépenses, en particulier pour ce qui est des dépenses en capital et des programmes de l'UE, tout en permettant au ministère des Finances de garder le contrôle sur les dépenses. L'une des options qui pourraient être exploitées consiste à relier le report de dépenses au progrès de la budgétisation par programmes/produits.

Si on considère généralement que le Cadre de dépenses à moyen terme a contribué à l'assainissement budgétaire depuis son introduction en 2004, le relèvement des plafonds de dépenses donne à penser que des règles supplémentaires sont nécessaires pour mieux maîtriser les dépenses et les recettes exceptionnelles. À l'heure actuelle, le Cadre ne contient pas de procédures précises pour évaluer l'évolution des recettes et des dépenses et déterminer

si des facteurs structurels ou conjoncturels sont en cause. Des sanctions et des règles plus strictes sur le recours à des dérogations pourraient aussi être nécessaires, notamment pour ce qui est de la clause sur les circonstances exceptionnelles. Toutefois, la façon dont les plafonds sont calculés pourrait être trop rigide, ce qui rend sans doute les autorités moins promptes à les respecter. Diverses propositions ont été faites dans le but d'améliorer le calcul des plafonds, notamment grâce à l'utilisation de différentes statistiques de référence pour les dépenses, à un meilleur contrôle des estimations des besoins de dépenses des ministères opérationnels, à l'exclusion (ou à un traitement différent) des postes de dépenses très instables et à une reformulation des plafonds en proportion du PIB, et non plus en termes monétaires.

Des progrès limités en termes d'économies générales de dépenses publiques

Les économies générales de dépenses publiques, destinées à assurer la viabilité des finances publiques, ont été limitées. Des tentatives ont été faites pour réduire les effectifs des ministères, mais elles n'ont pas vraiment abouti. En 2003, il avait été décidé de les réduire de 2 % par an entre 2004 et 2006, mais cette décision n'a été que partiellement exécutée. De fait, le ministère des Finances est le seul employeur de l'administration centrale à avoir sensiblement réduit ses effectifs¹³. On espère que le recours à des partenariats de financement public/privé (PPP) va se développer à nouveau, après des débuts décevants¹⁴. Plusieurs projets pilotes sont en cours et de nouvelles dispositions, soumises au parlement, visent à améliorer les cadres contractuels. Ces partenariats peuvent faciliter le financement de projets, mais ils nécessitent des compétences et des structures adaptées pour éviter des passifs excessifs à long terme.

Face aux pressions particulières du vieillissement sur les dépenses, la réforme des soins de santé n'a progressé que de façon limitée. Les ministres de la Santé qui se sont succédé ont conçu des réformes en profondeur, mais aucune d'entre elles n'a été mise en œuvre. Par conséquent, peu de progrès ont été accomplis dans le sens des mesures suggérées dans le chapitre de l'Étude de 2003 consacré au système de soins de santé (voir annexe 1.A1). Par exemple, des débats ont eu lieu sur l'étendue de la couverture médicale universelle et les listes de médicaments, mais l'accroissement envisagé de la participation financière des patients s'est heurté à une résistance assez vive.

En revanche, des avancées ont été enregistrées en ce qui concerne la réforme des retraites. Le chapitre 2 examine cinq propositions (émanant de chacun des principaux partis politiques) élaborées en 2005 par un groupe de travail spécial en vue de réformer le système actuel de retraite par répartition. Les propositions couvrent un large éventail d'options : modification de certains des paramètres du système actuel par répartition, dispositifs associant une retraite par répartition et une pension du second pilier (à cotisation définie), pension de retraite uniforme et système de comptes virtuels. Le chapitre utilise principalement des modèles de microsimulation pour examiner les propriétés de chaque option.

Dans le contexte d'une série d'examens par pays, le chapitre 3 étudie les options qui se présentent pour améliorer l'efficacité du financement et des dépenses des administrations infranationales. Avec le processus de décentralisation lancé au début des années 2000, certains domaines de dépenses très importants relèvent désormais d'un nouveau système de collectivités régionales. Par ailleurs, les communes jouent un rôle plus important dans l'administration publique, à la suite de la dissolution d'un réseau de districts administratifs. Étant donné qu'il y a plus de 6 200 communes, il faut veiller à ce que les économies d'échelle soient pleinement exploitées au niveau des services. Il faut

aussi faire en sorte que le système de financement assure un juste équilibre entre les directives de l'administration centrale et la marge de manœuvre des collectivités territoriales sur le plan de l'affectation des ressources. Enfin, il faut aussi s'attacher à assurer la transparence en ce qui concerne les services et les décisions d'investissement des collectivités territoriales, notamment grâce à des analyses comparatives et dans le contexte des marchés publics.

Amélioration du marché du travail : une plus grande efficacité et un renforcement des qualifications seraient possibles

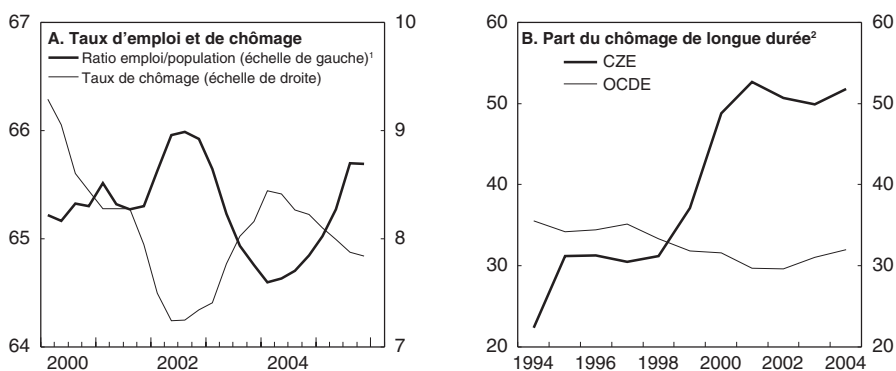
Un rattrapage du PIB par habitant des autres pays serait en partie réalisable par une plus large utilisation des ressources de main-d'œuvre. D'après des calculs effectués par l'OCDE, il serait possible d'accroître le taux d'emploi de la République tchèque d'environ 10 points en réduisant le chômage et en augmentant les taux d'activité¹⁵. Cela permettrait de combler environ 40 % de l'écart actuel de revenu par habitant par rapport à la moyenne de l'UE¹⁶.

Cependant, la plus grande partie du rattrapage devra venir d'une augmentation de la productivité du travail, et les qualifications revêtent une extrême importance à cet égard. De nouveaux gains de productivité pourraient être réalisés en continuant de développer les activités à forte intensité de capital, comme la production d'automobiles, mais il faut pour cela que le marché du travail puisse fournir les qualifications nécessaires – à un prix adéquat. Dans le secteur des services, l'importance des qualifications va de soi, dans la mesure où la plus grande partie de la valeur ajoutée est engendrée par le capital humain.

Efficiency du marché du travail

L'évolution récente du marché du travail a été encourageante, mais le problème fondamental du chômage de longue durée subsiste. La demande de main-d'œuvre s'est accrue depuis le milieu de 2004 ; le taux d'emploi a augmenté de près de 1 point et le taux de chômage a reculé d'environ ½ point, pour tomber à 8 % (graphique 1.5). La réaction relativement faible du taux de chômage à l'augmentation de la demande de main-d'œuvre s'explique en partie par le fait que nombre de chômeurs ne se trouvent pas, en fait, sur le marché du travail. Environ la moitié des chômeurs sont au chômage depuis au moins un an

Graphique 1.5. **Évolution du marché du travail**
Pourcentage



1. Emploi total divisé par la population d'âge actif, données trimestrielles.

2. Chômeurs pendant une année ou plus en pourcentage des chômeurs, données annuelles.

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

alors que dans les autres pays de l'OCDE, les chômeurs de longue durée ne représentent généralement qu'environ un tiers (graphique 1.5). Le problème a pour origine le déclin économique du secteur minier et de l'industrie lourde. L'inadéquation des qualifications des travailleurs licenciés par rapport aux emplois créés dans les secteurs économiques en expansion est aggravée par l'implantation géographique différente des activités en déclin et des nouveaux pôles de croissance, d'où un problème de mobilité des travailleurs.

La conception des politiques publiques n'a pas toujours favorisé une réduction du chômage et certains de leurs aspects nuisent à l'efficacité globale du marché du travail. Il faut encore donner la priorité à la réduction du coin fiscal considérable qui pèse sur le travail, car il fait obstacle à l'emploi dans l'ensemble du marché du travail. L'impôt sur le revenu des personnes physiques et, surtout, les cotisations patronales et salariales représentent au moins 40 % des salaires. De fait, seul un tout petit nombre d'autres pays de l'OCDE ont des coins fiscaux plus élevés que ceux que l'on observe en République tchèque¹⁷. Malheureusement, les possibilités de réduction générale du coin fiscal sont limitées par la nécessité d'assainissement des finances publiques et par d'autres priorités de dépenses ou de réduction de recettes, et les réductions doivent être ciblées sur les bas salaires. Cela étant, il serait possible d'enregistrer immédiatement des progrès dans d'autres domaines. Le système de prélèvements et de transferts a des structures d'incitation inadaptées et la réglementation du travail et les procédures de détermination des salaires sont à certains égards excessivement rigides et contraignants. Par ailleurs, certains problèmes inhérents au marché du logement locatif contribuent à limiter la mobilité des travailleurs.

Les autorités sont parvenues, au cours de la période récente, à faire en sorte que le système de protection sociale soit plus orienté vers l'emploi. En particulier :

- Un nouveau système de primes à la recherche d'emploi va être mis en place et les prestations liées à l'emploi vont être renforcées dans le cadre du système tchèque d'« aide en cas de détresse matérielle ». À compter de janvier 2007, les allocataires qui satisfont à certains critères de recherche d'emploi auront droit à une prime. Par ailleurs, pour les bas salaires, une partie seulement du revenu sera prise en compte dans les critères de ressources applicables à l'allocation de subsistance. Les critères d'attribution des prestations ont en revanche été durcis ; depuis octobre 2004, les personnes sans emploi depuis plus d'un an doivent, sous certaines conditions, accepter les offres d'emplois temporaires ou réaliser des travaux d'intérêt public.
- En vertu du nouveau dispositif de congé de maladie, l'employeur doit prendre en charge les deux premières semaines de congé, en contrepartie d'une réduction des cotisations sociales patronales. Ce nouveau système devrait réduire le recours abusif à ce type de congé – auparavant, les employeurs n'étaient guère incités à lutter contre les abus, puisque c'est l'État qui prenait en charge les indemnités pendant toute la durée du congé. En revanche, il semblerait que la réduction des cotisations sociales soit plus importante que ce n'aurait été nécessaire pour compenser les nouvelles responsabilités des employeurs et que la réforme contribue à creuser le déficit public.

Par ailleurs, un calendrier a été fixé pour la suppression du contrôle des loyers, ce qui devrait contribuer à améliorer la mobilité des travailleurs. Un segment représentant environ 20 % du marché locatif est protégé contre les hausses de loyer, ce qui a eu pour effet de faire monter les prix et de réduire la rotation sur le marché libre, et d'accroître ainsi les difficultés des demandeurs d'emploi. En 2006, des dispositions ont été prises pour relever les loyers protégés de 14.2 % par an entre 2007 et 2010, avant une suppression totale du contrôle.

Les progrès vers un assouplissement de la législation du travail et de la détermination des salaires ont été partagés. En particulier :

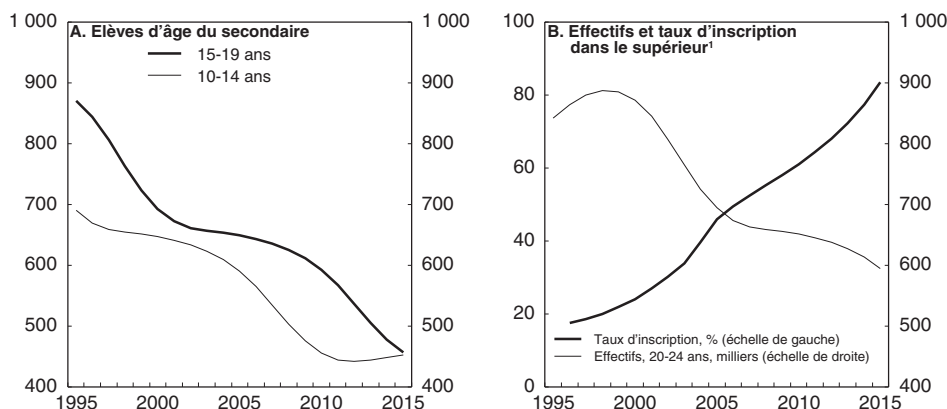
- Un nouveau code du travail (adopté par la chambre basse du parlement au début de 2006) a modernisé la législation dans ce domaine. Le passage d'une conception « napoléonienne » à une conception « anglo-saxonne » du droit devrait se traduire par une plus grande liberté contractuelle¹⁸. Parmi les dispositions particulières du code, la législation sur les comptes de temps de travail devrait en particulier contribuer à la flexibilité. Mais les réformes plus radicales attendues, notamment par les employeurs, ne se sont pas concrétisées. S'agissant en particulier de la question fondamentale de la protection de l'emploi, on s'est demandé s'il fallait autoriser les licenciements non motivés en contrepartie d'indemnités de licenciement statutaires. Toutefois, aucune décision n'a été prise sur ce point. Par conséquent, il demeure nécessaire d'assouplir les règles de licenciement des titulaires de contrats permanents afin de réduire les incitations à un recours abusif à des contrats de travail atypique et, plus généralement, d'améliorer l'efficacité du marché du travail.
- Le salaire minimum a été fortement relevé en 2006. Après avoir enregistré une hausse de 5.4 % en janvier, il devrait encore augmenter de 5.1 % en juillet. Cette hausse s'inscrit sur une tendance amorcée à la fin des années 90. Cela étant, même avec les augmentations récentes, le salaire minimum en proportion des gains médians ne devrait pas atteindre le niveau enregistré dans certains autres pays de l'OCDE¹⁹.

La base de qualifications

Pour renforcer la base de qualifications, il va falloir améliorer l'ensemble du système éducatif. Le chapitre 4 de la présente *Étude* examine comment il serait possible de réformer l'enseignement secondaire et tertiaire. À certains égards, le système éducatif fonctionne de façon satisfaisante. La proportion de personnes ayant fait des études secondaires est l'une des plus élevées de la zone OCDE, toutes classes d'âge confondues. Les résultats obtenus par les élèves de 15 ans aux tests PISA de l'OCDE sont également encourageants et révèlent que les élèves tchèques sont parmi les meilleurs en mathématiques et en sciences²⁰.

Le principal enjeu va être de faire face à l'augmentation de la demande dans l'enseignement supérieur. Bien que la population susceptible d'accéder à l'enseignement supérieur soit appelée à diminuer, l'augmentation des taux d'inscription, de 50 à 80 %, semble devoir compenser largement cet effet (graphique 1.6). Ainsi, le nombre d'inscriptions dans l'enseignement supérieur devrait passer de 325 000 actuellement à près de 380 000 en 2015. L'augmentation rapide des taux d'inscription s'explique par un phénomène de rattrapage des autres pays en matière d'enseignement supérieur. En effet, peu de personnes faisaient jusqu'ici des études supérieures en République tchèque : moins de 15 % des personnes d'âge actif sont titulaires d'un diplôme d'études supérieures, contre au moins 30 % dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE²¹.

L'enseignement secondaire va aussi être concerné par l'augmentation de la demande dans l'enseignement supérieur, car celle-ci suppose que le système scolaire très segmenté qui caractérise la République tchèque soit adapté de manière à pouvoir répondre à une demande plus diversifiée de programmes conduisant à l'université. Le système éducatif va par ailleurs subir les effets du déclin démographique. La forte baisse du nombre d'enfants d'âge scolaire que l'on peut déjà observer va se répercuter dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire au cours des prochaines années (graphique 1.6). Des pressions

Graphique 1.6. **Évolution de la demande et de l'offre de services d'enseignement**

1. Le taux d'inscription est calculé sous la forme du pourcentage d'étudiants inscrits au niveau de la licence, du master et du doctorat, divisé par la population des 20-24 ans.

Source : Estimations et prévisions du Secrétariat, fondées sur les données du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports et des *Perspectives démographiques mondiales de l'ONU, 1950-2050* (révision 2002).

vont donc continuer de s'exercer en faveur de la fermeture d'établissements scolaires, mais simultanément de nouvelles questions vont se poser en ce qui concerne le cloisonnement de l'enseignement secondaire.

Améliorer l'environnement des entreprises : de nouveaux progrès s'imposent dans plusieurs domaines

La plus grande partie du rattrapage du PIB par habitant de la République tchèque par rapport à celui des autres pays de l'OCDE sera tributaire de la croissance du secteur des entreprises. Comme le PIB provient pour environ 80 % du secteur privé, même des gains de productivité substantiels dans les services publics ne permettront probablement pas de faire aussi bien que le secteur privé. Par ailleurs, pour des raisons de priorités budgétaires, les gains d'efficacité dans les services publics devraient généralement se traduire par une réduction de la consommation plutôt que par un accroissement de la production. Il va de soi que de nombreux aspects des politiques publiques influent sur l'environnement des entreprises. Comme on l'a vu plus haut, les conditions monétaires soutiennent l'activité, grâce à une faible inflation et à des coûts d'emprunt peu élevés, mais les progrès sur le plan de la flexibilité du marché du travail ont été relativement décevants du point de vue des entreprises. Les autres principales questions concernent trois grands domaines : l'environnement juridique et administratif, la politique de concurrence et la fiscalité des entreprises et leur soutien.

Procédures juridiques et formalités administratives

Les chefs d'entreprise reprochent depuis longtemps aux procédures juridiques et administratives, comme les formalités d'immatriculation des entreprises, d'être d'une lourdeur excessive²². De plus, dans le but d'accélérer les procédures, voire de les court-circuiter, certains d'entre eux ont eu recours à la corruption. Certaines mesures, notamment des modifications du code de procédure civile et du code du commerce, ont été prises en 2005. C'est ainsi que certaines tâches administratives ont été transférées des juges à des auxiliaires de justice, que les formulaires d'immatriculation des entreprises ont

été normalisés, que les procédures de contrôle ont été allégées et que le délai maximum autorisé pour agir devant les tribunaux a été abrégé²³. Sur d'autres fronts, la phase pilote d'un système d'évaluation de l'impact de la réglementation est achevée et les évaluations sont désormais obligatoires pour toutes les textes de loi soumis au gouvernement. En outre, plusieurs autres mesures destinées à réduire la charge administrative pesant sur les entreprises ont été proposées au gouvernement en avril 2006.

Des progrès sont finalement enregistrés, également, sur le plan de la réglementation de la faillite, depuis longtemps critiquée : de nouvelles dispositions ont été soumises au processus parlementaire au début de 2006. Ces nouvelles dispositions visent à renforcer la position des créanciers de diverses manières, notamment grâce à une option de « réorganisation ». La réorganisation permettra à un juge (sur la base des éléments présentés par les créanciers et des débiteurs) d'imposer un échéancier pour le remboursement partiel de la dette, ce qui signifie que si les échéances vont jusqu'à leur terme, la dette restante sera annulée. Cela devrait inciter les débiteurs à se déclarer en faillite au lieu de procéder au démembrement des actifs.

Si les mesures récemment prises pour réduire les formalités et les nouvelles dispositions en matière de faillite vont dans la bonne direction, elles devront sans doute être suivies d'autres mesures. L'efficacité des mesures de réduction des charges administratives imposées aux entreprises ne pourra être évaluée qu'une fois que les nouvelles réglementations seront complètement opérationnelles, et de nouveaux ajustements se révéleront probablement nécessaires. Il en va de même pour les nouvelles dispositions en matière de faillite, comme la réorganisation, dont l'efficacité devra être examinée de près.

Dans le domaine de la lutte contre la corruption, des projets tendant à accroître les obligations déclaratives des hommes politiques et des fonctionnaires ont été soumis récemment au législateur. Ces dispositions pourraient se révéler particulièrement efficaces pour lutter contre la corruption à haut niveau, qui nuit inévitablement à la réputation de la République tchèque à l'étranger, notamment parmi les investisseurs internationaux. La nouvelle loi sur les faillites est aussi utile car elle réduit les possibilités d'arrangements entachés de corruption entre les juges et les administrateurs de faillite. Cependant, la lutte contre la corruption est loin d'être achevée. Si, d'après des enquêtes, la République tchèque ne se classe pas trop mal par rapport au reste du monde ou aux autres pays d'Europe orientale membres de l'OCDE, elle est nettement en retrait par rapport à l'ensemble de la zone OCDE²⁴. De surcroît, les indicateurs ne témoignent d'aucune amélioration au fil des ans. Il convient de continuer à exercer des pressions au moyen de nouvelles mesures destinées à améliorer la transparence, tout en réduisant encore les possibilités de corruption grâce à une simplification des formalités administratives.

Politique de concurrence

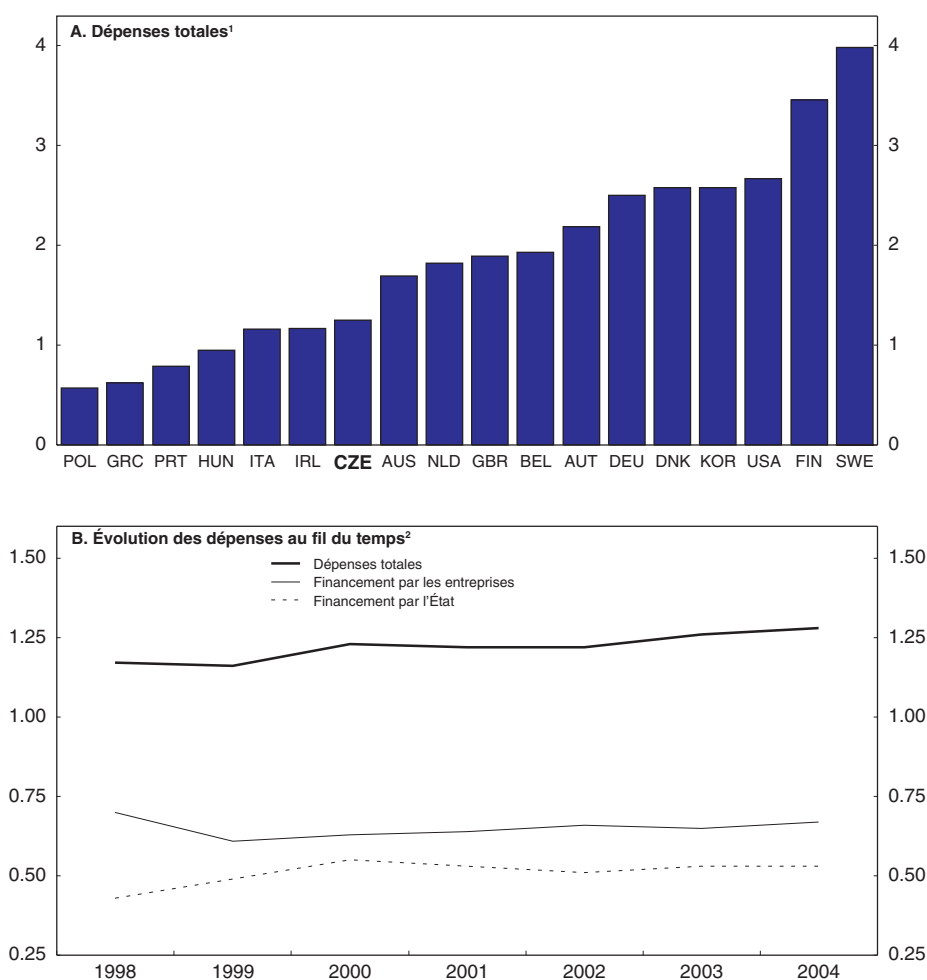
Sur le plan de la politique de concurrence, le cadre juridique et administratif est généralement jugé adéquat, et l'entrée dans l'UE s'est accompagnée du soutien supplémentaire de la législation européenne en la matière et de l'autorité de la concurrence de la Commission européenne. Néanmoins, l'autorité nationale de la concurrence (Office pour la protection de la concurrence économique) et les autres organes de régulation vont devoir continuer à veiller ce que la concurrence soit suffisante dans les industries de réseau dans les cas où les opérateurs privatisés ou partiellement privatisés exercent une forte

influence sur le marché. Par exemple, en 2005, l'autorité de la concurrence a infligé une amende à *Cesky Telecom* dans deux cas importants d'abus de position dominante.

Fiscalité des entreprises et soutien ciblé : les enjeux de l'amélioration de la politique d'innovation

Sur le plan de la fiscalité des entreprises et du soutien ciblé, les autorités tchèques vont devoir faire face au même genre de problèmes que celles de beaucoup d'autres économies de l'OCDE. S'agissant de l'imposition des sociétés, de délicats arbitrages vont devoir être opérés entre les impératifs de compétitivité dans un contexte international, la nécessité de procurer des recettes à l'État et l'équilibre de la fiscalité du travail et du capital. Bien que le soutien ciblé puisse jouer un rôle utile dans certains domaines, il va par définition à l'encontre du principe de l'égalité des conditions. En outre, son efficacité est difficile à

Graphique 1.7. **Dépenses intérieures brutes au titre de la R-D**
% du PIB



1. Dépenses moyennes, 2002-04.

2. Par financement des entreprises, on entend les dépenses financées par les entreprises privées et publiques et les instituts desservant ces entreprises.

Source : OCDE, base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

évaluer et, dans certains cas, il est difficile de résister aux pressions politiques en faveur d'une extension des concessions au-delà des branches ou activités initialement visées.

Les défis que pose l'amélioration de la politique d'innovation, question qui suscite un intérêt considérable dans beaucoup de pays de l'OCDE, sont examinés au chapitre 5. L'activité de R-D représente un peu plus de 1 % du PIB en République tchèque (graphique 1.7), ce qui est loin de l'objectif de 3 % énoncé dans le programme de Lisbonne. Bien que le niveau de l'activité de R-D soit peu élevé par comparaison avec de nombreux autres pays de l'OCDE et qu'il ne semble guère s'accroître, il est relativement satisfaisant par rapport à celui que l'on observe dans les pays se situant à des stades de développement analogues, comme la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. Cela étant, la R-D totale n'est tout au plus qu'un indicateur très imparfait de l'orientation de la politique d'innovation. Comme dans d'autres pays, celle-ci vise globalement à encourager davantage la recherche privée, notamment dans les petites et moyennes entreprises, et à promouvoir une approche qui soit plus axée sur le marché dans les établissements publics de recherche et les universités. Pour progresser dans ces domaines, il va falloir évaluer les cadres institutionnels et prendre des décisions difficiles quant à la limitation des dépenses consacrées aux aides ciblées et à l'efficacité de leur utilisation.

Point sur la politique de l'environnement

La présente section est consacrée à l'examen de l'évolution récente dans les domaines du changement climatique et de la pollution atmosphérique, à partir d'une étude approfondie sur le développement durable présentée dans la précédente *Étude économique* et d'un récent *Examen environnemental* réalisé par l'OCDE en 2005 (voir encadré 1.5).

Encadré 1.5. Examen environnemental de la République tchèque réalisé par l'OCDE

À l'automne 2005, l'OCDE a publié son deuxième *Examen environnemental* de la République tchèque, portant sur l'évolution observée entre 1999 et le début de 2005 (OCDE, 2005d). L'*Examen* souligne que la réduction de la pollution et de l'intensité énergétique s'est ralenti ces dernières années. Il conclut aussi à la nécessité d'augmenter les dépenses au titre de la lutte contre la pollution et de la maîtrise de la pollution et d'améliorer l'efficacité de la politique de l'environnement par rapport à son coût en recourant plus largement à des instruments économiques.

Outre la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effet de serre (GES), plusieurs autres problèmes environnementaux sont examinés. Le progrès réalisé du point de vue de la *qualité de l'eau* et des politiques connexes est jugé satisfaisant dans l'ensemble, encore que, en matière de protection contre les inondations, il soit recommandé d'assurer un meilleur équilibre entre les mesures actives et passives. Le rapport estime toutefois insuffisant le progrès accompli dans le domaine de la *prévention de la production de déchets*. En particulier, les droits de mise en décharge sont considérés comme trop bas et le degré de sensibilisation du public à la prévention de la production de déchets comme insuffisant. Même si le progrès réalisé des points de vues juridique et institutionnel dans le domaine de la politique à l'égard de la *nature* et de la *biodiversité* est jugé satisfaisant, le rapport conclut que les écosystèmes disparaissent néanmoins à une vitesse inacceptable. L'*Examen* met cela sur le compte d'un suivi insuffisant et de la non prise en compte des questions relatives à la biodiversité dans des domaines d'action tels que la protection contre les inondations, les loisirs publics et le tourisme.

Changement climatique

La République tchèque semble en passe d'honorer facilement ses engagements de Kyoto en matière d'émissions de GES²⁵. Les émissions (tant par habitant que par unité de PIB) restent néanmoins parmi les plus importantes dans la zone de l'OCDE, elles diminuent moins rapidement que dans les pays voisins et l'intensité énergétique n'a guère été réduite ces dernières années (International Energy Authority, 2005). Le niveau relativement élevé des émissions de GES est dû en partie à l'utilisation d'une forte proportion de lignite (particulièrement riche en carbone par rapport à sa valeur énergétique) pour la production d'électricité, mais il s'explique aussi par la relative inefficience des procédés dans certaines industries et par une faible isolation thermique des logements. Les objectifs fixés en matière de consommation d'énergie et de production d'énergies renouvelables à l'horizon 2009 consistent à augmenter le rendement énergétique de 2.6 pour cent par an et de porter à 5.6 pour cent la part des énergies renouvelables dans les sources d'énergie primaires²⁶.

La principale action récente est l'établissement d'une nouvelle loi sur la production d'énergies renouvelables. Cette loi, adoptée en 2005, vise à donner une forte impulsion au développement des énergies renouvelables. Elle prévoit un programme d'aides sur 15 ans, dans le cadre duquel les producteurs peuvent choisir entre des tarifs de reprise fixes et un système de « primes écologiques »²⁷. L'on s'attend à une très forte augmentation de la production d'énergie renouvelable. Par exemple, la capacité du parc d'éoliennes est censée passer d'environ 20 GWh actuellement à 930 GWh d'ici à la fin de la décennie. L'expérience acquise dans les autres pays semble indiquer qu'il faut faire attention lors de la fixation et du suivi des prix de reprise fixes afin d'éviter que le coût additionnel de la production d'énergie renouvelable par rapport à celui de la production d'énergie classique ne dépasse les estimations des avantages réunis en termes de réduction des émissions de GES et d'externalités liées à la pollution atmosphérique.

Par ailleurs, un projet de réforme des écotaxes paraît devoir permettre une taxation plus cohérente de l'énergie, même si le processus est lent. Dans ses évaluations précédentes, l'OCDE a critiqué l'approche inégale adoptée en matière de taxation de l'énergie, en particulier la protection dont bénéficie l'extraction de lignite. L'un des objectifs du projet est d'alourdir les taxes sur l'électricité produite à partir de la lignite, de l'antracite et du coke. Afin de réduire le plus possible les conséquences sociales négatives de cette politique, les taxes seront majorées progressivement (les énergies renouvelables en resteront exonérées).

Pollution atmosphérique

La qualité de l'air en République tchèque s'est améliorée notablement depuis une dizaine d'années, même si, comme dans le cas des GES, certains types d'émissions sont encore relativement importants. Le volume des émissions (rapporté au PIB) de dioxyde de soufre et d'oxyde d'azote, notamment, sont deux fois plus élevées que la moyenne de l'UE. Par contre, les intensités d'émission de composés organiques volatils par unité de PIB étaient proches de la moyenne de l'UE dès 1990. En 2005, les objectifs stratégiques ont été actualisés dans le *Programme national intégré pour la réduction des émissions*, avec de nouveaux objectifs pour les émissions de polluants atmosphériques en 2010.

Notes

1. À parité de pouvoir d'achat, le PIB tchèque par habitant devrait atteindre 74.4 % de celui de l'UE-25 en 2006 d'après les chiffres donnés sur le site d'Eurostat en mars 2006. Celui des États-Unis devrait quant à lui représenter 153 % de celui de l'UE-25 en 2006. Voir <http://epp.eurostat.cec.eu.int>.
2. En 2004, Eurostat a mis en place le système « intrastat » pour la collecte des statistiques relatives au commerce intracommunautaire. Cela a sans doute eu une certaine influence sur l'évolution des chiffres du commerce extérieur, mais pas au point d'en modifier la configuration globale. La croissance rapide des exportations en 2004 tient probablement en partie à la réduction sensible des formalités douanières à l'entrée dans l'UE à partir du mois de mai.
3. *CzechInvest* comptabilise le montant total des investissements et le nombre d'emplois que les projets d'investissement sont censés créer (*CzechInvest* est l'organisme public central de promotion de l'investissement). Les flux d'IDE en termes nominaux sont enregistrés dans les statistiques de balance des paiements tenues par la Banque nationale tchèque. Si l'on soustrait les investissements étrangers attribuables aux privatisations des chiffres communiqués par la Banque, on observe un tassement similaire de l'activité au début des années 2000, ainsi que des signes de reprise en 2004.
4. D'après l'estimation de la banque centrale de janvier 2006 (c'est-à-dire antérieure à la publication des chiffres du PIB en année pleine pour 2005), l'écart de production était négatif mais proche de zéro à la fin de 2005 (Banque nationale tchèque, 2006), ce qui est confirmé par des estimations effectuées par l'OCDE. Les estimations du ministère des Finances donnent à penser que l'écart de production était déjà devenu marginalement positif au début de 2005 (ministère des Finances, 2006). D'après ce ministère, la croissance de la production potentielle s'est sensiblement accélérée depuis le début des années 2000, passant de 1.5 % environ à plus de 4 % en 2005.
5. La fourchette s'est inscrite sur une pente légèrement descendante jusqu'au début de cette année, avant de se stabiliser de part et d'autre d'un taux d'inflation de 3 %, avec une marge de tolérance de ± 1 %.
6. L'activité du secteur de la construction a été stimulée par le fait que les ménages ont voulu achever leurs travaux de rénovation et d'extension avant les relèvements prévus de la TVA.
7. La poursuite de l'augmentation tendancielle des dépenses des administrations publiques sur la base du SEC95 s'observe également dans les comptes du ministère des Finances établis sur la base des règlements effectifs ajustés, couramment utilisés pour évaluer l'évolution des budgets. Voir annexe A1.2.
8. Il semblerait que la forte augmentation du produit des taxes sur le carburant diesel en 2005 ait été due à un accroissement prononcé de la fréquentation des stations-service tchèques par des transporteurs routiers internationaux à la suite de l'entrée de la République tchèque dans l'UE.
9. Le cadre de dépenses à moyen terme a été établi en 2004. Il stipule que le gouvernement doit présenter chaque année au parlement des objectifs de déficit et des plafonds de dépenses pour les trois années à venir, en ce qui concerne le budget de l'État et sept fonds extrabudgétaires. Ces objectifs et plafonds sont traités de la même manière que le budget de l'État. En particulier, s'ils ne sont pas approuvés par le parlement, le gouvernement doit les réviser. Les plafonds de dépenses globaux ont un caractère obligatoire.
10. D'après les estimations hautes de l'OCDE concernant l'augmentation des dépenses de santé, celles-ci s'accroîtraient de l'équivalent de 7 points de PIB. Si l'on ajoute à cela l'augmentation des dépenses au titre des retraites telle qu'elle est estimée dans le programme de convergence, l'augmentation totale serait de 12 points. Sur 45 ans, cela représente une augmentation annuelle moyenne des dépenses d'environ 0.25 point de PIB d'ici à 2050. Il va de soi que l'augmentation des dépenses sera sans doute très variable au cours de la période considérée du fait de la variation du rythme du vieillissement.
11. Un autre fonds servant à gérer le produit des privatisations (l'Organisme foncier) sera lui aussi supprimé, en 2009. Par ailleurs, l'Agence tchèque de consolidation devrait être dissoute en 2007. Cette agence a notamment été utilisée pour gérer les créances irrécouvrables issues de la crise bancaire de la fin des années 90. Les plus importants des fonds d'État qui subsisteront seront le fonds pour les infrastructures de transport (SFDI), l'agence d'intervention agricole (SZIF) et le fonds pour le logement (SFRB). Le démantèlement du Fonds pour la propriété de l'État se traduira notamment par le transfert d'un grand nombre des garanties environnementales au ministère des

- Finances. Ces garanties, généralement consenties lors de la privatisation d'industries lourdes et de mines, donnent aux entreprises le droit de faire appel à l'aide de l'État pour des opérations de dépollution.
12. Le décret de 2005 stipulait que les fonds de réserve ne pouvaient être utilisés que pour des dépenses d'investissement enregistrées avant la fin de 2004, que la moitié des réserves utilisées au cours de l'année devaient être restituées aux fonds à la fin de l'année (moyennant quelques dérogations importantes) et que l'état des réserves devait être déclaré chaque trimestre. Il n'y a pas de décret analogue pour 2006.
 13. À la fin de 2006, les effectifs du ministère des Finances auront été réduits de 17 % par rapport au début de 2005.
 14. Notamment, un projet de PPP de 2002, destiné à offrir des services d'accès à l'Internet à des établissements scolaires, n'a pas abouti et une tentative de financement de la construction d'une section de l'autoroute D47 (entre Lipník nad Bečvou et la Pologne) dans le cadre d'un PPP s'est soldée par un échec en 2003.
 15. D'après un calcul des ressources potentielles de main-d'œuvre effectué par l'OCDE, le taux de chômage pourrait être ramené à 5 % et les taux d'activité de chaque cohorte pourraient être amenés au troisième rang de la zone OCDE (OCDE, 2003).
 16. Toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 10 points du taux d'emploi accroîtra le PIB par habitant dans les mêmes proportions. Étant donné que le PIB par habitant de la République tchèque équivaut à environ 75 % de la moyenne de l'UE, 40 % de l'écart pourrait être comblé par des augmentations des taux d'emploi. Il convient cependant de souligner qu'il s'agit là d'une estimation haute de la contribution potentielle des taux d'emploi à la réduction de l'écart. De plus, l'augmentation s'étendrait sans doute sur une longue période car il faudrait du temps pour mettre au point des politiques publiques capables de maximiser le taux d'emploi et pour permettre aux marchés du travail de réagir aux nouvelles structures d'incitation.
 17. L'important coin fiscal sur le travail a aussi favorisé un pseudo emploi indépendant, c'est-à-dire l'embauche de travailleurs sur des contrats de travail indépendant plutôt que sur des contrats normaux de salarié. Les autorités ont essayé de limiter ce phénomène en imposant des conditions rigoureuses au recours aux contrats de travail indépendant. Les statistiques concernant le coin fiscal s'appuient sur les estimations les plus récentes de l'OCDE relatives au coin fiscal dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2005a, tableau II.5). Pour les ménages ayant des enfants à charge, les allocations familiales et les avantages fiscaux réduisent le coin fiscal. Par exemple, pour un couple ayant deux enfants, le coin fiscal se situe entre 30 et 40 % suivant le revenu.
 18. Une approche « anglo-saxonne » du droit signifie que la loi est fondée sur le principe de « ce qui n'est pas interdit est autorisé ». Pour l'approche « napoléonienne », le principe est « ce qui n'est pas autorisé est interdit ».
 19. Depuis le relèvement intervenu en janvier, le salaire minimum mensuel est de 7 570 couronnes, et il passera à 7 955 couronnes en juillet. Il représentera alors environ 40 % du salaire moyen. D'après les données dont dispose l'OCDE, le salaire minimum ne représentait que 22 % du salaire médian à la fin des années 90, mais déjà 37 % de celui-ci en 2004.
 20. On trouvera des comparaisons des derniers résultats de l'enquête PISA dans OCDE (2005).
 21. Ces chiffres figurent dans OCDE (2005). Les comparaisons internationales effectuées dans les statistiques de l'OCDE sous-estiment le nombre de personnes ayant fait des études supérieures en République tchèque parce que certains types de cours non diplômants, relativement courants dans le système tchèque, ne sont pas pris en compte dans les comparaisons internationales. Cela étant, il est largement admis que ces personnes sont relativement peu nombreuses par comparaison avec les autres pays de l'OCDE.
 22. Par exemple, une société britannique, *Control Risks*, conclut dans son rapport de 2006 sur les conditions d'investissement dans différents pays que la corruption et la bureaucratie demeurent problématiques en République tchèque.
 23. Les modifications apportées en juillet 2005 au code de procédure civile et au code du commerce sont les suivantes :
 - introduction de formulaires normalisés pour les recours ;
 - réduction à 10 jours du délai applicable aux décisions relatives aux immatriculations, puis à 5 jours en juillet 2006 ;
 - si le tribunal ne respecte pas le délai, l'immatriculation de l'entreprise est réputée approuvée ;

- le contrôle judiciaire de l'immatriculation a été allégé ;
 - en janvier 2007, le registre du commerce sera officiellement accessible sur le web.
24. L'indice de perception de la corruption de *Transparency International* est l'indicateur le plus largement cité. Il se fonde sur des enquêtes annuelles réalisées auprès des chefs d'entreprise d'un grand nombre de pays développés et en développement. Les réponses à ces enquêtes sont évidemment influencées non seulement par l'expérience individuelle, mais aussi par l'attention portée à la corruption dans les médias.
25. La République tchèque s'est engagée à Kyoto à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport à leur niveau de 1990 sur la période 2008-12. Dès 2003, les émissions de GES avaient été réduites de 25 % et les autorités (ministère de l'Environnement, 2005) prévoient que, d'ici 10 ans, elles seront comprises dans les limites fixées à Kyoto, même dans l'hypothèse d'une rapide croissance économique et de politiques inchangées.
26. Les objectifs à moyen terme sont énoncés dans le *Programme national pour une gestion efficace de l'énergie et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et secondaires*, publié au milieu de 2005. Ce document s'inspire des stratégies générales en matière de politique énergétique et environnementale adoptées par le gouvernement en 2004.
27. La nouvelle loi sur les sources d'énergie renouvelables est entrée en vigueur en août 2005 et met en œuvre la Directive 2001/77/CE de l'UE. Dans le système de prime écologique, les producteurs vendent l'électricité sur le marché ouvert mais reçoivent un complément sous la forme d'une prime, dont le montant est fixé chaque année par l'Office de réglementation énergétique. La prime est fonction du prix du marché et l'intention est de tenir compte non seulement des aspects environnementaux mais aussi du risque additionnel de ce dispositif par rapport au tarif de reprise fixe. Outre une révision du système de subventions, la loi rend obligatoire la certification/confirmation de l'origine de l'électricité. Elle modifie aussi les prix de l'énergie « verte » : le prix de l'énergie solaire doublera ; en revanche, le prix de l'énergie éolienne diminuera.

Bibliographie

- Agence internationale de l'énergie (AIE) (2005), *Energy Policies of IEA Countries, Czech Republic, 2005*, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2005), *Fiscal Reform in the EU 8*, Washington.
- CNB (2006), *Rapport d'inflation*, janvier 2006.
- Fonds monétaire international (FMI) (2005), *Article IV Consultation with the Czech Republic*, Washington.
- Gouvernement tchèque (2005), *Programme de convergence de la République tchèque*, novembre.
- Gouvernement tchèque (2005), *Stratégie de croissance économique*, Prague.
- Ministère de l'environnement (2005), *The National Programme on Reduction of Impacts of Climate Change in the Czech Republic*, OCDE, Paris.
- Ministère des finances (2006), *Prévisions macroéconomiques, République tchèque*, janvier 2006, Prague.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Rapport annuel sur les développements de la politique de la concurrence en République tchèque – 2004*, document interne de l'OCDE.
- OCDE (2005d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *Examen environnemental de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Projecting OECD health and long-term care expenditures: What are the main drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 477, OCDE, Paris.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

On trouvera dans le tableau ci-dessous un examen des mesures prises suivant les recommandations faites dans les précédentes *Études*. Les recommandations qui sont nouvelles dans la présente *Études* sont indiquées dans le chapitre correspondant.

| Recommandations passées | Mesures prises et évaluation |
|--|---|
| Assurer La Viabilité Budgétaire | |
| Pratiques budgétaires | |
| <p>Dans le cadre de dépenses à moyen terme, 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.</p> <p>Intégrer davantage les fonds extrabudgétaires dans les procédures budgétaires générales.</p> | <p>Les plafonds de dépenses ont été relevés depuis la première mise en place du cadre pour des raisons <i>ad hoc</i>.</p> <p>Par suite de la privatisation de <i>Cesky Telecom</i> au printemps 2005, le Fonds pour la propriété de l'État a été fermé et certains autres fonds extrabudgétaires le seront également. Il reste néanmoins certains comptes importants hors budget.</p> |
| <i>Autres mesures sans lien avec les recommandations</i> | |
| Réforme des dépenses publiques: pensions (examen approfondi dans l'Étude de 2004 et dans la présente Étude) | |
| <p>Faire en sorte que la réforme des pensions se traduise par des économies budgétaires.</p> | <p>En 2005, cinq propositions de réforme (émanant chacune d'un des grands partis politiques) ont été élaborées par un groupe de travail <i>ad hoc</i> sur les pensions.</p> |
| Réforme des dépenses publiques : secteur de la santé (examen approfondi dans l'Étude de 2003) | |
| <p>Lancer le processus de réforme des soins de santé; il ne faut pas tarder si l'on veut que la réforme aide à faire face à la demande accrue liée au vieillissement (voir plus loin les recommandations détaillées).</p> <p>Les objectifs généraux de la réforme devraient être les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préciser et définir de façon plus restrictive les services de santé universels et permettre au marché privé des services complémentaires de se développer. • Faire jouer un plus grand rôle aux frais payés par les utilisateurs dans l'ensemble du système de santé. • Renforcer le suivi de la production et de la qualité des services de santé. • Chercher à améliorer l'efficacité par une plus grande coopération horizontale et verticale entre fournisseurs de soins de santé. • Mettre davantage l'accent sur les mesures préventives, telles que les programmes de sensibilisation du public aux questions relatives au mode de vie et à la santé. | <p>Des programmes de réforme des soins de santé ont été établis par les ministres successifs de la santé ces quelques dernières années, mais aucun n'a été suivi jusqu'au bout.</p> |

| Recommandations passées | Mesures prises et évaluation |
|---|--|
| Réforme des dépenses publiques : autres mesures sans lien avec les recommandations | |
| | Des réductions d'effectifs dans les ministères ont permis des économies, mais beaucoup moins que prévu au départ. Un nouveau cadre législatif concernant les partenariats public-privé a été mis en place en 2006 afin de développer cette forme de financement. La forte augmentation des aides aux familles (voir plus loin) prévue pour 2007 ne fera qu'aggraver les problèmes en ce qui concerne la réalisation des objectifs en matière de déficit. |
| Le marché du travail : Améliorer l'efficacité et la base de qualifications | |
| Imposition du travail | |
| Centrer l'effort sur la réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux, en particulier à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires. | En janvier 2006, les deux taux les plus bas de l'impôt sur le revenu ont été ramenés à 12 et 19 pour cent et les tranches ont été élargies (voir annexe 1.A3). |
| Prendre de nouvelles mesures de nivellement du traitement fiscal entre l'emploi salarié et le travail indépendant afin de réduire la fraude fiscale. | Les autorités continuent de lutter contre le pseudo-travail indépendant en interdisant les contrats de travail indépendant. Les allègements d'impôt sur le revenu des personnes physiques (voir plus haut) devraient cependant aider dans ce domaine. |
| Régimes de protection sociale et autres transferts | |
| Les plans de renforcement des incitations à la recherche d'emploi dans le système de protection sociale sont de bonnes initiatives et les autorités ne devraient pas hésiter à les mettre en œuvre. | Le système prévu de prime à la recherche d'emploi sera mis en place et les prestations liées à l'exercice d'une activité seront augmentées à compter de janvier 2007. |
| Améliorer le système de prestations de maladie. | Des dispositifs nouveaux et améliorés d'indemnisation en cas de maladie rendent l'employeur responsable du paiement des deux premières semaines de prestations en échange d'une réduction de la cotisation patronale de sécurité sociale. |
| Politiques actives du marché du travail | |
| Il faut évaluer les programmes de façon plus systématique et mettre davantage l'accent, d'une manière générale, sur les dispositifs d'activation. | Une évaluation de la politique active du marché du travail a été réalisée dans le cadre des activités de surveillance entreprises en vertu du Programme opérationnel sur le développement des ressources humaines, mis en œuvre en liaison avec l'UE. |
| Envisager la mise en place de systèmes de placement privés. | Aucune mesure prise. |
| Législation en matière de protection de l'emploi | |
| Alléger la réglementation en matière de licenciements pour les titulaires de contrats permanents afin de réduire les incitations à recourir abusivement à des contrats de travail d'autres types et, de manière plus générale, améliorer l'efficacité du marché du travail. | Un nouveau code du travail a été adopté par la chambre basse du parlement au début de 2006. Ce code, s'il est mis en œuvre, permettra d'élargir le champ des contrats de travail car il s'inscrit dans une optique anglo-saxonne et non dans une optique napoléonienne du droit (voir corps du texte). Des dispositions spécifiques du code concernent notamment les comptes de temps de travail. Néanmoins, un assouplissement des règles de licenciement pour les contrats permanents est encore requis. |
| Éducation (examen approfondi dans la présente Étude) | |
| Renforcer l'évaluation comparative des résultats dans l'enseignement primaire et secondaire. | Aucune mesure prise. |
| Envisager l'introduction de droits de scolarité dans l'enseignement supérieur. | Aucune mesure prise. |
| Immigration (examen approfondi dans l'Étude de 2004) | |
| Adopter une approche à plus long terme de l'immigration, par exemple en facilitant l'obtention du statut de résident permanent et de la nationalité afin d'améliorer l'intégration. | En 2005, la durée pendant laquelle les étrangers doivent avoir le statut de résidents avant de pouvoir solliciter le statut de résidents permanents a été ramenée de 10 à 5 ans et c'est maintenant la norme pour les pays européens. |
| Suivre et ajuster le projet pilote d'immigration fondée sur un système de points (« Sélection des travailleurs étrangers qualifiés ») en vue d'étendre le dispositif. | Le dispositif a été étendu et il faut s'en féliciter. Depuis janvier 2006, il est possible de postuler en ligne. En juillet 2005, deux nouveaux pays cibles ont été ajoutés au projet pilote (la Serbie et le Monténégro et le Canada) et en janvier 2006, l'Ukraine a aussi été incluse. Le nombre d'entrants est désormais passé à 386. |

| Recommandations passées | Mesures prises et évaluation |
|---|---|
| Rendre moins contraignante la politique d'octroi de permis de travail, par exemple en définissant les descriptions de postes de façon moins étroite en assouplissant les règles d'obtention de permis pour les résidents étrangers. | En février 2006, les révisions du « Concept d'intégration des étrangers » ont été approuvées par le gouvernement (mais elles doivent encore être soumises au processus parlementaire). Ces révisions modifient les règles en matière de prolongement des permis de travail et introduisent une « période de protection » pour les immigrants. |
| Développer l'aide à l'intégration (en particulier pour les cours de langue) afin de couvrir les migrants « pour raisons économiques ». | Le concept révisé d'intégration des étrangers jette aussi les bases de l'établissement de cours d'introduction pour les immigrants et d'une formation linguistique systématique pour les étrangers. Les détails du nouveau système seront examinés ces deux prochaines années. Des connaissances linguistiques suffisantes (reconnues par un test) seront une condition préalable à l'octroi d'un permis de résident permanent. |
| Poursuivre les efforts afin d'améliorer les statistiques de l'immigration. | Aucune mesure. <i>Autres mesures sans lien avec les recommandations :</i> D'importantes réductions de dépenses au titre des installations d'accueil des réfugiés sont en cours face à la diminution spectaculaire du nombre de demandeurs d'asile. |
| Questions relatives aux Tziganes | |
| Faciliter l'accès des Tziganes aux écoles maternelles afin de compléter la loi de 2004 qui supprime les « écoles spéciales » pour les enfants tziganes. | Aucune mesure prise. |
| Développer le recours à des assistants d'enseignement spécialisés. Envisager d'offrir des bourses aux étudiants socialement défavorisés dans l'enseignement tertiaire, en complément du programme d'aide aux élèves de l'enseignement secondaire. | Aucune mesure prise. Un soutien financier supplémentaire a été introduit pour les étudiants venant de familles ayant un revenu inférieur à 110 % du minimum de subsistance. |
| Étudier les moyens d'améliorer l'information sur les Tziganes afin d'aider à prendre des décisions compte tenu des sensibilités. | En janvier 2006, le Conseil gouvernemental chargé de la question de Tziganes a annoncé des plans pour un système de suivi anonyme. En juillet 2005, le ministère du Travail et des Affaires sociales a demandé que soit réalisée une analyse des localités et communautés tziganes ainsi que des capacités des organisations travaillant dans le domaine. Cette analyse sera achevée fin juillet 2006. Le principal objectif est d'améliorer les informations sur les problèmes des Tziganes, en particulier sur leur niveau de pauvreté. Les résultats de l'analyse seront utilisés pour mettre au point des programmes utilisant les fonds disponibles au titre des allocations budgétaires de l'UE pour 2007-13. |
| Améliorer l'environnement des entreprises | |
| L'environnement juridique des entreprises | |
| Priorité devrait être donnée à la réforme du droit de la faillite. Il est nécessaire de faciliter encore l'enregistrement des entreprises. | Une nouvelle législation sur la faillite a été adoptée au début de 2006. Des modifications ont été apportées à la législation en 2005 qui devraient accélérer l'enregistrement des entreprises. Un projet de création d'un service central d'enregistrement est en cours depuis la fin de 2004 et un nouveau système d'information sur les licences commerciales a été mis en place. |
| Imposition générale et aide ciblée aux entreprises | |
| Réduire davantage que prévu l'impôt sur les sociétés, plutôt que de privilégier les autres formes de dépenses fiscales en faveur des entreprises. | En 2006, la dernière d'une série prévue de réductions de l'impôt sur les sociétés a ramené le taux de 26 à 24 %. Le taux de l'impôt sur les sociétés reste cependant relativement élevé en comparaison de certains pays voisins. Cependant, les taux d'imposition effectifs ont été réduits par plusieurs mesures, en particulier les taux d'amortissement plus élevés des actifs. |
| Il faudrait examiner d'un œil critique l'efficacité des aides financières ciblées par rapport à leur coût. | Aucune mesure prise. |
| Questions relatives à la concurrence | |
| Sur le marché des télécommunications, les responsables de la réglementation doivent s'engager davantage à renforcer la concurrence. En particulier, le dégroupage de la boucle locale se généralise. | L'autorité chargée de la concurrence suit de près les niveaux de concurrence dans les industries de réseau. L'opérateur de télécommunications en place <i>Cesky Telecom</i> , notamment, s'est vu infliger une amende dans deux affaires d'abus de position dominante. |

| Recommandations passées | Mesures prises et évaluation |
|---|--|
| <p>Il faut maintenir la vigilance à l'égard des tendances monopolistiques sur le marché de l'électricité.</p> <p>Dans le secteur du gaz, l'impact de la loi sur l'énergie de 2004 devrait être suivi afin de prendre de nouvelles mesures si le niveau de la concurrence continue de baisser.</p> | |
| Environnement (examen approfondi dans l'étude de 2004) | |
| Changement climatique | |
| <p>Utiliser les signaux du marché pour évaluer les programmes nationaux de lutte contre la pollution, en particulier le prix des droits d'émission de l'UE (lorsqu'il sera fixé).</p> | <p>Une nouvelle loi sur les énergies renouvelables a été adoptée en 2005, qui prévoit un programme sur 15 ans dans le cadre duquel les producteurs peuvent choisir entre des prix de reprise fixes et un système de « primes écologiques ». Il faut faire attention lorsqu'on établit les prix de reprise fixes afin d'éviter de mettre en œuvre des subventions qui vont à l'encontre du but recherché.</p> |
| <p>Instaurer un droit d'accise sur le charbon et les autres combustibles fossiles dans les secteurs qui ne sont pas couverts par le système d'échange de droits d'émissions de l'UE.</p> | <p>Un projet de réforme des écotaxes, s'il est adopté, permettra une taxation plus cohérente de l'énergie, notamment une imposition plus lourde de l'électricité produite à partir de la lignite, de l'antracite et du coke.</p> |
| <p>Revoir à la baisse les programmes de promotion des sources d'énergie renouvelables de façon que leur surcoût (lié à l'investissement que représentent les nouvelles centrales moins polluantes) corresponde à la valeur des externalités liées à la diminution de la pollution atmosphérique et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Une possibilité serait de mettre en place un système d'enchères inversées.</p> | <p>La loi sur les énergies renouvelables implique une réduction sensible des programmes de promotion des sources renouvelables.</p> |
| Pollution atmosphérique | |
| <p>Recourir davantage aux redevances d'émission pour réduire la pollution atmosphérique.</p> | <p>Aucune mesure prise.</p> |
| <p>Étendre aux véhicules de tourisme la taxe annuelle différenciée en fonction des caractéristiques d'émission des véhicules commerciaux.</p> | <p>Aucune mesure prise.</p> |
| <p>Exploiter les données collectées à l'aide des systèmes de contrôle installés dans les camions afin de calculer l'imposition en fonction de l'utilisation ainsi que du type du véhicule.</p> | <p>Aucune mesure prise.</p> |
| <p>Envisager la mise en place d'un péage routier dans les grandes villes.</p> | <p>Aucune mesure prise.</p> |

ANNEXE 1.A2

Résultats budgétaires des années passées

Comme indiqué dans le graphique 1.3, il est possible de procéder à des ajustements du déficit des administrations publiques dans l'optique SEC95 afin d'en faciliter l'interprétation. Les chiffres non corrigés et corrigés sont indiqués dans le tableau ci-dessous. Les principaux postes d'ajustement concernent les garanties publiques.

Tableau 1.A2.1. Résultats budgétaires selon différentes approches de la comptabilité des administrations publiques

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| SCE 95 | | | | | |
| Déficit (-)/excédent public (+) (millions CZK) | -137 036 | -166 787 | -170 558 | -79 869 | -76 695 |
| (% PIB) | -5.9 | -6.8 | -6.6 | -2.9 | -2.6 |
| Dépenses publiques (% PIB) | 45 | 46.7 | 47.3 | 44.3 | 43.7 |
| Recettes publiques (% PIB) | 38.7 | 39.9 | 40.7 | 41.4 | 41.1 |
| SCE ajusté 95 | | | | | |
| Déficit (-)/excédent public (+) (millions CZK) | -121 136 | -163 545 | -162 186 | -60 434 | -44 131 |
| (% PIB) | -5.2 | -6.7 | -6.3 | -2.2 | -1.5 |
| Dépenses publiques (% PIB) | 43.7 | 46.8 | 46.9 | 43.6 | 42.6 |
| Recettes publiques (% PIB) | 38.6 | 39.9 | 40.7 | 41.4 | 41.1 |
| GFS 1986 | | | | | |
| Déficit (-)/excédent public (+) (millions CZK) | -48 783 | -11 471 | -127 673 | -90 743 | 754 805 |
| (% PIB) | -2.1 | -0.5 | -4.9 | -3.3 | 0.0 |
| Dépenses publiques, y compris la capacité de financement (% PIB) | 41.5 | 43.7 | 44.3 | 42.3 | 43.3 |
| Recettes publiques, y compris les remboursements (% PIB) | 39.4 | 43.3 | 39.3 | 39.0 | 43.3 |
| GFS 1986 (ajusté) | | | | | |
| Déficit (-)/excédent public (+), à l'exclusion de la capacité de financement (millions CZK) | -107 628 | -153 082 | -128 728 | -97 740 | -97 856 |
| (% PIB) | -4.6 | -6.3 | -5.0 | -3.6 | -3.3 |
| Dépenses publiques, à l'exclusion de la capacité de financement (% PIB) | 41.4 | 43.3 | 43.1 | 42.2 | 42.7 |
| Recettes publiques, à l'exclusion des remboursements (% PIB) | 36.8 | 37.0 | 38.1 | 38.6 | 39.4 |
| PIB, y compris FISIM | 2 337 541 | 2 442 172 | 2 581 258 | 2 790 326 | 2 956 125 |

Notes : Les dernières données sur les comptes nationaux base SCE 95 (déficit, recettes et dépenses des administrations publiques et PIB) ont été publiées par Eurostat en avril 2006.

Les changements les plus importants à opérer pour passer aux séries sur la base du SCS 95 ajusté sont les suivants (les rubriques budgétaires d'Eurostat entre parenthèses) : garanties publiques (D.99), intérêt de la dette imputée (voir garanties - D.99), leasing financier concernant les avions Gripen (P.21), intérêts relatifs aux avions Gripen (D.41) et renoncement de la dette (D.99).

Les données GFS 1986 ont été fournies par le ministère des Finances en avril 2006 et sont des chiffres préliminaires.

Les autorités tchèques et les analystes du secteur privé utilisent souvent une version corrigée des comptes des Statistiques de finances publiques 1986 du FMI pour évaluer les résultats budgétaires (voir la dernière section du tableau ci-dessous). L'image générale des résultats budgétaires est la même que dans les comptes SEC95 : les déficits obtenus en 2004 et 2005 représentent une nette amélioration mais les dépenses en proportion du PIB conservent une tendance générale à la hausse.

ANNEXE 1.A3

Le budget de l'État pour 2006

Le budget 2006 de l'État prévoit des dépenses de 958.8 milliards de couronnes, en hausse de 3.8 % par rapport à 2005, et un déficit estimatif de 74.4 milliards de couronnes, soit 2.4 % du PIB. Pour 2005, le déficit de l'État est actuellement estimé à 56.4 milliards de couronnes, soit 1.9 % du PIB. Il faut toutefois tenir compte des paiements spéciaux au titre des pertes du compte extrabudgétaire de la CKA et de transferts nets aux fonds de réserve si l'on veut que la comparaison soit valable¹.

Mesures fiscales ayant un impact sur les recettes en 2006

Imposition du revenu des personnes physiques. En janvier 2006, les taux pour les deux tranches inférieures de l'impôt sur le revenu ont été ramenés de 15 % à 12 % et de 20 % à 19 %, et les tranches ont été élargies. Toutes les déductions fiscales ont été remplacées par des crédits d'impôt (voir tableau ci-dessous). Par ailleurs, le pourcentage de recettes que les petites entreprises et les travailleurs indépendants peuvent déduire automatiquement comme coûts a été accru². Le ministère des Finances estime que le coût total de ces mesures en termes de manque à gagner de recettes sera de 0.7 % du PIB en 2006. Bon nombre de ces réformes ont été introduites dans le cadre d'une modification de la loi relative à l'impôt sur le revenu (entrant en vigueur au début de 2006). Cette modification entraînera aussi de nouvelles mesures pour 2007.

Imposition des sociétés. La série d'allègements fiscaux prévue par loi et mise en œuvre à partir de 2004 s'est terminée par une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, qui a été ramené de 26 % à 24 % en 2006. Les recettes de 2006 se ressentiront cependant des effets

Tableau 1.A3.1. Remplacement des déductions fiscales par des crédits d'impôt

| | Déduction d'impôt (année 2005) | Crédit d'impôt |
|---------------------------------------|------------------------------------|----------------|
| Contribuable | 38.0 | 7.2 |
| Enfant | Déjà converti en un crédit d'impôt | 6.0 |
| Enfant handicapé | Déjà converti en un crédit d'impôt | 12.0 |
| Pour le conjoint (<i>dépendant</i>) | 21.7 | 4.2 |
| Conjoint handicapé | 43.4 | 8.4 |
| Pension d'invalidité partielle | 7.1 | 1.5 |
| Pension d'invalidité complète | 14.3 | 3.0 |
| Invalidité | 50.0 | 9.6 |
| Étudiant | 11.4 | 2.4 |

des allègements de l'année précédente (taux ramené de 28 à 26 %) en raison du décalage entre les bénéficiaires effectifs et leur imposition.

Fiscalité indirecte. Les majorations du droit d'accise sur le tabac qui font partie des augmentations prévues conformément aux directives de l'UE auront lieu en avril 2006 et en janvier 2007. En 2005 et au début de 2006, certains services sont passés du taux de TVA de base au taux réduit (par exemple les services liés aux loisirs et au sport) et certains ont été exonérés de TVA (les écoles de langues, par exemple). Le coût estimé de ces modifications de la TVA s'établit à un milliard de couronnes pour 2006.

Mesures ayant un impact sur les dépenses en 2006

Hausses de salaires dans le secteur public et majorations de pensions supérieures au taux d'inflation. Le ministère des Finances a d'abord proposé un relèvement de 2.5 % des salaires dans le secteur public, mais une augmentation de 5 % a été finalement accordée. Le gouvernement a aussi décidé d'augmenter les pensions de 4.9 % au titre de l'engagement qu'il avait pris de porter les pensions à 40 % du salaire moyen. La hausse minimum requise des pensions pour 2006 était de 3 % (c'est-à-dire l'augmentation des prix à la consommation de l'année précédente (1.7 %) plus un tiers de la progression réelle des salaires de l'année précédente (1.2 %).

Augmentation des paiements d'indemnités. Le minimum de subsistance a augmenté de 2.2 % en janvier 2006 et cela a des répercussions sur un large éventail de prestations sociales (allocation pour enfant à charge, allocation parentale, aide sociale, allocation logement, par exemple). En avril 2006, une prime ponctuelle versée à la naissance de chaque enfant a été doublée pour s'établir à 17 500 couronnes (52 500 couronnes pour des jumeaux et 78 500 couronnes pour des triplés) – le coût estimé de cette mesure s'élevant à environ 1 milliard de couronnes. Une nouvelle allocation ponctuelle pour les familles ayant des enfants qui entrent en première année de l'école primaire sera créée en juin 2006.

Augmentation des paiements à la compagnie d'assurance maladie VZP garantie par l'État. En février 2006, des changements ont été apportés à la base d'évaluation des paiements financés sur le budget de l'État pour les personnes dont l'assurance maladie est payée par l'État (environ 5.8 millions de personnes) aux compagnies d'assurance maladie. Cette mesure devrait alourdir les dépenses budgétaires de l'État de 2.3 milliards de couronnes par an (depuis le 1^{er} février 2006).

Les dépenses en 2007 augmenteront forcément du fait d'un certain nombre de hausses prévues des indemnités payées au titre de la sécurité sociale et de la protection sociale, souvent au profit des familles. Le parlement a approuvé notamment un doublement de l'allocation parentale (prestation versée aux parents d'enfants de 1 à 4 ans) à partir de janvier 2007. L'allocation versée pour un ménage ayant un enfant, par exemple, sera de 7 300 couronnes par mois (l'équivalent d'environ 40 % du salaire moyen). On estime que cette mesure alourdira les dépenses de 12 milliards de couronnes en 2007 (environ ½ point de PIB).

Notes

1. Avec le règlement prévu des pertes passées de la CKA à l'aide d'un programme spécial d'obligations publiques, 30 milliards de couronnes devraient s'ajouter aux dépenses en 2005 et 10 milliards en 2006. Les transferts aux fonds de réserve en 2005 se sont élevés au total à 48.5 milliards de couronnes et les retraits à 22.6 milliards, soit une ponction de 25.9 milliards sur le

budget de l'État. La comparaison des dépenses et des recettes (mais non du déficit) est aussi affectée par les transferts entre les chapitres du budget de l'État par suite de la création d'un fond de garantie public. En 2005, l'ajustement à ce titre réduit à la fois les dépenses et les recettes de 21.9 milliards de couronnes.

2. En 2005, le pourcentage de recettes qui peut être déduit comme coûts a été porté à 80 % pour les agriculteurs, à 60 % pour les artisans et à 40-50 % pour les autres entreprises. Auparavant, les agriculteurs ne pouvaient déduire que 50 % et toutes les autres catégories de travailleurs indépendants 25 %.

ANNEXE 1.A4

Thèmes traités dans les Études précédentes

2004

- Chapitre 1: *Situation et enjeux économiques*
- Chapitre 2: *Politique budgétaire et réforme des dépenses publiques*
- Chapitre 3: *Comment entrer dans la zone euro dans de bonnes conditions*
- Chapitre 4: *Améliorer la politique à l'égard des entreprises*
- Chapitre 5: *Améliorer le redéploiement de la main-d'œuvre*
- Chapitre 6: *Politique en matière d'immigration : comment faire face aux besoins engendrés par le vieillissement de la population active ?*
- Chapitre 7: *Le développement durable en République tchèque*

2003

- Chapitre 1: *Évolution économique récente*
- Chapitre 2: *Politique macroéconomique*
- Chapitre 3: *Assurer la viabilité budgétaire de soins de santé de qualité élevée*
- Chapitre 4: *Politiques structurelles et performance économique*

2001

- Chapitre 1: *Évolution économique récente*
- Chapitre 2: *Politiques macroéconomiques*
- Chapitre 3: *Effizienz et viabilité des dépenses publiques : comment faire mieux ?*
- Chapitre 4: *Progrès des réformes structurelles*

2000

- Chapitre 1: *Évolution économique récente et perspectives*
- Chapitre 2: *Gestion macroéconomique*
- Chapitre 3: *Progrès de la réforme structurelle*
- Chapitre 4: *Le système fiscal*

1998

- Chapitre 1: *Évolution récente et perspectives*
- Chapitre 2: *Politique macroéconomique*
- Chapitre 3: *Poursuite de l'effort de transition*
- Chapitre 4: *Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*

Note : Seules les cinq dernières Études sont indiquées ; la première Étude sur la République tchèque a été publiée en 1996.

Chapitre 2

Assurer la viabilité budgétaire : évaluation des propositions récentes de réforme des retraites

La République tchèque se trouvera confrontée à l'un des problèmes démographiques les plus aigus dans la zone de l'OCDE, et faire en sorte que le système public de retraite résiste à la forte augmentation des cohortes de personnes âgées est essentiel à long terme pour la stabilité budgétaire et la protection sociale. On examinera dans ce chapitre cinq propositions de réforme des retraites formulées à la fin de 2005, le but étant de faciliter la prise de décision finale. Ces propositions couvrent un large éventail de formules : une modification uniquement paramétrique du système actuel de répartition, des solutions combinant la répartition et un deuxième pilier (à cotisations définies), une pension de retraite uniforme et un système de comptes virtuels. On s'appuiera sur les modèles de simulation de l'OCDE pour comparer ces propositions sous les aspects suivants : viabilité budgétaire, filet de sécurité, incitation à la retraite anticipée, diversification au profit d'une couverture privée, simplicité et lien entre pension de retraite et revenu d'activité.

En 2005, cinq propositions de réforme des retraites ont été élaborées par les experts des principaux partis politiques dans le cadre d'un groupe de travail spécial¹. Ces propositions, radicalement différentes, couvrent les principaux types de systèmes de retraite et de réformes que connaissent ou qu'ont connus les pays de l'OCDE. Elles offrent donc aux responsables un large éventail de solutions à partir desquelles ils pourront prendre leur décision finale. Une équipe exécutive, rassemblant des économistes de la banque centrale et des ministères, a assuré la coordination et l'expertise technique pour ces travaux. Cela a beaucoup contribué à ce que les propositions soient détaillées dans des conditions comparables et sur la base d'hypothèses préalablement convenues, par exemple pour l'évolution économique et démographique. L'équipe exécutive a publié en juin 2005 un rapport sur le régime actuel et les cinq propositions². Peu après, il y a eu une tentative d'accord sur la réforme entre les partis politiques, mais cette tentative a échoué, ce qui reporte en fait la décision finale après les élections de juin.

On examinera dans ce chapitre les cinq propositions afin de faciliter la prise de décision finale. L'analyse portera surtout sur les systèmes de retraite qui seront en place une fois mises en œuvre les réformes prévues dans les propositions. Elle fera donc abstraction de certains aspects importants, en particulier les conséquences budgétaires durant la période de transition et la répartition intergénérationnelle des revenus. Toutefois, ces aspects sont traités en détail dans le rapport de l'équipe exécutive. On commencera par comparer dans ses grandes lignes le système actuel de retraite à ceux d'autres pays. Puis on comparera sous leurs divers angles les propositions de réforme. Enfin, on récapitulera les points forts et les points faibles des propositions en recommandant quelques possibilités d'amélioration (voir l'encadré 2.1).

Encadré 2.1. **Recommandations concernant les dernières propositions de réforme des retraites**

Par rapport à la plupart des pays de l'OCDE qui ont entrepris une réforme fondamentale de leur système de retraite, la République tchèque part d'une situation relativement solide. De plus, il serait facile de rendre plus performantes la plupart des propositions de réforme au regard d'un ensemble de critères objectifs. Les aménagements nécessaires ne compromettraient pas en fait la philosophie de base des différentes propositions.

Sur le plan de la **viabilité budgétaire**, les propositions pourraient être renforcées :

- en introduisant une procédure automatique d'ajustement des pensions services (« indexation »), au lieu de maintenir la solution discrétionnaire actuelle préconisée actuellement dans toutes les propositions ;
- l'indexation uniquement sur la hausse des prix, comme le prévoit la réforme consistant à créer un régime à cotisations définies par démembrement du système de répartition, pourrait également être adoptée dans les autres propositions. Malgré tout, étant donné le rattrapage prévisible de l'économie tchèque du point de vue du PIB par habitant, une phase transitoire d'indexation à la fois sur l'inflation et sur la hausse des salaires pourrait être justifiée pour éviter les pressions qui pourraient s'exercer dans le sens d'un ajustement du système de retraite en partie via le processus de réforme ;

Encadré 2.1. **Recommandations concernant les dernières propositions de réforme des retraites** (suite)

- dans la proposition de réforme paramétrique, il faudrait revoir le démarrage retardé du relèvement de l'âge de la retraite en raison du coût qui en résultera durant la phase transitoire de la réforme ;
- il faudrait éviter une caractéristique de certaines des propositions, à savoir des subventions croisées permanentes au moyen d'autres prélèvements pour financer le système de retraite.

La proposition de pension de retraite uniforme ne règle pas correctement la question du **filet de sécurité**. Une pension de base plus élevée, de l'ordre de 35 % du salaire moyen, permettrait encore d'améliorer la situation budgétaire par rapport au système actuel, mais se traduirait par un filet de sécurité bien plus satisfaisant pour les titulaires de bas revenus ou pour les travailleurs à carrière discontinue.

On pourrait remédier aux **mécanismes d'incitation** relativement faibles dans le cas de la réforme paramétrique et de la création d'un régime à cotisations définies par démembrement du système de répartition en modifiant les ajustements pour retraite anticipée et pour retraite tardive. On pourrait aussi améliorer la proposition de régime à cotisations définies par démembrement en mettant fin progressivement, comme dans les autres propositions, aux différences d'âge de la retraite pour les femmes.

Néanmoins, certaines caractéristiques des systèmes de retraite proposés sont inhérentes à leur conception, en particulier le degré de **diversification de la couverture retraite**, le niveau de **simplicité** et, surtout, l'étroitesse du **lien entre la pension de retraite et le revenu antérieur**.

Le traitement fiscal des pensions n'a pas été couvert par le groupe de travail en 2005. Cette question doit, cependant, être traitée, en particulier le système de subventions et de déductions fiscales accordées sur les contributions volontaires aux fonds de pension privés. La réforme doit tenir compte des données internationales de plus en plus nombreuses montrant que les incitations fiscales sont souvent coûteuses et inefficaces dans la promotion de l'épargne. La décision finale sur la réforme des pensions doit aussi prendre en compte les conséquences pour le régime de protection sociale ainsi que la cohérence des systèmes de prestations avec les pensions.

Principales caractéristiques du système de retraite actuel

Le système public de retraite est actuellement financé par répartition, ce qui veut dire que les cotisations actuelles des travailleurs financent les pensions actuelles de retraite. Les cotisations de retraite atteignent actuellement au total 28 % du salaire, dont 6.5 points sont à la charge des salariés et 21.5 points à la charge de l'employeur (voir l'annexe 2.1). Ce pourcentage compte parmi les plus élevés dans les pays de l'OCDE : seules la Hongrie, l'Italie et la Slovaquie percevaient en 2004 une plus forte cotisation pour la retraite (OCDE, 2005a).

L'âge de la retraite est actuellement relevé progressivement de 60 à 63 ans pour les hommes et de 53-57 ans à 59-63 ans pour les femmes, dont l'âge de la retraite est fonction du nombre d'enfants. Ce relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à retraite s'achèvera en 2013. Puisqu'il faudra prévenir à l'avance les intéressés des mesures de relèvement de l'âge de la retraite, de façon qu'ils puissent planifier leur départ à la retraite, une décision devra prochainement être prise sur la politique à appliquer après 2013. C'est l'une des principales raisons de l'ouverture du débat récent sur la réforme des retraites.

Le système public de retraite comporte plusieurs éléments. Le plus important est le régime lié au revenu d'activité. Il a un caractère redistributif, puisque la base de calcul de la pension est égale à 100 % pour la première tranche du salaire, puis à 30 % pour la tranche suivante et à 10 % pour la dernière tranche (voir l'annexe 2.1). De plus, une faible pension de base, d'un montant uniforme, est versée à tous les individus qui remplissent les conditions requises ; elle représente environ 8 % du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie. Le système d'aide sociale fait fonction de filet de sécurité grâce à une allocation versée sous condition de ressources (l'« allocation minimum d'existence »).

Les pensions servies sont ajustées chaque année pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie, mais avec une certaine latitude en ce qui concerne le taux d'ajustement. Les droits totaux à retraite (pension de base, plus pension liée au revenu d'activité) doivent être augmentés au moins à hauteur de la hausse des prix plus un tiers de la croissance moyenne des salaires réels. Mais, en fait, l'ajustement est généralement supérieur au minimum imposé.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques aide indirectement les personnes âgées par le biais d'un fort abattement pour les revenus provenant de pensions de retraite : cet abattement est environ égal au quadruple de l'abattement normal (annexe 2.1). En fait, les retraités dont le revenu est inférieur à 80 % du salaire moyen ne paient pas d'impôt sur le revenu. Les personnes âgées se trouvent ainsi exonérées, sauf si elles ont des revenus substantiels provenant de pensions volontaires de retraite ou d'autres sources. De plus, même si le retraité est imposable, il est imposé à un taux inférieur à celui applicable aux revenus du travail. Le résultat est que les retraités paient beaucoup moins d'impôts que les travailleurs à revenu égal.

La constitution d'une pension volontaire privée (« troisième pilier ») est aidée via une combinaison d'abondements par l'État et d'allègements d'impôts sur les cotisations salariales et patronales. Le système est très complexe, mais revient pour l'essentiel à une aide de l'État pour les premières 18 000 CSK de cotisations volontaires (ce qui équivaut à environ 8 % du salaire moyen). Le coût fiscal net de l'épargne retraite volontaire est de 40 % de la cotisation, soit la proportion la plus élevée dans la zone de l'OCDE, de l'ordre du double de la moyenne ; l'abondement intervient pour beaucoup dans ce coût (Yoo et de Serres, 2004, graphique 2). Toutefois, les salariés ne tirent pas pleinement parti de cet avantage fiscal. Malgré le large champ d'application, la cotisation moyenne est faible ; selon un rapport de la Banque mondiale, le taux moyen de cotisation est de 2.5 % du salaire brut de l'individu.

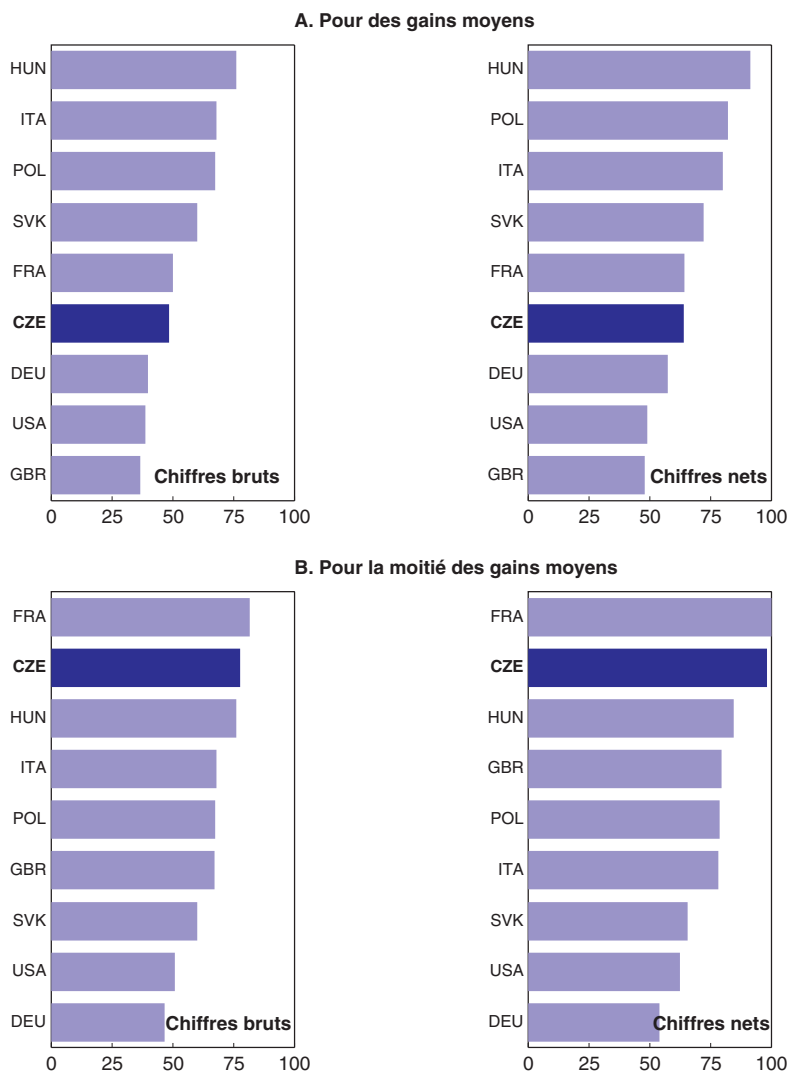
Le système actuel dans une optique internationale

Le graphique 2.1 compare la pension à attendre en République tchèque et dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE. La partie gauche fait apparaître le taux brut de remplacement : il s'agit simplement de la valeur des droits à pension de retraite par rapport au revenu d'activité de l'individu (les calculs sont commentés brièvement dans l'encadré 2.2 et en détail dans OCDE, 2005b.) La partie supérieure illustre la situation du salarié percevant chaque année le salaire moyen dans l'ensemble de l'économie.

Le taux brut de remplacement pour le salarié percevant le salaire moyen dans le cadre des paramètres et règles régissant actuellement le système de retraite est légèrement inférieur à 50 % en République tchèque. C'est au-dessous de la moyenne

Graphique 2.1. **Taux de remplacement pour la pension de retraite : comparaison internationale¹**

Pourcentage



1. Le taux de remplacement brut/net est le rapport entre la pension brute/nette et les gains bruts/nets. Les gains moyens correspondent aux gains d'un ouvrier moyen à plein temps.

Source : OCDE, modèles des retraites.

pour les 30 pays de l'OCDE, qui s'établit à 58 %, mais à peu près le même niveau qu'en France. Toutefois, le taux de remplacement est plus élevé dans les trois autres pays du groupe de Visegrad ; il varie entre 60 % pour la Slovaquie et 75 % pour la Hongrie.

Dans le cas des bas salariés – en l'occurrence les salariés qui perçoivent chaque année la moitié du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie – la République tchèque assure un taux de remplacement de 78 %. Ce taux est plus élevé que dans tous les autres pays illustrés dans le graphique, mais il ne dépasse guère le taux moyen de remplacement dans la zone de l'OCDE pour les bas salariés, qui est de 74 %. Ce qui est frappant dans ce graphique, c'est le très faible niveau en Allemagne et aux États-Unis.

Encadré 2.2. **Que calculent les modèles de l'OCDE consacrés aux retraites ?**

Les modèles de l'OCDE consacrés aux retraites sont « microéconomiques » : ils calculent de façon théorique la pension de retraite qu'un individu percevrait compte tenu des paramètres et règles du système de retraite et des prévisions d'espérance de vie.

Il faut souligner que le modèle s'attache à l'économie à *long terme* du système de retraite. Les réformes paramétriques (notamment par relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite) sont généralement graduelles et les nouveaux systèmes sont introduits lentement (les individus d'un certain âge peuvent rester dans l'ancien système ou opter pour le nouveau). Les simulations font abstraction de ces mécanismes transitoires et ne prennent donc pas en compte l'impact redistributif des réformes entre les générations. On peut considérer qu'elles décrivent la problématique de la retraite pour la génération actuelle de jeunes qui sont sur le point d'entrer sur le marché du travail et pour les générations suivantes.

Voici quelles sont les principales hypothèses :

- On suppose que l'individu commence à travailler à 20 ans et conserve un emploi jusqu'à l'âge normal de la retraite, censé être de 65 ans dans les réformes et de 63 ans (pour les hommes) dans le scénario de référence.
- Croissance des salaires en termes réels : 2 % par an.
- Le salaire de l'individu augmente parallèlement à la moyenne pour l'ensemble de l'économie.
- La masse salariale en termes réels s'accroît de 1.6 % par an.
- Hausse des prix : 2.5 % par an.
- Rendement réel des régimes à cotisations définies après charges administratives : 3.5 % par an.
- Taux d'actualisation : 2 % par an.
- Taux de mortalité : projections 2040.

Enfin, les simulations ne couvrent pas les cotisations volontaires de retraite et il n'est donc pas tenu compte des aides que l'État accorde aux retraites du « troisième pilier » par voie d'allègements fiscaux

Les taux nets de remplacement, qui apparaissent dans la partie droite du graphique 2.1, tiennent compte des impôts et cotisations acquittés durant la période d'activité et durant la période de service de la pension de retraite. Ils représentent le rapport entre les droits à pension de retraite, nets d'impôts, et le revenu d'activité, net d'impôts et de cotisations. Les taux nets de remplacement sont presque toujours supérieurs aux taux bruts, parce que des avantages spéciaux sont consentis aux personnes âgées au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, que cet impôt est généralement progressif et que les retraités ne paient pas habituellement de cotisations de sécurité sociale, ou seulement de faibles cotisations.

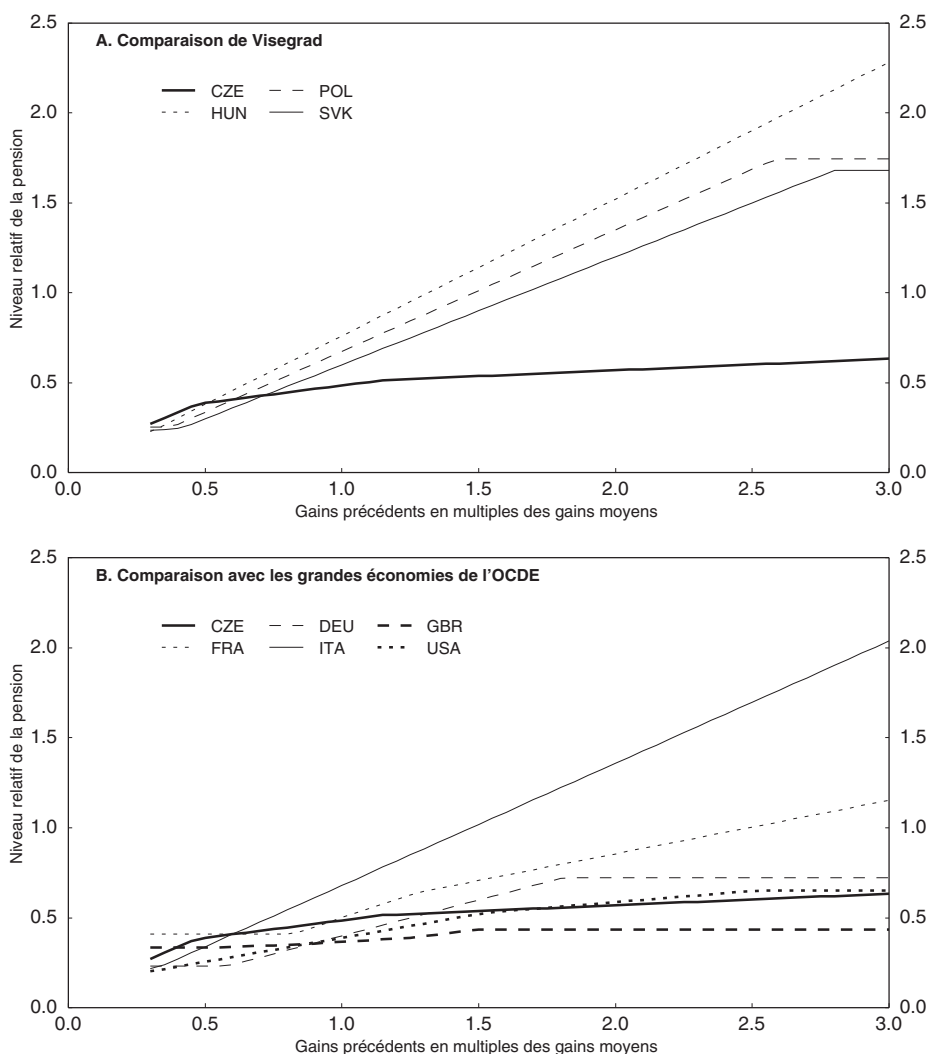
Le taux net de remplacement pour le salarié percevant le salaire moyen est de 64 % en République tchèque, contre 70 % en moyenne pour les 30 pays de l'OCDE. Pour le bas salarié, le taux net de remplacement en République tchèque est proche de 100 %, contre un peu moins de 90 % dans l'ensemble de la zone de l'OCDE.

Si l'on compare les taux de remplacement à différents niveaux de salaire, on constate des différences fondamentales d'un pays à l'autre du point de vue de la philosophie de base de leur système de retraite. Les systèmes de revenu pour la retraite ont deux objectifs centraux : le premier est un objectif d'adéquation sociale : il s'agit de garantir que toutes les

personnes âgées aient un niveau de vie minimum. Le deuxième, plus ambitieux, est un objectif d'assurance : il s'agit de garantir que les retraités aient un certain niveau de vie par rapport à celui qu'ils avaient lorsqu'ils travaillaient, ce qui se traduit par un certain taux de remplacement. Le graphique 2.2 illustre comment les pays de l'OCDE mettent plus ou moins l'accent sur ces deux objectifs des systèmes de retraite. L'axe vertical fait apparaître le niveau relatif de la pension de retraite, c'est-à-dire les droits à pension comparés au salaire moyen pour l'ensemble de l'économie. L'axe horizontal situe les individus à différents niveaux de salaire par rapport à la moyenne pour l'ensemble de l'économie.

Pour le profil des droits à pension de retraite par rapport au revenu d'activité, la situation est très différente en République tchèque et dans les autres pays du groupe de Visegrad. En Hongrie, en Pologne et en Slovaquie, il y a un lien très étroit entre le revenu d'activité et le revenu futur pour la retraite. Du fait de la combinaison d'une pension de base et d'une formule dégressive pour le régime lié au revenu antérieur, le lien est moins étroit en République tchèque entre le revenu d'activité et les droits à pension.

Graphique 2.2. **Niveau relatif de la pension de retraite : comparaison internationale¹**



1. Pension de retraite individuelle divisée par les gains de l'ouvrier moyen dans l'ensemble de l'économie.

Source : OCDE, modèle des retraites.

En privilégiant l'adéquation sociale par rapport à l'assurance, le système de retraite tchèque se traduit par un profil pension/revenu d'activité qui est similaire à celui observé au Royaume-Uni et aux États-Unis, par exemple. L'élément d'assurance est plus marqué en Italie et dans les autres pays du groupe de Visegrad. La France se situe en position intermédiaire, alors que les résultats pour l'Allemagne sont proches de ceux constatés pour la République tchèque.

Principales caractéristiques des cinq propositions de réforme

Les cinq propositions élaborées par les principaux partis politiques couvrent un large éventail de formules de réforme correspondant aux types essentiels de système de retraite pratiqués dans la zone de l'OCDE (tableau 2.1). Ces cinq propositions peuvent être résumées comme suit :

- Comptes virtuels (Parti social-démocrate tchèque, CSSD). Les retraites restent financées par l'État selon une formule de répartition. Mais les droits à pension sont calculés différemment par rapport au modèle « traditionnel » à prestations définies. Avec les comptes virtuels, les cotisations enregistrées sont assorties d'un taux d'intérêt virtuel qui est fonction des variables macroéconomiques. À la retraite, le capital virtuel accumulé sur chaque compte est converti en une rente calculée selon une formule faisant intervenir l'espérance de vie au moment de la retraite.
- Régime à cotisations définies créé par « démembrement » (Union chrétienne démocrate – Parti populaire tchécoslovaque, KDU-CSL). On conserve le système de retraite à prestations définies, mais 8 points de pourcentage de la cotisation de retraite peuvent être transférés à un régime privé à cotisations définies, avec réduction des prestations publiques. Pour la pension du régime à cotisations définies, la valeur de la pension dépend des cotisations versées et du revenu des placements. À la retraite, le capital accumulé (cotisations et revenu du placement) est converti en rente.
- Réforme paramétrique (Parti communiste de Bohême et Moravie, KSCM). Les paramètres et règles du système actuel sont modifiés légèrement et progressivement.
- Pension de retraite uniforme (Parti civique démocrate, ODS). La pension serait uniformément égale à 20 % du revenu antérieur, sans possibilité de retraite anticipée ou de retraite tardive.
- Régime à cotisations définies par « adjonction » (Union de la liberté – Union démocratique). La pension à prestations définies est maintenue (avec quelques modifications paramétriques), mais 3 points de pourcentage de la cotisation normale de 28 % peuvent être transférés à un régime à cotisations définies si l'intéressé verse à ce régime une cotisation supplémentaire de 6 % (d'où une cotisation totale de 34 %).

En ce qui concerne les **cotisations** au système de retraite, trois propositions conservent le même taux normal de cotisation qu'actuellement (28 % du salaire) ou comportent un taux légèrement plus élevé par réaffectation d'une partie des cotisations d'assurance-chômage (tableau 2.1, colonne 2). Seule la réforme paramétrique détaille le relèvement du taux de cotisation à long terme et la proposition de pension à taux uniforme se singularise par une baisse du taux de cotisation à 20 %. Deux propositions font appel à des recettes supplémentaires pour le financement des retraites. La proposition de régime à cotisations définies créé par démembrement prévoit d'affecter à cet effet une partie des recettes de TVA et la réforme paramétrique utilise pour ce faire les droits d'accise. Des

Tableau 2.1. Principales caractéristiques des cinq propositions de réforme des retraites

| Régime | Cotisation et financement supplémentaires | Âge de la retraite | Calcul des prestations | Réévaluation | Indexation | Disposition concernant la retraite anticipée et la retraite tardive |
|--|---|--|--|--|---|--|
| 0. Régime actuel | Cotisation de 2 % des salaires | Des relèvements à 63 ans pour les hommes et à 59-63 ans pour les femmes sont prévus d'ici à 2013 | Pension de base plus prestations définies, avec une formule progressive | Salaires moyens | Prix plus ou moins un tiers de la croissance réelle des gains moyens | Réduction de 3.6 % des gains pris en compte pour le calcul de la pension par année de préretraite ; augmentation de 6 % par an par année de retraite tardive |
| 1. Comptes virtuels | Cotisation de 29.6 %, les 1.6 % supplémentaires allant à des cotisations sur une caisse de chômage | Nouveau relèvement jusqu'à 65 ans pour tous | Comptes virtuels | Croissance de la masse salariale | Prix plus ou moins la moitié de la croissance réelle des gains moyens | Retraite jusqu'à trois ans avant l'âge légal. Pension calculée sur une base actuarielle |
| 2. Cotisation définie par démembrement | Cotisation de 28 % des salaires plus 2 % supplémentaires pour les générations de transition choisissant les cotisations définies Financement supplémentaire tiré des recettes de la TVA | Nouveau relèvement jusqu'à 65 ans, sauf pour les femmes qui ont eu des enfants | Modification des prestations définies. 8 % des salaires pour les cotisations définies. | Gains moyens sur la partie concernant les prestations définies | Prix | Comme dans le régime actuel pour la partie concernant les prestations définies |
| 3. Réforme paramétrique | Cotisation de 29.6 % (comme dans la proposition sur les comptes virtuels) Augmentation de 3 % des cotisations à compter de 2040 et de 0.9 % supplémentaire à compter de 2060 Financement supplémentaire grâce à 10 % réservés sur les droits d'assise | Nouveau relèvement à compter de 2030 jusqu'à 65 ans pour tous | Sur la base plus prestations définies, avec une formule progressive | Gains moyens | Prix plus au moins un tiers de la croissance réelle des gains moyens | Comme dans le régime actuel |
| 4. Taux uniforme | 20 % des salaires | Augmentation continue jusqu'à 65 ans et au-delà (pour atteindre au total 71 ans) | 20 % des salaires moyens bruts | Gains moyens | Gains moyens | Pas de disposition pour la préretraite |
| 5. Cotisations définies par adjonction | 28 % des salaires, plus une cotisation supplémentaire de 6 % pour ceux qui choisissent les cotisations définies | Relèvement portant jusqu'à 67 ans | Modification des prestations définies, 9 % des gains pour les cotisations définies | Gains moyens sur la partie concernant les prestations définies | Gains moyens pour les cotisations définies. Régime actuel pour les prestations définies | Comme dans le système actuel, mise à part que la réduction des prestations est portée à 6 % par an pour la préretraite |

Source : Gouvernement tchèque (2005).

cotisations supplémentaires sont nécessaires dans les deux propositions comportant un régime à cotisations définies lorsque l'individu opte pour le régime à cotisations définies.

Toutes les propositions se traduisent par un relèvement de l'âge de la retraite, mais à des taux sensiblement différents. Par ailleurs, l'âge de la retraite est différent à long terme (tableau 2.2). C'est avec les propositions de régime à cotisations définies créé par démembrement ou par adjonction que le relèvement est le plus rapide, l'âge de la retraite pour les hommes, par exemple, étant porté à 65 ans en 2024. Avec les comptes virtuels et la pension uniforme, l'âge de la retraite pour les hommes n'atteint 65 ans qu'en 2030. C'est

Tableau 2.2. **Relèvement de l'âge de la retraite au-delà de 2013 avec les cinq propositions¹**

| | Année au cours de laquelle l'âge de la retraite atteindra 65 ans | | | | | | D'autres relèvements au-delà de 65 ans ? |
|---------------------------------------|--|----------------------|------------------|--------------------|-------------------------|----------------------------|--|
| | Hommes | Femmes (sans enfant) | Femme (1 enfant) | Femmes (2 enfants) | Femmes (3 ou 4 enfants) | Femmes (5 enfants et plus) | |
| Comptes virtuels | 2030 | 2033 | 2034 | 2035 | 2039 | 2043 | Aucun |
| Cotisations définies par démembrement | 2024 | 2027 | Jamais | Jamais | Jamais | Jamais | Aucun |
| Réforme paramétrique | 2040 | 2043 | 2047 | 2051 | 2055 | 2059 | Aucun |
| Taux uniforme | 2030 | 2030 | 2031 | 2035 | 2039 | 2043 | Oui, jusqu'à 71 ans en 2100 |
| Cotisations définies par adjonction | 2024 | 2027 | 2031 | 2035 | 2039 | 2043 | Oui, jusqu'à 67 ans |

Source : Gouvernement tchèque (2005), *Rapport final de l'équipe exécutive sur la réforme des pensions*.

avec la réforme paramétrique que le relèvement est le plus lent, puisque (en dehors de ce qui est déjà prévu) il ne commence qu'en 2030 et qu'il faut attendre 2040 pour que l'âge de la retraite atteigne 65 ans dans le cas des hommes. Avec le régime à cotisations définies par adjonction et avec la pension uniforme, l'âge de la retraite est reporté au-delà de 65 ans ; dans le premier cas, il atteint 67 ans et dans le deuxième cas un relèvement continu est proposé.

Quatre des cinq propositions de réforme suppriment progressivement la dimension de politique familiale du système de retraite en mettant fin à l'âge différent de la retraite pour les femmes en fonction du nombre d'enfants. Toutefois, le régime à cotisations définies créé par démembrement du système de répartition maintient cette différence et applique des taux plus faibles de cotisation à l'élément à prestations définies en fonction du nombre d'enfants.

La progression moyenne des salaires sert de référence à la **réévaluation** des cotisations antérieures pour le calcul des pensions dans les trois propositions de réforme qui conservent une pension à prestations définies (comme dans le système actuel). Avec les comptes virtuels, la réévaluation est en fait égale à la progression de la masse salariale totale. On dégage ainsi de subtiles économies, puisque, la population d'âge actif étant appelée à diminuer, la masse salariale devrait progresser à un rythme plus lent que le salaire moyen pour l'ensemble de l'économie (on suppose dans le modèle que, vu la baisse de la population active, la masse salariale augmentera de 0.4 point de moins que le salaire moyen).

La politique actuelle d'**indexation** des retraites publiques est maintenue dans deux propositions, la réforme paramétrique et l'adjonction d'un régime à cotisations définies. Avec les comptes virtuels, l'indexation est plus favorable, alors qu'avec la création d'un régime à cotisations définies par démembrement du système de répartition, des économies sont réalisées en indexant les pensions uniquement sur la hausse des prix. Dans la formule d'adjonction d'un régime à cotisations définies, l'élément à cotisations définies est indexé sur le salaire moyen et l'élément public à prestations définies est indexé de la même manière qu'actuellement. Avec les deux réformes comportant un élément à cotisations définies, la pension de retraite à cotisations définies est calculée en la différenciant selon le sexe. Mais on peut se demander si cela n'est pas contraire aux règles d'égalité de traitement de l'UE.

La proposition de pension uniforme ne contient aucune disposition pour la retraite anticipée ou la retraite tardive. Mais avec les quatre autres propositions, la **retraite**

anticipée est possible avec réduction permanente de la pension. Dans le régime à cotisations définies créé par adjonction, la décote pour retraite anticipée serait augmentée. Sinon, aucun changement n'est proposé par rapport au système actuel.

Résultats des simulations pour les cinq propositions

Les taux implicites de remplacement visés sont très différents

Le taux implicite de remplacement visé est très différent avec les cinq propositions. Trois d'entre elles augmenteraient sensiblement les prestations de la retraite obligatoire dans le cas du salarié percevant le salaire moyen, une n'apporterait pratiquement aucune modification et la dernière se traduirait par une nette baisse. Le tableau 2.3 illustre les taux de remplacement avec les cinq propositions pour les salariés à bas revenu, à revenu moyen et à haut revenu.

- Le taux brut de remplacement pour le salarié percevant le salaire moyen resterait de l'ordre de 50 % avec la réforme paramétrique. La proposition de comptes virtuels et les deux propositions comportant un élément à cotisations définies feraient passer le taux de remplacement visé de 65 à 70 %. Ce serait nettement plus que la moyenne pour les 30 pays de l'OCDE (58 %).
- Pour les salariés à bas revenu, percevant la moitié du salaire moyen pour l'ensemble de l'économie, le taux de remplacement serait identique ou supérieur à celui en vigueur actuellement avec la réforme paramétrique ou avec les réformes comportant un élément à cotisations définies. Mais il serait plus faible avec les comptes virtuels ou avec la pension uniforme, en étant inférieur à la moyenne OCDE de 74 %.
- Pour une rémunération deux fois supérieure au salaire moyen dans l'ensemble de l'économie – c'est-à-dire pour les salariés à haut revenu – les taux de remplacement seraient nettement supérieurs à ceux du système actuel dans trois des propositions, les comptes virtuels et les deux régimes à élément à cotisations définies. Les niveaux proposés, de 55 à 65 %, dépassent la moyenne de l'OCDE, légèrement inférieure à 50 %.

Les cinq propositions, sauf la réforme paramétrique, s'écartent sensiblement du principe du lien entre la pension et le revenu d'activité qui caractérise le système actuel de retraite. C'est ce que montre bien le graphique 2.3, qui met en regard le niveau relatif de la pension et le revenu d'activité. Les comptes virtuels se traduiraient par un lien très étroit entre la pension et le revenu d'activité, comme c'est le cas en Italie et en Pologne par exemple (graphique 2.2). Les deux propositions comportant un élément à cotisations définies atténueraient également la progressivité de la pension par rapport au système de retraite actuel. La pension uniforme donnerait un résultat inverse.

Tableau 2.3. **Taux de remplacement brut et net**

| | Taux de remplacement brut (%) en multiple des gains moyens | | | Taux de remplacement net (%) en multiple des gains moyens | | |
|---------------------------------------|---|----|----|--|----|----|
| | 0.5 | 1 | 2 | 0.5 | 1 | 2 |
| Régime actuel | 78 | 49 | 29 | 98 | 64 | 40 |
| Comptes virtuels | 65 | 65 | 65 | 82 | 86 | 85 |
| Cotisations définies par démembrement | 90 | 67 | 55 | 113 | 88 | 73 |
| Réforme paramétrique | 81 | 50 | 30 | 101 | 66 | 41 |
| Taux uniforme | 40 | 20 | 10 | 50 | 26 | 14 |
| Cotisations définies par adjonction | 80 | 71 | 64 | 100 | 93 | 85 |

Source : Modèle des retraites de l'OCDE.

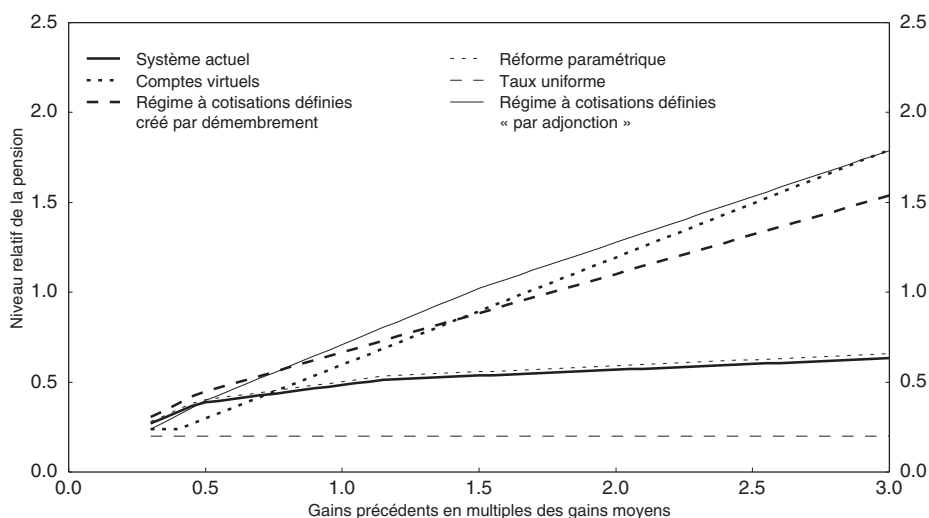
Le dimensionnement des cinq systèmes proposés

Les cinq propositions de réforme aboutiront à long terme à des systèmes obligatoires de retraite très différents du point de vue de leur dimensionnement, comme le montre le profil des droits à pension du graphique 2.3. Les réformes créant un lien plus étroit entre les cotisations et le revenu d'activité donneront des systèmes obligatoires de retraite de bien plus grande dimension, se doublant d'une promesse de pension plus avantageuse.

Pour mesurer au niveau microéconomique la dimension d'un système de retraite, on peut se fonder sur le « patrimoine retraite moyen ». Cet indicateur est plus complet que les taux de remplacement et les niveaux relatifs de la pension de retraite qu'on évoqués précédemment. En effet, l'indicateur de patrimoine retraite prend en compte l'espérance de vie, l'âge de la retraite et l'indexation des pensions. Ces facteurs déterminent la durée du service de la pension et l'évolution dans le temps de la valeur de la pension. Le patrimoine retraite est calculé comme suit : le flux de droits à pension pendant la retraite est converti en une valeur actualisée (mesurée au moment de la retraite), qui représente le stock de patrimoine retraite. Pour les calculs, on applique les techniques actuarielles classiques. Le patrimoine retraite est déterminé à différents niveaux de revenu, de 30 à 300 % de la moyenne pour l'ensemble de l'économie. Puis, à partir de la base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, ces résultats permettent d'obtenir le patrimoine retraite moyen total, que l'on pondère en fonction de la proportion de la population active pour les différents niveaux de revenu. Le patrimoine retraite moyen est exprimé en multiple du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie. Le patrimoine retraite total moyen indique l'ampleur des ressources que la population d'âge actif devra transférer aux retraités. Le patrimoine retraite moyen public illustre l'ampleur du transfert budgétaire.

Si l'on compare le patrimoine retraite moyen, on constate de fortes disparités entre les cinq propositions de réforme des retraites (graphique 2.4). C'est le système avec adjonction

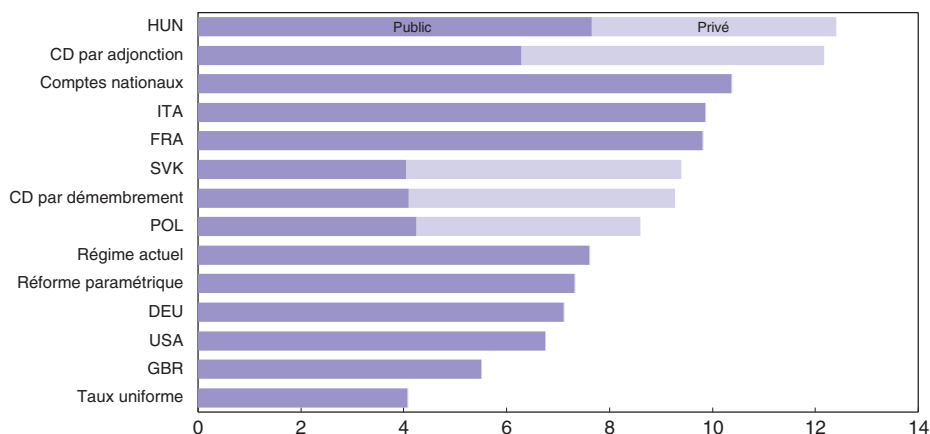
Graphique 2.3. **Niveau relatif de la pension pour les cinq propositions de réforme des retraites¹**



1. Pension individuelle divisée par les gains de l'ouvrier moyen dans l'ensemble de l'économie.

Source : OCDE, modèles des retraites.

Graphique 2.4. **Le patrimoine retraite moyen, par personne, exprimé en multiple du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie¹**



1. Moyenne pour les femmes et les hommes. Les calculs n'incluant que le revenu des pensions prévues par la loi, les contributions volontaires aux pensions privées ne sont pas prises en compte. Le revenu provenant des pensions privées est pris en compte, par exemple, lorsque l'élément « second pilier » est obligatoire.

Source : OCDE, modèles des retraites.

d'un élément à cotisations définies qui aurait la plus grande dimension, avec un patrimoine retraite moyen par personne équivalent à 12 fois le salaire moyen dans l'ensemble de l'économie. Toutefois, la moitié environ de ce patrimoine retraite serait entre les mains d'organismes du secteur privé.

Du point de vue des pensions de retraite publiques, c'est le régime à comptes virtuels qui aurait de loin la plus grande dimension, avec un patrimoine retraite moyen par personne équivalant à dix fois environ le salaire moyen dans l'ensemble de l'économie. Cela donne un système public de retraite d'une taille similaire à celle observée en France et en Italie. Par comparaison, le patrimoine retraite avec la réforme paramétrique serait de l'ordre de 7 fois le salaire moyen, résultat similaire à celui pour l'Allemagne et les États-Unis. Les promesses de retraite des régimes publics avec la proposition de création d'un régime à cotisations définies par démembrement du système de répartition et avec la proposition de pension uniforme seraient relativement faibles dans une perspective internationale.

Incitation à une retraite anticipée

On admet généralement que l'incitation financière à prendre sa retraite à un certain âge qui résulte du système de retraite a un impact sur le comportement du retraité potentiel (Gruber et Wise, 1999 et 2004). Inverser la tendance à une retraite plus précoce, alors même que l'espérance de vie est généralement en hausse, contribuerait largement à limiter la charge que représente le vieillissement de la population. C'est pourquoi, dans la plupart des pays de l'OCDE, l'une des grandes priorités est de repousser l'âge effectif de la retraite (OCDE, 2006). Même si l'on peut se montrer sceptique à l'égard des effets de mesures incitatives sur les comportements, il reste fondamentalement injuste que, par exemple, une personne prenant une retraite anticipée tire plus d'avantages du système de retraite qu'un travailleur qui a une carrière plus longue. Dès lors, l'impact que peut avoir sur les droits à pension un départ anticipé en retraite ou un départ à l'âge normal est un élément important pour la conception d'un système de retraite.

L'incitation financière à prendre sa retraite dépend de deux variables. La première est le lien entre le revenu lorsqu'on cesse son activité (pension de retraite) et le revenu lorsqu'on travaille (salaire). Cette variable, c'est bien entendu tout simplement le taux de remplacement. Mais, contrairement à la façon dont on procède pour l'incitation au travail dans le cas des prestations de chômage, par exemple, il faut prendre en compte également le lien entre le salaire et les cotisations, d'une part, et les droits à pension d'autre part. C'est ce que fait un deuxième indicateur : la variation du patrimoine retraite en cas de poursuite de l'activité. Le patrimoine retraite – la valeur actualisée ou le stock lié au flux de pensions servies – a été défini plus haut. La variation du patrimoine retraite en cas de poursuite de l'activité peut être considérée comme un impôt implicite sur le travail ou une subvention implicite.

Le tableau 2.4 illustre ces indicateurs d'incitation à une retraite anticipée. Les deux premières colonnes indiquent le taux brut de remplacement en cas de retraite à 62 et à 65 ans. Avec la proposition de pension uniforme, la retraite ne peut pas être liquidée avant l'âge normal. Avec la réforme paramétrique, le taux de remplacement dépasserait légèrement 40 % à 62 ans. Pour les trois autres propositions – comptes virtuels et formules à cotisations définies – le taux de remplacement à l'âge où une retraite anticipée peut être prise varie entre 50 et 55 %. À l'âge « normal » de la retraite (65 ans), le taux de remplacement varie entre plus des deux tiers avec les deux propositions comportant un élément à cotisations définies et juste 20 % dans la proposition de pension uniforme.

La dernière colonne montre comment le taux de remplacement à différents âges influe sur le patrimoine retraite. Prenons d'abord l'exemple de la proposition de comptes virtuels. Travailler entre 62 et 65 ans augmente le taux de remplacement, qui passe de 50 à près de 60 %. Mais, en fait, le patrimoine retraite diminue, parce que pour obtenir le taux de remplacement de 60 % à partir de 65 ans, il faut renoncer à 50 % du salaire par an entre 62 et 65 ans. La perte de patrimoine retraite en cas de poursuite de l'activité durant les trois ans est égale à 40 % d'un salaire annuel, ce qui représente un impôt implicite supplémentaire de 13 % par an pour les travailleurs qui ont entre 62 et 65 ans. Le fait que les comptes virtuels de retraite soient ceux qui incitent le moins à la poursuite d'une activité va à l'encontre de ce que l'on pourrait penser. Les pensions calculées sur la base de comptes virtuels sont équitables du point de vue actuariel, ne ce sens que la valeur actualisée des cotisations sur la durée de vie est égale à la valeur

Tableau 2.4. Indicateurs des incitations à la préretraite

| | Taux brut de remplacement par âge de départ à la retraite (%) | | Modification du patrimoine-retraite (%) |
|---------------------------------------|---|--------|---|
| | 62 ans | 65 ans | |
| Comptes virtuels | 50.0 | 59.8 | -39.9 |
| Cotisations définies par démembrement | 55.0 | 66.7 | -29.1 |
| Réforme paramétrique | 40.8 | 50.4 | -9.0 |
| Taux uniforme | 0.0 | 20.0 | 0.0 |
| Cotisations définies par adjonction | 51.9 | 71.1 | +69.1 |

Note : Le taux brut de remplacement équivaut au rapport de la pension brute et des gains bruts. La modification du patrimoine des pensions est indiquée par rapport aux gains d'une année.

Source : OCDE, modèle des retraites.

actualisée des prestations sur la durée de vie, à condition que le taux d'intérêt virtuel et le taux d'actualisation utilisés pour le calcul des droits à pension soient égaux au taux d'intérêt sur les obligations d'État à long terme³. Cependant, cela implique qu'elles ne sont pas neutres du point de vue actuariel, c'est-à-dire que la rente constituée n'est pas la même si on prend sa retraite aujourd'hui ou à l'avenir. En effet, le calcul actuariel part naturellement de l'hypothèse que l'individu a survécu jusqu'à l'âge de la retraite. Or, pour qu'il y ait neutralité actuarielle, une personne de 62 ans qui choisit entre cesser son activité maintenant ou attendre 63 ans doit se voir proposer une compensation actuarielle supplémentaire pour couvrir le risque de décès dans l'année⁴. Si l'on considère le résultat contre-intuitif, c'est parce qu'il est facile de faire une confusion entre ces concepts actuariels distincts.

Avec la réforme paramétrique, le taux de remplacement est lui aussi supérieur de 10 points à 65 ans par rapport à 62 ans, mais ce gain doit se calculer sur une base plus faible. Par conséquent, la perte de patrimoine retraite en cas de retraite anticipée dès le moment où elle est possible est plus faible qu'avec la proposition de comptes virtuels. Il subsiste néanmoins une contre-incitation marginale à travailler entre 62 et 65 ans. En effet, l'ajustement de la pension en cas de retraite anticipée est légèrement inférieur à l'équivalent actuariel qui, selon les modèles de l'OCDE, est de l'ordre de 7.5 % (voir à ce sujet Queisser et Whitehouse, 2006).

La proposition de pension uniforme est neutre quant à l'âge de départ à la retraite, parce que cela n'a pas d'impact sur la pension. Enfin, l'incitation à la poursuite de l'activité – mesurée par la variation du patrimoine retraite – est la plus forte avec la proposition consistant à ajouter au système de répartition un élément à cotisations définies. Cela tient à la fois à l'élément à cotisations définies et à la plus forte réduction de la pension publique en cas de retraite anticipée. Mais il faut garder à l'esprit que cette proposition a l'un des taux de remplacement les plus élevés, ce qui a tendance à dissuader de travailler.

Évaluation

Les propositions des cinq partis politiques orienteraient le système tchèque de retraite dans des directions très différentes. On trouve dans les autres pays de l'OCDE d'indéniables précédents pour toutes ces propositions, ce qui permet de tirer d'utiles enseignements de l'expérience internationale. Le tableau 2.5 résume une évaluation objective, mais qualitative, des cinq propositions au regard de six critères.

Tableau 2.5. Les cinq propositions de réforme des retraites au regard de six critères

| | Viabilité budgétaire | Filets de sécurité | Incitations à la préretraite | Diversification publique/privée | Simplicité | Lien entre les prestations et les cotisations |
|---------------------------------------|----------------------|--------------------|------------------------------|---------------------------------|------------|---|
| Comptes virtuels | ■ | ■■ | ■ | ■ | ■■ | ■■■ |
| Cotisations définies par démembrement | ■■■ | ■■■ | ■ | ■■■ | ■■ | ■■■ |
| Réforme paramétrique | ■■ | ■■■ | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ |
| Taux uniforme | ■■■ | ■ | ■■■ | ■■■ | ■■■ | ■ |
| Cotisations définies par adjonction | ■■ | ■■■ | ■■■ | ■■■ | ■ | ■■■ |

Viabilité budgétaire

Le premier et le plus important de ces critères est celui de la viabilité budgétaire. Celle-ci dépend à la fois des dépenses et des recettes du système de retraite. Mais de moindres promesses de retraite dans le cadre d'un système public sont plus viables financièrement que des promesses de retraite plus avantageuses parce que, même si l'on perçoit des cotisations supplémentaires ou si l'on obtient d'autres sources de recettes, le prélèvement de ces ressources pour la couverture retraite n'en a pas moins un coût d'opportunité. On évalue donc la viabilité budgétaire en fonction de la dépense moyenne par personne pour les retraites publiques (graphique 2.4).

- C'est la proposition de comptes virtuels qui entraîne la plus lourde dépense budgétaire ; elle est supérieure de plus de 50 % à celle qu'exige le système actuel.
- La proposition de pension uniforme et celle avec régime à cotisations définies créé par démembrement du système de répartition se traduisent par une dépense pour les retraites publiques inférieure de près de 50 % à celle nécessaire dans le scénario de référence. Ce sont donc les deux solutions les plus viables budgétairement.
- La réforme paramétrique et la proposition de régime à cotisations définies créé par adjonction au système de répartition se situent dans une position intermédiaire du point de vue de la viabilité budgétaire.

On pourrait améliorer la viabilité budgétaire en instaurant une procédure automatique d'ajustement des pensions de retraite (« indexation ») au lieu de procéder, comme actuellement, de façon discrétionnaire, solution que la plupart des propositions envisagent de conserver. L'expérience internationale donne de nombreux exemples d'ajustement discrétionnaire des pensions de retraite déstabilisant le pouvoir d'achat des retraités et créant des conflits pour la fixation du taux de majoration des retraites.

De plus, l'indexation sur la seule hausse des prix, comme le prévoit la réforme créant un élément à cotisations définies par démembrement du système de répartition, pourrait être également adoptée dans les autres propositions. Aujourd'hui, la plupart des pays de l'OCDE indexent les pensions servies sur les prix, après avoir renoncé à l'indexation sur les salaires dans les années 80 et 90. Cela pourrait représenter pour le système tchèque de retraite d'importantes économies, en rendant ainsi possible un taux initial de remplacement plus élevé, toutes choses égales par ailleurs. À titre d'exemple, les modèles de l'OCDE montrent que les dépenses pour les retraites par personne sur l'ensemble de la durée de vie seraient inférieures de 15 % environ en cas d'indexation uniquement sur les prix par rapport à une indexation à la fois sur les prix et sur un tiers de la hausse des salaires réels. En outre, il s'agit là d'une estimation basse des économies possibles, parce que le gouvernement décide souvent de relever les retraites au-dessus du minimum obligatoire. Avec une politique d'indexation sur les prix, le pouvoir d'achat en termes réels des retraités resterait néanmoins préservé. Cela étant, puisque la croissance devrait être relativement rapide en raison du rattrapage du PIB par habitant dans l'économie tchèque, indexer les retraites uniquement sur l'inflation peut aboutir à une dérive inacceptable des pensions de retraite vers le bas de la distribution des revenus. Des pressions pourraient donc s'exercer dans le sens d'ajustements du système de retraite en partie via le processus de réforme, ce qu'il faudrait éviter en réduisant les risques auxquels sont confrontés les ménages pour leur planification financière à long terme. C'est pourquoi une phase transitoire d'indexation sur l'inflation et sur la progression des salaires pourrait se justifier⁵.

Avec la réforme paramétrique, la viabilité budgétaire à long terme ne pose guère de problèmes, mais il faudrait revoir le démarrage tardif du relèvement de l'âge de la retraite, à cause du coût qu'il représente pour la phase transitoire de la réforme.

Ce relèvement différé de l'âge de la retraite dans le cadre de la réforme paramétrique explique probablement les mesures de financement supplémentaires, à caractère plutôt ponctuel, qui figurent dans cette proposition. Pour la réforme paramétrique et pour les autres formules, il faut éviter les subventions croisées permanentes au moyen d'autres prélèvements. Si d'autres recettes viennent s'ajouter aux cotisations, on ne sait plus qui paie pour quoi dans le système de retraite ; aussi ne faut-il recourir à des recettes supplémentaires que pour surmonter des difficultés financières de durée limitée. On ne saurait ignorer le coût d'opportunité que représente l'affectation de recettes fiscales au système de retraite. Or, la République tchèque est l'un des pays qui ont les impôts directs les plus lourds sur le travail, de sorte qu'en finançant plus largement le coût de la protection sociale on sacrifierait sans doute la transparence des finances publiques.

Effacité du filet de sécurité

Le deuxième critère est l'efficacité du filet de sécurité lorsqu'il s'agit de protéger les travailleurs à bas revenu ou ceux à carrière discontinue. Si le filet de sécurité est médiocre, la pauvreté risque de s'aggraver chez les personnes âgées ou les dépenses pour l'aide au revenu au profit des retraités risquent d'être transférées aux budgets d'aide sociale.

Avec le système actuel, le filet de sécurité est solide grâce à la conjonction d'un taux de remplacement de 100 % pour la première tranche du revenu ouvrant droit à pension, d'une pension de base et d'une pension minimum ainsi que d'une aide au revenu via l'aide sociale. Le fait est que 1.3 % seulement des personnes de 66 à 75 ans sont considérées comme pauvres par l'OCDE (Forster et Mira d'Ercole, 2005). Sur 27 pays de l'OCDE, un seul a un taux de pauvreté plus faible que la République tchèque pour les personnes âgées, et le taux observé en République tchèque est nettement inférieur à la moyenne pour ces pays (11.5 %).

Les propositions de création d'un élément à cotisations définies par démembrement ou par adjonction préserveraient à peu près le filet de sécurité du système actuel de retraite, ce qui serait bien entendu le cas également pour la réforme paramétrique. En revanche, la pension uniforme et les comptes virtuels présentent des risques du point de vue du filet de sécurité :

- Le risque de filet de sécurité insuffisant est très marqué avec la proposition de pension uniforme. La pension uniforme de 20 % du salaire moyen est très faible et n'offrirait guère de protection aux catégories vulnérables ne disposant pas des ressources nécessaires pour pouvoir épargner en vue de la retraite. Actuellement, le niveau minimum de revenu visé pour l'aide sociale est un peu plus élevé : environ 24 % du salaire moyen. Par conséquent, avec cette proposition, les dépenses d'aide sociale remplaceraient probablement une partie des dépenses pour les retraites. De fait, le niveau proposé est nettement inférieur à celui retenu dans d'autres pays accordant uniquement une pension de base. En Irlande, cette pension représente 32 % du salaire moyen. Le rapport entre la pension de base et le salaire moyen est de 37.5 % en Nouvelle-Zélande. Une pension de base plus élevée, de l'ordre de 35 % du salaire moyen, améliorerait encore la situation budgétaire par rapport au système actuel, tout en

renforçant le filet de sécurité pour les titulaires de bas revenus ou pour les travailleurs dont la carrière est discontinuée.

- La proposition de comptes virtuels, qui établit un lien plus étroit entre la pension de retraite et le revenu d'activité, affaiblirait elle aussi le filet de sécurité actuel, mais pas autant que la proposition de pension uniforme. Les taux de remplacement pour les travailleurs à bas revenu diminueraient, alors que les titulaires de moyens et hauts revenus auraient une plus forte pension de retraite.

Incitation à la retraite ou à la poursuite de l'activité

Le troisième critère utilisé pour évaluer les cinq propositions est celui de l'incitation ou de la contre-incitation à la retraite. Le système actuel incite très légèrement à prendre une retraite anticipée. Mais il n'est pas loin de la neutralité pour ce qui est de l'âge de la retraite.

- La proposition d'adjonction d'un régime à cotisations définies améliore les mécanismes d'incitation par rapport au système actuel. Premièrement, la réduction de la pension en cas de retraite anticipée est plus forte. Deuxièmement, l'élément à cotisations définies incite davantage à poursuivre l'activité.
- La proposition de pension uniforme incite elle aussi davantage à rester en activité, parce qu'une retraite anticipée ne serait pas possible et que le faible taux de la pension découragerait le départ en retraite.
- Avec les comptes virtuels, bien que la pension soit calculée sur une base « actuarielle », il n'y a guère incitation à travailler au-delà de l'âge minimum d'ouverture des droits. Le taux de remplacement passe de 50 à 60 % lorsqu'on travaille entre 62 et 65 ans, mais cela est insuffisant pour compenser la non-liquidation de la pension entre 62 et 65 ans.

La relative faiblesse des mécanismes d'incitation dans la réforme paramétrique et dans la proposition de création d'un régime à cotisations définies par adjonction pourrait être réglée en modifiant les ajustements pour retraite anticipée et retraite tardive. Selon les calculs de l'OCDE, un ajustement de 7.5 % environ, sur la base d'un âge normal de la retraite de 65 ans et des taux de mortalité pour 2040 constituerait l'équivalent actuariel. Il faut rapprocher cet ajustement de la décote pour retraite anticipée de 5.6 % par an et de la surcote de 6 % en cas de poursuite de l'activité qui sont prévues actuellement dans le système public de retraite. On pourrait aussi améliorer le régime à cotisations définies créé par démembrement si, comme dans les autres propositions, on mettait fin aux différences d'âge d'ouverture des droits dont bénéficient les femmes. Très certainement, la perspective d'une retraite anticipée est moins efficace, du point de vue de la politique familiale, que des mesures plus immédiates comme l'aide à la garde d'enfants.

Diversification de la couverture retraite

Le quatrième aspect est la diversification de la couverture retraite. Comme le fait valoir depuis longtemps l'OCDE (voir, par exemple OCDE 1998, 2001), un système diversifié de retraite accroît la sécurité du revenu pour la retraite. Cette diversification peut être obtenue en assurant un certain équilibre entre l'offre publique et l'offre privée et entre la répartition et la capitalisation.

- Avec les propositions de création d'un régime à cotisations définies par adjonction ou démembrement, les organismes privés jouent explicitement un rôle dans le système obligatoire.
- Avec une pension uniforme faible, tous les travailleurs, sauf ceux qui perçoivent les rémunérations les plus faibles, seraient obligés de s'adresser à un organisme privé pour compléter volontairement leur retraite. Là encore, l'équilibre se modifierait entre la répartition publique et la capitalisation privée.
- En revanche, avec les comptes virtuels, l'offre privée de retraite volontaire reculerait, même par rapport au système actuel. En effet, les taux de remplacement du régime public augmenteraient pour les moyens et hauts revenus, le régime public remplaçant alors l'épargne retraite privée pour ces catégories.

Simplicité

Le dossier des retraites est en soi complexe et cette complexité est source de difficultés lorsque le travailleur doit planifier sa retraite. C'est pourquoi il importe que les systèmes de retraite restent aussi simples et aussi transparents que possible (OCDE, 2005c).

- Les régimes à pension uniforme sont très compréhensibles et les responsabilités (et les droits) des individus apparaissent clairement.
- C'est la proposition de création d'un régime à cotisations définies par adjonction qui est la moins satisfaisante de ce point de vue, parce que ses paramètres et ses règles sont très complexes.

Lien entre la pension de retraite et le revenu d'activité

Le dernier aspect concerne le lien entre la pension servie, d'une part, et, d'autre part, le revenu d'activité et les cotisations acquittées. Du fait des éléments redistributifs du système actuel, notamment la pension de base et la formule dégressive pour les prestations liées au revenu d'activité, le lien est faible entre les cotisations et la pension.

- C'est avec les comptes virtuels que le lien serait le plus étroit, pour les cinq propositions, entre les cotisations et les prestations.
- Les deux propositions comportant un régime à cotisations définies renforceraient également le lien entre la pension et le revenu d'activité par rapport au système actuel.
- Une pension uniforme pure et simple éliminerait bien entendu tout lien entre les droits à pension et le revenu d'activité.

Les avantages et les inconvénients d'un lien étroit entre la pension de retraite et le revenu d'activité retiennent depuis longtemps l'attention des experts, des responsables et du public. C'est une question qui ne sera probablement jamais réglée. C'est donc au niveau politique qu'elle doit être tranchée. Elle se pose sous deux angles étroitement liés.

Il s'agit tout d'abord de savoir dans quelle mesure l'État doit imposer aux individus d'épargner pour leur retraite parce qu'ils raisonnent à courte vue et que, laissés à eux-mêmes, ils ne se constitueraient pas une retraite suffisante. Ils pourraient donc connaître la pauvreté dans la vieillesse, en étant tributaire du filet de sécurité mis en place par l'État et en regrettant leur imprévision. Si l'on est optimiste, on fera valoir que l'individu peut décider en toute connaissance de cause, et décide effectivement, ce qu'il veut consommer à la retraite par rapport à ce qu'il consommait lorsqu'il travaillait. Un engagement limité de

couverture retraite permet en outre de se préparer à la retraite selon des modalités plus diversifiées (en épargnant via l'acquisition d'un logement, par exemple). Ce sont la proposition de régime à cotisations définies par adjonction et la proposition de comptes virtuels qui visent implicitement le plus à remédier à l'imprévision de l'individu, parce qu'elles comportent un très large engagement de couverture retraite.

Le deuxième élément essentiel est le degré auquel les droits à pension doivent être fonction du revenu d'activité. L'Italie, la Pologne et la Slovaquie ont renforcé lors de leurs réformes récentes le lien entre la pension de retraite et le revenu d'activité. En revanche, la France et le Royaume-Uni, par exemple, se sont efforcés de mieux cibler les pensions de retraite des régimes publics sur les bas salaires, en distendant ainsi le lien entre le revenu pour la retraite et le revenu d'activité.

Les partisans d'un lien plus étroit entre la pension et le revenu d'activité font valoir qu'on renforce de cette manière l'incitation à travailler (parce que les cotisations sont moins considérées comme un impôt implicite) et à cotiser au système de retraite. Mais il faut mettre en balance ces avantages et le coût que représentent des mécanismes d'incitation plus faibles pour la décision de départ à la retraite et, surtout dans le cas des comptes virtuels, le fait que le secteur public joue un bien plus grand rôle dans la couverture retraite, au détriment de la viabilité budgétaire. En outre, il n'est pas du tout sûr que la plus forte incitation à travailler et à cotiser pour les travailleurs qui sont perdants avec la redistribution résultant du système actuel compensent la moindre incitation pour les travailleurs qui perdront avec la réforme.

L'une des solutions pour atténuer le risque de raisonnement à courte vue avec les régimes redistributifs de retraite consiste à accorder une aide fiscale (supplémentaire) à un « troisième pilier » (régime privé volontaire). Mais la République tchèque est déjà le pays qui accorde la plus forte aide fiscale aux régimes volontaires, avec apparemment un résultat assez médiocre. Par ailleurs, les données d'observation au niveau international montrent que les incitations fiscales à l'épargne retraite sont très coûteuses et inefficaces. La « perte sèche » peut être très lourde pour les recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu, car il y a tout simplement redéploiement des portefeuilles pour tirer parti de l'avantage fiscal, sans accroissement de l'épargne. De plus, il faut soigneusement concevoir les incitations fiscales pour qu'elles ne bénéficient pas surtout aux titulaires de revenus moyens et élevés (Yoo et de Serres, 2004).

La fiscalité des pensions servies par les régimes obligatoires de retraite ne relève pas du mandat de la commission chargée d'évaluer les options pour la réforme des retraites, mais c'est un point qu'il faut examiner, en particulier pour les réformes qui renforcent le lien entre la pension et le revenu d'activité et augmentent donc les prestations servies aux titulaires de hauts revenus. Actuellement, les avantages fiscaux accordés aux retraités et aux revenus prenant la forme de pensions dans le cadre de l'impôt tchèque sur le revenu des personnes physiques sont très généreux dans une perspective internationale. Les aspects concernant le système de protection sociale devraient aussi être pris en considération dans la décision finale sur la réforme des pensions. Les incitations créées, par exemple, par des prestations assorties de conditions de ressources doivent être cohérentes avec celles du régime de pensions. En outre, lorsque la réforme des pensions risque d'influer sur le nombre de personnes demandant une aide sociale ou de susciter des pressions pour un changement du

système de protection sociale, il faut en tenir compte pour le calcul du coût global de la réforme.

Conclusion

On pourrait assez facilement améliorer l'efficacité de la plupart des propositions de réforme au regard d'un ensemble de critères objectifs. De fait, les aménagements nécessaires sont généralement assez mineurs et ne remettent pas en cause la philosophie de base de ces propositions. Mais, plus largement, pour la décision finale concernant la réforme des retraites, il faut trancher certaines questions fondamentales, surtout pour deux aspects : jusqu'où l'État doit-il aller pour faire en sorte que les ménages épargnent en vue de leur retraite et, dans ce contexte, en quoi est-il bénéfique, dans une optique d'« économie politique » de lier les pensions des régimes obligatoires au revenu d'activité ? La démarche technique adoptée pour la réforme des retraites en République tchèque – reposant sur une comparaison cohérente d'un ensemble de propositions détaillées – devrait servir de modèle pour les autres pays.

Notes

1. Convient de noter que ces propositions représentent les intentions des différentes parties – les parties constituant le gouvernement n'ont pas formulé de propositions communes et aucune des propositions ne reflète la position officielle des autorités tchèques.
2. Une traduction anglaise du rapport sur les propositions concernant les pensions est disponible depuis septembre 2005. On peut la consulter, en même temps que d'autres informations sur ces propositions, sur le site Internet du ministère du Travail et des affaires sociales : www.mpsv.cz/en/1606.
3. La définition précise de l'équité actuarielle visée ici est souvent exprimée par la formule « équité actuarielle par répartition », voir Queisser et Whitehouse (2006)
4. On notera que l'indexation des rentes privées sur le salaire moyen, telle que prévue dans la proposition de création d'un régime à cotisations définies par adjonction au système de répartition, ne serait pas possible pour les sociétés d'assurance, sauf si l'État émettait des obligations indexées sur les salaires.
5. Une compensation de ce type a en fait été proposée dans une variante des comptes nationaux pour la République tchèque. Les droits à pension des personnes décédées seraient distribués entre les survivants de la même génération, augmentant ainsi la capital-retraite (cet effet n'a pas été pris en compte dans les calculs).

Bibliographie

- Forster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Social, Employment and Migration Working Paper n° 22*, OCDE, Paris.
- Gruber, J. et D. Wise (éd.) (1999), *Social Security Programs and Retirement around the World*, University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research.
- Gruber, J. et D. Wise (éd.) (2004), *Social Security Programs and Retirement around the World : Micro-Estimation*, University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research.
- Keenay, G. et E. Whitehouse (2003), « The Role of the Personal Tax System in Old-age Support: a Survey of 15 Countries », *Fiscal Studies*, vol. 24, n° 1, pp. 1-21.
- Mattil, B. et E. Whitehouse (2006), « Individual Decisions to Switch Between Public and Private Pension Schemes », *Social, Employment and Migration Working Paper*, OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (1998), *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Vieillesse et revenus : les ressources des retraités dans neuf pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.

OCDE (2005b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2005c), *Pour une meilleure éducation financière : enjeux et initiatives*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Vivre et travailler plus longtemps*, OCDE, Paris.

Queisser, M. et E. Whitehouse (2006), « Neutral, Fair or Something Else? Actuarial Issues in Pension-System Design », *Social, Employment and Migration Working Paper*, OCDE, Paris, à paraître.

Yoo, K.Y. et A. de Serres (2004), « Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax-favoured schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 406, OCDE, Paris.

ANNEXE 2.A1

Le système de retraite actuel

Note : sauf indication contraire, toutes les valeurs de la présente annexe concernent 2005.

Conditions d'ouverture des droits

L'âge normal de départ à la retraite sera progressivement porté à 63 ans pour les hommes nés à compter de 1953 et à 59-62 ans pour les femmes qui ont eu des enfants et qui sont nées à compter de 1957-1960 (en fonction du nombre d'enfants qu'elles ont élevés) et à 63 ans pour les femmes sans enfant qui sont nées à compter de 1956. La durée minimale de cotisation est de 25 ans, mais la pension peut être liquidée avec quinze années de cotisation à partir de 65 ans.

Calcul des prestations**Pension de base**

La pension de base est égale à 1 470 CSK par mois, ce qui équivaut à près de 8 % du salaire moyen. Il n'y a pas d'obligation légale d'indexation concernant uniquement la pension de base, mais la réglementation fixe le relèvement minimum de la pension (voir ci-après).

Pension liée au revenu d'activité

La pension liée au revenu d'activité correspond à 1.5 % du salaire pour chaque année de cotisation. Le calcul se fait actuellement sur la moyenne des années écoulées depuis 1985, durée qui sera progressivement portée à 30 ans (en 2015). Les salaires des années antérieures sont revalorisés en fonction de la croissance du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie.

Le calcul des prestations est dégressif : le taux de remplacement est de 100 % pour la première tranche de 8 400 CSK par mois, de 30 % entre ce montant et 20 500 CSK et de 10 % au-delà. Le premier seuil, au-dessous duquel il y a remplacement à 100 %, équivaut à près de 50 % du salaire moyen ; le deuxième seuil correspond à 115 % du salaire moyen. Il n'y a pas d'obligation légale d'indexation de ces seuils, mais ils ont été modifiés chaque année.

Il n'y a pas d'obligation légale spécifique d'indexation de la pension liée au revenu d'activité, mais la réglementation fixe le relèvement minimum de la pension. Celle-ci est régulièrement ajustée en janvier. La prestation totale (pension de base et pension liée au revenu d'activité) doit être revalorisée au moins à hauteur de l'inflation plus un

tiers de la progression des salaires réels, sauf lorsque la valorisation serait inférieure à 2 %, auquel cas il n'y a pas obligation d'ajuster la pension. Il doit y avoir également revalorisation en cours d'année si l'inflation mensuelle cumulée dépasse 10 %. Les revalorisations en cours d'année sont parfois intégrées à la revalorisation annuelle, et il faut en tenir compte lorsqu'on examine l'évolution passée des retraites, en particulier dans les années 90, lorsque l'inflation était relativement forte.

Minimum

La pension minimum est de 2 170 CSK ; elle se compose de la pension minimum liée au revenu d'activité, de 770 CSK, plus la pension de base de 1 400 CSK. Cette pension minimum totale est indexée de la même manière qu'indiqué précédemment. Elle représente un peu plus de 12 % du salaire moyen.

Aide sociale

Les personnes âgées bénéficient du dispositif général d'aide sociale et des prestations en nature qui s'y rattachent. Le revenu visé pour le filet de sécurité dans le cas d'un ménage d'une personne est de 4 300 CSK, soit près d'un quart du salaire moyen. Il se décompose en un montant de 2 300 CSK couvrant les besoins personnels, plus un montant de 1 940 CSK couvrant les besoins domestiques.

Carrière discontinuée

Éducation des enfants

Les femmes peuvent prendre leur retraite plus tôt en fonction du nombre d'enfants qu'elles ont eus :

| | | | | |
|---------------------------------------|---|---|-----|----|
| Nombre d'enfants | 1 | 2 | 3-4 | 5+ |
| Nombre d'années de retraite anticipée | 1 | 2 | 3 | 4 |

En outre, les périodes de non-activité consacrées à l'éducation des enfants jusqu'à 4 ans (ou plus, en cas de grave handicap) sont prises en compte comme années cotisées. En revanche, ces périodes sont ignorées dans le calcul du salaire de référence pour la pension (c'est la solution retenue pour toutes les périodes non cotisées).

Chômage

Les périodes d'indemnisation du chômage sont intégralement prises en compte pour la retraite. La durée des droits à assurance chômage varie en fonction de l'âge : six mois jusqu'à 50 ans, neuf mois entre 50 et 55 ans et 12 mois au-delà de 55 ans. La durée maximale prise en compte en cas de chômage non indemnisé est de trois ans. La durée de chômage retenue pour le calcul de la pension de retraite est ramenée à 80 % ; autrement dit, si un travailleur a été au chômage cinq ans sur l'ensemble de sa carrière, ces cinq ans compteront pour quatre aux fins de la pension de retraite.

Retraite anticipée

La retraite peut être prise trois ans avant l'âge normal (progressivement porté à 63 ans pour les hommes et à 59-63 ans pour les femmes), dès lors que 25 années ont été cotisées. Le coefficient total d'accumulation des droits (c'est-à-dire le nombre d'années de cotisation multiplié par le taux d'accumulation) est réduit de 0.9 % par trimestre de retraite anticipée (3.6 % par an). Pour un travailleur ayant une carrière complète, cela équivaut à une décote pour préretraite de $3.6/64.5 = 5.6$ % (c'est de cette façon que la plupart des pays calculent cet ajustement).

Jusqu'en 2004, le chômeur pouvait prendre sa retraite avec réduction temporaire de sa pension deux ans avant l'âge normal de la retraite. La décote était de 1.3 % par trimestre de préretraite (5.2 % par an). À l'âge normal de la retraite, la pension était intégralement perçue. Pour bénéficier de cette retraite anticipée, il fallait 25 années de cotisation et six mois de chômage.

Retraite tardive

La retraite peut être liquidée au-delà de l'âge normal. Le coefficient total d'accumulation (voir la section précédente) est majoré de 1.5 % pour chaque trimestre de report (6 % par an). Il n'y a pas d'autre majoration pour retraite tardive. Le cumul emploi-retraite est possible.

Cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs

Les cotisations de retraite atteignent actuellement au total 28 % du salaire brut, dont 21.5 % à la charge de l'employeur et 6.5 % à la charge du salarié. Les mesures actives du marché du travail et l'assurance-maladie donnent lieu également à cotisations patronales. En 2005, la cotisation retraite a été relevée de deux points, mais la cotisation pour les mesures actives du marché du travail a été en contrepartie réduite à due concurrence. Il n'y a pas de plafonnement du salaire pour les cotisations retraite ou les autres cotisations de sécurité sociale.

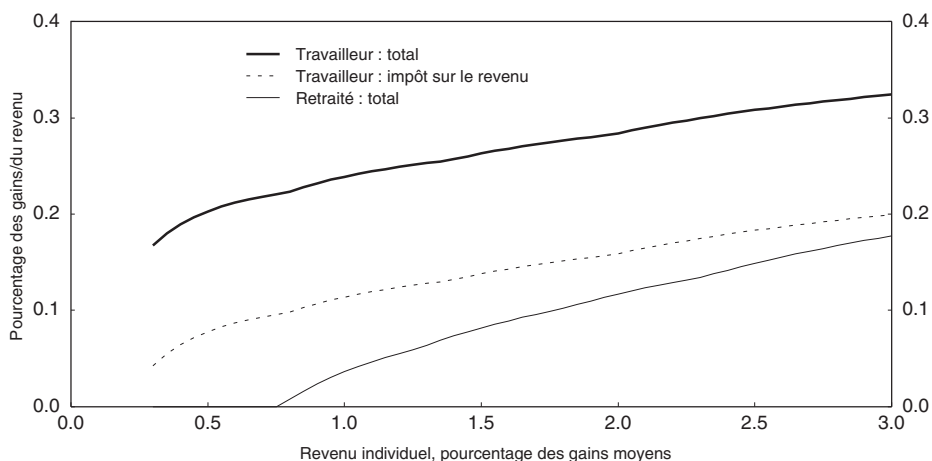
Impôt sur le revenu des personnes physiques dans le cas des retraités

Les pensions de vieillesse ne sont pas imposées jusqu'à un montant de 162 000 CSK par an. L'abattement normal est de 38 040 CSK, soit un abattement effectif quatre fois supérieur à celui dont bénéficient les actifs.

Seule la fraction de la pension de retraite supérieure à l'abattement est imposée selon les mêmes règles que les revenus du travail. Les taux d'imposition varient entre 15 et 32 %.

Les pensions de retraite ne sont pas soumises à cotisations de sécurité sociale, mais lorsque le retraité exerce un emploi, il est soumis à cotisations de sécurité sociale pour ses revenus du travail.

Le graphique ci-après compare l'impact de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale sur le revenu des retraités et des actifs. Par exemple, dans le cas d'un salarié percevant le salaire moyen, l'impôt sur le revenu représente 11.4 % du salaire et les cotisations de sécurité sociale 12.5 %. Le retraité ayant le même revenu sous la forme d'une pension de retraite ne paiera que 3.6 % pour l'impôt sur le revenu et ne sera pas soumis à cotisations de sécurité sociale.

Graphique 2.A1.1. **Impôt acquitté par les retraités et par les actifs, en fonction du revenu**

Source : OCDE, modèles des retraites.

Aide fiscale pour les pensions du troisième pilier

Les versements volontaires à un régime privé de retraite bénéficient à la fois d'un abondement et d'une exonération fiscale. L'abondement varie entre 600 CSK par an pour un versement de 1 200 CSK et un maximum de 1 800 CSK pour un versement de 6 000 CSK et plus. Au-delà de 6 000 CSK, les versements sont déductibles au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, avec un plafond de déduction de 12 000 CSK. Au total, l'abondement et l'exonération fiscale signifient qu'il y a aide de l'État pour les premières 18 000 CSK d'épargne retraite privée, ce qui équivaut à environ 8 % du salaire moyen.

Les versements volontaires de l'employeur sont exonérés d'impôt sur le revenu à hauteur de 5 % du salaire brut. L'employeur peut passer en charges ces versements à hauteur de 3 % de la rémunération brute du salarié.

Les paiements à la sortie sont taxés différemment selon qu'ils proviennent de versements du salarié, d'abondements, de revenus des placements ou de versements de l'employeur. Les revenus provenant d'intérêts sont taxés à 15 % et les versements de l'employeur sont soumis à l'impôt normal sur le revenu.

Pour les produits de retraite du secteur privé qui permettent une sortie en capital, les revenus sont taxés comme les retraites. De plus, la part du capital imputable aux versements de l'employeur est taxée à 15 %.

En cas de résiliation, l'abondement est restitué à l'État et les revenus des placements, de même que les versements de l'employeur, sont taxés à 25 %.

Chapitre 3

Encourager les communes et les régions à œuvrer en faveur de la viabilité budgétaire

Ce chapitre porte sur les moyens d'assurer que les régions et les communes tchèques sont pleinement encouragées à réaliser des gains d'efficience dans la prestation des services publics, contribuant ainsi à garantir la viabilité budgétaire de l'ensemble du pays. Eu égard au très grand nombre de petites communes que compte la République tchèque, les possibilités d'économies d'échelle sont difficiles à exploiter ; les options envisageables pour résoudre ce problème sont examinées. Le système de financement est pénalisé par des problèmes de transparence et d'équilibre entre l'autonomie des régions et des communes, d'une part, et les prérogatives de l'administration centrale en matière de répartition des ressources, d'autre part. S'agissant des obligations redditionnelles, des questions de contrôle et de transparence se posent dans le domaine des marchés publics, alors que l'analyse comparative des coûts et des résultats reste peu utilisée dans les services publics.

Assurer la viabilité budgétaire sous l'angle des dépenses publiques suppose des efforts de réforme concertés, non seulement de la part des ministères et des organismes de l'Administration centrale, mais aussi de la part des autorités communales et régionales. Dans de nombreux secteurs clés des dépenses, les initiatives de l'Administration centrale visant à améliorer les prestations de services ne peuvent porter leurs fruits que si les administrations infranationales sont disposées à participer au processus de réforme. En outre, les régions et les communes doivent être encouragées à engager d'elles-mêmes des réformes concernant les dépenses, car nombre des progrès réalisables en matière de prestations de services ne peuvent être évalués que par ceux qui travaillent directement avec les fournisseurs.

Ce chapitre s'ouvre sur un examen de la structure et des attributions des administrations infranationales tchèques. Vient ensuite une analyse approfondie articulée en trois points : les économies d'échelle, le financement des régions et des communes, et les obligations redditionnelles. Les recommandations destinées aux pouvoirs publics sont résumées dans l'encadré 3.1.

Principales caractéristiques des administrations infranationales tchèques

Des administrations communales autonomes ont été mises en place au début des années 90, leurs limites étant généralement identiques à celles du précédent découpage administratif local. L'an 2000 a été marqué par une nouvelle étape dans le processus de décentralisation, caractérisée par la création de 14 administrations régionales et la suppression d'un réseau de 76 districts administratifs (*okresy*), dont les responsables n'étaient pas élus au suffrage direct¹. En termes de poids relatif dans les dépenses publiques totales, la situation des administrations infranationales tchèques n'a rien d'exceptionnel. Considérées dans leur ensemble, les régions et les communes représentent environ 30 % des dépenses des administrations publiques, soit un niveau similaire à celui observé en Autriche, en Pologne, en Norvège ou en Italie (graphique 3.1). En revanche, le système tchèque se singularise par le nombre d'administrations infranationales qu'il réunit. Le pays compte en effet 6 243 communes (*obce*) dont le nombre d'habitants varie énormément, ce qui conduit à se demander si les possibilités d'économies d'échelle sont pleinement exploitées (voir ci-après). La population des régions (*kraje*) varie, quant à elle, de 300 000 à 1.3 million de personnes. Ce niveau d'administration se caractérise également par des dimensions relativement modestes, au sens où la plupart des régions tchèques ne sont pas suffisamment grandes pour être classées dans la catégorie NUTS2 de la nomenclature des unités territoriales statistiques utilisée dans le cadre de la politique des aides régionales de l'Union européenne (UE).

Encadré 3.1. **Recommandations concernant les administrations infranationales**

Les possibilités de renforcement des économies d'échelle dans la prestation de services doivent être pleinement exploitées.

- Il conviendrait d'étudier les possibilités de renforcer les incitations aux fusions entre communes, notamment les options suivantes : rendre moins avantageuse la clé de répartition des impôts pour les communes les plus petites, octroyer des versements compensatoires exceptionnels destinés à couvrir les coûts des fusions et supprimer les éléments du système de répartition qui favorisent les petites collectivités.
- Les autorités devraient étudier les moyens d'encourager un renforcement de la coopération dans l'exercice des compétences autonomes. La proposition de modifier les règles de répartition des recettes fiscales en faveur des communes signant des accords de coopération, en particulier, semble prometteuse et devrait être étudiée de manière plus approfondie.
- Il conviendrait également d'exploiter les possibilités de rationalisation des réseaux de services qui exercent des fonctions administratives relevant de l'État (c'est-à-dire des « pouvoirs délégués »), sachant qu'une attention toute particulière doit être accordée aux communes à vocation élargie.
- Le fait que la plupart des régions ne soient pas suffisamment grandes pour être classées dans la catégorie NUTS2 de la nomenclature des unités territoriales statistiques de l'Union européenne (UE) n'impose en aucun cas un réexamen urgent du découpage régional de la République tchèque. Néanmoins, cet élément devrait être pris en compte si le débat sur la structure régionale du territoire était rouvert.

Le système de financement des administrations infranationales doit être ajusté pour garantir une plus grande transparence et instaurer un juste équilibre entre l'autonomie des régions et des communes, d'une part, et les prérogatives de l'Administration centrale, d'autre part.

- Un certain durcissement des règles d'endettement s'impose, car les sanctions prévues sont assez faibles et l'inclusion de l'amortissement de la dette dans les obligations de service de la dette est problématique
- Les autorités devraient prendre diverses mesures pour garantir une plus grande transparence, notamment poursuivre le développement de la base de données en ligne « ARIS » du ministère des Finances sur les comptes des régions et des communes et élargir les compétences juridiques de l'Office suprême de contrôle des comptes, afin qu'il puisse procéder à des vérifications exhaustives de la situation comptable des communes.
- Il conviendrait de surveiller de près la manière dont les communes et les régions recourent au secteur privé pour faire contrôler leurs comptes.
- L'orientation générale de l'action gouvernementale devrait être celle d'un accroissement des marges de manœuvre des régions et des communes quant à l'utilisation des dotations qui leur sont accordées. Il convient toutefois de faire montre de prudence, car des réformes d'ensemble s'imposent dans certains secteurs de dépenses, et il n'existe pas encore d'indicateurs de coûts et de résultats ayant atteint un stade de développement satisfaisant.

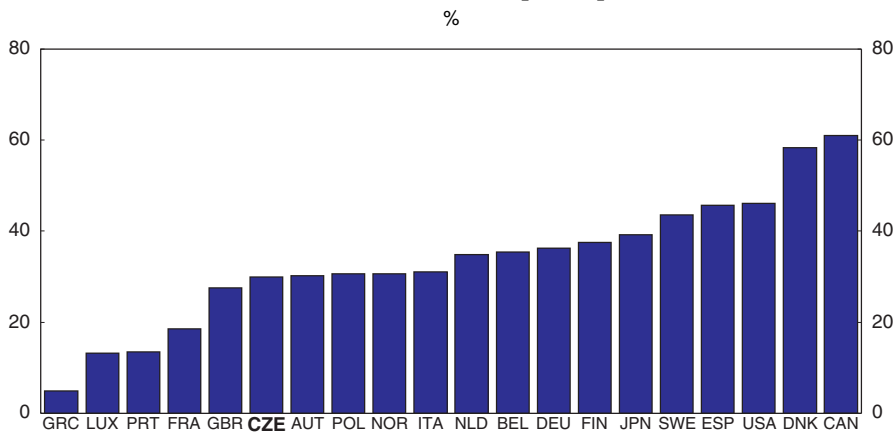
Encadré 3.1. **Recommandations concernant les administrations infranationales** (suite)

- Par ailleurs, il serait justifié que les régions et les communes disposent d'une plus grande latitude en termes de prélèvements fiscaux. À cet effet, on pourrait par exemple élargir les marges de manœuvre des autorités locales en matière de fiscalité du patrimoine immobilier.

Des progrès doivent être accomplis en matière d'obligations redditionnelles sur les points suivants.

- Un renforcement des procédures de contrôle et de la transparence s'impose dans le domaine des marchés publics. Prague a pris l'initiative bienvenue d'aller au-delà des exigences prévues par la loi, en publiant sur Internet le contenu précis de tous ses contrats de marchés publics, et les autres juridictions devraient être encouragées à suivre cet exemple.
- Dans le domaine de l'analyse comparative des coûts et des résultats, des mesures d'incitation complémentaires s'imposent pour que les projets engagés puissent parvenir à maturité et déboucher sur des systèmes complets d'envergure nationale.
- S'agissant de l'Administration électronique, les coûts d'installation assumés par les utilisateurs de signatures électroniques doivent être réduits. En outre, une meilleure coordination entre certaines bases de données publiques est nécessaire pour simplifier les formalités administratives, notamment pour les entreprises.

Graphique 3.1. **Poids des administrations infranationales dans les dépenses des administrations publiques**



Source : Estimations du Secrétariat fondées sur les derniers chiffres des comptes nationaux disponibles (2003 pour la plupart des pays). Pour la République tchèque, les comptes régionaux et municipaux pour 2004 ont été utilisés.

Il existe dans le système tchèque une distinction fondamentale entre « compétences autonomes » et « pouvoirs délégués ». Les premières confèrent aux administrations infranationales des droits considérables en matière d'autodétermination. En fait, les compétences autonomes sont une des principales raisons d'être des autorités régionales et communales, dans la mesure où ces attributions correspondent – au moins en théorie – aux domaines dans lesquels la démocratie locale influe concrètement sur l'action publique. Pour les communes, les compétences autonomes les plus importantes en termes de dépenses ont trait aux soins de santé primaires, à l'enseignement primaire, au logement social et aux routes locales (tableau 3.1). Le processus de décentralisation sest

Tableau 3.1. La répartition des « compétences indépendantes » et des « pouvoirs délégués »¹

| | Système antérieur à 2000 | | Système postérieur à 2000 | |
|--|--------------------------|----------|---------------------------|----------|
| | Districts | Communes | Régions | Communes |
| Santé | | | | |
| Hôpitaux généraux | D | | I | |
| Soins de santé primaires | | I | | I |
| Éducation | | | | |
| Deuxième cycle du secondaire | D | | I | |
| Enseignement primaire et premier cycle du secondaire | | I | | I |
| Protection sociale, maintien de l'ordre et services d'urgence | | | | |
| Prestations sociales | D | | | D |
| Services sociaux, prise en charge des personnes âgées et des handicapés | | | | I |
| Logements publics, logements publics loués et logements à loyer modéré pour les personnes défavorisées | I | | I | |
| Mise en oeuvre de la loi et services d'urgence | | I | | I |
| Routes | | | | |
| Routes secondaires | D | | I | |
| Routes locales | | I | | I |
| Services de transports routiers publics, niveau régional | D | | I | I |
| Services routiers publics, niveau local | D | | | I |
| Eau et énergie | | | | |
| Alimentation en eau et traitement des eaux usées | D | | | I |
| Fourniture de gaz et chauffage | D | | | I |

Note : I : activités classées en tant que « compétences indépendantes » dans les communes et régions. Les districts n'avaient que des pouvoirs délégués. D : activités classées comme « pouvoirs délégués » dans les communes, administrations régionales et (précédemment) les districts.

1. Seules les plus importantes activités (en termes de dépenses) sont énumérées dans le tableau. Les autres responsabilités indépendantes et pouvoirs délégués conservent notamment la culture et les loisirs et divers services administratifs, comme la délivrance de papiers d'identité et de permis de conduire.

Source : OCDE, sur la base d'informations fournies par le ministère de l'Intérieur.

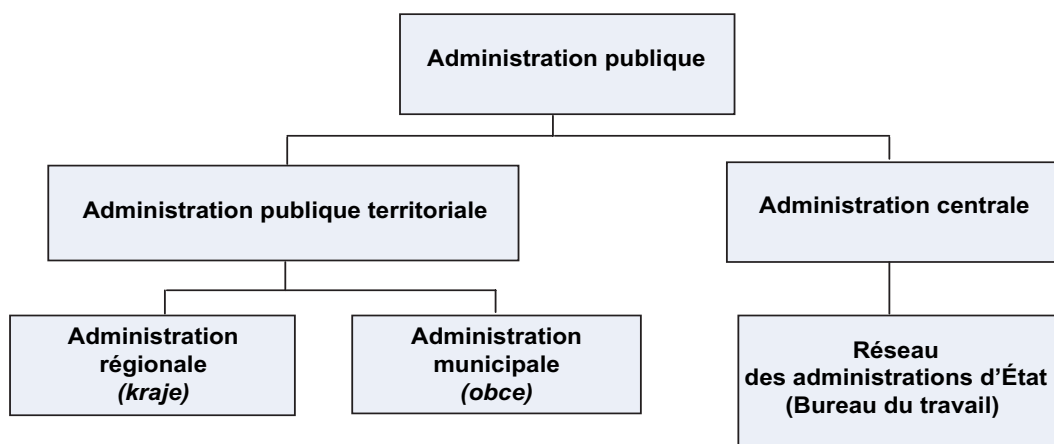
notamment traduit par le transfert des responsabilités concernant les hôpitaux généraux et l'enseignement secondaire de l'Administration centrale aux régions.

S'agissant des pouvoirs délégués, les communes et les régions sont, d'un point de vue juridique, les exécutants de la politique du gouvernement national et ont donc, en principe, une influence beaucoup plus limitée sur l'orientation de l'action publique. Dans le cadre de la décentralisation du début des années 2000, les pouvoirs délégués se sont renforcés. Environ 80 % des tâches assumées par les districts administratifs (*okresy*) ont été transférées aux communes, essentiellement à un groupe spécialement constitué de 205 « communes à vocation élargie ». Les tâches restantes ont été confiées pour l'essentiel aux régions². Néanmoins, d'importants réseaux de services locaux restent gérés directement par les ministères et d'autres organismes de l'Administration centrale (graphique 3.2). En fait, les agences pour l'emploi, qui relèvent du ministère du Travail et des Affaires sociales, ont vu leurs compétences renforcées. En 2004, l'Administration des aides sociales de l'État (notamment de l'« allocation minimum de subsistance » soumise à conditions de ressources) a été transférée des services communaux aux agences pour l'emploi. Il convient également de noter que les communes à vocation élargie ne représentent qu'un échelon dans la structure relativement complexe des réseaux communaux, point qui sera examiné de manière plus approfondie ultérieurement.

Les administrations infranationales tchèques sont à l'origine de nombreux investissements publics. Certains résultent des obligations qui leur incombent au titre de leurs compétences autonomes, notamment pour ce qui est des routes locales, des services relatifs à l'eau et de l'approvisionnement en énergie. Les autres investissements revêtent un caractère plus discrétionnaire, au sens où ils ne correspondent pas à des attributions prévues par la loi. Les projets immobiliers, tels que les parcs technologiques, sont particulièrement répandus parmi les régions et les grandes communes. En fait, la plupart des projets d'investissement de ce type sont lancés par des administrations infranationales, et ce processus décentralisé est un élément important à prendre en compte pour évaluer, par exemple, la politique de recherche-développement (R-D) (voir le chapitre 4). Ces projets passent souvent par une coopération et des liens étroits entre les autorités locales, les milieux d'affaires et les établissements publics locaux, comme les universités. Ainsi, une commune peut créer une société subventionnée pour construire un parc technologique, obtenir des financements complémentaires auprès d'investisseurs et impliquer l'université locale, pour rendre le parc plus attractif aux yeux des entreprises de haute technologie. Les communes coopèrent souvent dans le cadre de tels projets.

L'équilibre des pouvoirs entre les administrations centrales et infranationales en matière d'élaboration des politiques est naturellement affecté par d'autres facteurs que les distinctions juridiques relatives à leurs attributions. Le tableau 3.2 offre à cet égard une présentation synthétique de la situation dans différents secteurs des dépenses publiques. La liberté d'action publique inhérente aux compétences autonomes est limitée de plusieurs manières. Les exigences de services et les dotations réservées permettent de définir des normes minimales et des planchers de dépenses. En outre, tant dans l'Administration que dans les autres services publics, les salariés doivent généralement être payés sur la base d'accords salariaux négociés au niveau national. S'agissant des pouvoirs délégués, les caractéristiques essentielles des services sont déterminées par le pouvoir central, mais les administrations infranationales peuvent organiser librement leur fourniture, dans la mesure où les dotations accordées ne sont pas réservées.

Graphique 3.2. **Structure des relations entre les administrations nationales et infranationales**



Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau 3.2. **Pouvoirs discrétionnaires des municipalités et des régions**

| Service public | Principaux aspects du service déterminés par l'Administration centrale | Principaux domaines du pouvoir discrétionnaire |
|---|---|---|
| Administration régionale | | |
| Administration | Échelle des rémunérations des administrateurs et des représentants élus. | Niveau des effectifs. |
| Hôpitaux régionaux | Spécification détaillée du traitement couvert par le système public. Influence sur le financement par le biais du rôle dans la détermination du montant que les caisses d'assurance doivent rembourser pour les soins hospitaliers (voir corps du texte). Influence également par le biais des dotations pour les grands projets d'investissement (par exemple, de nouveaux hôpitaux). Influence par le biais du rôle joué dans la détermination des hausses de salaire pour une grande partie des travailleurs de la santé. | Pouvoir discrétionnaire en matière de niveau d'effectif et d'ouverture et de fermeture des installations. Les hôpitaux qui ont été transformés en entreprises régionales jouissent d'un plus grand pouvoir discrétionnaire en matière de rémunération. |
| Deuxième cycle du secondaire | Les régions doivent soumettre des plans de développement de l'éducation compatibles avec la stratégie nationale. Influence par le biais du financement par tête pour les dépenses courantes et les dotations pour les bâtiments. Détermination directe de certaines parties des programmes de cours et des examens finals Conditions de service des enseignants (qualification, tâches et rémunérations). | Pouvoir discrétionnaire en matière des niveaux d'effectif et d'ouverture et de fermeture d'installations. Gestion des ressources humaines (déléguée dans une large mesure aux chefs d'établissement). Pouvoir discrétionnaire sur certaines parties des programmes de cours et certaines parties des examens finals. |
| Routes secondaires | Normes techniques. | Total pouvoir discrétionnaire, bien que l'approbation et la coordination avec d'autres niveaux de l'Administration soient importantes. |
| Administration municipale | | |
| Administration générale | Les barèmes de salaire des administrateurs et des représentants élus. | Niveaux d'effectif. |
| Soins de santé primaires | Comme dans les services hospitaliers régionaux. | Comme dans les services hospitaliers régionaux. |
| Éducation de base (c'est-à-dire primaire + premier cycle du secondaire) | Les communes doivent soumettre des plans de développement de l'éducation compatibles avec la stratégie nationale. Influence par le biais du financement par tête des dépenses courantes et des dotations pour les bâtiments. Les communes fixent les tests normalisés auxquels sont soumis les élèves à la fin du primaire et du secondaire. Conditions de service des enseignants (qualification, tâches et système de rémunération). | Les plans de développement d'éducation pour la région (qui doivent être compatibles avec le plan national). Établissement, maintien et promotion des écoles de base, modification de leurs raisons (nombre, lieu et emplacement). Gestion des ressources humaines (déléguée dans une large mesure aux chefs d'établissement). |
| Logement public | Normes techniques (et parfois obligation d'approbation, par exemple pour la construction de canalisations d'eau ou de gaz). | Total pouvoir discrétionnaire sur le niveau et la qualité du service (sous réserve de normes et, le cas échéant, une approbation). La coordination et la mise en œuvre conjointes sont courantes parmi les petites communes. |
| Collecte et traitement des déchets | | |
| Transport public local | | |
| Alimentation en eau et traitement des eaux usées | | |
| Fourniture de gaz et chauffage | | |
| Transports publics locaux | | |
| Prestations sociales, services sociaux, prise en charge des personnes âgées et des handicapés (administrés par les communes de grande taille) | Tous les aspects des systèmes de prestations sont déterminés par l'Administration centrale. | Totale liberté sur la façon dont les politiques sont administrées (nombre de bureaux, nombre d'effectifs, etc.). Les transferts de l'Administration centrale couvrent les dépenses d'administration et ne sont pas réservés. |
| Bureaux municipaux, permis de construire et bureaux d'enregistrement | Toutes les questions légales et techniques sont déterminées par l'Administration centrale. | Comme ci-dessus. |

1. La fourniture de logements publics n'est qu'un aspect de la politique de logements. Les communes administrent aussi l'appui aux locations dans le cadre du système de protection sociale. Elles ne participent toutefois pas aux système d'aide hypothécaire.

Source : Évaluation de l'OCDE sur la base de diverses informations fournies par les autorités tchèques.

Économies d'échelle

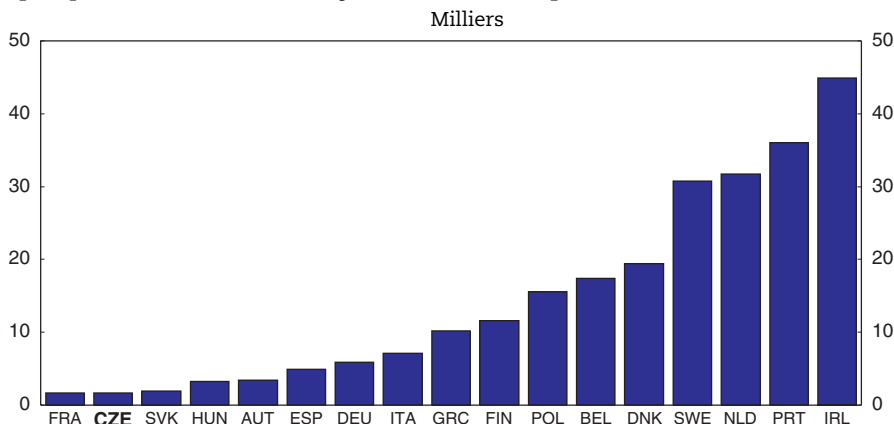
Comment faire passer les petites communes à une échelle supérieure dans la prestation de services ?

La réduction des risques de coûts élevés et de qualité de service amoindrie dans les petites communes doit être un des principaux axes des efforts destinés à améliorer l'efficacité des administrations infranationales. La taille moyenne des communes tchèques est une des plus faibles de l'UE (graphique 3.3), ce qui s'explique par une multitude de très petites localités. Ainsi, quelque 2 500 communes comptent moins de 300 habitants (tableau 3.3). Cela étant, la quantité de prestations de services assurées de manière conjointe est non négligeable. Dans la plupart des cas, les pouvoirs délégués sont exercés par des réseaux de communes (notamment par les communes à vocation élargie). En outre, de nombreuses communes coopèrent dans le cadre de l'exercice des compétences autonomes. Environ 40 % de l'ensemble des communes sont membres d'une des 470 associations volontaires officielles de municipalités (*dobrovolné svazky obcí*), qui sont des entités juridiques reconnues et peuvent être utilisées pour fournir un large éventail de services publics. Il n'en reste pas moins que nombre des très petites communes ont probablement du mal à couvrir les frais administratifs de base inhérents à la gestion de l'Administration publique locale et à l'organisation d'une palette – même limitée – de services publics. En fait, des travaux sur les économies d'échelle au sein des collectivités locales suisses (souvent citées comme exemple de réussite d'une administration publique de petite taille) tendent à indiquer qu'une forte proportion des communes tchèques sont en deçà d'une taille critique minimum en termes d'efficacité (voir encadré 3.2).

La solution la plus évidente aux problèmes tchèques d'économies d'échelle réside dans une fusion des petites communes. Reste qu'une telle opération n'est pas simple. Pour des raisons fondamentales d'ordre constitutionnel, l'Administration centrale ne peut décréter unilatéralement la fusion de plusieurs communes, et elle ne peut intervenir en ce sens qu'indirectement, par le biais de mécanismes modifiant les incitations financières qui s'appliquent aux communes.

Les modifications apportées au système de répartition des impôts en 2001 ont incité dans une certaine mesure les communes à fusionner, même s'il s'agissait davantage d'une

Graphique 3.3. Nombre moyen d'habitants par commune dans divers pays



Source : Dexia Bank.

Tableau 3.3. **Distribution par taille des communes**

| Fourchette de la population | Nombre de communes | Nombre de communes cumulées | % de la population totale | % de la population totale cumulée |
|------------------------------------|--------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| 0-100 | 557 | 557 | 0.4 | 0.4 |
| 101-200 | 1 086 | 1 643 | 1.6 | 2.0 |
| 201-300 | 890 | 2 533 | 2.1 | 4.1 |
| 301-1500 | 2 850 | 5 383 | 18.4 | 22.5 |
| 1 501-5 000 | 592 | 5 975 | 14.8 | 37.3 |
| 5 001-10 000 | 137 | 6 112 | 9.1 | 46.4 |
| 10 001-20 000 | 68 | 6 180 | 9.3 | 55.8 |
| 20 001-30 000 | 28 | 6 208 | 6.8 | 62.6 |
| 30 001-40 000 | 9 | 6 217 | 3.1 | 65.7 |
| 40 001-50 000 | 5 | 6 222 | 2.3 | 68.0 |
| 50 001-100 000 | 16 | 6 238 | 11.3 | 79.3 |
| 100 001-150 000 | 1 | 6 239 | 1.0 | 80.3 |
| 150 000+ (à l'exclusion de Prague) | 3 | 6 242 | 8.2 | 88.5 |
| Prague | 1 | 6 243 | 11.5 | 100.0 |

Source : Ministère des Finances.

Encadré 3.2. **Étude sur la taille optimale des collectivités locales**

Il est difficile de tirer des données disponibles de nombreuses conclusions d'ordre général sur la taille optimale des collectivités locales. Cela tient dans une large mesure au fait que le contexte joue un rôle capital. La taille optimale des entités considérées dépend fortement de la nature des services fournis par les collectivités locales, ainsi que des incitations à coopérer pour assurer ces prestations (et de l'efficacité de cette coopération). Il va de soi, par exemple, que si une collectivité locale est responsable des services hospitaliers, elle doit être d'une taille plus importante que s'il lui incombe simplement d'assurer la fourniture des soins de médecine générale. Néanmoins, les experts s'accordent assez largement sur l'existence d'un point au-delà duquel la petite taille d'une commune se traduit par des coûts plus élevés (ou par une qualité de service amoindrie) pour la quasi-totalité des services publics. Des travaux réalisés sur les communes suisses tendent à mettre en évidence de lourdes répercussions sur les coûts et la qualité en deçà d'un seuil de 500 habitants. D'ailleurs, de récentes réformes juridictionnelles engagées dans certaines régions suisses étaient ciblées sur les communes de moins de 500 personnes, et certains cantons visent un seuil minimum de 3 000 habitants (Ladner *et al.*, 2003). Or, la proportion de communes tchèques comptant moins de 500 habitants est nettement supérieure à 50 %.

conséquence fortuite que d'un effet escompté. La nouvelle clé de répartition reposait sur la distribution préexistante des recettes fiscales, ce qui impliquait l'attribution de montants par habitant augmentant progressivement avec la taille des communes. Or, dans les autres pays, le montant des transferts de recettes fiscales par habitant représenté en fonction de la taille des collectivités locales prend généralement la forme d'une droite horizontale ou d'une courbe en U. Le système de répartition tchèque constitue donc effectivement un cas assez exceptionnel par ses effets d'incitation aux fusions entre petites entités. Néanmoins, aucun regroupement de ce type n'a eu lieu jusqu'ici depuis que le système de répartition a été modifié³. Il est possible qu'il faille un certain temps aux communes pour réagir à ces incitations, mais il est également probable que les gains potentiels ne soient pas

suffisamment attrayants. De prime abord, certaines communes paraissent avoir beaucoup à gagner d'une fusion. En fait, selon certains scénarios, des communes pourraient bénéficier d'une augmentation de leurs recettes fiscales pouvant aller jusqu'à 40 %. Toutefois, le nombre potentiel de scénarios de ce type reste assez limité et, en tout état de cause, les recettes d'impôts ne représentent généralement qu'un tiers environ des recettes totales, de sorte que même dans les scénarios de fusion les plus avantageux, les communes concernées verraient leurs recettes augmenter approximativement de 10 % seulement (voir l'annexe 3.A1 pour un examen plus approfondi de la question).

Il conviendrait d'étudier les possibilités de renforcer les incitations aux fusions entre communes, notamment les options suivantes :

- *Rendre moins avantageuse la clé de répartition des impôts pour les communes les plus petites.* Il faudrait toutefois rester vigilant quant aux incidences d'une telle initiative en termes de coûts, dans la mesure où un accord entre les administrations centrales et infranationales sur ce point se traduirait probablement par une augmentation du montant global des transferts de recettes fiscales⁴.
- *Octroyer des versements compensatoires exceptionnels destinés à couvrir les coûts des fusions.* Les Finlandais, par exemple, ont réussi dans une certaine mesure à encourager les fusions de collectivités locales par le biais de montants compensatoires exceptionnels (voir encadré 3.3). On peut considérer qu'un versement exceptionnel est préférable aux mesures reposant sur une manipulation du système de répartition des impôts, car le coût des incitations aux fusions apparaît plus clairement.
- *Supprimer les éléments du système de répartition qui favorisent les petites collectivités.* Des mesures de ce type ont eu un certain succès en Suisse, où l'élimination des distorsions caractérisant le système de financement a contribué à certaines fusions de communes. Néanmoins, là encore, il est peu probable qu'un accord puisse être trouvé en la matière sans entraîner au moins des coûts supplémentaires à court terme pour l'Administration centrale.

Il n'est cependant guère possible de tabler sur des mesures d'incitation aux fusions entre communes. En premier lieu, il pourrait s'avérer politiquement impossible de prendre de telles mesures. La difficulté de réformer le financement des collectivités locales est illustrée par les efforts déployés actuellement en vue de parvenir à un accord sur la modification de la clé de répartition des impôts, qui se traduirait par le passage d'un barème par paliers à un barème progressif⁵. Ce type de contraintes politiques est également monnaie courante dans les autres pays, et si les exemples d'initiatives réussies cités dans l'encadré 3.3 sont encourageants, force est de constater qu'ils sont rares. En second lieu, les éléments d'information disponibles au niveau international tendent à indiquer que les gains des fusions sont essentiellement engrangés par la population locale sous forme d'une amélioration de la qualité des services publics, et que des économies budgétaires sont, au mieux, réalisées uniquement sur le long terme (voir encadré 3.3).

Les voies pouvant être empruntées pour encourager un renforcement de la coopération dans l'exercice des compétences autonomes devraient être explorées. Là encore, le système de répartition des impôts pourrait constituer un instrument utile. De fait, une proposition en ce sens a déjà été élaborée par le ministère de l'Intérieur. Selon cette proposition, les communes s'engageraient expressément à coopérer en vue de la fourniture d'un éventail de services arrêté d'un commun accord, et les transferts de recettes fiscales (fondés sur le barème actuel par paliers) seraient calculés sur la base de la population globale des communes concernées.⁶ Ce dispositif semble prometteur, même si certains de ses aspects doivent être examinés de

Encadré 3.3. Les fusions de communes dans la zone OCDE

La République tchèque n'est pas le seul pays à compter des petites communes qui résistent vigoureusement aux mesures destinées à les contraindre ou à les encourager à fusionner. Ainsi, il est fréquent que les experts qui évaluent la situation des collectivités locales norvégiennes et françaises concluent également que le système fonctionnerait mieux si les communes étaient de plus grande taille. Il semble cependant que les options envisageables pour progresser concrètement sur le plan de l'action politique soient des plus limitées.

Toutefois, dans un ou deux pays, l'Administration centrale a réussi à persuader des collectivités locales de fusionner. En Finlande, où, comme en République tchèque, les communes sont protégées par des droits constitutionnels forts, un système de dotations a entraîné quelques fusions*. Au Danemark, l'Administration centrale a également offert des transferts exceptionnels destinés à couvrir les coûts des fusions, mais ce dispositif incitatif s'est également accompagné d'une menace de redéfinition du périmètre des communes si celles-ci n'organisaient pas elles-mêmes leur regroupement. Au Japon, la suppression des éléments du système de dotations favorables aux petites communes s'est accompagnée de l'adoption de règles permettant la constitution de conseils municipaux élargis en cas de fusion de communes. En Suisse également, certaines fusions ont été favorisées par la suppression de distorsions liées aux mécanismes de financement par dotations.

Les travaux sur l'impact des fusions mettent souvent en évidence une amélioration de la qualité des services, mais font rarement ressortir des réductions de coûts significatives. Ainsi, des études de cas laissent à penser que les gains d'efficacité réalisés sont utilisés pour améliorer la qualité des services plutôt que pour réduire les dépenses. Cela tient en partie au fait que les mesures prises pour encourager les fusions se traduisent généralement par un accroissement des ressources attribuées aux collectivités locales, de sorte que les incitations à réduire les dépenses peuvent être faibles. En outre, les mesures de compression des coûts peuvent être longues à mettre en œuvre. Ainsi, les réductions de personnel constituent une question sensible dans le cadre des fusions, et peuvent n'être réalisables que sur le long terme, via le non-remplacement des salariés partant en retraite.

* Il existe en Finlande trois types de dotations destinées à encourager les fusions entre communes : des dotations fondées sur l'effectif de la population, des dotations compensant les pertes éventuelles de transferts de péréquation résultant des fusions, et des dotations spéciales d'investissement et de développement. Ce système a été mis en place à la fin des années 90.

manière plus attentive. Premièrement, il se traduira par une perte d'efficacité, puisque des communes qui coopèrent déjà en bénéficieront. Deuxièmement, il pourrait s'avérer difficile de veiller à ce que ces accords de coopération débouchent sur des économies concrètes en matière de prestations de services et non sur des changements organisationnels superficiels. Enfin, comme pour les dispositifs destinés à promouvoir les fusions, les retombées budgétaires risquent d'être limitées, car il est plus probable que les gains d'efficacité réalisés se traduisent par une meilleure qualité de service que par des réductions de coûts.

Une autre option consisterait à exploiter les possibilités de rationalisation des réseaux de services qui exercent des fonctions administratives relevant de l'État (c'est-à-dire des pouvoirs délégués). La structure administrative des pouvoirs délégués a évolué avec le temps et constitue aujourd'hui un système relativement complexe. Outre les communes à vocation élargie (*obecní úřady s rozšířenou působností*), il existe un réseau de 388 « communes

Tableau 3.4. Différents niveaux des pouvoirs délégués dans les municipalités

| Type de municipalité | Nombre de municipalités |
|---|-------------------------|
| Pouvoirs délégués de base (c'est-à-dire gestion d'urgence) | 6 243 |
| Communes gérant des registres de population ¹ | 1 226 |
| Communes délivrant des permis de construire ¹ | 617 |
| Communes du deuxième type (<i>pověřené obecní úřady</i> ; voir annexe 2.A2) | 388 |
| Communes de taille étendue ou du troisième type (<i>obecní úřady s rozšířenou působností</i> ou <i>malé okresy</i>). Ces communes ont été formées après le démembrement des districts. Environ 80 % des anciens services de district ont été transférés à ces communes et le reste aux régions. Voir annexe 2.A2. | 205 |

1. Il n'y a pas de structure définitive pour les pouvoirs délégués plus mineurs et pas de hiérarchie stricte. Par exemple, certaines municipalités disposant de bureaux pour la délivrance de permis de construire ne gèrent pas de registre de la population. Les frontières géographiques des réseaux des services de plus petite taille ne sont pas nécessairement concordantes avec celles des communes du deuxième type et les communes de taille élargie.

Source : Ministère de l'Intérieur.

de deuxième type » (*pověřene obecní úřady*) (voir tableau 3.4 et annexe 3.A2), auquel il faut ajouter des réseaux plus vastes de services qui administrent les registres d'état civil et des bâtiments. Ce système s'étant développé au coup par coup, il ne fait guère de doute qu'il offre des marges de simplification. Il est également probable que la rationalisation de ces réseaux de services n'a pas suivi le rythme des progrès accomplis en termes de mobilité et de communication, notamment dans le domaine de l'administration électronique (voir ci-après). Certains ajustements ont été apportés récemment aux crédits octroyés aux communes pour l'exercice des fonctions administratives relevant de l'État, après qu'eurent été examinés les coûts des prestations de services⁷. Néanmoins, cette réforme était axée sur la suppression des inégalités caractérisant le système de répartition, et non sur l'efficacité des structures dans leur ensemble. Celle-ci devrait faire l'objet d'une étude plus vaste, dans une optique de rationalisation de ces réseaux de services. Une attention toute particulière doit être accordée aux communes à vocation élargie. Globalement, le transfert de nombre de services précédemment fournis par les 76 districts à ces 205 communes a constitué un pas un arrière en termes d'économies d'échelle. En fait, d'après les informations recueillies, certaines de ces communes peinent à s'acquitter de leurs obligations de services.

La plupart des régions sont trop petites pour gérer les financements de l'UE

La création des régions a été motivée en partie par la nécessité de mettre en place une interface pour les Fonds structurels de l'UE⁸. Le système de financement régional de l'Union européenne exige des unités régionales ayant une population comprise entre 800 000 et 3 millions d'habitants (ce qui correspond au niveau NUTS2 de découpage territorial). Or, plusieurs des 14 régions tchèques ne satisfont pas à ce critère et des groupements de régions ont été créés en vue de l'obtention des aides de l'UE⁹. En fait, seules trois des régions tchèques constituent à elles seules des unités territoriales de niveau NUTS2. Si les incidences de ces regroupements sont surtout de nature statistique, ils compliquent également l'Administration des régions et l'élaboration des politiques publiques. Cet élément n'impose en aucun cas un réexamen urgent du découpage régional de la République tchèque, mais il devrait être pris en compte si le débat sur la structure régionale du territoire était rouvert dans l'avenir, en particulier si la coopération entre régions sur les questions relevant de l'UE s'avère difficile.

Financement des régions et des communes

Comme dans d'autres pays, le système de financement des régions et des communes influe fortement sur leur niveau concret d'autonomie. À cet égard, les principales caractéristiques du système tchèque sont les suivantes :

- L'essentiel des recettes fiscales correspondent aux rentrées d'impôts sur le revenu des personnes physiques, d'impôts sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), distribuées sur la base d'une clé de répartition (tableaux 3.5 et 3.6). Comme indiqué plus haut, les communes se voient attribuer un montant par habitant qui varie en fonction de l'importance de leur population. Globalement, la part allouée aux communes est de 20.59 % de l'ensemble de ces recettes fiscales. Cette part se limitait à 3.1 % lors de la création des régions, mais elle avait ensuite été portée à 8.92 % en 2005 (ce qui s'était accompagné de coupes effectuées en contrepartie dans leurs dotations). Dans le cas des régions, le système de répartition repose sur l'effectif de la population et sur plusieurs autres critères, dont la superficie des terres, la taille du réseau routier et les effectifs scolaires. Pour ce qui est des communes, une petite partie de l'ensemble des recettes fiscales engrangées est assise sur les revenus locaux des travailleurs indépendants et des salariés. En outre, les communes disposent d'une certaine autonomie en matière de recettes, qui passe par la fiscalité du patrimoine immobilier (quoique dans les limites prévues par la loi) et par des redevances. Les régions ne disposent en revanche d'aucun revenu lié à leur base d'imposition, ou provenant de redevances locales.
- Les dotations sont généralement réservées (c'est-à-dire affectées à des domaines précis et accompagnées de systèmes de suivi) et sont assorties d'une obligation d'abondement. Les dotations réservées aux dépenses courantes sont calculées sur la base d'un barème, tandis que les dotations en capital sont octroyées selon une approche plus individualisée. Une dotation est accordée pour couvrir le coût de fourniture des services relevant de l'État (y compris des tâches qui ont été transférées aux régions et aux communes après la dissolution des districts), mais, à la différence de la plupart des autres dotations, elle n'est pas réservée. Depuis 2005, la dotation de l'Administration centrale au titre de la rémunération des enseignants ainsi que d'autres crédits liés à l'enseignement ne sont plus inscrits dans les comptes des communes¹⁰. En conséquence, le domaine pour lequel les dotations aux communes sont aujourd'hui les plus volumineuses est celui des différentes formes d'assistance sociale communale.
- Les communes et les régions disposent par ailleurs d'une relative indépendance en matière de financement, mais elles doivent respecter certaines règles et peuvent faire l'objet de sanctions. Les budgets annuels présentés aux autorités doivent être équilibrés et il existe un certain nombre de règles s'appliquant aux dettes (voir ci-après). De nombreuses communes contractent des emprunts auprès de banques privées, certaines grandes communes émettent des obligations et les prêts institutionnels, notamment ceux de la Banque européenne d'investissement (BEI), jouent un rôle grandissant (en particulier pour les régions). Les possibilités d'obtenir des fonds par le biais de projets cofinancés par l'UE devraient également prendre une importance croissante. Des fonds sont aussi collectés via la cession d'éléments d'actif et les flux en provenance de comptes extrabudgétaires jouent également un rôle.

Tableau 3.5. **Recettes municipales et régionales**

| | Communes | Régions |
|--|--|---|
| Recettes fiscales et redevances sur les services | 21 % du PIT global (simplifié), de la CIT et de la TVA sont distribués en fonction d'une formule fondée sur la taille de la population (le montant par habitant augmente avec la taille). 30 % des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques versés par des individus ayant une adresse permanente dans la municipalité. 1.5 % supplémentaire sur le PIT sont distribués en fonction du nombre de salariés dans la municipalité. Les municipalités peuvent déterminer le taux de l'impôt foncier avec des limites spécifiées et sont habilitées à fixer diverses redevances pour les services (par exemple, élimination des déchets). | 9 % du PIT global (simplifié), du CIT et de la TVA, sont distribués en fonction d'une formule multicritère (associant la taille de la population, la taille du réseau routier et le nombre d'élèves scolarisés). Les régions ne tirent pas de recettes de l'impôt local ou de recettes des redevances. |
| Dotations | Des dotations sont réservées pour les dépenses courantes. La plupart d'entre elles exigent des financements de contrepartie. Les salaires des enseignants sont une exception notable. Il n'y a pas de dotation réservée pour couvrir le coût des activités relevant des pouvoirs délégués. Dotations exceptionnelles pour les investissements, comme les bâtiments et les routes. | <i>Comme pour les municipalités.</i> <i>Comme pour les municipalités.</i> <i>Comme pour les municipalités.</i> |

Source : Ministère des Finances.

Tableau 3.6. **Recettes et dépenses des communes et des régions en (2005)**

| | Régions | Communes |
|---|-------------|-------------|
| Recettes (% des recettes totales) | | |
| Impôts et plus-values | 37.7 | 73.0 |
| Recettes fiscales | 34.9 | 57.1 |
| Recettes non fiscales | 2.5 | 10.0 |
| Recettes sur le capital | 0.3 | 5.9 |
| Recettes sous forme de dotation (essentiellement réservées) | 62.3 | 27.0 |
| Subventions autres que celles relatives à l'investissement | 60.5 | 19.8 |
| Subventions à l'investissement | 1.8 | 7.2 |
| Dépenses (% des dépenses totales) | | |
| Dépenses courantes | 89.4 | 68.1 |
| Dépenses en capital | 10.6 | 31.9 |

Note : Les estimations des recettes totales des régions et des communes sont de 113.5 milliards CZK et de 225.6 milliards CZK, respectivement. Les dépenses totales des régions s'élèvent à 112.6 milliards CZK et celles des communes à 218.6 milliards CZK.

Source : Ministère des Finances et calculs de l'OCDE.

Les communes disposent généralement de davantage de latitude que les régions en matière de dépenses. Les revenus à destination non spécifiée engrangés par les communes sous forme de recettes fiscales et de recettes en capital représentent plus de 70 % de leurs ressources, le reste correspondant à des dotations réservées selon les comptes de 2005 (tableau 3.6). En revanche, un peu moins de 40 % des recettes des régions n'ont pas d'affectation spécifique, même si cette proportion s'est accrue du fait de l'augmentation de la part de l'ensemble des recettes fiscales attribuée aux régions, qui est passée de 3.1 % à 8.92 %. Néanmoins, ces chiffres ne donnent qu'un aperçu sommaire des marges de manœuvre disponibles en termes d'utilisation des ressources. Certaines recettes fiscales et en capital, notamment, sont affectées de fait à des tâches spécifiques, puisqu'elles sont utilisées pour abonder des dotations réservées de l'Administration centrale.

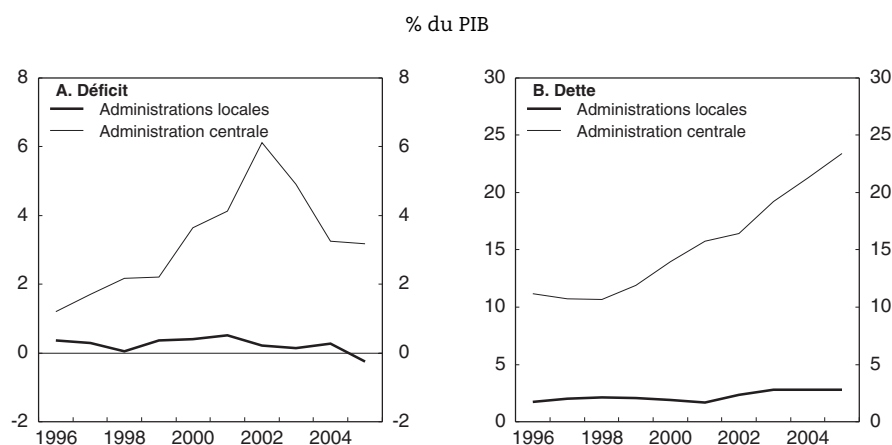
Déficit et endettement des administrations infranationales : de bons résultats jusqu'ici

Le déficit de l'ensemble des administrations infranationales n'a jamais représenté plus d'un demi pour cent du PIB, et le poids des communes et des régions dans la dette globale des administrations publiques reste faible (graphique 3.4). En conséquence, ni les communes ni les régions n'ont occupé, jusqu'ici, une place préoccupante dans le déficit ou la dette des administrations publiques. En outre, seules quelques communes se sont trouvées en situation de crise financière. En résumé, il semble que la règle d'équilibre budgétaire, conjuguée à la discipline de marché, ait été suffisante pour maintenir le déficit des administrations infranationales dans des proportions tout à fait raisonnables.

Toutefois, les nouvelles possibilités de cofinancement offertes dans le cadre du budget 2007-13 de l'UE soulèveront des questions épineuses en termes de financement, et pourraient inciter certaines régions et communes à se lancer dans des projets plus risqués en vue de réunir des fonds. En outre, les possibilités d'obtention de liquidités par des cessions d'actifs se sont déjà sensiblement réduites¹¹. Compte tenu de ces éléments et d'autres motifs de préoccupation, le ministère des Finances a pris en 2004 un certain nombre de mesures pour limiter l'endettement des communes. Ainsi :

- les demandes d'autorisation d'émission de titres d'emprunt adressées à la Commission des valeurs mobilières doivent maintenant être examinées également par le ministère des Finances (cette modification a été introduite dans le cadre d'une nouvelle loi sur les obligations) ;
- un dispositif de plafonnement non contraignant de la dette, fondé plus précisément sur un indicateur de service de la dette, a été mis en place. Les régions et les communes dont le service de la dette représente plus de 30 % de leurs recettes reçoivent un courrier

Graphique 3.4. **Déficits et dettes des administrations infranationales et de l'Administration centrale**¹



1. Les données pour 2005 sont préliminaires. Les données sur le déficit sont établies sur la base du GFS 1986. Dans l'Administration centrale entrent le budget de l'État (y compris le Fonds national), les sept fonds d'État et les deux fonds de privatisation : les données couvrent à la fois les régions et les communes.

Source : Calculs du Secrétariat fondés sur les données du ministère des Finances.

officiel du ministère leur demandant des explications¹². Fin 2003, 211 communes au total affichaient un ratio supérieur à ce seuil, et leur nombre s'élevait à 194 en 2004. Cependant, en 2004 au moins, il est avéré que nombre d'entre elles se trouvaient dans cette situation en raison d'une augmentation des sommes versées au titre du remboursement de leurs prêts (et donc de l'allègement de leur dette).

Un ajustement des règles d'endettement s'impose

Il est difficile d'évaluer pleinement à ce stade l'efficacité des règles d'endettement, car le système actuel ne fonctionne que depuis peu. Néanmoins, il semble a priori présenter les problèmes suivants :

- Les sanctions prévues sont assez faibles. La sanction la plus rigoureuse consiste à inscrire une commune sur une liste noire diffusée aux ministères et autres organismes de financement. Or, il est possible que ce document n'ait guère d'influence sur les décisions des ministères en matière d'octroi de fonds. Si tel s'avère être le cas, ce mécanisme de sanction devrait être renforcé (par exemple au moyen de règles explicites à l'intention des ministères et autres organismes de financement concernant l'octroi de fonds aux communes inscrites sur cette liste noire) ou complété par d'autres sanctions.
- La prise en compte de l'amortissement de la dette dans le calcul de l'indicateur de service de la dette est problématique. Celui-ci intègre en effet des mesures de réduction de la dette telles que le remboursement du principal des prêts. Cela présente certes l'avantage de permettre d'enregistrer tous les paiements liés au financement des communes, mais cela signifie aussi qu'elles peuvent se faire rappeler à l'ordre pour avoir pris des initiatives positives, telles que des mesures de remboursement anticipé. En outre, l'inclusion d'éléments d'amortissement de la dette pousse les communes à emprunter à long terme, ce qui risque de ne pas être optimal sur la durée en termes de viabilité financière. Si les autorités décidaient de ne plus en prendre en compte l'amortissement de la dette, elles devraient parallèlement revoir à la baisse le seuil susmentionné, dans la mesure où des versements d'intérêts représentant à eux seuls 30 % des recettes correspondent à un volume extrêmement important de dette cumulée.

Des progrès peuvent être accomplis en matière de transparence comptable

De nombreuses conditions propres à garantir une saine transparence des comptes régionaux et communaux sont déjà réunies. Tant les régions que les communes sont tenues par la loi de mettre leurs comptes à la disposition du public, des mises à jour régulières des états financiers sont transmises au ministère des Finances, et des contrôles des comptes sont réalisés chaque année. Le système de contrôle des comptes a été réaménagé en 2004, renforçant les obligations des vérificateurs quant à la mise en évidence des éléments de passif éventuel des communes et des régions.

Cela étant, les communes et les régions s'opposent parfois de manière inquiétante à la divulgation de ces informations, en particulier des chiffres relatifs à leurs déficits et à leurs dettes. De fait, le ministère des Finances et d'autres autorités évitent généralement de publier de leur propre initiative des données sur une région ou une commune donnée,

de crainte que celle-ci n'intente une action en justice. En outre, alors que certains éléments doivent maintenant être accessibles au public via Internet, il n'est pas évident pour un citoyen sans compétences spécialisées d'utiliser ces informations pour réaliser des comparaisons de coûts. Seuls les comptes des deux dernières années doivent être communiqués, et aucune exigence n'est spécifiée concernant leur présentation¹³. L'attitude défensive des administrations infranationales en matière de transparence envoie des signaux négatifs, tant aux autorités centrales qu'aux électeurs. En outre, ce qui est peut-être plus grave, elle compromet la démocratie locale en entravant les efforts des citoyens et des médias locaux qui souhaitent avoir une vision d'ensemble de leurs comptes. Les autorités pourraient prendre diverses mesures pour remédier à ce problème, notamment :

- poursuivre le développement de la base de données en ligne « ARIS » du ministère des Finances sur les comptes des régions et des communes. Ainsi, la mise en place de fonctionnalités permettant d'effectuer des comparaisons et d'une nomenclature non technique des postes comptables aisément accessibles faciliterait la consultation de ces informations. Cette base de données pourrait également être utilisée pour élaborer divers indicateurs de coûts élémentaires présentant un intérêt pour les citoyens locaux (tels que le montant des dépenses par habitant dans des domaines spécifiques) ;
- élargir les compétences juridiques de l'Office suprême de contrôle des comptes, afin qu'il puisse procéder à des vérifications exhaustives de la situation des communes. Cela pourrait utilement compléter la surveillance assurée par le système normal de vérification comptable. Pour l'heure, l'Office suprême de contrôle des comptes ne peut examiner que les flux financiers liés aux dotations et aux transferts destinés à financer des tâches administratives qui émanent de l'Administration centrale¹⁴.

Les dispositions permettant de confier le contrôle des comptes des administrations infranationales à des entités privées devraient également être revues. En vertu des règles de contrôle des comptes introduites en 2004, les communes peuvent, moyennant finance, charger des sociétés privées de la vérification annuelle de leurs comptes, au lieu de faire réaliser cette tâche gratuitement par leur administration régionale¹⁵. Certaines études laissent à penser que les communes qui optent pour cette formule sont souvent en difficulté financière. Cette forme d'externalisation peut s'expliquer en partie par une réelle volonté des responsables locaux de bénéficier des services d'experts, mais elle peut également tenir au fait que les communes considèrent que des vérificateurs du secteur privé sont plus susceptibles que des agents de l'État d'utiliser les marges de manœuvre offertes par les règles comptables pour présenter sous un jour favorable leur situation financière. Il conviendrait par conséquent de surveiller de près la manière dont les communes et les régions utilisent les services de vérificateurs privés.

Les régions et les communes devraient-elles disposer d'une plus grande latitude en matière de financement ?

La distinction entre les ressources réservées et celles qui n'ont pas d'affectation spécifique fait parfois l'objet de controverses entre les administrations centrale et infranationales en République tchèque. Pour l'heure, les débats portent sur les dotations versées au titre de la rémunération des enseignants et sur la transformation en sociétés commerciales des hôpitaux régionaux. S'agissant des salaires des enseignants, les régions

considèrent que le système actuel fondé sur des dotations réservées à la rémunération de cette profession et sur des hausses de salaires négociées au niveau national n'est pas suffisamment souple, et que des financements non réservés associés à des négociations salariales au niveau régional seraient préférables. Les partisans du système actuel font valoir, quant à eux, qu'il existe déjà des marges de manœuvre suffisantes en matière salariale – puisque une fraction de 12 % environ des rémunérations est laissée à la discrétion des directeurs d'établissements – et que le mécanisme des barèmes de rémunération nationaux est en tout état de cause très apprécié par les salariés (voir le chapitre 4 de cette *Étude*). Le débat sur la transformation en sociétés commerciales des hôpitaux porte également sur la flexibilité salariale (voir encadré 3.4), mais il a aussi trait à d'autres questions, notamment au fait que les hôpitaux constitués en sociétés ont théoriquement davantage de latitude pour proposer des services payants. Les opposants à la transformation en société affirment qu'une telle évolution encouragera les pratiques d'écramage et une focalisation peu souhaitable sur les services de santé payants, au détriment des services de santé essentiels.

Une évaluation objective de la situation, faisant abstraction de la dimension politique de ces débats, tend certes à indiquer que l'action publique devrait être orientée vers un accroissement des marges de manœuvre des régions et des communes tchèques en

Encadré 3.4. **Le financement régional des hôpitaux : le débat sur leur transformation en sociétés commerciales**

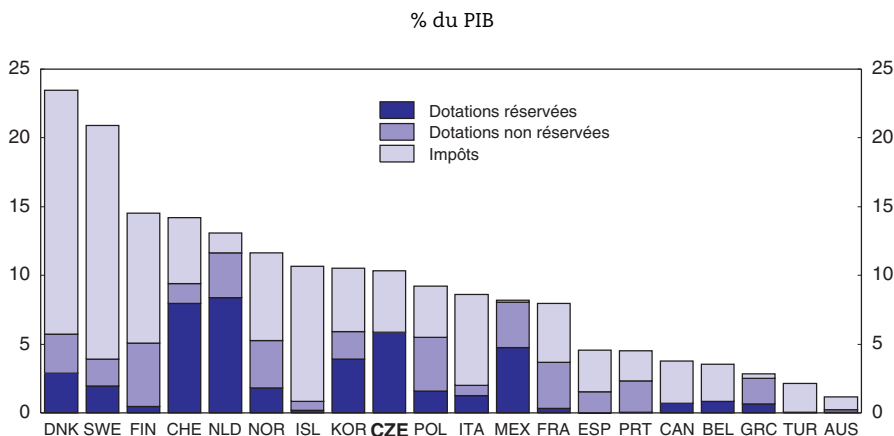
Certaines régions ont modifié le statut des hôpitaux relevant de leur juridiction, en transformant ces entreprises publiques (*příspěvková organizace*) en entreprises commerciales ordinaires*. Un des principaux points de désaccord concernant cette initiative réside dans la fixation des salaires. En tant qu'entreprises commerciales normales, les hôpitaux constitués en sociétés disposent d'une plus grande liberté en matière de rémunération de leur personnel, dans la mesure où ils ne sont pas tenus de se conformer aux accords salariaux de branche, conclus dans le cadre de négociations centralisées, qui s'appliquent normalement au secteur des soins de santé. Cette liberté est considérée comme un avantage essentiel par les régions, mais les syndicats d'employés de ce secteur et le ministère de la Santé actuel estiment qu'elle menace le système de négociations salariales centralisées, qui, selon eux, est déjà suffisamment souple en matière de fixation des rémunérations. Les adversaires de la transformation des hôpitaux en sociétés commerciales affirment qu'elle remet en cause l'universalité de l'accès aux soins, et que la recherche du profit débouchera sur des pratiques d'écramage et sur une réorientation préjudiciable de l'attention des gestionnaires ainsi que des ressources vers des services auxiliaires payants. Cela étant, en termes de surveillance financière, la transformation des hôpitaux en sociétés commerciales présente sans doute des avantages, dans la mesure où elle implique que les établissements concernés sont assujettis aux règles comptables relatives aux entreprises ordinaires, lesquelles garantissent une plus grande transparence que celles qui s'appliquent aux *příspěvková organizace*.

* Les *příspěvková organizace* constituent un type spécial d'entreprise publique, situé à mi-chemin entre organisme public et entreprise commerciale normale. Les entreprises de ce type sont enregistrées en tant que sociétés, et leurs comptes sont distincts de ceux des administrations publiques. Néanmoins, elles ne sont pas assujetties aux mêmes règles comptables que les entreprises commerciales ordinaires, et leurs propriétaires (les communes, par exemple) disposent de prérogatives particulières concernant leur mode de gestion. Le cœur de métier de ces entreprises est généralement « à but non lucratif », mais elles réalisent également certaines activités « à but lucratif ».

matière de dépenses, mais d'importantes réserves demeurent. De nombreux experts internationaux des finances publiques infranationales estiment qu'il convient, en règle générale, de financer les collectivités locales au moyen de dotations globales et que les dotations réservées ne doivent être employées que dans certaines circonstances (voir par exemple OCDE, 2005a)¹⁶. Leurs principaux arguments sont que les dotations réservées n'incitent guère les administrations infranationales à faire preuve d'efficacité en matière de prestation de services et qu'elles se traduisent par des charges administratives considérables comparées aux dotations sans affectation spécifique. Le poids des dotations réservées dans le financement des administrations infranationales semble de fait nettement plus important en République tchèque que dans d'autres pays (graphique 3.5), ce qui laisse à penser que son système de financement n'est pas dans la norme à cet égard. Néanmoins, deux éléments importants incitent à la prudence quant au renforcement du rôle joué par les dotations globales (ou à l'adoption de solutions similaires, telles que l'augmentation des transferts de recettes fiscales) :

- dans les secteurs de dépenses où des défis majeurs se profilent à l'horizon et où des réformes d'ensemble s'imposent, la suppression des liens entre dotations et dépenses est risquée, car elle est susceptible de réduire à l'excès l'influence exercée par l'Administration centrale, et de se traduire par un manque de cohérence et de coordination dans les réformes ;
- en élargissant les marges de manœuvre dont disposent les administrations infranationales quant à l'utilisation de leurs recettes, on renforcerait le rôle de la démocratie locale ainsi que le contrôle a posteriori (et non préalable) de l'affectation des ressources par l'Administration centrale. Il est donc important qu'il existe des systèmes de mesure des coûts et des résultats permettant de réaliser des comparaisons entre juridictions, qui aient atteint un stade de développement satisfaisant. Or, comme indiqué plus haut, effectuer des comparaisons de ce type à partir des comptes des régions et des communes n'est pas encore chose aisée. En outre, malgré le fait que des exercices d'analyse comparative soient en cours, aucune de ces initiatives n'a encore débouché sur un système complet d'envergure nationale (voir ci-après).

Graphique 3.5. **Recettes engrangées par les administrations infranationales sous la forme de dotations budgétaires et d'impôts¹**



1. Les calculs sont fondés sur les données préliminaires pour 2003, sauf ceux concernant la République tchèque qui ont été actualisés jusqu'en 2005.

Source : OCDE.

Par ailleurs, il serait justifié que les régions et les communes disposent d'une plus grande latitude en matière de prélèvements fiscaux. Pour l'heure, seule une infime fraction des recettes des communes provient de redevances et d'impôts locaux, et les administrations régionales ne disposent d'aucun instrument leur permettant de collecter des recettes au niveau local. Une solution consisterait à élargir les marges de manœuvre des autorités locales en s'appuyant sur la fiscalité du patrimoine immobilier. En l'état actuel des choses, les communes peuvent simplement modifier les taux appliqués à certains types de bâtiments, et ce uniquement dans des proportions limitées.

Obligations redditionnelles

Comment lutter contre les irrégularités dans le domaine des marchés publics ?

Dans la mesure où les communes et les régions représentent environ deux tiers de la valeur totale des marchés publics attribués en République tchèque, il est important que le système de passation de ces marchés fonctionne correctement à ces niveaux d'administration¹⁷. Malheureusement, ce système a donné lieu à des irrégularités, commises en grande partie au niveau des administrations infranationales. Ainsi, les rapports de Transparency International dressent un tableau affligeant, caractérisé par des pratiques généralisées de collusion entre soumissionnaires ou de favoritisme dans le cadre de l'attribution des marchés (Transparency International, 2005a et 2005b). Une stratégie courante consiste à fractionner les marchés, de manière à ce que leur valeur soit inférieure au seuil à partir duquel s'appliquent les règles strictes d'adjudication ouverte des marchés publics (voir l'encadré 3.5 pour obtenir d'autres exemples)¹⁸.

Des modifications ont été apportées à la législation en 2004 et 2006 en vue de lutter contre le dévoiement et la violation des règles de passation des marchés publics. La loi de 2004 sur les marchés publics a instauré de nouvelles règles concernant la prolongation des contrats, les procédures d'appel d'offres impliquant des entreprises qui emploient des personnes handicapées, et le registre central des marchés publics¹⁹. Elle a également établi une « liste blanche » d'entreprises ayant de bons antécédents en matière de marchés publics. Néanmoins, pour des raisons techniques liées à l'entrée dans l'UE, la loi de 2004 a été examinée de manière précipitée par le Parlement et laissait à désirer à certains égards. Cette année a été voté un nouveau texte qui remédie à ces insuffisances, et vise à améliorer encore le système existant. La loi de 2006 sur les marchés publics devrait en particulier faciliter la tâche aux petites communes, puisque des mécanismes de passation conjointe de marchés publics ont été mis en place. En outre, la loi permet un « dialogue concurrentiel », dans le cadre duquel le contrat à attribuer est d'abord formulé en des termes généraux, puis complété et précisé à la suite d'échanges avec des fournisseurs potentiels²⁰. Cette nouvelle loi marque une nette avancée, mais de nouveaux ajustements seront sans doute nécessaires. Ainsi, certains craignent qu'elle ne résolve pas les problèmes liés à l'utilisation abusive de critères de sélection subjectifs.

Des changements structurels plus fondamentaux destinés à améliorer la situation en termes de contrôle et de transparence doivent également être envisagés. La surveillance exercée sur la passation des marchés publics est en effet relativement limitée. Deux organismes sont habilités à intervenir dans ce domaine, l'Office pour la protection de la concurrence économique et l'Office suprême de contrôle des comptes. L'Office pour la protection de la concurrence économique peut prendre des mesures en cas d'infraction à la législation sur les marchés publics, mais il semble que ces prérogatives soient souvent

Encadré 3.5. Exemples de dévoiement et de violation des règles tchèques de passation des marchés publics

Fractionnement des marchés : le marché est segmenté de manière que la valeur de chacune de ces composantes soit inférieure au seuil à partir duquel s'appliquent les règles strictes d'adjudication ouverte des marchés publics.

Dévoiement des règles relatives aux marchés publics dans les industries de réseau : il arrive que des communes intègrent abusivement des marchés dans la catégorie des services de réseau, pour bénéficier des règles moins strictes auxquels ils sont assujettis en matière de marchés publics.

Recours à des prolongations de contrats pour contourner le système : il existe par exemple des pratiques de collusion entre des responsables de l'action publique et des entreprises, dans le cadre desquelles la société impliquée formule initialement une offre basse (éventuellement non rentable) mais bénéficie ensuite de prolongations de contrat avantageuses, en vertu d'un accord préalable.

Manipulation des cahiers des charges et des procédures d'appel d'offres destinée à favoriser certains soumissionnaires, notamment via l'application de critères subjectifs de sélection.

Truquage de la procédure de soumission par les entreprises : les sociétés soumissionnaires peuvent adopter un comportement collusoire (consistant par exemple à s'entendre pour emporter les marchés à tour de rôle), ou présenter des offres distinctes alors qu'elles entretiennent des liens étroits en termes de structure capitalistique et de gestion.

Dévoiement des règles de discrimination positive : le droit tchèque contient des dispositions permettant aux autorités adjudicatrices de favoriser les entreprises soumissionnaires qui emploient des personnes handicapées. Selon certaines sources, de petites entreprises (satisfaisant aux conditions requises) sont parfois utilisées comme façades pour l'obtention de contrats.

Détournement des procédures de recours : il semblerait, par exemple, que des soumissionnaires écartés menacent de porter plainte (ce qui, au minimum, retarde l'exécution du contrat en jeu) pour faire pression sur l'autorité adjudicatrice en vue de l'obtention d'autres marchés.

Source : Transparency International (2005a).

inadaptées face à de nombreuses formes d'irrégularités. L'Office suprême de contrôle des comptes peut mener des investigations plus approfondies, mais seulement a posteriori, et il ne dispose d'aucun pouvoir concret, tel que celui d'imposer une nouvelle procédure d'appel d'offres (toutefois, l'influence exercée par ses rapports, via le Parlement et les médias, peut déboucher sur une telle issue). En outre, l'Office suprême de contrôle des comptes ne peut enquêter que sur les marchés publics mettant en jeu des fonds d'État. Par ailleurs, la transparence du processus de passation des marchés publics est inégale. Certaines étapes de ce processus et les informations connexes font l'objet d'obligations spécifiques de notification publique (notamment la publication des appels d'offres), mais d'autres informations sont difficiles à obtenir. Prague a pris l'initiative bienvenue d'aller au-delà des exigences prévues par la loi, en publiant sur Internet le contenu précis de tous

ses contrats de marchés publics, et les autres juridictions devraient être encouragées à suivre cet exemple.

Seule une minorité de communes contribuent à l'élaboration d'indicateurs de résultats et de coûts et participent à des exercices d'analyse comparative

L'élaboration d'indicateurs relatifs aux activités des communes progresse de manière relativement satisfaisante. Parmi les divers projets pilotes lancés à ce jour, le plus complet repose sur la participation volontaire de communes à vocation élargie²¹. Ce projet a débuté en 2004 et son financement est assuré par les participants ainsi que par une subvention modeste du ministère de l'Intérieur. Il était axé au départ sur les fonctions administratives relevant de l'État (c'est-à-dire sur les pouvoirs délégués), mais sa portée a été élargie depuis à tous les aspects essentiels des compétences propres des communes. Ce projet couvre donc aujourd'hui une soixantaine de leurs domaines d'activité, et il fait appel à plus d'un millier d'indicateurs. Ceux-ci sont axés non seulement sur les fournisseurs de services publics, mais aussi sur les services de la fonction publique impliqués dans la gestion de ces prestations. Les coûts et les résultats de ces services de la fonction publique sont évalués non seulement au moyen d'indicateurs fondés sur les effectifs et les coûts salariaux des administrations communales, mais aussi de données sur leurs activités, telles que des comptes rendus d'activité et les nombres de dossiers traités. Pour les services publics eux-mêmes, les indicateurs sont naturellement plus variés. Ainsi, les indicateurs de scolarisation mesurent les dépenses par élève, tandis que les indicateurs de développement du réseau routier portent sur les coûts de construction et d'entretien au kilomètre. Jusqu'ici, la base de données contenant ces indicateurs n'a pas été rendue publique, son accès étant même strictement réservé aux membres du réseau.

Un autre projet important d'analyse comparative lancé l'année dernière a pour objectif l'élaboration d'indicateurs de coûts et de résultats dans un certain nombre de services publics essentiels, en complément d'autres exercices d'évaluation comparative. Pour l'heure, les fournisseurs de services de cinq régions participent à ce projet. Son financement a été intégralement assuré par le ministère de l'Intérieur jusqu'ici, mais l'objectif visé est celui d'une contribution future des régions et des communes. Les indicateurs élaborés concernent pour l'instant les services sociaux destinés aux personnes âgées (et portent notamment sur le logement, la qualité des soins, les coûts et les niveaux d'invalidité), mais il est prévu que le champ des travaux soit élargi aux soins de santé, aux transports publics et aux activités culturelles²².

La participation à ces projets d'analyse comparative reste toutefois limitée. Ainsi, une cinquantaine des communes à vocation élargie (soit environ un quart d'entre elles) font partie à ce jour du réseau mis en place pour l'exercice général d'analyse comparative. Quant au projet lancé plus récemment, il réunit seulement quelque 85 fournisseurs de services. D'après les informations recueillies, l'intérêt manifesté pour ces projets d'analyse comparative se renforce, mais pas très rapidement. Des mesures d'incitation complémentaires s'imposent donc pour que ces projets, ainsi que d'autres, puissent parvenir à maturité et déboucher sur la mise en place de systèmes complets d'envergure nationale. Les possibilités de financement offertes par l'UE pourraient notamment permettre de renforcer la participation. L'Administration centrale devrait toutefois également envisager de revoir à la hausse son soutien, en attribuant par exemple des subventions destinées à couvrir les frais de participation.

Exploiter les potentialités en matière d'administration électronique

Les services d'information et de mise en relation fondés sur Internet peuvent améliorer la communication des autorités infranationales avec leurs électeurs et renforcer le contrôle démocratique, même si cela dépend en grande partie de la proportion de personnes ayant accès à Internet dans les ménages et les entreprises, ainsi que de la disponibilité de ces services eux-mêmes²³. Internet peut également contribuer à renforcer l'efficacité des communications entre les différents niveaux d'administration. En fait, dans le contexte tchèque, les retombées d'une amélioration des systèmes administratifs et de communication pourraient être considérables, étant donné le nombre particulièrement élevé de communes que compte le pays.

Des progrès relativement satisfaisants sont accomplis dans ces domaines. La plupart des administrations infranationales disposent maintenant de sites Internet, auquel il est possible d'accéder via le portail de l'Administration centrale (www.portal.gov.cz)²⁴. Diverses bases de données sur les administrations communales et régionales (tels que les registres fonciers) et certaines obligations de publication d'informations (concernant par exemple les marchés publics) sont consultables en ligne depuis un certain temps. En outre, en vertu de dispositions législatives adoptées cette année, toutes les notifications publiques obligatoires doivent être consultables sur Internet et, dans toute la mesure du possible, les services administratifs doivent être mis à la disposition des usagers en ligne. En 2005, les communes se sont vu accorder gratuitement des signatures électroniques temporaires, destinées à les encourager à utiliser Internet pour leurs communications officielles avec les autres niveaux d'administration et les citoyens.

Cela étant, la *Stratégie de croissance économique* du gouvernement (Gouvernement tchèque, 2005) indique que les coûts d'installation assumés par les utilisateurs de signatures électroniques doivent être réduits. Si les frais d'abonnement au service de signature électronique sont peu élevés, son adoption entraîne des coûts initiaux d'acquisition de logiciel relativement importants. Certaines avancées sont déjà en cours à cet égard, puisque le ministère de l'Informatique entend développer d'autres solutions logicielles, en vue de les fournir gratuitement aux administrations infranationales et aux ménages. La *Stratégie* propose également de mettre en place des incitations financières à l'utilisation des services publics accessibles en ligne, mais il convient de faire preuve de prudence en la matière. En effet, dans la mesure où des services tels que les déclarations d'impôts sur Internet peuvent faire gagner du temps et faciliter la tâche aux ménages comme aux administrations publiques, il n'est peut-être pas nécessaire d'introduire des incitations financières pour encourager leur utilisation. Enfin, toujours selon la *Stratégie*, une meilleure coordination entre certaines bases de données publiques permettrait de simplifier les formalités administratives, les entreprises en particulier indiquant être souvent contraintes de communiquer aux autorités les mêmes informations à plusieurs reprises.

Garantir la cohérence des réformes : l'exemple de la politique familiale

La répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration peut poser des problèmes de coordination de l'action publique. La politique familiale l'illustre on ne peut mieux. L'expérience internationale souligne l'importance d'une forte coordination entre les différentes politiques qui influent sur le moment auquel les parents se retirent de la population active pour s'occuper de leurs enfants, et sur la durée de ce retrait. De plus en plus d'éléments tendent à indiquer que les suspensions prolongées

d'activités professionnelles aux fins de garde d'enfants ont des coûts élevés (en termes de préjudices causés aux perspectives d'emploi et de carrière des parents). Il conviendrait donc d'assurer un soutien continu aux familles actives. Ainsi, les abattements et autres allègements d'impôts pour enfants à charge ne devraient pas favoriser le maintien à domicile, les structures de garde d'enfants doivent prendre le relais lorsque le congé parental légal prend fin, et des services axés sur les enfants plus âgés sont nécessaires pour que les parents ayant des enfants inscrits dans l'enseignement primaire ou secondaire puissent concilier activités professionnelles et vie de famille.

Dans le cas de la République tchèque, un des principaux enjeux est d'assurer la cohérence des réformes relatives aux aides financières (allègements fiscaux et prestations en espèces) et aux services de garde d'enfants. Les dégrèvements d'impôts familiaux sont gérés par l'Administration centrale, qui détermine également la majorité des prestations familiales (gérées par les services de l'emploi). Les décisions concernant les structures de garde d'enfants, en revanche, appartiennent essentiellement aux communes, même si certaines règles et aides financières relèvent de la compétence de l'Administration centrale. Un document stratégique sur la politique familiale de 2005 (ministère du Travail et des Affaires sociales, 2005) met en avant un train de réformes ambitieuses, notamment des dispositions permettant d'étaler le congé parental sur les premières années de la période de garde des enfants, un soutien du travail à domicile et du travail à temps partiel, ainsi qu'une révision des heures d'ouverture des jardins d'enfants. Pour accomplir de nets progrès sur certains de ces fronts, les administrations centrales et infranationales devront déployer des efforts de coordination considérables.

Notes

1. Les dispositions législatives portant création des régions ont été adoptées en 1997, mais celles-ci n'ont été mises en place qu'en 2000. En outre, c'est seulement en 2001 que les régions ont effectivement commencé à fonctionner, après la tenue des premières élections régionales. Les responsables des anciens districts n'étaient pas élus au suffrage direct, mais il existait des assemblées de district composées de représentants des communes. La ville de Prague (où réside plus de 10 % de la population) est dotée d'un statut spécial, puisqu'elle est à la fois une commune et une région. On trouvera une description utile de la structure des collectivités locales dans le ministère de l'Intérieur (2004) et OCDE (2004). Par ailleurs, le rapport Banque mondiale (2005) offre des comparaisons intéressantes des systèmes de relations entre les différents niveaux d'administration qui existent dans les huit nouveaux États membres de l'Union européenne d'Europe centrale et orientale (UE-8).
2. Quelques tâches relativement mineures accomplies par les anciens districts sont revenues à l'Administration centrale.
3. Dans le cadre du nouveau système de répartition des recettes fiscales destinées aux communes, la distribution des recettes de 1999 (qui reposait elle-même sur le précédent mécanisme de répartition multidimensionnel) avait été utilisée comme point de départ pour fixer le montant des transferts par habitant. Du fait de l'application de la nouvelle clé de répartition, les transferts de recettes aux communes ont augmenté pour environ trois quarts d'entre elles, et baissé dans les autres cas.
4. Les communes ne consentiraient vraisemblablement pas à une réforme du barème de répartition des impôts qui entraînerait une baisse des transferts de recettes fiscales pour un nombre important d'entre elles. En conséquence, toute accentuation de la pente de la fonction de répartition impliquerait sans doute un gonflement du montant global des transferts de recettes fiscales.
5. La clé de répartition des impôts destinés aux communes se traduit par différents montants par habitants correspondant à des *fourchettes* de population. Ce barème par paliers a l'avantage de la simplicité, mais il présente également des inconvénients. Tout d'abord, il soulève des questions d'équité. Ainsi, une commune dont le nombre d'habitants est légèrement inférieur au plancher de

la catégorie suivante est, en un sens, flouée par le système. En outre, ce barème a entraîné l'apparition de pratiques indésirables, visant à faire passer les communes dans une tranche de population plus élevée. L'une d'elle a, par exemple, offert des versements en liquide aux ménages de passage pour les inciter à se faire enregistrer en tant que résidents. Des solutions de remplacement à ce barème par paliers sont étudiées depuis un certain temps, en particulier un barème progressif selon lequel les transferts de recettes fiscales par habitant augmenteraient graduellement avec la population. Il n'est cependant pas aisé de parvenir à un accord entre toutes les parties prenantes. Il est en effet très difficile d'élaborer un barème progressif qui ne réduise pas les transferts de recettes fiscales au moins pour certaines communes (lesquelles s'opposent naturellement à toute réduction de leur part) sans augmentation globale de l'ensemble de ces transferts.

6. En l'etc., actuel de cette proposition, certaines activités relevant des pouvoirs délégués figurent dans la liste des services qui pourraient être concernés par ce dispositif.
7. Initialement, les communes ayant pris en charge les services administratifs des anciens districts ont bénéficié de deux formes de versements compensatoires. Des crédits complémentaires spéciaux par habitant leur ont été octroyés au titre de ces prestations de services, et les communes à vocation élargie ont bénéficié en outre de versements compensatoires pour chaque employé transféré des districts aux services communaux. Le système a toutefois fait l'objet de critiques liées à l'extrême disparité des taux de compensation, en particulier entre les communes à vocation élargie et les autres. En conséquence, après que les coûts des services eurent été étudiés par un groupe de travail, un nouveau système de compensation a commencé à fonctionner en 2006. Les versements compensatoires par employé ont été supprimés et remplacés par un mécanisme de compensation par habitant, assorti toutefois de certaines dispositions complexes. Ainsi, les communes qui devraient perdre plus de 2 % des transferts dont elles bénéficiaient, du fait du nouveau système, peuvent prétendre à des crédits complémentaires, et le mécanisme compensatoire appliqué à Prague continue à fonctionner sur une base légèrement différente.
8. L'engagement de mettre en place les régions existait de longue date. La Constitution tchèque entrée en vigueur en 1993 contenait en effet des dispositions prévoyant la création d'un nouvel échelon d'administration, sans en préciser toutefois les modalités ni l'échéance.
9. Le système de financement régional de l'UE est fondé sur la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) d'Eurostat, qui découpe chaque pays en composantes géographiques correspondant à plusieurs niveaux de désagrégation successifs. Les unités territoriales de niveau NUTS2 constituent le principal fondement du système de financement communautaire, la situation économique des régions NUTS2 conditionnant leur accès aux aides régionales. Certaines des 14 régions tchèques ont été regroupées aux fins d'obtention des aides régionales européennes, de sorte que le pays a été divisé en huit unités territoriales de niveau NUTS2 de la manière suivante : Plzeňský et Jihočeský forment l'unité Sud-Ouest, Karlovarský et Ústecký constituent l'unité Nord-Ouest, les régions de Liberecký, Královéhradecký et Pardubický ont été regroupées au sein de l'unité Nord-Est, Vysočina et Jihomoravský forment l'unité Sud-Est, Olomoucký et Zlínský constituent l'unité de Moravie centrale, tandis que Prague, la Bohême centrale et la Moravie-Silésie sont des unités territoriales à elles seules. Prague est l'unique région NUTS2 ne remplissant pas les conditions requises pour bénéficier des aides régionales.
10. En 2005, une nouvelle méthode de gestion de la dotation de l'Administration centrale au titre de la rémunération des enseignants, ainsi que d'autres crédits liés à l'enseignement, a sensiblement modifié les comptes communaux. Ces dotations n'y sont en effet plus inscrits, ce qui se traduit par une réduction des recettes et des dépenses des communes. Ces crédits sont maintenant attribués par l'Administration centrale aux régions, qui les distribuent ensuite aux établissements scolaires (alors que ces fonds transitaient aussi précédemment par les communes, avant de parvenir aux écoles). Cette mesure a donc entraîné une diminution des recettes et des dépenses imputées aux communes, tout en modifiant le poids relatif des dotations et des autres sources de revenus. Ainsi, la part des recettes fiscales et des recettes en capital dans les revenus des communes, indiquée dans le tableau 3.6, a augmenté en 2005. Les dotations de l'Administration centrale estimées pour 2006 illustrent la nouvelle répartition des dotations aux communes. Leur valeur totale est estimée à 66.6 milliards CZK, dont 16 milliards CZK affectés à l'assistance sociale et 7 milliards CZK aux fonctions administratives relevant de l'État. Les dotations liées à l'enseignement qui transitent par les communes sont désormais relativement modestes, puisqu'elles se limitent à 1 milliard CZK environ. Cela étant, ce changement est à bien des égards superficiel, étant donné que les crédits concernés sont des dotations réservées qui ne sont assorties d'aucune obligation d'abondement, et que le rôle des communes se cantonnait précédemment à transmettre les fonds aux établissements scolaires.

11. Dans le cadre du processus de privatisation, les communes sont devenues propriétaires d'industries de réseau locales, tels que les services de distribution d'eau et d'électricité. Ces actifs ont souvent été vendus à la fin des années 90 pour financer des investissements dans ces industries de réseau. Il convient de noter que les recettes de privatisation ne sont pas prises en compte dans le graphique 3.4, ce qui implique que pour quelques années, le déficit global des communes calculé strictement sur la base des règlements effectifs serait encore plus faible.
12. Le service de la dette comprend les paiements d'intérêts, les versements au titre des emprunts obligataires, les remboursements de principal des prêts, ainsi que les versements effectués dans le cadre de contrats de location-vente. Ce montant est ensuite rapporté à la somme des recettes fiscales et des dotations provenant du budget de l'État pour calculer l'indicateur de service de la dette.
13. L'examen par le Secrétariat d'un petit échantillon de sites Internet de communes a révélé que certains d'entre elles allaient au-delà des exigences minimales concernant la précision des comptes et le nombre d'années couvertes. Néanmoins, aucun de ces sites ne rendait particulièrement facile l'évaluation de l'évolution des dépenses au fil du temps. Les comptes annuels étaient consultables sur des pages distinctes, et il fallait savoir utiliser un tableur pour pouvoir présenter ces comptes sous une forme comparable en procédant par copier-coller. Ces sites ne proposaient par ailleurs aucune comparaison de coûts avec d'autres communes.
14. L'Office suprême de contrôle des comptes n'est pas habilité à engager lui-même des procédures judiciaires sur la base de ses rapports. Néanmoins, le Conseil des ministres examine régulièrement ces documents, et une commission spéciale de la chambre des députés transmet ses recommandations à la principale commission chargée du budget. La publication de ces rapports signifie en outre que des pressions en faveur des réformes peuvent s'exercer par l'intermédiaire de la presse.
15. Le système de contrôle des comptes a subi un certain nombre de changements ces dernières années. Avant 2003, la vérification des comptes des communes était assurée par les districts. Lorsque ceux-ci ont été démantelés en 2002, un système temporaire reposant sur un recours généralisé au secteur privé a été mis en place. Néanmoins, pour satisfaire aux conditions posées en vue de l'adhésion de leur pays à l'UE, les autorités tchèques ont accepté de créer un système faisant une plus large place à l'État dans le processus de contrôle des comptes.
16. Les dotations réservées sont considérées comme préférables dans des circonstances particulières, notamment lorsque des effets d'entraînement positifs en matière de services se font sentir dans différentes communes. Dans ce cas de figure, si les ressources accordées prennent la forme de dotations globales, ou d'autres financements sans affectation spécifique, la prestation des services considérés risque fort de ne pas être optimale.
17. D'après les derniers chiffres disponibles (qui portent sur 2003), les marchés publics équivalent à 18 % du PIB et environ deux tiers de ces marchés sont passés par les communes et les régions.
18. Pour avoir une vue d'ensemble des questions liées aux marchés publics, voir OCDE (2002).
19. En vertu de la loi de 2004 sur les marchés publics, pour pouvoir bénéficier des règles de discrimination positive au titre de l'emploi de personnes handicapées, une entreprise doit compter un minimum de 25 employés, dont la moitié au moins doivent présenter un handicap reconnu.
20. Les autres dispositions de la loi de 2006 sur les marchés publics qui devraient faciliter la tâche aux régions et aux communes sont celles qui permettent la mise en place de plateformes communes pour la passation de ces marchés (« cadres d'adjudication »), ce qui devrait alléger les charges administratives liées à l'organisation d'appels d'offres aux caractéristiques similaires. En outre, un système d'adjudication électronique a été créé, de même qu'un nouveau mécanisme d'achat des fournitures régulières (telles que les fournitures de bureau).
21. Cette initiative figure au nombre des projets d'évaluation comparative qui ont été lancés ces dernières années. Ainsi, l'un d'entre eux a commencé au début des années 2000 par des tentatives de mesure du rapport coût-efficacité du traitement des déchets. Pour une étude générale des questions d'analyse comparative, voir OCDE (2005b).
22. Les communes sont des acteurs clés de la politique du logement tchèque, dans la mesure où elles disposent d'une grande latitude pour satisfaire les besoins locaux en matière de logement. Les aides financières fournies par l'Administration centrale proviennent du budget de l'État et de celui du Fonds d'État pour le développement du logement. Les régions ne jouent qu'un rôle mineur dans ce domaine de l'action publique.

23. Le rapport OCDE (2005d) offre une analyse récente des questions de mise en œuvre des programmes d'administration électronique.
24. Le portail Internet de l'Administration centrale permet de consulter toute la législation nationale sous sa forme originelle, et de nombreux sites accessibles via ce portail contiennent des conseils pratiques ainsi que des formulaires de demande à l'intention des ménages et des entreprises. En termes de services transactionnels, la procédure d'immatriculation en ligne à l'assurance-maladie proposée aux employeurs a rencontré un franc succès. Plusieurs impôts, dont l'impôt sur le revenu, la TVA et les droits d'accises, peuvent maintenant être déclarés sur Internet, et certains impôts et redevances peuvent être payés directement en ligne (comme la redevance télévisuelle).

Bibliographie

- Banque mondiale (2005), *Intergovernmental Fiscal Relations in the New EU Countries*, Washington.
- Gouvernement tchèque (2005), *Stratégie de croissance économique*.
- Ladner, A. et R. Steiner (2003), « Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz? », *Swiss Political Science Review* 9(1), 233-259.
- Ministère de l'Intérieur (2004), *L'Administration publique en République tchèque*, Prague.
- Ministère du Travail et des Affaires sociales, *Stratégie nationale pour la politique de la famille*, Prague.
- OCDE (2002), *Les marchés publics : rapport de synthèse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Examens territoriaux de l'OCDE : Moravska Trebova-Jevicko, République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Examens territoriaux de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), « Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending », COM/CTPA/ECO/GOV(2005)4, septembre.
- OCDE (2005b), *Moderniser l'État : la route à suivre*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Études de l'OCDE sur l'administration électronique : Vers une meilleure administration*, OCDE, Paris.
- Transparency International (2005a), *Public Procurement in the Czech Republic : Corruption or Transparency?*, Prague.
- Transparency International (2005b), « Clientelistic Map » – *Monitoring of Construction Public Contracts in Municipalities*, Prague.

ANNEXE 3.A1

Les incitations aux fusions entre communes inhérentes au système de répartition des impôts

Des incitations aux fusions entre communes sont intégrées dans le système de répartition des impôts, dans la mesure où le montant attribué par habitant augmente avec la population. Ainsi, les communes qui comptent moins de 100 personnes perçoivent des transferts par habitant fondés sur un coefficient de 0.4213, alors que celui qui s'applique aux communes dont la population est comprise entre 101 et 200 personnes est de 0.537, ce qui représente une différence de 27 % par rapport au premier coefficient (voir tableau ci après).

À première vue, le manque de réaction des communes à cette incitation peut sembler déconcertant. Ainsi, dans un des deux exemples présentés à la suite du tableau qui figure ci-après, la fusion envisagée pourrait déboucher sur une hausse de près de 40 % du montant des transferts de recettes fiscales par habitant.

Néanmoins, d'autres facteurs doivent également être pris en considération :

- Pour les communes de taille modeste ou moyenne, le barème présente seulement deux points où le coefficient augmente de manière sensible, correspondant aux seuils de 100 et de 10 000 habitants. Cet élément, conjugué à des facteurs géographiques, limite les possibilités de fusions particulièrement avantageuses parmi les communes de petite taille.
- Les transferts de recettes fiscales représentent seulement un quart environ des recettes totales des petites communes. Par conséquent, l'incitation à fusionner est considérablement plus faible lorsqu'on l'évalue à l'aune des recettes globales. En fait, le montant des gains de ressources induits par les fusions serait probablement assez modeste. Si l'on se fonde sur les comptes de 2004, les communes de 70 habitants ont reçu environ 250 000 CZK chacune, tandis que ce montant s'est élevé à 645 000 CZK pour les communes de 140 habitants, ce qui implique qu'une fusion entre deux communes de 70 habitants ne leur rapporterait que 145 000 CZK, soit moins de 5 000 EUR.
- Il peut y avoir une résistance politique aux fusions. La population des très petites communes peut avoir le sentiment qu'elle perdrait toute représentation collective en cas de fusion.

Tableau 3.A1.1. **Incitations aux fusions dans la formule de répartition de l'impôt**

| Population | | | | | | | | | |
|------------|-------------|-------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|----------------------------------|--------------------------|------------------------------|--|
| Provenance | Destination | Coefficient | Nombre de communes (janvier 2005) | Population totale | Taille moyenne | Augmentation en % du coefficient | Population x coefficient | Part de l'impôt par habitant | Part de l'impôt pour chaque taille de classe |
| 0 | 100 | 0.4213 | 557 | 39 781 | 71 | | 16 760 | 0.000042 | 0.2 |
| 101 | 200 | 0.537 | 1 086 | 163 101 | 150 | 27 | 87 585 | 0.000053 | 0.9 |
| 201 | 300 | 0.563 | 890 | 219 090 | 246 | 5 | 12 3348 | 0.000056 | 1.2 |
| 301 | 1 500 | 0.5881 | 2 850 | 1 879 116 | 659 | 4 | 1 105 108 | 0.000058 | 10.9 |
| 1 501 | 5 000 | 0.5977 | 592 | 1 508 730 | 2 549 | 2 | 901 768 | 0.000059 | 8.9 |
| 5 001 | 10 000 | 0.615 | 137 | 932 726 | 6 808 | 3 | 573 626 | 0.000061 | 5.7 |
| 10 001 | 20 000 | 0.7016 | 68 | 955 227 | 14 047 | 14 | 670 187 | 0.000069 | 6.6 |
| 20 001 | 30 000 | 0.7102 | 28 | 698 025 | 24 929 | 1 | 495 737 | 0.000070 | 4.9 |
| 30 001 | 40 000 | 0.7449 | 9 | 320 827 | 35 647 | 5 | 238 984 | 0.000074 | 2.4 |
| 40 001 | 50 000 | 0.8142 | 5 | 231 511 | 46 302 | 9 | 188 496 | 0.000080 | 1.9 |
| 50 001 | 100 000 | 0.8487 | 16 | 1 157 242 | 72 328 | 4 | 982 151 | 0.000084 | 9.7 |
| 100 001 | 150 000 | 1.0393 | 1 | 100 752 | 100 752 | 22 | 104 712 | 0.000103 | 1.0 |
| | 150 000+ | 1.6715 | 3 | 841 758 | 280 586 | 61 | 1 406 998 | 0.000165 | 13.9 |
| | Prague | 2.7611 | 1 | 1 170 571 | 1 170 571 | 65 | 3 232 064 | 0.000273 | 31.9 |
| Total | | | 6 243 | 10 218 457 | | | 10 127 525 | | 100 |

Deux exemples hypothétiques de fusion :**1) Fusion de cinq communes ayant chacune une population de 70**

Coefficients avant la fusion 0.4213

Coefficients après la fusion 0.5881

Augmentation du montant par habitant de l'impôt réparti (%) 39.6

Augmentation implicite des recettes

(en supposant que les impôts représentent à peu près ¼ des recettes) (%) 9.9

2) Une commune ayant une population de 9700 fusionne avec cinq communes ayant une population de 70

Coefficients moyen avant la fusion 0.6083

Coefficients après la fusion 0.7016

Augmentation en % 15.3

Augmentation implicite des recettes

(en supposant que les impôts représentent environ ¼ des recettes) (%) 3.8

Source : Ministère des Finances, calculs de l'OCDE.

ANNEXE 3.A2

La structure des pouvoirs délégués des communes

La majorité des pouvoirs délégués appartiennent aux 205 « communes à vocation élargie » (ou communes de « troisième type ») et au niveau d'administration inférieur constitué des 388 communes de « deuxième type » (voir le corps du texte). Considérés dans leur ensemble, ces deux types de communes exercent des fonctions administratives relevant de l'État dans les grands domaines suivants : fichiers d'état civil et cartes d'identité, gestion des budgets d'enseignement, réglementation de la construction et aménagement du territoire, routes, immatriculation des véhicules et infractions routières, aide sociale et questions environnementales.

Le système fonctionne de la manière suivante. D'un point de vue territorial, un groupe donné de communes se décompose, par exemple, en une commune à vocation élargie et plusieurs communes de deuxième type.

- Dans ce groupe de communes, certaines attributions sont confiées uniquement à la commune à vocation élargie. On peut citer par exemple les fonctions administratives liées aux budgets d'enseignement, aux cartes d'identité, à l'octroi des autorisations professionnelles, à l'immatriculation des véhicules et aux infractions routières.
- D'autres attributions sont partagées entre la commune à vocation élargie et les communes de deuxième type. L'exemple le plus notable réside dans l'Administration de l'aide sociale. Ainsi, dans le groupe considéré, les services d'aide sociale des communes sont gérés soit par la commune à vocation élargie, soit par les communes de deuxième type.
- Dans un certain nombre de domaines, l'exercice des compétences est réparti entre la municipalité à vocation élargie et les communes de deuxième type par catégorie de service. Ainsi, seules les routes locales relèvent des communes de deuxième type, tandis que le champ de compétence administratif des communes à vocation élargie inclut également les routes secondaires et communales.

Chapitre 4

Améliorer le marché du travail : faire en sorte que l'éducation contribue à la croissance à long terme

Élargir la base de qualifications et améliorer l'efficacité du marché du travail sont deux objectifs qui supposent l'existence d'un bon système d'enseignement. Ce chapitre décrit la structure de ce système, dont il pointe les faiblesses et envisage les moyens d'en accroître la performance, compte tenu de la forte croissance de la demande actuellement constatée dans l'enseignement supérieur. Il examine les solutions qui permettraient de moderniser les universités publiques, en particulier l'instauration de droits d'inscription et le renforcement de la coopération avec les entreprises, et les mécanismes à mettre en place pour ouvrir plus largement l'accès à l'enseignement secondaire général et créer un système scolaire secondaire plus favorable à l'entrée dans le supérieur. On y verra aussi comment améliorer les possibilités de formation tout au long de la vie, moyennant par exemple la réforme du dispositif de validation des qualifications, et ce qu'il faudra faire, au niveau des budgets consacrés à l'éducation, pour dégager les contreparties nécessaires aux mesures de cofinancement prévues dans le budget 2007-13 de l'Union européenne.

Le système éducatif tchèque est relativement performant. Les taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire ont toujours été élevés et ils le sont encore actuellement. Dans les enquêtes du PISA, les élèves tchèques obtiennent des résultats supérieurs à la moyenne et ils se classent parmi les meilleurs de la zone OCDE pour les aptitudes à la résolution de problèmes, notamment en science et en mathématique. Rapportés à l'ensemble de la population, les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur sont peu importants, mais ils augmentent rapidement. Avec une part tout juste inférieure à 5 % du PIB, les dépenses d'éducation sont faibles eu égard aux niveaux observés dans les autres pays de l'OCDE.

De nombreuses réformes ont été adoptées depuis la fin des années 80 pour améliorer le système éducatif tchèque, souvent dans l'intention de mieux répondre aux besoins d'un marché du travail en pleine évolution ainsi qu'aux aspirations professionnelles plus larges des jeunes générations. Néanmoins, il est admis que de nouvelles améliorations s'imposent, en particulier dans l'enseignement supérieur. De plus, l'enseignement secondaire et la formation des adultes offrent des possibilités largement inexploitées. L'amélioration du système éducatif figure parmi les premières priorités de la *stratégie de croissance économique* adoptée par les autorités.

Après un examen de l'organisation et de la performance de l'enseignement en République tchèque, on verra quels sont les principaux problèmes du système et les suggestions que l'on peut faire pour y remédier. Les recommandations à l'intention des pouvoirs publics sont récapitulées dans l'encadré 4.1.

Encadré 4.1. **Recommandations pour la réforme de l'éducation**

Transmettre des signaux plus efficaces aux étudiants du supérieur et aux prestataires de services

Du fait de la rapide expansion du système, il faut fournir davantage de ressources aux étudiants et aux établissements d'enseignement supérieur et améliorer les incitations en leur faveur.

- L'introduction de droits de scolarité pour les étudiants des universités publiques, qui reflètent, du moins en partie, le coût des études, contribuerait à améliorer la prise de décisions par les étudiants et à accélérer la réaction des universités face aux modifications de la demande. Cette diversification du financement pour l'enseignement tertiaire aiderait aussi les universités à faire face à de nouvelles hausses des effectifs d'étudiants.
- Si ces droits sont introduits, il faudrait qu'ils se doublent de prêts étudiants subventionnés dont le remboursement serait fonction du revenu après obtention du diplôme. Cela contribuerait à réduire le risque que les paiements à effectuer au départ ne limitent l'accès à l'enseignement universitaire.
- Toute augmentation des financements doit aller de pair avec un effort de suivi et d'évaluation de la qualité. En outre, elle devrait aussi s'accompagner d'une coopération plus étroite entre universités et entreprises, afin d'encourager les prestataires de services à adopter des programmes qui correspondent mieux aux besoins du marché du travail.

Encadré 4.1. **Recommandations pour la réforme de l'éducation** (suite)

Accroître l'efficacité et l'utilité de l'enseignement secondaire

Les établissements d'enseignement secondaire jouissent d'une bonne réputation et bénéficient d'une tradition institutionnelle solide. Cependant, de nouveaux changements des priorités et une plus grande flexibilité du système sont requis pour mieux faire face à l'évolution des besoins de compétences sur le marché du travail.

- Dans le cadre de la rénovation de l'examen de fin d'études secondaire (*maturitní zkouška*), il y aurait lieu d'envisager une plus grande concertation avec les universités si l'on veut que celles-ci fassent plus de cas des résultats de cet examen pour les admissions. De plus, à mesure qu'elle progresse, la réforme du *maturitní zkouška* fait apparaître la nécessité d'une coordination très étroite avec celle des programmes, étant donné le lien direct qui existe entre enseignements et examens terminaux.
- L'accès à des cours généraux dans les établissements secondaires qui offrent des options pour l'entrée dans le supérieur devrait être amélioré. Pour ce faire, il faudrait que ces cours soient plus largement offerts dans les établissements d'enseignement technique et que les niveaux de qualité soient les mêmes que ceux des établissements d'enseignement général en quatre ans (*gymnázia*). Plus généralement, les choix pourraient être élargis si les programmes du deuxième cycle du secondaire étaient différenciés entre grandes filières thématiques et si les étudiants étaient autorisés à passer plus facilement d'un établissement à l'autre.
- Il faudrait mettre fin à la pratique consistant à orienter une minorité d'étudiants vers des écoles publiques élitistes dès l'âge de onze ans, comme cela a déjà été souligné dans les documents stratégiques du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports. Parallèlement, des mesures devraient être mises en œuvre pour améliorer la qualité des établissements de base et faciliter le transfert entre établissements des étudiants et des enseignants.
- La décentralisation des responsabilités pour les établissements secondaires a mis en évidence l'importance de mesures de la production et de l'évaluation comparative. Le système d'évaluation récemment introduit ne manque pas de mérites, mais son efficacité doit être renforcée, en particulier en autorisant la publication des résultats des évaluations et en donnant à l'Inspection scolaire davantage de latitude dans le rassemblement d'informations. Le système d'évaluation devrait être étendu pour couvrir les établissements scolaires, les types d'établissements, les régions et l'ensemble du système scolaire. Il devrait permettre notamment d'évaluer la mesure dans laquelle les diplômés sont préparés à l'exercice d'un emploi et à la poursuite des études.
- Pour remédier à la faible motivation actuelle des enseignants, il faudrait encourager un plus large recours aux primes financières en cas de bonne performance. La formation en cours d'exercice devrait aussi être développée afin d'assurer l'adaptation des enseignants aux modifications du système scolaire secondaire, en particulier si l'accès à l'enseignement général est élargi. En améliorant la satisfaction dans l'emploi, ces mesures pourraient beaucoup contribuer à rendre la profession d'enseignant plus attrayante pour les enseignants qualifiés.

Améliorer la formation tout au long de la vie

Le système éducatif tchèque privilégie de façon excessive les itinéraires scolaires classiques.

- Il faut ouvrir davantage l'accès au système d'enseignement pour les adultes qui veulent suivre des cours de niveau secondaire ou supérieur, et une plus large gamme de programmes devrait être proposée.
- Il convient également d'établir une approche plus systématique à l'égard des mécanismes de financement, de l'assurance de la qualité, de l'information et de l'orientation.

La gestion des financements de l'UE dans une période de transition démographique rapide

Le système de financement de l'UE ouvre de larges perspectives pour la politique éducative, mais il pose aussi des problèmes, en particulier celui d'avoir à dégager des fonds dans les budgets consacrés à l'éducation

Encadré 4.1. **Recommandations pour la réforme de l'éducation** (suite)

pour apporter la contrepartie des crédits dont le montant va nettement augmenter dans le budget 2007-13 de l'UE.

- L'un des moyens de faire en sorte que les financements de l'UE puissent être mis à profit sans avoir d'effets négatifs sur d'autres dépenses discrétionnaires importantes serait d'utiliser prioritairement les économies rendues possibles par l'évolution démographique pour limiter la charge potentielle des cofinancements. Il importe, cependant, de définir soigneusement les priorités et les mécanismes nécessaires à leur réalisation.
- Il est indispensable de réévaluer périodiquement l'affectation des ressources pour pouvoir faire face convenablement à l'évolution démographique. De ce point de vue, il faudrait que les autorités centrales demandent aux régions et aux communes des prévisions plus détaillées de leurs besoins scolaires.

Une bonne coordination au sein de l'administration sera également importante pour tirer le meilleur parti des financements de l'UE, en particulier dans les domaines où les interventions se recoupent naturellement, comme dans la R-D et l'enseignement supérieur.

La modernisation du système éducatif : une tâche difficile

La structure générale du système éducatif tchèque est analogue à celle observée dans nombre d'autres pays de l'OCDE, à savoir qu'elle comporte différents niveaux de compétences. L'administration centrale pilote l'ensemble du système – c'est elle qui finance les principales activités éducatives et qui définit les priorités stratégiques – mais un grand nombre de pouvoirs et de responsabilités sont délégués à des entités et des institutions infranationales. L'objectif essentiel du gouvernement en matière d'éducation est d'accroître la productivité des ressources humaines, de façon à ce que le travail produise plus de valeur et s'accompagne ainsi d'une hausse des salaires et des profits dans l'ensemble de l'économie. Cette ambition est étroitement liée à un certain nombre d'autres objectifs non économiques comme la promotion de la culture, de l'équité et de la cohésion sociale. Les responsables tchèques qui sont chargés de mettre en œuvre la politique éducative se trouvent donc confrontés, exactement comme ailleurs, à la difficile tâche d'avoir à trouver le meilleur équilibre possible entre priorités sociales et priorités économiques.

La transition a apporté des changements importants

La transition s'est accompagnée d'un ensemble de réformes qui ont transformé le système éducatif par rapport à ce qu'il était au début des années 90 (encadré 4.2). Dans le deuxième cycle du secondaire, les programmes ont été remaniés de manière à faire une plus large place aux compétences professionnelles et à renforcer l'enseignement général. Avec des cohortes de jeunes aux effectifs décroissants, cela se traduit par une augmentation de la part des élèves inscrits dans le secondaire général depuis quelques années. D'autre part, les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur ont également commencé à augmenter, principalement du fait des avantages toujours plus évidents que représente l'obtention d'un diplôme universitaire en termes de salaires et d'emploi¹. De plus, le développement du premier cycle des études supérieures, qui dure trois ans, a entraîné une diversification des options offertes aux étudiants dont il faut se féliciter (tableau 4.1)². Ces évolutions ont été de pair avec un plus grand partage des tâches et des responsabilités entre les différents niveaux d'administration, de sorte que le système est aujourd'hui moins centralisé qu'au début des années 90.

Encadré 4.2. Réformes passées et récentes dans le domaine de l'éducation

- 1990 :** Début du processus de démocratisation du système éducatif et ouverture au secteur privé.
Première réforme de la gestion et de l'organisation de l'enseignement tchèque, dont l'administration centrale est confiée au ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, tandis que la responsabilité de l'enseignement préprimaire et primaire est transférée aux communes.
Création d'écoles privées.
Création des écoles secondaires d'enseignement général en 6 et 8 ans connues sous le nom de gymnázia.
Rétablissement de la liberté pédagogique dans l'enseignement supérieur.
Création du cursus de licence.
- 1992 :** Mise en place des premiers programmes d'enseignement bénéficiant du soutien de la Commission des Communautés européennes.
Introduction du financement par tête (financement normatif).
- 1994 :** Adoption de la stratégie pour l'enseignement professionnel et la formation qui jette les bases de la réforme des programmes et de la formation des enseignants.
La durée de la scolarité obligatoire est portée à 9 ans.
- 1995 :** Création d'écoles professionnelles supérieures dotées d'un statut indépendant.
Renforcement de l'autonomie des établissements scolaires.
- 1996 :** Allongement d'un an de l'enseignement élémentaire pour en aligner la durée sur celle de la scolarité obligatoire.
- 1997 :** Loi constitutionnelle portant création des unités territoriales autonomes de niveau supérieur. Cette loi, en vigueur depuis 2000, est à l'origine de la création des régions.
- 1998 :** Adoption de la nouvelle loi sur l'enseignement supérieur.
Suppression du monopole de l'État sur les établissements d'enseignement supérieur.
Les universités publiques reçoivent le statut d'établissement public.
Participation accrue des établissements d'enseignement supérieur à la formation tout au long de la vie.
- 1999 :** Création d'un nouvel organe chargé de concevoir la réforme de l'examen de fin d'études secondaires.
« Stratégie pour le développement de l'enseignement supérieur 2000-2005 ».
- 2000 :** Simplification des conditions d'admission dans l'enseignement secondaire du second cycle.
Transfert aux régions de la responsabilité du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
- 2001 :** Approbation du Programme national pour le développement de l'enseignement en République tchèque (Livre blanc), qui propose six grands axes d'intervention, parmi lesquels l'adaptation des programmes aux besoins de la société du savoir, un contrôle renforcé de la qualité de l'enseignement, et une participation accrue des partenaires sociaux et de la société civile à la prise de décision.
Les établissements publics d'enseignement supérieur sont autorisés à instituer des « droits incitatifs » et des droits de scolarité au titre de la formation tout au long de la vie.
- 2002 :** Nouveau partage des responsabilités entre l'administration centrale, les régions et les communes, dans le cadre de la réforme de l'administration publique (mise en œuvre en 2003).

Encadré 4.2. Réformes passées et récentes dans le domaine de l'éducation (suite)

Stratégie pour le développement de l'enseignement préprimaire, de l'enseignement secondaire du premier cycle et de l'enseignement supérieur (une mise à jour de ce document a été publiée en 2005).

2004 : Adoption de la nouvelle loi sur l'éducation (n° 561/2004). L'élément le plus important de cette loi est la réforme des programmes d'études. Les établissements se voient accorder une plus grande marge d'adaptation pédagogique pour tenir compte des besoins et des caractéristiques de la population scolaire locale, sous réserve des dispositions du cadre national fixé pour l'enseignement. La loi renforce également l'efficacité du système d'évaluation.

Début de la réforme du diplôme de fin d'études secondaires (*maturitní zkouška*).

Adoption de la loi relative aux personnels d'enseignement (n° 536/2004, entrée en vigueur en 2005) qui définit les conditions minimales à remplir pour enseigner et fixe les principes d'organisation de la formation continue des enseignants.

Mise en place de l'examen uniforme de fin d'études au terme de la 5^e et de la 9^e année de scolarité obligatoire (à partir de 2007).

2005 : « Stratégie pour le développement de l'enseignement supérieur 2006-2010 », qui tient compte des principaux messages de la Stratégie de croissance économique.

2006 : Approbation de la loi sur la vérification et la reconnaissance des résultats de l'éducation permanente. Cette loi ouvre la possibilité d'obtenir des qualifications et reconnaît l'enseignement non-formel et informel.

Tableau 4.1. **Évolution du système d'éducation tertiaire**

| | 2000/1995 | 2005/2000 |
|---|-------------|-------------|
| Taux de croissance du nombre total d'étudiants dans le tertiaire (%) | 50.8 | 443.1 |
| | 1995 | 2005 |
| Répartition des étudiants dans le tertiaire (%) | | |
| Établissements professionnels tertiaires | 4.2 | 98.7 |
| Universités | 95.8 | 991.3 |
| Répartition des étudiants des universités par programme (%) | | |
| Licence | 23.7 | 552.3 |
| Master | 70.6 | 739.8 |

Source : Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports.

Mais le système n'est pas équitable et les diplômés de l'enseignement supérieur sont peu nombreux

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la scolarité est obligatoire entre 6 et 15 ans et le deuxième cycle du secondaire comporte plusieurs branches, dont certaines dispensent un enseignement général, tandis que d'autres ont une vocation professionnelle explicite. Il existe trois types différents d'établissements secondaires. Le *gymnázium* est un établissement d'enseignement général, alors que les écoles secondaires professionnelles (*střední odborná učiliště*), axées sur la formation aux métiers manuels, et les écoles secondaires techniques (*střední odborné školy*), qui associent enseignement général et professionnel et préparent généralement aux « emplois de bureau ». Si le *gymnázium* et les écoles secondaires techniques amènent leurs élèves jusqu'à un examen de fin d'études (*maturitní zkouška*), seule une minorité des écoles professionnelles dispensent une formation conduisant à cet examen. Posséder l'examen de fin d'études est l'une des deux conditions

pour accéder à l'enseignement supérieur, la seconde étant de remplir les conditions d'admission spécifiques d'admission dans un établissement d'enseignement supérieur.

Cependant, l'enseignement secondaire est organisé de telle façon qu'il peine à produire les résultats qui viennent d'être indiqués, notamment en matière d'équité. Le problème le plus criant à cet égard se situe dans l'enseignement secondaire général qui comprend, outre la filière élémentaire en quatre ans, un cursus de six ou huit ans dispensé en parallèle dans le cadre du *gymnázium*. Ce cursus long qui fait concurrence à la filière élémentaire opère une sélection précoce en attirant les meilleurs élèves dès l'âge de 11 ans³.

L'enseignement supérieur est organisé selon un modèle à deux cycles, à l'image de ce que l'on peut observer dans d'autres pays. Il y a d'un côté le système universitaire, qui rassemble les établissements d'enseignement supérieur de type classique (*vysoké školy*) préparant au doctorat, à la licence et à la maîtrise⁴, et de l'autre, les écoles professionnelles supérieures (*vyšší odborné školy*), où la formation comprend systématiquement une initiation pratique au travail (encadré 4.3). Les diplômes délivrés par ces écoles sont généralement de niveau inférieur, du point de vue académique, à la licence. On assiste cependant depuis quelques années à une certaine convergence entre les universités et les écoles professionnelles supérieures, dans la logique du processus de Bologne. On trouvera à l'annexe 4.A1 une présentation générale du système éducatif tchèque.

Comme on l'a vu plus haut, la part de la population qui a suivi des études secondaires atteint un niveau élevé par rapport aux autres pays. La République tchèque se classe parmi les pays les plus performants de la zone OCDE pour ce qui est de l'assiduité scolaire, preuve de la très grande attention que portent les autorités à la scolarité obligatoire⁵, et de ce fait

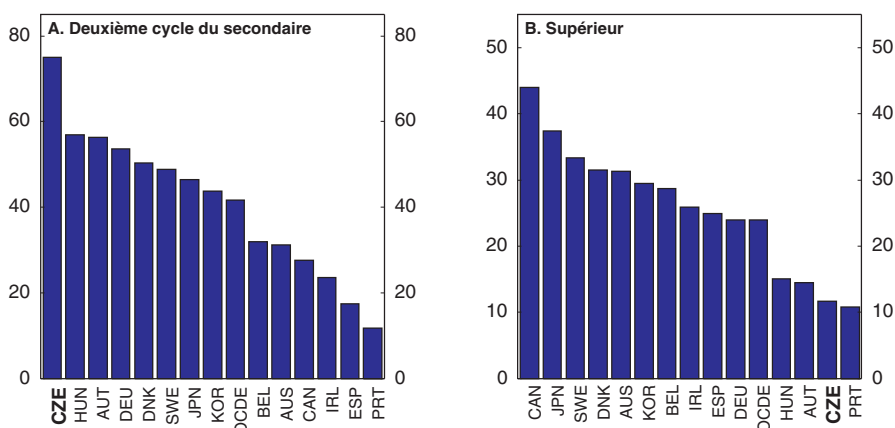
Encadré 4.3. La place des écoles professionnelles supérieures

Bien que leurs effectifs soient encore limités, les écoles professionnelles supérieures voient leur importance augmenter au fil des années. Créées en 1995 et essentiellement conçues au départ pour proposer une formation complémentaire aux élèves issus des établissements secondaires techniques, elles étaient largement considérées comme une solution de repli pour ceux qui ne réussissaient pas à entrer à l'université. Depuis lors, des mesures ont été prises pour élever le niveau des études et élargir le champ des formations en fonction des besoins du marché du travail. À l'heure actuelle, un peu moins de 10 % des étudiants de l'enseignement supérieur fréquentent les écoles professionnelles, soit plus du double qu'en 1995. Il existe quelque 170 établissements de ce type, dont un tiers environ sont des établissements privés ou quasi privés. Par comparaison, le pays possède au total 23 universités publiques, dont les plus anciennes et les plus importantes se trouvent à Prague et à Brno (respectivement 8 et 5 universités).

Les écoles professionnelles supérieures proposent des formations dans des domaines tels que gestion et comptabilité, services de santé et accueil des jeunes enfants, techniques de l'ingénieur, agriculture, foresterie et protection de l'environnement. Par rapport à l'université, elles présentent l'avantage d'une certaine souplesse, comme en témoignent par exemple des procédures d'accès relativement simples. Leur intérêt réside aussi dans l'orientation pratique de leur enseignement. Enfin, les écoles professionnelles supérieures sont souvent situées dans de petites villes et zones urbaines, ce qui complète la géographie universitaire traditionnelle. Malgré tout, il est difficile de se faire une idée de leur avenir. Leur attrait pourrait en effet diminuer si le système universitaire parvient à mettre en place un large éventail de licences professionnelles.

Graphique 4.1. **Niveau d'instruction de la population en République tchèque, 2003**

Pourcentage de la population de 25 à 64 ans, au niveau d'instruction le plus élevé

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

la part de la population adulte qui est allée jusqu'à la fin du secondaire atteint le chiffre de 75 %, soit 33 points de pourcentage de plus que la moyenne de l'OCDE (graphique 4.1). Le pays affiche en revanche un niveau de formation supérieure très bas au regard des statistiques internationales, mais l'augmentation des taux d'inscription des taux d'inscription indique que la situation est en train de s'améliorer.

L'absorption des financements de l'UE et l'évolution démographique sont à l'origine de nouvelles tensions

Comme on l'a indiqué dans le chapitre 1, les financements de l'Union européenne (UE) vont poser de sérieux problèmes du point de vue tant de la nature des dépenses publiques que de l'aptitude à assurer leur financement au cours des prochaines années. Le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (ci-après dénommé ministère de l'Éducation) sera chargé de mettre en œuvre deux des 15 programmes opérationnels prévus, à savoir : *Éducation et Compétitivité* et *Recherche-Développement et Innovation*. Ces programmes absorberont 3 365 millions d'euros, soit au total environ 13 % (respectivement 7 % et 6 %) des allocations totales disponibles dans le cadre du budget 2007-13 de l'UE. Comme dans d'autres secteurs de l'action publique, le montant annuel des crédits sera plusieurs fois supérieur à ce qu'il était jusqu'ici, ce qui implique que la marge de manœuvre pour l'élaboration de nouveaux programmes sera sensiblement accru avec les nouveaux fonds de l'UE. Alors que le volet *Éducation et Compétitivité* visera probablement l'enseignement primaire et secondaire, il est prévu d'accroître les ressources consacrées à l'éducation des adultes. Cependant, il y a aussi des contraintes, en raison de l'obligation d'apporter une contrepartie nationale à ces crédits (à hauteur de 15 % ou 25 % selon le type de financement). Or, pour dégager les ressources nécessaires, il faudra peut-être réduire considérablement si ce n'est annuler purement et simplement les activités ne pouvant pas bénéficier de financements de l'UE, question qui est à l'heure actuelle au centre des préoccupations du gouvernement.

En République tchèque, c'est au niveau de l'enseignement supérieur et de l'éducation des adultes qu'il y a le plus à faire pour améliorer le niveau d'instruction de la population. Rattraper les autres pays de l'OCDE pour ce qui est de l'espérance de scolarisation – définie

par convention comme le nombre d'années qu'un enfant de cinq ans peut espérer pouvoir passer à l'école – est en effet un enjeu important⁶. Le gouvernement s'attend à voir augmenter de quelque 55 000 le nombre d'étudiants inscrits dans le supérieur, alors que dans le groupe des 19-25 ans, âges où l'on se consacre en principe aux études supérieures, la population restera globalement stable voire ira en diminuant⁷. De plus, même si les prévisions placent le sommet de la courbe en 2010, la demande restera forte au moins jusqu'en 2013, après quoi une certaine détente devrait s'amorcer (sous l'effet de l'évolution démographique). Mais le scénario actuel ne tient pas compte de tous les éléments. En se focalisant sur les évolutions démographiques parmi les jeunes, il omet de prendre en considération la très forte pression que pourrait exercer la demande de formation supérieure, jusque-là insatisfaite, des cohortes plus âgées⁸. La question des mesures à mettre en œuvre pour faire en sorte que le système d'enseignement supérieur puisse faire face à la hausse tendancielle de la demande, qu'elle vienne des jeunes ou des moins jeunes, est actuellement au centre des débats dans le pays.

Dans l'enseignement secondaire, en revanche, la demande devrait décroître très rapidement avec le fléchissement démographique. Cette perspective offre une occasion unique de restructurer l'offre en fermant de nombreux établissements, mais il ne sera pas facile de surmonter l'opposition à toute tentative de réduction des services⁹. Par ailleurs, compte tenu du vieillissement de la population, il faudra veiller tout particulièrement à améliorer le dispositif et les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

Principaux aspects du système centralisé

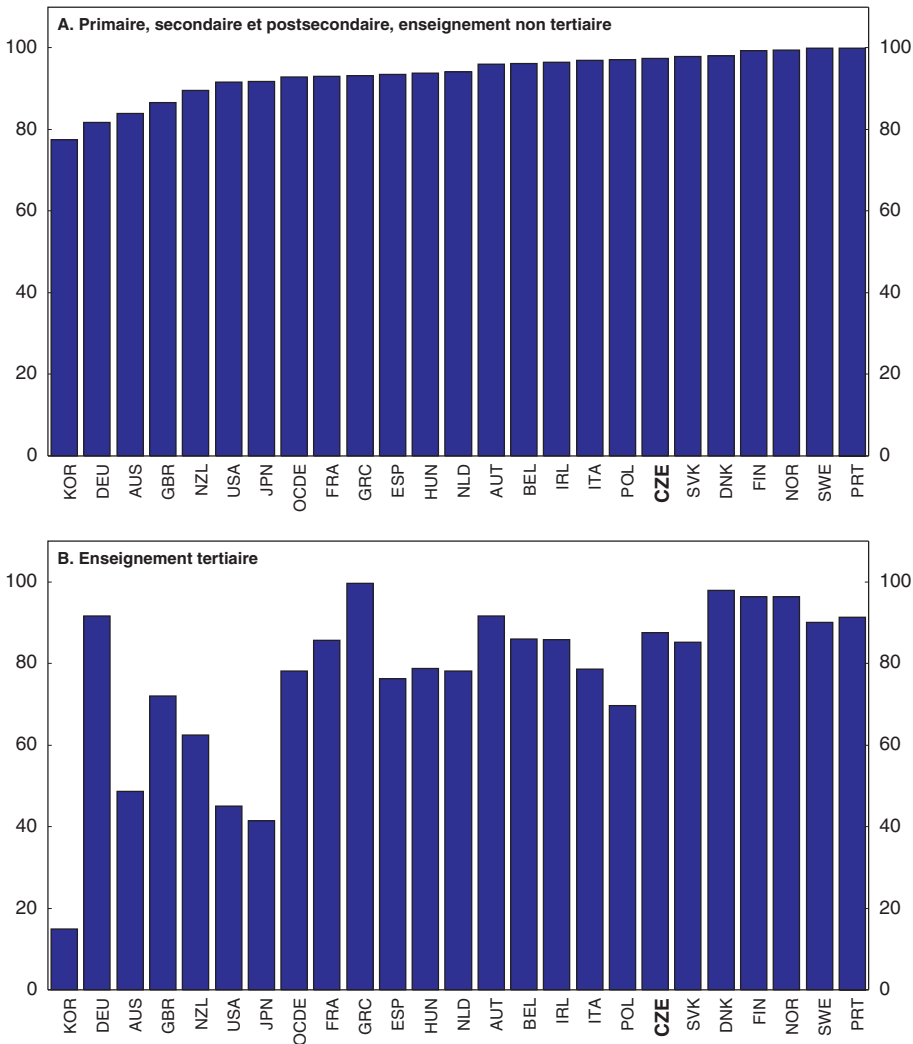
Le secteur public assure la majorité des services

L'éducation en République tchèque reste pour l'essentiel entre les mains du secteur public, même s'il existe depuis quelques années déjà des établissements d'enseignement privés (graphique 4.2). L'accès à l'enseignement public supérieur étant en principe gratuit (encadré 4.4), l'un des traits les plus remarquables du système est que la dépense publique y est à ce niveau presque aussi élevée qu'aux niveaux inférieurs. Dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, des mesures réglementaires ont été prises au fil du temps pour faire en sorte que l'enseignement supérieur public puisse être financé grâce aux droits de scolarité acquittés par les étudiants et leurs familles, ce qui a développé la part de la composante privée dans le financement du système¹⁰. Il n'y a toutefois aucune restriction en matière de frais de scolarité pour les écoles et les universités du secteur privé.

Quoi qu'il en soit, le montant des financements publics affectés à l'éducation est relativement faible. Parmi les pays de l'OCDE, la République tchèque se situe en bas du classement pour ce qui est du montant des ressources publiques consacrées à l'éducation, avec un peu moins de 5 % du PIB et moins de 10 % de la dépense publique totale (graphique 4.3). En fait, il apparaît que même dans les pays où le budget global du secteur public est très limité, l'effort consenti en faveur du système éducatif est plus important qu'en République tchèque¹¹. Cependant, il faudrait se garder de trop vite en conclure à la nécessité d'augmenter fortement les dépenses publiques. Même s'il est indispensable que le secteur de l'éducation dispose d'une base financière stable pour s'acquitter de ses missions à long terme, il serait fort indiqué auparavant d'améliorer la qualité des services.

Graphique 4.2. Part publique des dépenses au titre des établissements d'enseignement, 2002

Pourcentage des dépenses totales (publiques et privées)
au titre des établissements d'enseignement



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

Le financement budgétaire tend à être davantage orienté vers les résultats

Le budget du ministère de l'Éducation occupe une place centrale dans le financement du système éducatif. Il couvre la majeure partie des coûts des écoles publiques (y compris les salaires des enseignants) et subventionne largement les écoles privées. Il comprend aussi l'essentiel de la part des crédits publics destinés à financer les coûts de recherche et développement des universités¹². Le financement de l'éducation prend aussi la forme de subventions et de déductions fiscales pour toute une série de biens et de services liés à l'éducation (par exemple les repas scolaires). Enfin, l'État finance aussi les frais de subsistance des étudiants par l'intermédiaire du dispositif des allocations minimales de subsistance et du nouveau système de bourses sociales, gérés par le ministère du Travail et des Affaires sociales.

Encadré 4.4. **Qui paie des droits de scolarité et dans quels établissements de l'enseignement supérieur ?**

Le secteur universitaire ne fait pas grand usage des droits de scolarité. L'inscription dans les universités publiques n'est payante que pour les étudiants qui dépassent la durée normale des études de plus d'une année ou qui suivent simultanément plusieurs cursus. Les universités demandent également des droits d'inscription pour les formations dispensées dans une langue étrangère (ce qui n'est pas courant). Mais en dehors de ces cas particuliers, on ne se sert pas des droits de scolarité comme d'un instrument capable de transmettre des signaux sur les prix aux étudiants ou aux prestataires de services. Les étudiants doivent, toutefois, participer au financement des services de logement et de certains frais administratifs.

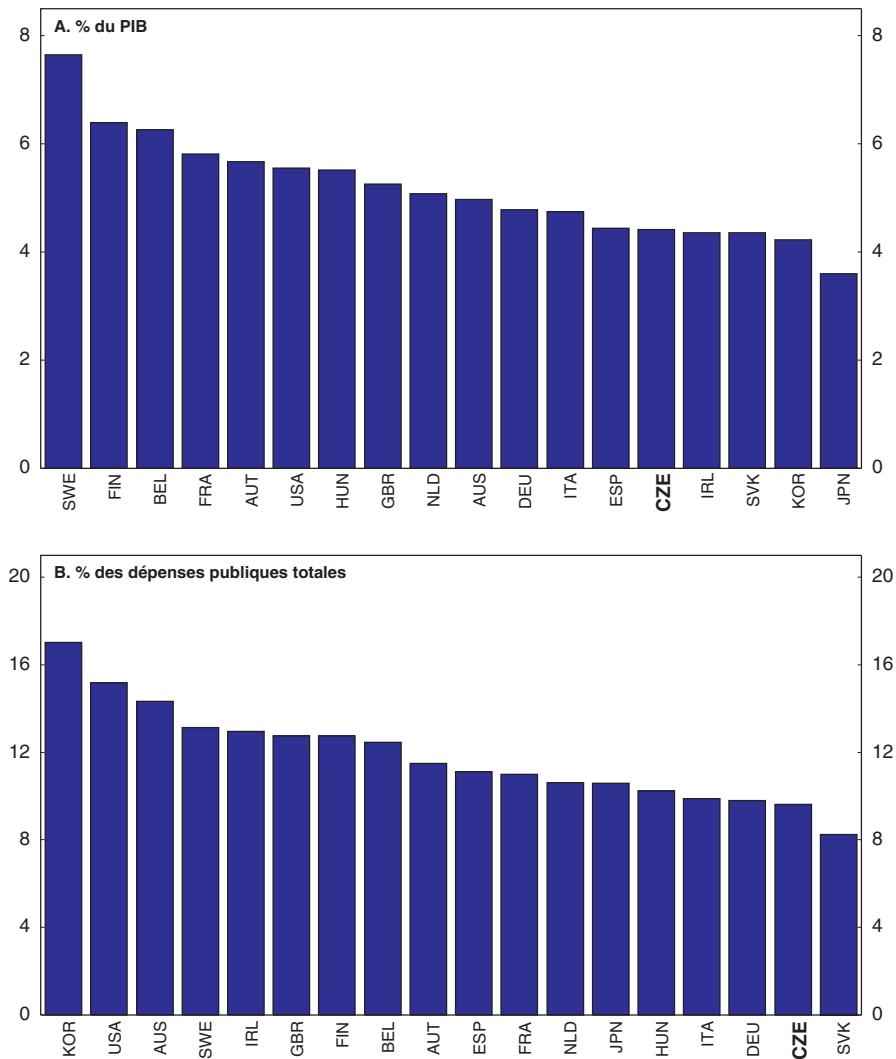
Les écoles professionnelles d'enseignement supérieur, quant à elles, font payer des droits de scolarité qui sont fonction des enseignements choisis mais aussi du type d'établissement, celui-ci pouvant relever de la région, de l'enseignement confessionnel ou du secteur privé. A l'heure actuelle, ces droits sont compris entre 100 et 1 000 euros par an (c'est-à-dire *grosso modo* entre 1 et 10 % du niveau de revenu par habitant). Cependant, dans les établissements professionnels du troisième cycle, ils ne dépassent généralement pas 200 euros par an.

Les subventions attribuées par le ministère aux régions et aux communes pour l'enseignement élémentaire et secondaire obéissent à des règles d'affectation très strictes, ce qui est perçu comme un moyen de faciliter la maîtrise des coûts dans la mesure où toute dépense supplémentaire doit être entièrement financée sur les recettes de la région ou de la commune (encadré 4.5). En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les modalités de financement ont été modifiées récemment pour tenir compte non seulement du nombre d'étudiants mais aussi du nombre de diplômés, premier élément d'une logique de gestion budgétaire orientée vers les résultats. De plus, le financement public des universités associe désormais à la formule traditionnelle des dotations une composante subventions dans l'espoir d'encourager les établissements publics à se spécialiser davantage soit dans la recherche, soit dans l'enseignement (encadré 4.5).

Les dépenses d'entretien, les investissements et l'achat des matériels pédagogiques – ordinateurs et ressources multimédias pour la formation, par exemple – sont financés directement par les établissements qui bénéficient pour cela de subventions accordées par l'État au cas par cas. Ainsi, le ministère de l'Éducation assume la majeure partie des dépenses d'équipement des universités publiques, ainsi que des établissements dont il se sert pour la formation continue des personnels enseignants. Les régions sont responsables des bâtiments des établissements secondaires depuis 2000, tandis que pour les écoles élémentaires et les jardins d'enfants, cette compétence incombe aux communes. Les coûts de fonctionnement sont financés sur les dotations générales de l'État aux régions et aux communes qui reçoivent en outre des subventions pour les dépenses d'équipement (cf. chapitre 3). Le graphique 4.4 illustre la structure financière du système éducatif de la République tchèque.

Le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports est chargé de certaines tâches de coordination et de réglementation en plus de la préparation du budget. Plus précisément, c'est lui qui met sur pied les dispositifs d'évaluation utilisés pour garantir la qualité de l'enseignement, dispositifs que les régions et les communes sont tenues de mettre en œuvre sous la supervision de l'Inspection tchèque de l'éducation (*Česká školní inspekce*).

Graphique 4.3. Dépenses publiques d'éducation, 2002



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

La réglementation doit encore faire des progrès face à l'évolution démographique et aux tensions suscitées par le rattrapage économique

C'est dans l'enseignement supérieur que les problèmes sont les plus urgents

Bien que des mesures aient été prises récemment pour améliorer le mécanisme des subventions publiques (encadré 4.5), le système de financement centralisé risque de se révéler insuffisant pour assurer la viabilité financière à long terme de l'enseignement supérieur. Les universités publiques sont confrontées à une forte baisse du montant des crédits par étudiant depuis quelques années parce que leurs effectifs progressent beaucoup plus vite que les financements publics (graphique 4.5). On constate un phénomène analogue dans d'autres pays de la région, notamment en République slovaque et en Pologne, mais il est moins marqué. Dans ces pays, la dépense par étudiant a diminué de 15 % environ entre 1995 et 2002, contre 30 % en République tchèque¹³.

Encadré 4.5. **Comment le système éducatif est-il financé en République tchèque ?**

Le financement public des dépenses d'éducation obéit avant tout à une logique institutionnelle. Les dotations sont généralement calculées sur la base d'une formule, même s'il peut y avoir des variantes au sein du système. On notera que les autorités tchèques parlent de *financement normatif* pour désigner les subventions calculées par élève/étudiant et de *dotation normative* lorsqu'il s'agit du montant même de la subvention.

Le cadre de financement des niveaux inférieurs d'enseignement

Le financement de l'enseignement primaire et secondaire se répartit en quatre *dotations normatives*, dont l'une est en fait destinée à l'enseignement préprimaire (qui concerne les enfants de 3 à 6 ans) et les trois autres couvrent respectivement la scolarité obligatoire (entre 6 et 15 ans), le deuxième cycle du secondaire (15 à 19 ans) et enfin l'enseignement professionnel supérieur (19 à 21 ans). Le montant des ressources allouées par élève/étudiant est déterminé chaque année par le ministère de l'Éducation sur la base des crédits accordés l'année précédente et ajusté en fonction de critères particuliers. Par exemple, la dotation est plus importante pour les jeunes atteints d'un handicap et un petit facteur de « correction locale » est également appliqué pour tenir compte de la densité de population. Le ministère fixe les dotations normatives chaque année après concertation avec les autorités régionales.

Ce système a été mis en place il y a quatorze ans et modifié à plusieurs reprises. Depuis 2003, en particulier, la règle imposant un effectif minimal d'enfants pour le maintien des écoles dans les communes connaît moins d'exceptions. Le sentiment général est qu'il y a maintenant plus de justice et plus de transparence dans l'éducation, mais aussi que le système est un peu plus rigide. En fait, depuis que les subventions sont plus strictement encadrées, chacune des 14 autorités régionales détermine son propre critère de répartition et les cas dérogatoires sont négociés avec les communes. Celles-ci sont toujours très attachées à leurs écoles, mais comme elles sont dorénavant obligées de financer sur leurs recettes fiscales propres toute dépense non prévue dans l'enveloppe, les menaces de fermeture qui pèsent sur les écoles se sont considérablement renforcées.

En 2005, l'administration de certaines dotations destinées aux écoles élémentaires (relevant des communes) a été modifiée. Au lieu de passer de l'administration centrale aux régions, puis aux communes et aux écoles, les moyens alloués à certains emplois (par exemple, la rémunération des enseignants) sont directement versés aux écoles par les régions. Cela modifie le budget des communes, mais pas leurs attributions dans le domaine de l'enseignement élémentaire.

Le cadre de financement de l'enseignement supérieur

Dans l'enseignement supérieur, le financement des universités provient pour environ 80 % du secteur public – les 20 % restants étant constitués par leurs ressources propres (y compris la location de leurs biens immobiliers et les droits de scolarité, voir l'encadré 4.4). Le financement public des universités distingue l'enseignement et la recherche, gérés séparément. Il se compose de *financements normatifs* et de subventions. Bien que les *financements normatifs* représentent encore grosso modo les trois quarts de la contribution financière de l'État à l'enseignement universitaire public, la part des subventions est en passe de prendre du poids.

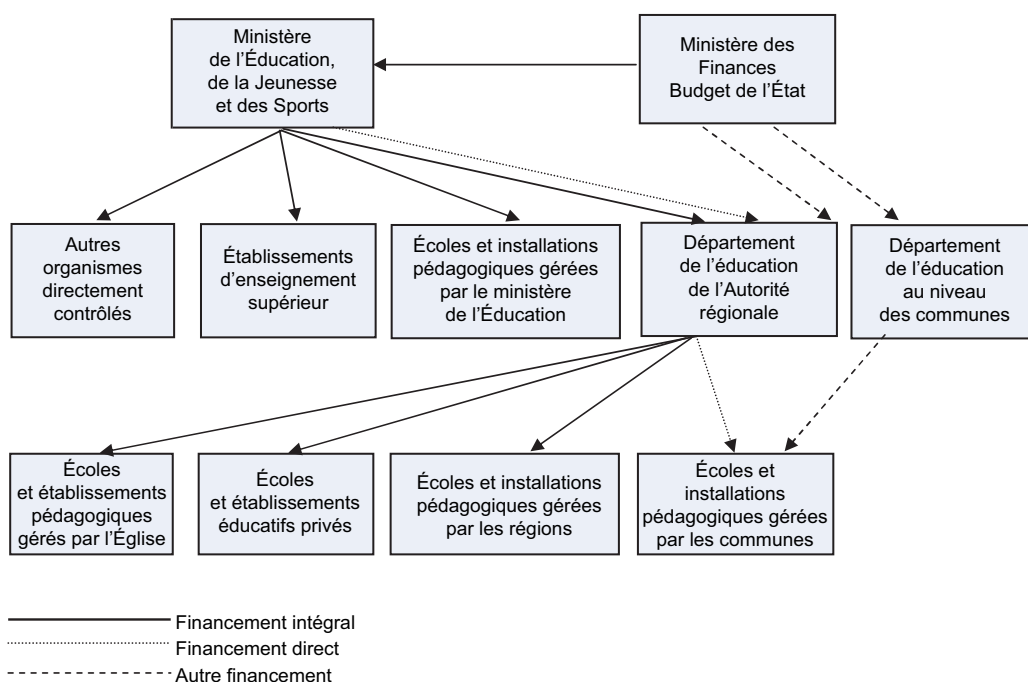
- *Financements normatifs*. Il s'agit pour l'essentiel de dotations calculées selon le nombre d'étudiants par formation et selon le coût des études afférent à chaque formation. Cependant, pour encourager une plus grande orientation vers les résultats, de nouvelles *dotations normatives* ont été établies en 2005 qui tiennent compte également du nombre de diplômés. Il existe sept catégories de *dotations normatives* regroupant chacune plusieurs disciplines aux coûts à peu près comparables par exemple, la chimie et la médecine. Les *dotations normatives* sont revues tous les ans. À côté de cela, il existe un système de subventions accordées pour diverses activités liées à l'enseignement, parmi lesquelles notamment les bourses destinées aux doctorants.
- *Subventions*. Depuis 2005, les universités sont tenues de soumettre au ministère de l'Éducation des plans d'activités pédagogiques à long terme qui servent au calcul des subventions individuelles. À ce niveau, le respect des grandes orientations à long terme définies par le ministère est le critère d'attribution le plus important. Il est actuellement prévu de faire plus de place aux subventions dans le budget des universités.

Encadré 4.5. Comment le système éducatif est-il financé en République tchèque ? (suite)

- *Modifications réglementaires récentes.* De nouvelles mesures applicables à partir de 2006 autorisent désormais les établissements publics d'enseignement supérieur à reporter d'un exercice sur l'autre une partie des crédits alloués par l'État. Elles éliminent aussi la distinction opérée dans les financements entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

Les crédits alloués aux universités sont négociés avec la *Commission représentative*, un organe officiel composé de représentants d'autres instances, notamment de la Conférence des recteurs et du Conseil de l'enseignement supérieur.

Graphique 4.4. Structure financière du système éducatif



Légende :

Financement intégral. Financement par le budget de l'État des établissements scolaires et des installations pédagogiques gérés directement par le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, ainsi que des établissements d'enseignement supérieur et des autres organismes directement contrôlés. Le financement intégral couvre trois types de dépenses : les dépenses courantes (essentiellement les rémunérations des enseignants et des autres personnels), les dépenses de fonctionnement (par exemple l'eau et le chauffage) et les dépenses d'investissement, y compris l'infrastructure. En outre, l'enveloppe globale comprend les subventions versées par le budget de l'État aux établissements privés et non laïcs au titre des traitements, des cotisations patronales obligatoires et de certaines dépenses de fonctionnement.

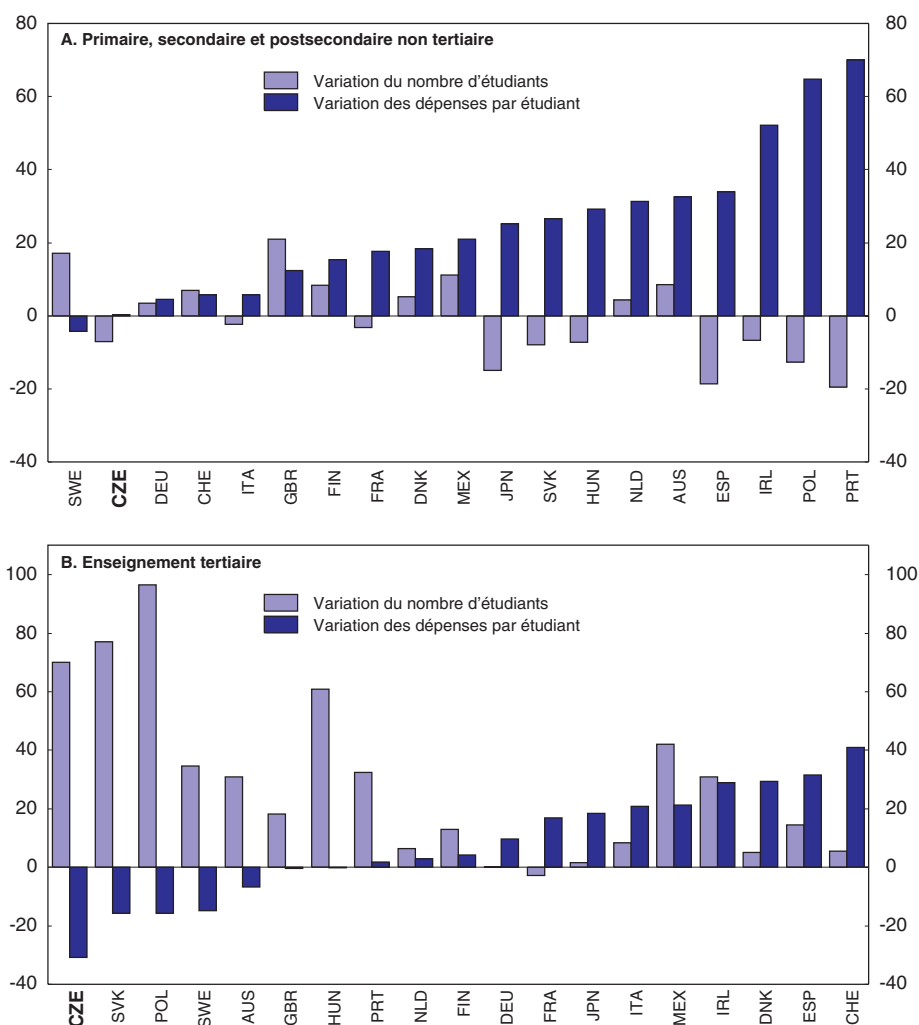
Financement direct. Financement direct par le budget de l'État des dépenses courantes des établissements régionaux et municipaux, c'est-à-dire les salaires des enseignants et des autres personnels scolaires ainsi que les matériels pédagogiques (par exemple les manuels). Ces ressources sont allouées aux écoles par le biais des budgets régionaux en fonction du nombre d'élèves inscrits.

Autre financement. Financement de la plupart des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement qui sont prises en charge par les organes régionaux ou municipaux gérant les écoles. Ces dépenses sont financées sur la part générale des impôts revenant aux régions et aux communes, à laquelle s'ajoutent des dotations de l'administration centrale pour l'infrastructure.

Source : OCDE et ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, 2001, *Programme national pour le développement de l'éducation en République tchèque – Livre blanc*, Institut de l'information sur l'éducation, Prague.

Graphique 4.5. **Dépenses d'éducation par élève, 1995-2002**¹

Variation totale, %



1. En prix constants, année de base 2002.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

Le financement des établissements d'enseignement supérieur a été sensiblement renforcé en 2005 et de nouvelles augmentations sont prévues pour 2006¹⁴. Mais cela ne suffira pas pour compenser la baisse tendancielle à long terme du niveau de la dotation publique par étudiant. Dans un rapport récent préparé par le ministère de l'Éducation à l'intention de l'OCDE¹⁵, qui décrit cette situation comme un problème, il est indiqué que le report des dépenses d'un exercice sur l'autre moyennant l'utilisation de fonds de réserve, désormais facilité par des règles plus libérales, donne une marge de manœuvre appréciable pour le financement de l'enseignement supérieur. Mais il faut mettre en balance cet avantage et les problèmes que ces règles suscitent pour la politique budgétaire (cf. chapitre 1). De plus, en raison des contraintes budgétaires, il n'y a guère de possibilités d'accroître la dépense publique consacrée à l'enseignement supérieur, d'où la nécessité d'engager de nouvelles réformes pour donner au système des bases financières plus stables¹⁶.

L'inadéquation des services éducatifs est un problème souvent dénoncé – une situation elle-même étroitement liée au manque de souplesse financière et au peu d'attention qui en résulte pour la qualité des programmes et le rendement de l'éducation pour les étudiants¹⁷. Ainsi, les programmes d'études sont élaborés sans qu'il soit vraiment tenu compte des signaux que peut envoyer le marché du travail quant aux formations les plus recherchées, même si l'autonomie administrative qui leur a été conférée permet aux universités de modifier les programmes et de développer les cours comme elles l'entendent¹⁸. De plus, la coopération entre les universités et les entreprises dans ce domaine reste limitée.

Trop d'étudiants quittent l'université sans diplôme. La faute en revient en partie à l'offre insuffisante de formations courtes et à vocation pratique – ce qui limite les possibilités de choix et accroît la probabilité d'insatisfaction, en particulier parmi les étudiants de première année. Le problème de l'abandon en cours d'études est lui aussi révélateur – une fois encore – de l'absence de signaux efficaces qui permettraient d'attirer davantage l'attention des étudiants sur l'investissement que représentent leurs études. Enfin, le problème est aggravé par les possibilités limitées de passage d'une filière à l'autre.

Les difficultés rencontrées dans l'enseignement supérieur sont en outre amplifiées par la lenteur des progrès dans la réforme du système d'aide aux étudiants, même si un certain nombre de mesures ont été prises dans ce domaine récemment. En particulier, une nouvelle aide à été mise en place pour les étudiants dont la famille a un revenu inférieur à 110 % du minimum vital. Elle sera accordée pendant dix mois, ce qui correspond à la durée normale de l'année universitaire, quelque 14 % du total des étudiants du supérieur étant concernés. Par ailleurs, le gouvernement prévoit la possibilité de déduire le montant des bourses d'études du revenu pris en compte pour le calcul de l'allocation minimum de subsistance afin d'améliorer l'accès à l'enseignement supérieur des étudiants de familles à faible revenu.

Au total, le manque de souplesse financière et l'offre insuffisante de services d'éducation, auxquels s'ajoute l'impact de divers facteurs de rigidité dans la réglementation de l'ensemble du système, font que les universités publiques n'ont qu'un nombre très limité de places à offrir. Elles déterminent elles-mêmes leurs modalités d'admission, y compris en ce qui concerne les examens d'entrée¹⁹, mais ces procédures sont coûteuses à administrer et se caractérisent, d'après de nombreuses sources, par un manque de transparence dans leur application²⁰. De plus, comme l'accès à l'université est très fortement conditionné par l'origine sociale, la concurrence ne fait que renforcer la discrimination à l'encontre des étudiants issus de milieux défavorisés. Le problème est encore exacerbé par le fait que les autres filières de l'enseignement supérieur, en particulier les écoles professionnelles, sont payantes (encadré 4.4)²¹. En définitive, tous ces facteurs sont autant de freins qui retardent la modernisation du système universitaire public.

Des problèmes d'accès et de responsabilité continuent de se poser dans l'enseignement secondaire

Malgré de forts taux de scolarisation, il subsiste plusieurs problèmes de fond dans l'enseignement secondaire. En particulier, le pourcentage d'élèves inscrits dans les filières techniques et professionnelles est anormalement élevé en République tchèque (tableau 4.2). Il n'y a pas assez de places dans l'enseignement général pour satisfaire la demande, et ce à tel point que le nombre de candidats à admettre chaque année doit être fixé par les autorités²² et que beaucoup d'élèves se voient obligés de s'inscrire à contrecœur dans les filières professionnelles²³. Or, le chômage est particulièrement élevé parmi les diplômés des écoles professionnelles et posséder une qualification professionnelle constitue

Tableau 4.2. Répartition des étudiants du deuxième cycle du secondaire par type d'établissement

Niveau de l'ISCED 3, en 2004

| | Répartition en % | Répartition en % suivant le contenu du programme | | | |
|---|------------------|--|---------------|-----------|-------|
| | | Général | Professionnel | Optionnel | Total |
| Établissements secondaires conduisant à un diplôme professionnel seulement¹ | | | | | |
| Établissements professionnels secondaires | 32 | 31 | 65 | 4 | 100 |
| Établissements secondaires donnant accès à l'enseignement tertiaire¹ | | | | | |
| Établissements professionnels secondaires | 7 | 44 | 51 | 5 | 100 |
| Écoles techniques secondaires | 38 | 51 | 39 | 10 | 100 |
| <i>Lycea</i> | 3 | 66 | 18 | 16 | 100 |
| <i>Gymnázia</i> | 20 | 75 | 0 | 25 | 100 |
| Total | 100 | | | | |

1. Les établissements professionnels secondaires (*střední odborná učiliště*) et les établissements techniques secondaires (*střední odborné školy*) offrent des programmes sur deux, trois et quatre ans. Seuls les étudiants qui ont réussi avec succès le programme en quatre ans ont la possibilité de demander à passer dans le tertiaire. Si presque tous les étudiants des établissements techniques et secondaires suivent les cours plus longs, la plupart des étudiants des établissements professionnels secondaires ne suivent que le cours en trois ans qui donne une qualification pour le travail.

Source : Centre de la politique d'éducation, faculté de l'éducation, Université Charles (Prague).

Tableau 4.3. Comparaison des performances des étudiants âgés de 15 ans dans l'enseignement du deuxième cycle du secondaire

| Taille de la commune | | Pourcentage des étudiants de 15 ans inscrits dans les établissements professionnels secondaires dont les compétences sont supérieures à celles des étudiants se situant dans le dernier quart des étudiants dans les établissements techniques secondaires | Pourcentage des étudiants de 15 ans inscrits dans les établissements techniques secondaires dont les compétences sont supérieures à celles des étudiants se situant dans le dernier quart dans les <i>gymnázia</i> |
|----------------------|--------|--|--|
| Garçons | Petite | 32 | 33 |
| | Grande | 41 | 40 |
| Filles | Petite | 15 | 20 |
| | Grande | 15 | 24 |

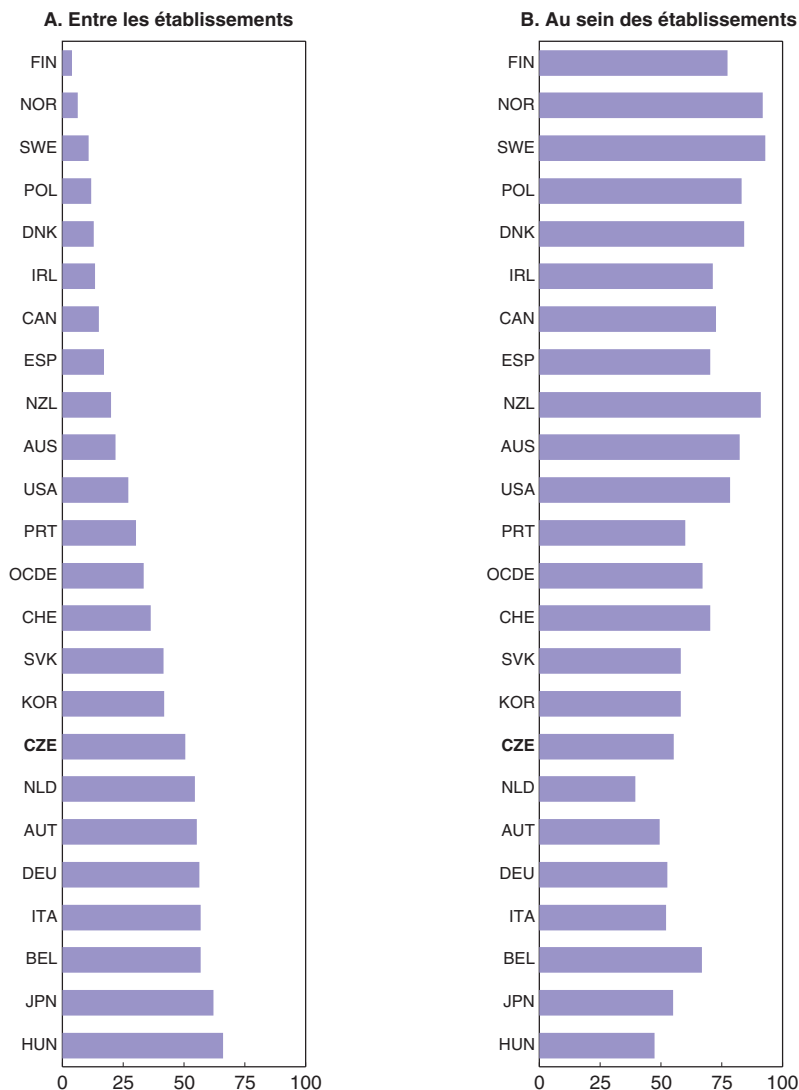
Source : Munich (2006).

souvent un handicap – par rapport aux élèves issus de l'enseignement général – pour l'entrée à l'université. Il est clair que ce décalage entre l'offre et la demande est à l'origine, entre autres effets, d'un gaspillage de talents qui nuit au développement du capital humain. D'ailleurs, une analyse empirique récente montre que de nombreux élèves des écoles professionnelles seraient capables de suivre un cursus secondaire plus ambitieux (tableau 4.3)²⁴. De plus, le système tchèque d'enseignement secondaire souffre de grandes disparités géographiques dans l'implantation des lycées. À Prague et à Brno, notamment, ces établissements sont relativement plus nombreux qu'ailleurs, sans être toutefois suffisants pour répondre à la demande.

Les problèmes de l'enseignement secondaire sont amplifiés par un phénomène de sélection sociale très marqué. Il y a des écarts de niveau beaucoup plus importants entre les établissements et moins importants entre les élèves au sein d'un même établissement que dans les autres pays (graphique 4.6)²⁵. D'après une étude récente, cela tiendrait dans une large mesure au rôle que jouent les *gymnázia* en 6 ou 8 ans dans l'ensemble du

Graphique 4.6. Disparité des résultats scolaires entre les établissements et au sein des établissements, 2003

Pourcentage de la variance moyenne des résultats des étudiants dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE, *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats du PISA 2003*.

système²⁶. La même étude remet en question l'idée selon laquelle ces établissements sont capables de stimuler véritablement les facultés d'apprentissage des élèves, suggérant que le milieu familial, bien plus que l'école, a une incidence déterminante sur les niveaux de compétence. Le fait est que de nombreux spécialistes voient dans la filière des *gymnázia* une voie privilégiée pour accéder aux études universitaires²⁷.

Le système d'enseignement secondaire souffre aussi d'une faible motivation chez les enseignants. Le problème réside en partie dans le niveau des salaires qui, à qualification comparable, ne sont pas élevés par rapport à la moyenne. L'opinion qui prévaut aujourd'hui, et que partagent les autorités et les syndicats, est que les augmentations de salaire devraient être avant tout fonction des améliorations qualitatives et de la complexité des

tâches. En principe, les directeurs d'établissement ont la possibilité d'accorder des primes, jusqu'à concurrence de 12 % du salaire de base à un niveau d'ancienneté donné, mais ces paiements servent souvent à rémunérer une charge de travail supplémentaire ou sont distribués de façon uniforme à tous les enseignants, ne récompensant donc pas les compétences individuelles.

D'autres facteurs expliquent aussi la faible motivation des enseignants. À commencer par le sentiment qu'ils ont de ne pas être souvent consultés ou écoutés lors de l'élaboration des réformes. En outre, l'utilisation de méthodes rigides et obsolètes, qui privilégient l'apprentissage par cœur, non seulement crée des problèmes pour ce qui est de développer les compétences des élèves, mais a aussi pour conséquence de priver d'intérêt le travail des enseignants²⁸. Il faut espérer que la réforme actuelle des programmes scolaires, qui favorise une approche pédagogique davantage axée sur la résolution de problèmes (communication, recherche et traitement de l'information, simulation de cas et travail d'équipe) mettra fin à cette situation. À cet égard, le développement de l'enseignement des langues et de l'informatique, comme celui du cyber apprentissage, essentiels pour l'acquisition de compétences professionnelles générales, sont une priorité de la politique d'éducation²⁹. Certaines mesures ont été approuvées en 2005 pour améliorer les compétences linguistiques, qui devaient concerner l'ensemble de la population.

Bien que le système tchèque de décentralisation des responsabilités dans l'enseignement secondaire comporte des avantages, il risque aussi de faire apparaître de grandes disparités régionales dans la qualité des services. Les mesures qui ont été prises pour réformer les examens de fin d'études devraient en principe se traduire par un système d'évaluation finale plus uniforme dans l'ensemble du pays (*maturitní zkouška*) et accroître les possibilités de comparaison des résultats. Notamment, le nouvel examen comporte une épreuve commune en plus des questions différenciées. Cependant, comme la mise en place de ce nouveau système est laissée à la discrétion des établissements, il est d'un usage encore très limité – ne débordant guère le cadre de quelques projets pilotes. La possibilité d'utiliser la *maturitní zkouška* comme un outil d'évaluation comparative s'en trouve d'autant plus compromise que l'on constate par ailleurs une forte réticence à la publication des résultats qui pourraient ainsi être mesurés.

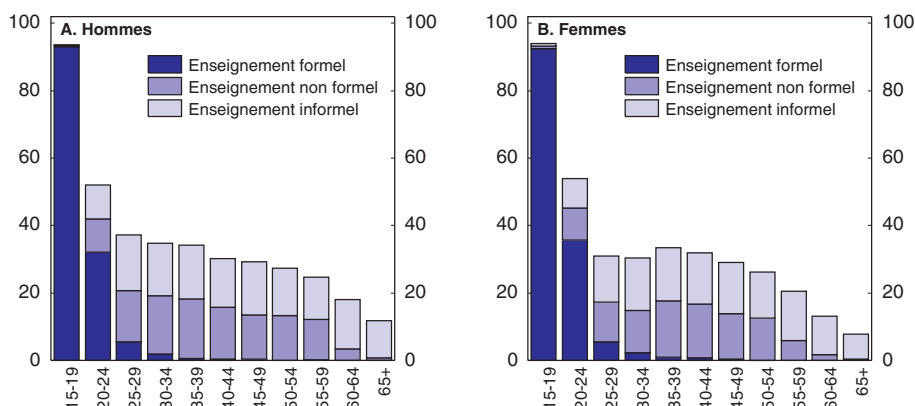
S'agissant de l'intégration des publics défavorisés, les problèmes que pose l'éducation des enfants roms méritent une attention particulière. À cet égard, la décision prise récemment de retirer les élèves défavorisés des écoles spéciales pour les intégrer dans l'enseignement ordinaire va dans le sens des recommandations formulées dans l'*Étude économique* de 2004, et il faut s'en féliciter³⁰. Mais les enfants roms sont encore très nombreux à fréquenter les écoles spéciales de rattrapage.

On pourrait renforcer la formation tout au long de la vie en facilitant le transfert des qualifications

Comme on l'a indiqué plus haut, étant donné la part relativement faible des personnes d'âge intermédiaire et d'âge mûr qui ont fait des études supérieures et vu les perspectives d'évolution démographique, il serait tout à fait indiqué de développer les possibilités de formation tout au long de la vie dans le cadre du système éducatif en République tchèque. La formation continue ne touche en effet qu'environ 5 % de la population d'âge actif (graphique 4.7) et ce pourcentage a même diminué depuis quelque temps. Cela tient en partie à l'offre, qui s'adapte lentement à l'évolution de la situation économique et aux besoins des entreprises, mais aussi au fait qu'il est difficile de transférer les qualifications et

Graphique 4.7. **Structure de la formation tout au long de la vie, 2003¹**

% des groupes d'âge



1. L'enseignement non formel est un enseignement structuré et organisé en dehors du système formel d'éducation, par exemple au niveau des entreprises ou des communautés. L'enseignement informel est celui qui est acquis de façon non organisée et non systématique à titre individuel.

Source : Office statistique tchèque, *Enquête sur la population active*, module ad hoc 2003.

les connaissances individuelles d'un niveau à l'autre et d'un organisme à l'autre, mais des changements apportés récemment à la réglementation devraient améliorer la situation³¹.

Mesures à prendre pour accroître l'efficacité du système éducatif

Nous avons vu jusqu'ici quels étaient les principaux atouts et les principales faiblesses du système éducatif tchèque en ce qui concerne l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur et la formation tout au long de la vie. Bien que le système d'éducation fonctionne raisonnablement bien à plusieurs égards, de nouvelles réformes sont nécessaires pour répondre à l'expansion rapide de la demande dans l'enseignement supérieur. Le nombre de diplômés du secondaire a traditionnellement été élevé, mais dans l'ensemble de la population active le nombre de diplômés universitaires est en République tchèque l'un des plus faibles de la zone OCDE. Cependant, les choses sont en train de changer en raison d'une hausse rapide du taux d'inscription dans le supérieur, qui n'est qu'en partie compensée par une diminution des cohortes de jeunes. La demande globale d'inscriptions dans des filières universitaires devrait donc continuer de s'accroître pendant quelque temps.

De manière générale, les pouvoirs publics doivent mener une action sur trois fronts. Une amélioration des signaux est nécessaire dans l'enseignement supérieur pour les étudiants et les prestataires de services afin de favoriser la diversification, en particulier vers des filières plus courtes et de caractère plus professionnel. L'enseignement secondaire doit devenir plus efficient et plus pertinent pour le marché du travail grâce à l'amélioration de l'enseignement général, au regroupement de différents types d'établissements et à un développement des passerelles entre les établissements pour les étudiants. Enfin, l'apprentissage tout au long de la vie doit être soutenu, grâce à une plus grande accessibilité et une diversification des filières proposées.

L'une des grandes priorités devrait être d'envoyer des signaux plus efficaces aux étudiants et aux prestataires de services d'enseignement supérieur

L'expansion rapide de l'enseignement supérieur exige davantage de ressources et de meilleures incitations pour les étudiants et les établissements d'enseignement supérieur.

L'introduction de droits de scolarité pour les étudiants des universités publiques, reflétant au moins en partie les coûts des enseignements dispensés, favoriserait une meilleure prise de décisions chez les étudiants et une réaction plus rapide des universités à l'évolution des demandes. Cette diversification des financements pour l'enseignement supérieur aiderait aussi l'université à faire face aux nouvelles augmentations des effectifs d'étudiants. Il serait en effet injuste de recourir à la fiscalité générale pour mobiliser les moyens financiers supplémentaires considérables dont les universités tchèques ont besoin, étant donné l'ampleur de l'avantage salarial individuel que procure une formation de niveau tertiaire : dans le cas de la République tchèque, l'écart de salaire moyen entre un diplômé du secondaire et un diplômé de l'université est d'environ 65 % en faveur du second (tableau 4.4). Une solution pratique serait d'adopter un système de droits de scolarité annuels pour les universités publiques. Cela permettrait de sensibiliser les étudiants à l'importance de la qualité des services, ce qui les inciterait à exiger des procédures d'évaluation plus strictes et plus transparentes. Le dispositif dont vient de se doter le Royaume-Uni, en vertu duquel 40 % des étudiants sont en fait exonérés du paiement des droits et 15 % n'en payent qu'une partie, pourrait servir de modèle à la réforme³². Le montant des droits de scolarité pourrait varier ou non selon les disciplines et/ou les universités ; il n'y a pas de pratique optimale en la matière. Jusqu'à présent, le Royaume-Uni a opté pour l'uniformité des droits dans tous les établissements et toutes les matières, et c'est également le choix que vient de faire l'Autriche, où de modestes droits de scolarité sont demandés aux étudiants³³. Dans la plupart des autres pays qui pratiquent des droits de scolarité, on constate toutefois une certaine marge de variation.

Si des droits de scolarité sont instaurés, il faudrait qu'ils se doublent de prêts étudiants subventionnés dont le remboursement serait fonction du revenu après obtention du diplôme. Cela contribuerait à réduire le risque qu'une mise de fonds initiale ne limite l'accès à l'université. De nombreux pays de l'OCDE se sont dotés de programmes de prêts publics

Tableau 4.4. **Le gain de salaire tiré de l'éducation**¹

| | Hommes | Femmes |
|---------------------------|------------|------------|
| Australie | 121 | 117 |
| Belgique | 115 | 124 |
| Canada | 117 | 115 |
| République tchèque | 166 | 145 |
| Finlande | 130 | 127 |
| France | 127 | 131 |
| Allemagne | 124 | 115 |
| Hongrie | 202 | 164 |
| Irlande | 117 | 132 |
| Corée | 103 | 138 |
| Nouvelle-Zélande | 106 | 112 |
| Norvège | 142 | 149 |
| Espagne | 99 | 86 |
| Suède | 114 | 119 |
| Suisse | 121 | 140 |
| Royaume-Uni | 124 | 141 |
| États-Unis | 120 | 129 |

1. Salaire des salariés de 25 à 64 ans ayant suivi une éducation supérieure en pourcentage du salaire de la même population n'ayant suivi que des études secondaires. Les chiffres portent sur la dernière année disponible, qui est 2004 pour la République tchèque. Dans le cas des autres pays, il s'agit généralement de 2003 ou 2002.

Source : Ministère tchèque de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports ; OCDE, *Regards sur l'éducation*.

pour aider les jeunes à financer leurs études (droits de scolarité et/ou frais de subsistance). Leur expérience en la matière donne à penser que, combinée à un système de prêts étudiants, la contribution des usagers au financement de l'enseignement supérieur n'a pas d'effets négatifs en termes d'équité et ne se traduit pas par une baisse des taux d'accès³⁴.

La dépense publique que représente un système de prêts étudiants dépend de divers aspects des modalités de remboursement, et notamment du taux d'intérêt appliqué. A en juger par l'expérience de quelques pays, un taux d'intérêt nul en termes réels peut s'avérer coûteux (voir le cas de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni). De plus, il est loin d'être admis qu'une bonification générale des intérêts soit le moyen le plus efficace de venir en aide aux étudiants les plus défavorisés. En réalité, un certain nombre de pays (dont les Pays-Bas et la Suède) ont opté pour un taux d'intérêt très proche de celui du marché, qu'ils appliquent parallèlement à des mesures visant à favoriser l'accès à l'université de publics particuliers.

Toute augmentation du financement doit être reliée au suivi et à l'évaluation de la qualité des produits. En outre, elle doit s'accompagner d'une coopération plus étroite entre universités et entreprises, afin d'encourager les prestataires de services à adopter des programmes qui correspondent mieux aux besoins du marché du travail. Cela permettrait également, sans doute, de mieux faire face aux conséquences du nouveau système sur la demande – notamment aux exigences accrues que l'on peut attendre de la part des étudiants sur le plan de la qualité et du contenu des cours.

Accroître l'efficacité et l'utilité de l'enseignement secondaire

Les établissements d'enseignement secondaire jouissent d'une bonne réputation et bénéficient d'une tradition institutionnelle bien établie. Cependant, de nouveaux changements dans les priorités et la flexibilité du système sont requis pour mieux faire face à l'évolution des qualifications requises sur le marché du travail. Comment on l'a vu plus haut, la rénovation de l'examen de fin d'études secondaire (*maturitní zkouška*) fait partie des initiatives récentes. Pour en achever la mise au point, il y aurait lieu d'envisager une plus grande concertation avec les universités si l'on veut que celles-ci s'en remettent davantage aux résultats de cet examen pour les admissions. Ainsi, l'épreuve commune de la *maturitní zkouška* pourrait se substituer aux examens d'entrée que les facultés organisent à présent chacune de son côté, ce qui non seulement simplifierait les procédures d'admission, mais contribuerait aussi à limiter la ségrégation sociale dans l'accès à l'université. De plus, à mesure qu'elle progresse, la réforme de la *maturitní zkouška* fait apparaître la nécessité d'une coordination très étroite avec la réforme des programmes, étant donné le lien direct qui existe entre enseignements et examens terminaux.

Le cursus secondaire général en quatre ans est important parce qu'il prépare à l'entrée dans l'enseignement supérieur. La proportion relativement faible d'élèves du deuxième cycle du secondaire inscrits dans la filière d'enseignement général s'explique par plusieurs facteurs, dont le plus important est peut-être l'idée – très répandue dans un certain nombre de milieux influents – selon laquelle il est indispensable de restreindre le *gymnázium* à une petite élite pour préserver la qualité de l'enseignement. Or, cet argument omet une donnée fondamentale, à savoir que les aptitudes intellectuelles ne sont pas l'apanage d'une minorité d'élèves. C'est pourquoi il conviendrait d'élargir l'accès aux cursus généraux qui ouvrent la voie à l'enseignement supérieur. Il faudrait en particulier offrir plus largement ces cours dans les établissements techniques du secondaire et aligner les normes de qualité des établissements secondaires techniques sur celles des *gymnázia* à

4 années d'études. Plus généralement, les choix pourraient être élargis si les programmes des lycées étaient différenciés en fonction de différentes filières et si les étudiants pouvaient passer plus facilement d'une filière à l'autre au sein d'un même établissement et d'un établissement à l'autre. Il faudrait que chacune de ces formations conduise à un examen de fin d'études comportant des épreuves spécifiques et des épreuves communes. Par exemple, dans de nombreux pays, l'enseignement secondaire est organisé en trois sections : « littéraire », « scientifique » et « économique et sociale ».

Le *gymnázium* en six ou huit ans est un dispositif qui risque d'avoir des conséquences sérieuses non seulement en termes d'équité, mais aussi pour la qualité et l'efficacité du système dans son ensemble. En fait, il serait éminemment souhaitable d'aller au-delà d'une simple réforme de l'accès à l'enseignement général, car ce qui est nécessaire dans le secondaire, c'est une nouvelle structure qui permette aux élèves les plus brillants de tirer pleinement parti de leur potentiel sans pour autant désavantager les élèves moins doués. Des mesures de restructuration du système scolaire ont déjà été proposées par le ministère de l'Éducation dans plusieurs documents stratégiques, par exemple en 2001 dans le *Programme national pour le développement de l'enseignement en République tchèque*, où l'on peut lire : « Un changement décisif dans l'enseignement élémentaire sera le renforcement du premier cycle du secondaire qui résultera de l'élimination progressive des *gymnázia* en six et huit ans. À compter de 2002, il n'y aura plus aucune admission en première année dans ce type d'établissements secondaires d'enseignement général »³⁵. La canalisation d'une minorité des élèves vers des écoles publiques élitistes dès onze ans est de fait une pratique qui devrait prendre fin. Il serait bon que cette réforme soit complétée par des mesures propres à élever le niveau de qualité des écoles élémentaires et à faciliter le transfert des élèves et des enseignants entre les établissements³⁶.

Dans l'enseignement secondaire, la décentralisation des responsabilités rend d'autant plus importante une évaluation comparative des résultats. Le dispositif d'évaluation introduit récemment n'est pas sans mérite, mais il faut accroître son efficacité, notamment en autorisant la publication des résultats des évaluations et en donnant au corps d'inspection de l'éducation davantage de possibilités pour la collecte des informations³⁷. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la mesure et l'évaluation comparative des résultats jouent un rôle capital dans le système éducatif secondaire, surtout lorsque celui-ci est décentralisé. La publication d'informations individuelles sur tous les établissements permet de dresser une « carte qualitative » du système, et encourage de ce fait tous les intéressés – directeurs, enseignants mais aussi élèves, parents et entreprises – à prendre des mesures correctives lorsque les résultats laissent à désirer. Le dispositif d'évaluation devrait être élargi pour couvrir les établissements scolaires, les types d'établissement, les régions et l'ensemble du système scolaire. Il devrait en particulier permettre d'évaluer la mesure dans laquelle les diplômés sont bien préparés à l'emploi et à la poursuite de l'éducation.

Pour remédier à la faible motivation constatée actuellement chez les enseignants, il faudrait avoir davantage recours à la récompense financière pour bons résultats, bien qu'il ne soit sans doute pas facile de donner aux directeurs d'établissement une plus grande marge de manœuvre pour récompenser les efforts individuels. Cependant, une plus grande souplesse du mode de rémunération ne suffira pas ; il faut aussi plus de formation pour que les enseignants puissent s'adapter à l'évolution du système scolaire secondaire. En améliorant la satisfaction professionnelle, ces mesures pourraient être importantes pour rehausser l'attrait de la profession et motiver les enseignants qualifiés.

Quelques aspects de l'amélioration du cadre de formation tout au long de la vie

Des travaux récents de l'OCDE montrent qu'il existe une correspondance étroite entre le cadre réglementaire de certification des qualifications et les possibilités de formation continue offertes aux adultes³⁸. En particulier, lorsque l'apprentissage est organisé de façon plus systématique et plus coordonnée, il est en général plus intégrateur, ce qui est essentiel pour inciter les personnes les moins instruites à se former. Ce point est important dans le cas de la République tchèque, car il y est actuellement difficile pour les adultes, étant donné le cloisonnement très rigide du système éducatif, d'acquérir de nouvelles qualifications. Le système éducatif tchèque privilégie de façon excessive les itinéraires scolaires classiques ; il faut ouvrir davantage l'accès à l'enseignement pour les adultes qui veulent suivre des cours de niveau secondaire ou supérieur et également offrir une gamme plus diversifiée de programmes. Une nouvelle loi a été approuvée en 2006 qui devrait en principe accroître les possibilités qu'ont les adultes d'améliorer leurs qualifications. Dans la mise en œuvre des nouvelles mesures et l'examen d'autres mesures complémentaires ciblant l'apprentissage des adultes, le gouvernement devrait s'employer à rendre le système d'admission plus convivial. En fait, on a peu progressé sur la voie tracée par le *Processus de Bologne*, qui préconise notamment une meilleure reconnaissance des qualifications acquises en dehors du système scolaire, ainsi que l'acceptation d'un plus large éventail de diplômes de fins d'études secondaires pour l'entrée à l'université. Il y a également lieu d'établir une approche plus systématique pour les mécanismes de financement et l'assurance de la qualité. En outre, il est possible d'encourager la demande de formations continues, par exemple grâce à des programmes d'éducation et d'orientation. Des ressources étant libérées par le recul démographique du nombre d'inscrits dans le secondaire, les fonctions et la clientèle des collèges et lycées pourraient être adaptées de façon à assurer la formation des adultes. Mais les coûts d'une telle évolution doivent être comparés à ceux des autres solutions possibles, comme la sous-traitance au secteur privé, afin de vérifier que c'est là un moyen efficace d'assurer cette formation.

La gestion des financements de l'UE dans une période de transition démographique rapide

Comme on l'a indiqué plus haut, l'un des problèmes majeurs sera de tirer le meilleur parti possible des financements de l'UE compte tenu des autres priorités et des contraintes en matière de cofinancement. Par exemple, les besoins de cofinancement pourraient diminuer considérablement les fonds destinés à accroître la rémunération des enseignants en fonction de leurs performances. L'évolution démographique atténuera dans une certaine mesure ce problème car la réduction des cohortes de jeunes inscrits dans le secondaire devrait permettre de réaliser des économies. À cet égard, l'un des moyens de faire en sorte que les financements de l'UE puissent être mis à profit sans avoir d'effets négatifs sur d'autres dépenses discrétionnaires importantes serait d'utiliser prioritairement les économies rendues possibles par l'évolution démographique pour limiter la charge potentielle des cofinancements. Il importe, toutefois, de concevoir soigneusement les priorités et les mécanismes de mise en œuvre.

Tirer pleinement parti des économies engendrées par l'évolution démographique est déjà en soi un problème, et le coût d'opportunité d'un ajustement prolongé à la baisse des effectifs de l'enseignement secondaire risque d'être élevé. Même si la structure des subventions publiques octroyées aux établissements d'enseignement secondaire s'est avérée jusqu'ici satisfaisante, il est indispensable de réévaluer périodiquement

l'affectation des ressources pour s'assurer de l'efficacité du dispositif en toutes circonstances. De ce point de vue, il faudrait que les autorités centrales demandent aux régions et aux communes des prévisions plus détaillées de leurs besoins scolaires. Une fois compilées et analysées par le ministère de l'Éducation, ces informations permettraient de faire preuve d'une plus grande efficacité dans la détermination des priorités et la répartition des moyens.

Une bonne coordination au sein de l'administration sera également importante pour tirer le meilleur parti des financements de l'UE, en particulier dans les domaines où les interventions se recoupent naturellement, comme dans la R-D et l'enseignement supérieur. Bien que le ministère de l'Éducation soit appelé à jouer un rôle prépondérant pour tout ce qui touche à l'enseignement dans les initiatives financées par l'UE, il y aura certains chevauchements, en particulier avec le ministère du Travail, qui continuera de s'occuper des mesures visant à renforcer les liens entre éducation et emploi, et avec le ministère de l'Industrie et du Commerce, qui restera partie prenante des politiques de recherche, y compris au niveau de l'université. Enfin, si une politique d'éducation bien coordonnée peut avoir des avantages très importants, cela pourrait ne pas être le cas, d'après certains observateurs, sans un contrôle plus strict du ministère des Finances.

Notes

1. Le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur a plus que doublé entre 1995 et 2004, passant de 7 % à 15 %. En outre, les chances d'être admis à l'université passaient dans le même temps de moins de 50 % à 60 % des postulants.
2. La République tchèque ne constitue certainement pas un cas unique à cet égard, car les possibilités d'études supérieures se sont considérablement élargies dans pratiquement tous les pays d'Europe centrale et de la mer Baltique. Les difficultés auxquelles ces pays sont confrontées dans le domaine de l'enseignement supérieur font l'objet d'une étude récente de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2005).
3. L'expression tchèque généralement utilisée pour désigner les *gymnázia* dispensant une formation en 6 ou 8 ans est « *gymnázia* pluriannuels ». Près de 10 % des élèves passent de l'école élémentaire au cursus de huit ans dispensé au sein des *gymnázia* lorsqu'ils atteignent l'âge de 11 ans. Il existe aussi des *gymnázia* qui dispensent une formation en six ans, mais il sont beaucoup moins nombreux. Voir Koucký et al. (2004).
4. Officiellement, les établissements d'enseignement supérieur comprennent aussi un certain nombre d'établissements non universitaires qui dispensent des formations conduisant à la licence. Cependant, comme il s'agit de filières relativement nouvelles, elles ne comptent pour le moment qu'un petit nombre d'étudiants. Par souci de simplicité, les termes « établissement d'enseignement supérieur » et « université » sont utilisés indifféremment dans l'ensemble du chapitre.
5. Voir Koucký (2004).
6. L'espérance de scolarisation tient compte aussi bien de la formation à temps plein que de la formation à temps partiel sur toute la durée de la vie. Pour la République tchèque, cet indicateur a nettement progressé au cours des dix dernières années, passant d'environ 14 à 16½ ans, ce qui laisse encore une petite marge à rattraper par rapport à la moyenne de l'OCDE (17.3 ans).
7. Les chiffres sont ceux du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (2005), p. 5. On estime que les effectifs universitaires pourraient augmenter de plus de 55 000 car le nombre d'étudiants inscrits pour l'année 2005-06 dépasse largement la prévision initiale.
8. La principale raison qui explique la demande non satisfaite de formation supérieure est d'ordre historique. Avant la transition, très peu de personnes d'âge actif avaient fait des études supérieures, et par la suite, l'accent a d'abord été mis sur les formations professionnelles post-secondaires dispensées dans des institutions n'ayant pas le statut d'établissement d'enseignement supérieur (OCDE, 2004a).

9. On estime qu'environ un tiers des établissements du second degré actuellement en activité devront fermer au cours des prochaines années.
10. Voir OCDE (2005a) pour plus de détails.
11. À titre d'exemple, la part de la dépense publique allouée à l'éducation au Mexique, en Corée et en Nouvelle-Zélande figure parmi les plus élevées de la zone OCDE, alors que la dépense publique totale y est nettement plus faible par rapport au PIB qu'en République tchèque. Voir OCDE (2005a).
12. Les dépenses de recherche-développement sont financées aussi par d'autres ministères et notamment sur les budgets du ministère du Commerce et de l'Industrie, du ministère de l'Agriculture et du ministère de la Santé. Voir le chapitre 5 pour un examen plus approfondi des politiques de recherche et d'innovation.
13. Avant 1995, toutefois, le financement par étudiant était plus élevé en République tchèque que dans les autres pays. Le relatif défaut d'adaptabilité du système tchèque d'éducation supérieure transparaît également dans la comparaison entre les différents niveaux d'enseignement. En particulier, aux niveaux primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire, l'évolution des effectifs a été un facteur déterminant du redéploiement général des financements, ce qui fait que le niveau de dépense par étudiant dans ces établissements est resté remarquablement stable dans le temps (graphique 4.5).
14. La dépense publique globale a augmenté de puis 2002, plus particulièrement en 2005, année où l'augmentation s'est chiffrée à 18.5 % en termes nominaux, contre une progression de 8 % au total des effectifs étudiants. Étant donné le très faible niveau de l'inflation, la progression en termes réels a donc été très importante.
15. Voir le rapport général du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (2006), p. 64-65, où l'on peut lire que « L'insuffisance de financement à long terme des établissements d'enseignement supérieur est due à une baisse du niveau des subventions publiques par étudiant et à la faiblesse des financements privés en général ». La République tchèque participe actuellement à l'*Étude thématique de l'enseignement supérieur* que mène l'OCDE. Le rapport du ministère (2006) est un document de synthèse qui a été établi dans le cadre de cette étude.
16. Voir également Matějů and Simonová (2003) qui concluent que les réformes entreprises par les universités elles-mêmes ont été très limitées compte tenu des évolutions survenues dans la réglementation depuis le début des années 90, en particulier celles qui ont renforcé l'autonomie administrative de ces établissements.
17. Voir, par exemple, le plan à long terme du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (2005) dans lequel il est indiqué que « la structure des enseignements proposés ne correspond pas aux besoins des employeurs », p. 34.
18. Même si les trois quarts environ des formations relèvent à présent du régime de la licence, il subsiste de grandes disparités entre les disciplines et les universités quant à la place accordée aux études courtes. Ainsi, la philosophie et un certain nombre d'enseignements relevant des sciences naturelles continuent d'être organisés en cycle long selon l'ancien modèle, et les études longues restent la règle dans certaines universités. Du côté des étudiants, il semblerait qu'un nombre d'entre eux préfèrent poursuivre leurs études après la licence pour obtenir un master.
19. Les chiffres du ministère de l'Éducation pour 2002 font état d'une proportion d'environ 44 % de recalés aux examens d'entrée.
20. La presse tchèque s'est fait l'écho de pratiques abusives en matière d'admission.
21. Voir Matějů, Řeháková et Simonová (2003) pour un examen d'ensemble des problèmes d'inégalité dans l'accès à l'enseignement supérieur en République tchèque. Voir également OCDE (2005b).
22. D'un point de vue administratif, l'accès à l'enseignement secondaire général est contrôlé de deux manières : directement par les propriétaires des écoles (en l'occurrence, les régions) et indirectement par le ministère de l'Éducation via le budget annuel. C'est également le ministère qui décide de la création de tout nouvel établissement, de sa capacité d'accueil et du type d'enseignement qui y sera dispensé.
23. La sélection à l'entrée du *gymnázium* a des effets en cascade : les élèves qui entrent dans les écoles techniques parce qu'ils n'ont pas été admis au *gymnázium* évincent ceux qui souhaiteraient suivre la filière technique et les obligent à s'inscrire dans les écoles professionnelles.
24. Voir Munich (2006), à paraître.

25. Ces variations concernent plus précisément le barème mathématique. Pour une étude plus détaillée de ces questions, voir OCDE (2004b), (2004c) et (2005a).
26. Voir Matějů et Straková (2005). Ces auteurs rappellent également l'histoire des *gymnázia* en 6 ou 8 ans, qui sont en fait les héritiers du système éducatif de l'avant-guerre et ont été réintroduits après 1989. Il est intéressant de noter avec eux que déjà à l'époque certains spécialistes de l'éducation émettaient des doutes quant aux avantages de ces établissements et s'inquiétaient de leurs effets en termes de ségrégation sociale.
27. Voir également Koucký et al. (2004). Sur la base des résultats du cycle d'évaluation 2003 du PISA (OCDE, 2004c), ces auteurs montrent que le milieu familial est un facteur plus déterminant que les capacités intellectuelles pour l'admission dans les *gymnázia* en 6 ou 8 ans.
28. De nombreux pays de l'OCDE rencontrent d'énormes difficultés pour recruter des enseignants qualifiés en quantité suffisante. Voir OCDE (2005c).
29. Voir OCDE (2004d) pour une étude plus détaillée du potentiel que représentent les technologies de l'information et des communications dans le domaine de l'éducation, et OCDE (2005d) pour une réflexion sur le cyberapprentissage.
30. Voir OCDE (2004a) pour un examen plus approfondi de la question de l'intégration des enfants roms dans le système éducatif tchèque.
31. Une loi de 2004 prévoit en particulier la possibilité de valider, uniquement sur la base des compétences acquises, certains niveaux de qualification correspondant à une formation secondaire ou à une formation professionnelle supérieure non sanctionnée par un diplôme. Pour une étude comparative internationale de la formation tout au long de la vie, voir OCDE (2005d).
32. Voir OCDE (2004c). Le principal argument invoqué par les autorités tchèques contre l'introduction de droits de scolarité est qu'en alourdissant les frais de subsistance déjà élevés supportés par les étudiants, cela ferait peser une charge supplémentaire sur le budget des familles. Mais cet argument omet de considérer que le rendement attendu de l'éducation est très élevé, chose que l'opinion publique, elle, sait déjà parfaitement et dont elle tient compte dans son évaluation du problème. En fait, d'après les résultats de sondages récents, une majorité de Tchèques, et notamment d'étudiants, estime que des droits de scolarité (doublé d'un système de prêts) permettrait à un plus grand nombre de jeunes de faire des études supérieures (Matějů, 2004).
33. Voir OCDE (2005f).
34. Voir Blöndal et al. (2004) pour plus de détails à ce sujet.
35. Voir ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (2001), p. 30.
36. Dans l'Examen de la politique nationale d'éducation de la République tchèque que l'OCDE a réalisé en 1996, il est indiqué que les « *gymnázia* pluriannuels représentent, dans une large mesure, un retour à la période d'avant 1948 ». Voir OCDE (1996, p. 191).
37. L'assurance qualité et la cohérence du système d'évaluation font partie des objectifs de la loi de 2004 relative à l'éducation (encadré 4.2).
38. Voir Behringer et Coles (2003) pour plus de détails sur la façon dont le système de validation des compétences peut influencer la qualité des apprentissages.

Bibliographie

- Banque mondiale (2005), *Selected Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic Countries*, vol. I, Rapport principal.
- Behringer, F. et M. Coles (2003), « The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning, Towards an Understanding of the Mechanisms that Link Qualifications to Lifelong Learning », *Document de travail n° 3 de la Direction de l'éducation*, OCDE, Paris.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « L'investissement en capital humain : Le rôle de l'enseignement secondaire du 2^e cycle et de l'enseignement supérieur », *Revue économique de l'OCDE*, n° 34, OCDE, Paris.
- EURYDICE/CEDEFOP (2005), *Structures des systèmes d'enseignement, de formation initiale et d'éducation des adultes en Europe – République tchèque 2005*, Bruxelles.

- Koucký, J. (2004), *The Knowledge Economy, Human Capital and Education Policy; Quality and Efficiency in Education*, Commission européenne, Luxembourg 13rg.
- Koucký et al. (2004), « Učení pro život. Výsledky výzkumu OECD PISA 2003 » [L'apprentissage tout au long de la vie, Résultats de l'enquête 2003 du PISA/OCDE] Spécialní příloha *Učitelových novin*, ročník 107, číslo 46, 2004 [Annexe spéciale de *Učitelových novin*, vol. 107, n° 46].
- Matějů, P. (2004), « Czech Higher Education at a Crossroad », *The Prague Post*, 24 novembre 2004.
- Matějů, P., B. Řeháková et N. Simonová (2003), « Transition to University under Communism and after its Demise », *Czech Sociological Review*, 2003, vol. 39, n° 3.
- Matějů, P. et J. Simonová (2003), « Czech Higher Education at the Crossroad », *Czech Sociological Review*, 2003, vol. 39, n° 3.
- Matějů, P. et J. Straková (2005), « The Role of the Family and the School in the Reproduction of Educational Inequalities in the Post-Communist Czech Republic », *British Journal of Sociology of Education*, vol. 26, n° 1, février, p. 15-38.
- Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (2001), *National Programme for the Development of Education in the Czech Republic – Livre Blanc*, Institut de l'information et de l'éducation, Prague.
- Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (2005), *The Long Term Plan for Educational, Scientific, Research, Development, Artistic and Other Creative Activities of Higher Education Institutions for 2006-2010*.
- Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (2006), *OECD Thematic Review of Tertiary Education, Country Background Report for Tertiary Education*, février.
- Munich, D. (2006), « Přejít na střední školy: diskrepance mezi nabídkou a poptávkou a jejich důsledky » [Le passage au deuxième cycle du secondaire : le décalage entre l'offre et la demande et ses conséquences] in Matějů, P. et J. Straková (s.l.d.), 2006, *(Ne)rovné šance na vzdělání: Vzdělanostní nerovnosti v České republice*, [(Un)equal study opportunities: educational inequalities in the Czech Republic], à paraître, Academia, Prague.
- OCDE (1996), *Examens des politiques nationales d'éducation : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *What Makes School Systems Perform?* OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Analyse des politiques d'éducation 2004, Rentabiliser les investissements dans les technologies éducatives*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004e), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Regard sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *De l'école à la vie active : Une transition difficile pour les jeunes adultes peu qualifiés*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Apprentissage et réussite: Premiers résultats de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *La cyberformation dans l'enseignement supérieur : état des lieux*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005f), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, OCDE, Paris.

ANNEXE 4.A1

Indications générales : de l'enseignement de base à l'enseignement supérieur

L'enseignement de base

L'enseignement de base se compose de deux parties : l'enseignement primaire, qui dure cinq ans, et l'enseignement secondaire du premier cycle (quatre ans). La seconde partie peut être suivie indépendamment du parcours scolaire classique en intégrant le cursus long du *gymnázium*, auquel les élèves peuvent accéder à l'âge de 11 ou 13 ans (*gymnázium* pluriannuel).

L'enseignement secondaire du deuxième cycle

Le système d'enseignement secondaire général du deuxième cycle peut être suivi dans le cadre des *gymnázia*, qui prodiguent un enseignement sur généralement quatre ans, mais qui peuvent se prolonger sur six ou huit ans. Les écoles secondaires techniques (*střední odborné školy*) proposent également des programmes du deuxième cycle du secondaire qui associent enseignement général et professionnel (51 % des cours sont de type général, les autres sont à caractère professionnel). Les programmes des *gymnázia* comme des écoles secondaires techniques conduisent à un examen de fin d'études (*maturita*). En outre, il existe des écoles secondaires professionnelles (*střední odborná učiliště*), qui dispensent des formations de deux, trois ou quatre ans, chacune débouchant sur un niveau spécifique de qualifications professionnelles. La plupart des écoles secondaires professionnelles proposent des programmes de trois ans. L'admission dans une école d'enseignement secondaire, quelle qu'elle soit, est subordonnée à la réussite du cycle d'enseignement de base et au respect des modalités d'admission propres à l'établissement (en général, un examen).

L'enseignement supérieur

Les écoles techniques/professionnelles supérieures

Les écoles professionnelles supérieures (*vyšší odborné školy*), qui sont à vocation professionnelle, constituent l'une des deux voies du supérieur. Pour être admis dans ces écoles, il faut avoir réussi l'examen de fin d'études secondaires et se conformer à des exigences d'entrée spécifiques. Les écoles techniques supérieures conduisent à un diplôme qui n'est en général pas reconnu comme une licence. Les étudiants doivent acquitter des droits de scolarité.

Les établissements d'enseignement supérieur

Le système d'enseignement supérieur tchèque compte également des établissements d'enseignement supérieur publics et privés (*vysoké školy*), qui constituent la seconde voie des études supérieures. Les programmes de licence et master sont ouverts aux candidats ayant obtenu leur *maturita* et qui répondent aux modalités d'admission propres aux universités (généralement, un examen). Le programme de licence (trois à quatre ans) correspond au premier cycle de l'enseignement supérieur. La mise en place des programmes de licence n'étant pas encore achevée, les programmes longs tiennent toujours une place importante dans le paysage universitaire. En particulier, tous les programmes de licence ne sont pas suivis d'un programme de master long ; plusieurs cursus de master longs peuvent être suivis parallèlement à un programme de licence (la situation varie selon les universités et les types de programmes). Ces programmes de master parallèles s'étalent sur cinq à six ans. Les programmes de master durent de deux à trois ans après l'obtention de la licence. Le programme de doctorat (trois ans) suit le master et représente le plus haut niveau d'études supérieures.

Chapitre 5

Améliorer l'environnement des entreprises : politiques visant à encourager l'innovation

Le gouvernement tchèque considère que la politique d'innovation est un élément clé des efforts menés pour améliorer les conditions de fonctionnement des entreprises. Le présent chapitre souligne l'importance que la République tchèque accorde au développement des activités de R-D pouvant déboucher sur une innovation commerciale. Il souligne aussi la pertinence de bonnes conditions générales pour encourager la recherche et tirer parti des avantages économiques de la diffusion internationale de l'innovation. S'agissant des politiques ciblées, la nécessité de réformes structurelles pour améliorer les conditions de la recherche et de l'innovation est soulignée. Le présent chapitre examine les options en vue de la création d'un cadre de gouvernance cohérent pour la R-D publique et de l'allocation efficiente des fonds destinés à la recherche. Sont évaluées également les modifications des aides fiscales à la R-D et la stratégie visant à apporter une aide directe aux PME novatrices. Enfin, le chapitre passe en revue les réformes qui sont nécessaires pour favoriser la création de liens plus forts entre la science et l'industrie et encourager le développement de l'activité du marché du capital-risque et des investisseurs providentiels.

L'activité de R-D de la République tchèque est inférieure à la moyenne de l'OCDE, mais se situe à un niveau favorable par rapport à celle des autres pays d'Europe orientale membres de l'OCDE, du point de vue non seulement de son volume global, mais aussi du dosage entre recherche privée et recherche publique. Néanmoins, les politiques mises en œuvre pourraient être considérablement améliorées. La réforme du système de recherche et d'innovation est une priorité centrale de plusieurs documents récents de politique économique, notamment *La stratégie économique et de croissance* et *La politique d'innovation nationale de la République tchèque pour 2005-10*. L'objectif général du gouvernement est de renforcer l'organisation et l'efficacité du cadre public de recherche, grâce à une nouvelle approche mettant l'accent sur les résultats de la recherche et ses utilisations commerciales. Il faudra pour cela une meilleure organisation du système de financement, notamment en faisant en sorte que les aides publiques soient davantage justifiées et qu'elles soient plus orientées vers les résultats.

Le chapitre examine tout d'abord l'activité d'innovation avant d'analyser l'importance de bonnes conditions-cadres pour une plus grande efficacité de la politique d'innovation. Cette analyse est suivie d'une évaluation des mesures qui doivent être prises pour corriger les déficiences de l'aide financière et administrative à la R-D. Le chapitre examine de manière plus approfondie quelques problèmes de fond soulevés dans les travaux récents de l'OCDE sur le rapport *Objectif croissance* ainsi que dans les recommandations d'action résumées dans l'encadré 5.1¹.

Nécessité de développer les recherches pouvant donner lieu à des applications commerciales

L'innovation influe sur la croissance économique, notamment en dopant la productivité multifactorielle. À cet égard, les travaux de l'OCDE soulignent les interactions positives entre recherche publique et recherche privée². La recherche publique peut être particulièrement bénéfique lorsqu'elle génère des retombées positives pour un large éventail d'entreprises ou de secteurs, complétant ainsi les propres efforts de recherche du secteur commercial et industriel.

Pour la République tchèque, l'activité globale de R-D représente seulement 1.3 % du PIB environ. Comme le montre le chapitre 1, elle est au moins d'un niveau deux fois supérieur dans un nombre assez important de pays de l'OCDE. Il est intéressant de noter que la part de R-D afférente aux entreprises commerciales et industrielles ne se situe pas loin de la moyenne de l'OCDE (tableau 5.1), ce qui est encourageant. Cependant, les chercheurs des universités publiques et de l'Académie des sciences ne sont guère incités à interagir avec le secteur privé. Dans ces conditions, la plupart des recherches du secteur public ne sont pas adaptées à des applications commerciales et l'échange des connaissances entre l'industrie et les milieux universitaires est faible. Par exemple, l'évaluation des résultats des recherches privilégie encore l'analyse de citations, plutôt que les brevets accordés, licences vendues, brevets exploités commercialement et autres indicateurs soulignant

Encadré 5.1. **Recommandations concernant la politique d'innovation**

Conditions-cadres de l'activité d'entreprise et innovation

Les conditions-cadres sont un déterminant essentiel d'une activité d'innovation dynamique et devraient occuper une place importante dans la réflexion globale sur la politique d'innovation :

- Les conditions macroéconomiques jouent un grand rôle moteur dans l'activité d'innovation.
- Des conditions-cadres dynamiques supposent une main d'œuvre ayant un haut niveau de formation ainsi qu'un dispositif réglementaire de grande qualité pour les entreprises.

Politiques visant à améliorer le système de gouvernance

Le système actuel de soutien public à la recherche est lourd à gérer. Il faut s'employer à améliorer la gouvernance publique, grâce à la simplification et à la redéfinition des tâches et des responsabilités :

- Le nombre de lignes budgétaires liées à la R-D doit être réduit.
- Les responsabilités de l'administration publique en matière de politique d'innovation doivent être reformulées de façon à orienter plus précisément la politique en matière d'innovation vers des activités de recherche permettant de développer des activités commerciales ou de faire un travail de base académique offrant des possibilités d'application commerciale.
- Afin de relier plus étroitement la recherche pure et la recherche appliquée, il est sans doute possible d'améliorer encore l'efficacité du Conseil de la recherche-développement, grâce par exemple à une plus grande représentation du secteur des entreprises.
- Une meilleure coordination entre les ministères impliqués dans les dépenses et la politique de R-D est aussi requise.

Amélioration de l'allocation des fonds de recherche

La majorité des financements publics sont encore alloués sur une base institutionnelle et non sur la base des projets.

- Pour progresser vers un modèle de financement plus contestable, le gouvernement devrait développer le financement sur la base des projets.
- Pour que les ressources financières disponibles soient orientées vers les projets de recherche les plus prometteurs, il faut aussi des ajustements du système d'évaluation. Les critères d'allocation des aides publiques devraient être modifiés pour donner davantage de poids au bilan en matière de recherche de l'équipe faisant la demande, et non à celui de l'institution à laquelle l'équipe est rattachée.
- Un système d'exercices d'évaluation périodiques de la recherche devrait aussi être envisagé.

Réductions d'impôts

- Le dispositif de réductions d'impôts n'a été modifié que récemment et il faudrait s'attacher à procéder à des évaluations avant de décider de tout changement ultérieur. L'évaluation devrait en particulier viser à déterminer la compatibilité avec les objectifs de la politique budgétaire. En outre, des dispositions de réexamen devraient être envisagées pour ces programmes.

Encadré 5.1. **Recommandations concernant la politique d'innovation** (suite)

Systèmes de soutien aux PME novatrices

- L'aide publique aux PME est canalisée par un ensemble de dispositifs financiers et non financiers, dont beaucoup visent essentiellement à fournir une aide aux entreprises qui réalisent des activités de R-D ou qui sont plus novatrices au sens large. Pour contribuer à accroître la rentabilité des dépenses publiques de recherche, les dispositifs de soutien technologique aux PME novatrices devraient être étayés par un système d'information sur le développement en cours et à venir des projets dans les régions et municipalités.

Changements réglementaires pour favoriser les liens entre la science et l'industrie

Comme ailleurs dans l'OCDE, la République tchèque est confrontée à l'enjeu d'un renforcement des liens entre les chercheurs des organismes publics de recherche et ceux de l'industrie.

- Davantage de changements réglementaires devraient être envisagés pour améliorer l'accessibilité et la flexibilité des programmes de doctorat et des postes pour les titulaires de doctorat. On pourrait envisager également de relier davantage la rémunération à la performance pour les postes de chercheurs dans le secteur public.
- Une plus grande place devrait être accordée aux travaux réalisés conjointement avec les entreprises dans l'évaluation des activités de recherche.
- Il est également possible d'améliorer encore les systèmes d'information et d'administration concernant les droits de propriété intellectuelle. Il paraît notamment justifié, dans le système de droits de propriété intellectuelle, d'accorder davantage d'incitations aux chercheurs et aux institutions pour qu'ils commercialisent leurs inventions.

Encourager le développement des services de capital-risque

Le marché du capital-risque est peu développé – de fait, les indicateurs montrent que la République tchèque est l'un des pays où les niveaux d'investissement en capital-risque sont les plus faibles :

- L'État prévoit de soutenir à la fois le marché du capital-risque et les activités des investisseurs providentiels grâce à la création d'un « fonds de capital-risque » (KAPITAL). Ce dispositif devra vraisemblablement faire l'objet d'un réglage de précision et il faudra rester attentif à la nécessité de maintenir l'efficacité-coût au niveau global, de sorte que l'évaluation et le suivi de l'impact sont indispensables.
- Les possibilités de modifier les règles en matière d'investissement et d'impôt, ainsi que les règles applicables aux marchés boursiers, doivent être étudiées afin d'encourager l'entrée des fonds de pension et des entreprises de capital-risque sur le marché. Dans cette optique, le parlement examine actuellement des modifications de la réglementation sur l'investissement collectif.
- Il faudrait aussi que les programmes universitaires dans le domaine de la science et de l'ingénierie comportent davantage de cours de formation pratique à l'administration des entreprises.

l'intensité de la coopération entre les entreprises et les institutions publiques. La rigueur des réglementations applicables aux instituts publics de recherche affaiblirait aussi les incitations à transformer les connaissances théoriques en applications commerciales (voir ci-après). C'est notamment le cas des institutions qui appartiennent à l'Académie des sciences, même si des réglementations moins strictes ont été introduites récemment. La

dichotomie entre recherche privée et recherche publique est confirmée par un grand nombre d'autres indicateurs (tableau 5.1).

- L'activité de brevets est faible par rapport aux autres pays. Le nombre de familles de brevets par habitant déposés dans les trois principaux offices mondiaux des brevets est relativement faible, pas seulement par comparaison avec la moyenne de l'OCDE, mais aussi par rapport aux pays voisins.
- Cependant, sur la base des taux de publication dans les magazines internationaux, la qualité de la recherche est relativement élevée lorsqu'elle est comparée à la situation dans des pays voisins.
- Il y a peu de recherches financées par les entreprises dans les universités et les autres instituts publics de recherche. Le cofinancement par les entreprises de la recherche réalisée par les universités et les autres organismes est sensiblement moins courant qu'en Hongrie, en Pologne et en République slovaque.
- En raison des dépenses de R-D, le nombre de scientifiques et de chercheurs est globalement relativement faible. Par rapport aux autres pays de la région, le nombre de chercheurs dans les entreprises est relativement élevé, mais la République tchèque se situe en très mauvaise position pour ce qui est des chercheurs dans l'enseignement supérieur.

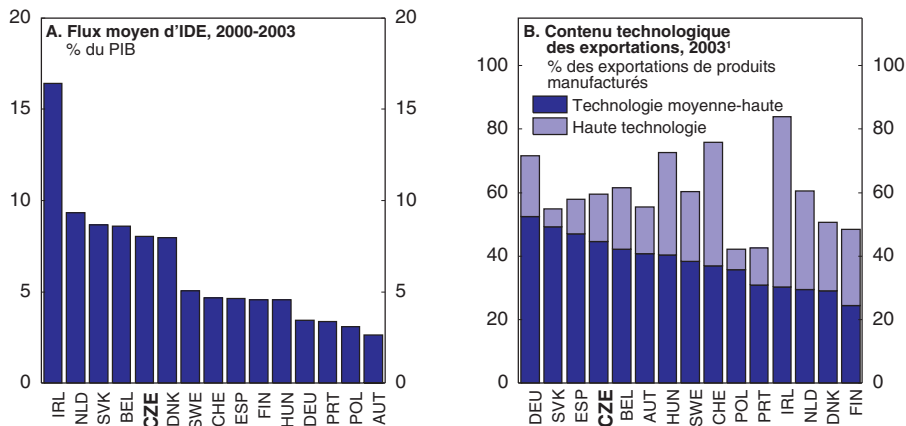
Tableau 5.1. Indicateurs de l'activité d'innovation

| | République tchèque | Indicateur le plus élevé dans les pays voisins ¹ | Indicateur le plus faible dans les pays voisins ¹ | Moyenne de l'OCDE |
|---|--------------------|---|--|-------------------|
| Activités de R-D | | | | |
| Dépenses totales de R-D en % du PIB | 1.3 | 1.0 | 0.6 | 2.2 |
| <i>dont :</i> | | | | |
| Entreprises | 51.4 | 45.1 | 30.3 | 61.6 |
| Gouvernement | 41.8 | 62.7 | 41.8 | 30.5 |
| Enseignement supérieur | 2.2 | 2.4 | 0.4 | 4.9 |
| Ressources humaines dans la science et la technologie | | | | |
| Nombre total de chercheurs pour 1 000 salariés | | | | |
| Entreprises | 1.3 | 1.1 | 0.5 | 4.2 |
| Gouvernement | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 0.5 |
| Établissements d'enseignement supérieur | 0.9 | 2.9 | 1.5 | 1.7 |
| Interaction de la R-D publique et privée | | | | |
| % de la R-D des entreprises financées par des fonds publics | 12.0 | 22.1 | 6.4 | 7.4 |
| % de la R-D du gouvernement et des universités financés par les entreprises | 5.1 | 10.3 | 7.8 | 4.9 |
| Production scientifique | | | | |
| Publications scientifiques pour 1 million d'habitants | 256.5 | 243.3 | 148.7 | 467.7 |
| Produits novateurs | | | | |
| Brevets triadiques pour 1 million d'habitants | 1.2 | 2.7 | 0.2 | 41.5 |
| Nombre de dépôts de brevets pour 1 million d'habitants | 7.5 | 10.5 | 2.0 | 91.1 |
| Entrepreneuriat technologique | | | | |
| Investissement dans les entreprises à risque en % du PIB | | | | |
| Phase de démarrage | 0.008 | 0.012 | 0.003 | 0.082 |
| Expansion | 0.048 | 0.042 | 0.012 | 0.175 |
| Exportations de technologie élevée et moyenne en % des exportations totales | 59.4 | 12.0 | 42.3 | 66.6 |

1. Sur la base d'une comparaison entre la Hongrie, la Pologne et la République slovaque.

Source : OCDE (2005), *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*.

Graphique 5.1. Investissements directs étrangers et flux commerciaux



1. Dans la technologie moyenne-haute entre les machines électriques, les véhicules à moteur, les produits chimiques (à l'exclusion des produits pharmaceutiques), le matériel ferroviaire et de transport et les machines et outillages. La haute technologie correspond aux avions, aux produits pharmaceutiques, aux machines de bureau et au matériel informatique, au matériel de radio et communication et aux instruments médicaux et de précision.

Source : OCDE (2005), *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*.

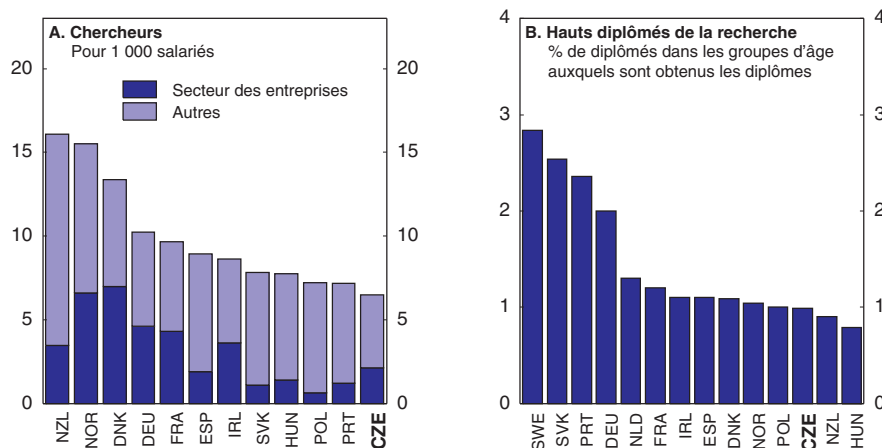
Un environnement général de bonne qualité pour les entreprises encourage l'innovation

Les conditions-cadres sont un préalable indispensable à une activité d'innovation dynamique et elles devraient occuper une grande place dans la réflexion globale sur la politique d'innovation. L'économie tchèque étant très ouverte, les procédés impliquant l'« importation » d'innovations sont importants. De fait, des travaux récents de l'OCDE montrent que des innovations sont incorporées dans les biens et services importés³. De même, l'investissement direct de l'étranger est aussi un véhicule non négligeable de la diffusion de connaissances. On peut estimer que ce sont là des considérations importantes pour la République tchèque, compte tenu du rôle que joue dans le pays le secteur des entreprises nationales (graphique 5.1, cadre A). Les entreprises étrangères contribuent beaucoup aux exportations de produits manufacturés et de services – notamment de véhicules à moteurs, de matériels informatiques et de services liés aux logiciels – et la part des exportations manufacturières dans les industries à forte ou à moyenne intensité de technologie est relativement élevée (graphique 5.1, cadre B)⁴. En outre, la République tchèque a gagné du terrain dans les services externalisés, dont certains supposent de la R-D (l'externalisation des logiciels est un bon exemple)⁵.

Aussi bien la recherche initiale que l'absorption de l'innovation exige également une main-d'œuvre bien formée, notamment au niveau de l'enseignement supérieur. Comme on l'a mentionné plus haut, la République tchèque compte relativement peu de scientifiques dans sa population (graphique 5.2). De fait, les résultats de l'enseignement supérieur en général sont assez faibles par rapport à un grand nombre de pays de l'OCDE. Le taux de scolarisation augmente rapidement mais, comme on peut le voir au chapitre 4, les systèmes d'enseignement secondaire et supérieur doivent tous deux être davantage réformés pour faire face à cette évolution.

Il ressort en outre de l'analyse de l'OCDE que les conditions macroéconomiques jouent un rôle moteur particulièrement important dans l'activité d'innovation. Des facteurs

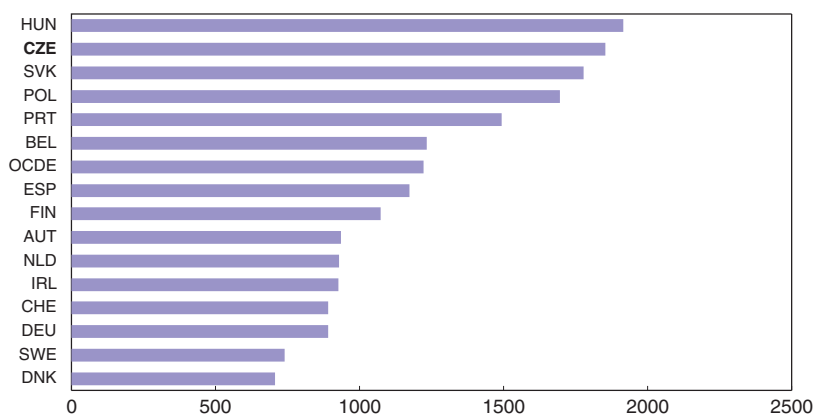
Graphique 5.2. Ressources humaines dans la R-D, 2003



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* ; Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

Graphique 5.3. Tarifs téléphoniques pour les entreprises, novembre 2005¹

PPA dollars



1. Y compris les appels vers les réseaux mobiles et les appels internationaux et non compris les taxes.

Source : OCDE, *Perspectives des télécommunications* ; Teligen.

comme le dynamisme de la croissance de la production, la stabilité de l'inflation et la faiblesse des taux d'intérêt réels contribuent à expliquer les différences entre les pays membres dans l'expansion de la R-D⁶. Il est évident qu'un solide cadre macroéconomique est indispensable pour encourager les entreprises en place à avancer leurs plans de recherche, visant notamment de nouveaux produits et procédés.

Des cadres réglementaires généraux de bonne qualité pour les entreprises et un appui ciblé adapté pour les nouvelles activités entrepreneuriales sont aussi importants pour l'innovation car les propositions d'innovation à haut risque des entreprises ont ainsi plus de chances d'être mises en pratique. En conséquence, les recommandations formulées dans le chapitre 1 en vue d'améliorer le cadre réglementaire des entreprises peuvent avoir des retombées en termes d'accroissement du potentiel d'innovation et de recherche du pays. Pour la République tchèque, l'importance de ces domaines d'action est accentuée par le manque de dynamisme des petites et moyennes entreprises (PME). De fait, sur la base d'indicateurs, comme la contribution des PME à l'emploi manufacturier total et à la valeur

ajoutée dans ce secteur, la République tchèque se situe au-dessous de la moyenne pour les pays de l'OCDE⁷. En outre, les interactions des PME avec les entreprises internationales basées dans le pays sont rares.

Pour ce qui est des technologies polyvalentes, la République tchèque a encore du chemin à faire avant de rattraper le degré de diffusion des technologies de l'information et des communications observé dans les pays de tête de l'OCDE. De fait, les tarifs moyens pour les entreprises des appels téléphoniques fixes et mobiles restent assez hauts par rapport à la moyenne de l'OCDE, bien qu'inférieurs au niveau observé pour la Hongrie, la Slovaquie et la Pologne (graphique 5.3). Les tarifs mensuels pour l'accès à Internet à haut débit sont aussi élevés. Cela souligne la nécessité de rester vigilants face à des pratiques anticoncurrentielles sur les marchés des télécommunications.

Grandes caractéristiques de la politique actuelle en matière d'innovation

La réflexion politique sur les questions de recherche et d'innovation s'est profondément modifiée ces quelques dernières années. En témoignent plusieurs documents stratégiques : *La stratégie de croissance du gouvernement*, *Le Programme national de Lisbonne* et *La politique nationale d'innovation de la République tchèque*. Tous ces documents considèrent que les évolutions techniques et technologiques constituent un facteur important du maintien de la compétitivité compte tenu de l'évolution des affaires au niveau mondial.

La politique d'innovation de la République tchèque vise de manière générale à encourager à la fois la recherche du secteur privé et une approche davantage orientée par le marché dans les activités de recherche des instituts et universités du secteur public. Dans le cadre de la Stratégie de croissance de Lisbonne encouragée par l'Union européenne, le gouvernement a pour objectif de faire grimper l'intensité de la R-D à 1.0 % d'ici à 2010, la R-D du secteur privé devant être portée aux deux tiers des dépenses totales sur le long terme. Ces objectifs quantitatifs sont utiles mais doivent être étayés par des modifications de cadre réglementaire pour l'innovation. La nécessité de sauvegarder le développement d'un secteur fort des PME est un aspect important à cet égard. En outre, s'ils sont opérés promptement, les changements de la politique encourageront aussi le secteur des grandes entreprises étrangères à élargir leurs investissements productifs antérieurs, avec une nouvelle vague d'investissements intérieurs orientés vers la recherche-développement⁸.

Les mesures concrètes de cette stratégie entrent dans cinq rubriques : réforme du cadre de gouvernance pour la R-D publique, amélioration de l'allocation des fonds de recherche, renforcement des déductions fiscales pour les dépenses de R-D, soutien supplémentaire aux PME novatrices, renforcement des liens entre la science et l'industrie et expansion du marché du capital-risque.

Options pour améliorer l'environnement de la recherche et de l'innovation

Le système actuel d'aide publique à la R-D est lourd à gérer car les dépenses sont réparties entre de nombreux ministères et instituts, notamment l'Académie des sciences et l'organisme spécialement chargé de l'allocation des subventions. Les problèmes de fragmentation se retrouvent dans nombre de pays de l'OCDE mais sont un peu plus graves en République tchèque⁹. Au total, on compte 22 autorités publiques ayant des budgets de R-D distincts. Les problèmes de coordination se traduisent par une absence de cohérence entre les documents stratégiques et opérationnels et par des chevauchements dans les

programmes de R-D. Par ailleurs, plusieurs administrations régionales et locales sont aussi actives dans le lancement d'initiatives autonomes. Deux axes d'action prioritaires s'imposent pour une amélioration du cadre de la gouvernance publique : introduire la simplification et redéfinir les tâches et les responsabilités des principaux acteurs publics.

Il importe que les plans visant à réduire le grand nombre de lignes budgétaires liées à la R-D soient suivis d'effets. Le problème de la gouvernance doit être résolu par un durcissement des responsabilités et une réforme des arrangements financiers. Les autorités reconnaissent ce problème mais malheureusement les perspectives d'introduction de mesures concrètes dans le proche avenir semblent peu favorables. Cela est dû en partie à l'absence d'accord sur les lignes budgétaires à supprimer. Les conseillers proches du ministère de l'Industrie et du Commerce considèrent que, dans l'idéal, il ne devrait y avoir que 5 à 10 lignes budgétaires.

En outre, pour donner aux responsables davantage de possibilités de relier les financements aux réalisations, la réduction des lignes budgétaires devrait être accompagnée de la substituabilité entre les lignes. Il n'y a guère d'interdépendance à l'heure actuelle. De ce fait, la distribution du budget de recherche public entre les instituts est restée assez stable dans le temps. L'expérience des autres pays de l'OCDE donne à penser que rendre les lignes budgétaires plus flexibles a une incidence positive sur l'efficacité car cela stimule la concurrence et accroît la portée de la recherche interdisciplinaire entre les différents instituts publics de recherche.

Il faut aussi reformuler les responsabilités de l'administration publique dans la politique d'innovation de façon à orienter plus précisément les politiques en matière d'innovation vers les activités de recherche qui permettent de développer des activités commerciales ou de réaliser des travaux académiques de base offrant des possibilités d'application commerciale. À l'heure actuelle, il n'y a pas de responsabilité juridictionnelle pour l'innovation, ce qui accentue la forte distorsion en faveur de la recherche de base. La *politique nationale d'innovation pour 2005-2010* prévoit d'accorder davantage de responsabilités au ministère de l'Industrie et du Commerce en raison de son implication plus étroite avec les politiques industrielles, les politiques de concurrence et les politiques concernant les PME novatrices, bien qu'aucun calendrier précis n'ait été défini à cet égard.

Le Conseil de la recherche-développement joue un rôle clé dans les politiques d'innovation mais, afin d'assurer des liens plus étroits entre les activités de recherche pures et appliquées, son rôle et ses responsabilités doivent être ajustés. Créé en 2000, ce conseil couvre toutes les activités de R-D et est composé de représentants des divers ministères, des instituts publics de recherche, du secteur privé et des autorités régionales. Il établit les priorités et les objectifs de la recherche à court et à moyen terme et, ce faisant, contribue à remédier aux problèmes de coordination. Il prépare aussi le projet de budget annuel de la recherche qui est ensuite soumis au ministère des Finances. Conformément à l'objectif actuel d'accorder une plus large place à l'innovation commerciale, il accorde la même priorité à la recherche de base et à la recherche appliquée. Cependant, l'efficacité du Conseil pourrait être encore améliorée, par exemple au moyen d'une plus grande représentation du secteur des entreprises.

Une meilleure coordination entre les ministères concernés par les dépenses et la politique de R-D est aussi requise. Plusieurs ministères interviennent dans la politique d'innovation. Le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports et le ministère du Commerce et de l'Industrie jouent à l'évidence des rôles significatifs. Le premier est

responsable de la recherche-développement, alors que le second est chargé de soutenir les PME ainsi que le développement de l'infrastructure d'innovation, comme les parcs scientifiques et technologiques et les incubateurs d'entreprises. Cependant, d'autres ministères sont aussi impliqués dans la politique de R-D, notamment le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement. Les responsabilités ministérielles sont définies par la loi de 1969 sur la répartition des compétences qui, malgré des amendements ultérieurs, ne fournit pas d'orientation stratégique pour la politique d'innovation. Il existe aussi des problèmes de chevauchement entre les activités du Conseil de la recherche-développement et celles du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports qui doivent être résolus.

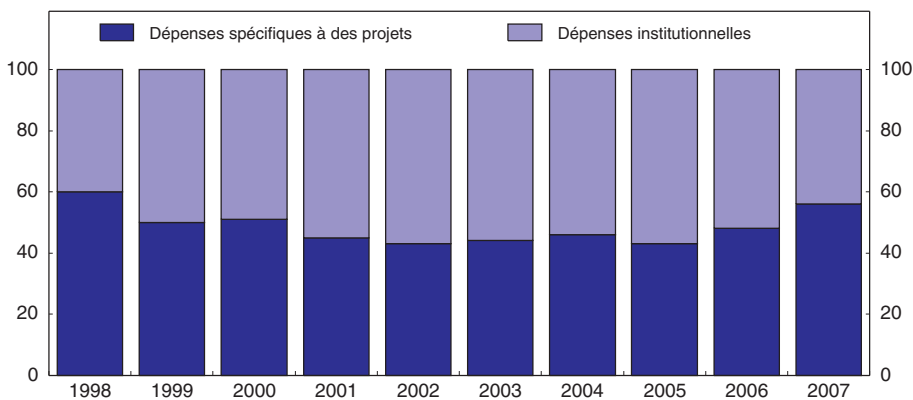
L'allocation des fonds pour la recherche devrait être améliorée

Les autorités tchèques reconnaissent aisément qu'il y a des problèmes dans la façon dont les fonds pour la recherche sont alloués. De fait, la *Stratégie de croissance* du gouvernement décrit le système existant d'aide publique à la R-D comme un système « permettant à plusieurs bénéficiaires de ne produire rien de plus que des documents de recherche »¹⁰. La majorité des financements publics sont encore alloués sur une base institutionnelle et non sur la base de projet, dans une proportion d'environ 60-40 % (graphique 5.4). Pour les instituts publics de recherche, ce déséquilibre est encore plus prononcé. Seuls 13 % des financements publics totaux allant à l'Académie des sciences vont à des projets spécifiques ; pour le secteur universitaire, la part du financement des projets est de 29 %. Pour passer à un modèle de financement plus contestable, les autorités devraient élargir le volume des financements affectés à des projets. Elles prévoient d'inverser la répartition pour passer à 40-60 % d'ici à 2010. Si cet objectif est atteint, la nouvelle répartition des fonds reflétera de façon plus étroite les meilleures nouvelles pratiques observées dans d'autres pays. Les pays de l'OCDE optent pour une augmentation des financements à court terme des projets, en diminuant parallèlement les financements institutionnels à long terme.

Les instituts privés de recherche comme les instituts publics peuvent demander des financements auprès de l'Agence des subventions, dont le rôle est de contribuer au financement des projets de recherche de base. Plusieurs pays de l'OCDE relient le montant

Graphique 5.4. Répartition des dépenses publiques de R-D

Pourcentage des dépenses publiques au titre de la R-D



Source : Gouvernement de la République tchèque (2005a), *Stratégie de croissance économique de la République tchèque*.

des financements publics que les universités et les instituts publics de recherche peuvent recevoir à une obligation de cofinancement des projets de recherche avec le secteur privé. Dans un document d'orientation récent, une proposition bienvenue a été faite d'ajuster le système de financement des universités publiques de la même manière¹¹.

Faire en sorte que les ressources financières disponibles soient dirigées vers les projets de recherche les plus prometteurs exige aussi des ajustements du système d'évaluation. Certains indicateurs de performance quantitatifs sont déjà utilisés pour mesurer les résultats de R-D, comme le nombre de diplômés, l'achèvement des études menant à un doctorat ainsi que les taux de publication et de citation. Cependant, l'accent mis sur les indicateurs traditionnels des résultats passés signifie que l'admissibilité à un financement public est réservée presque entièrement aux organismes de R-D établis, ce qui décourage les unités de recherche récentes de demander des aides à la recherche. Pour remédier à cette situation, les critères d'allocation des fonds publics devraient être modifiés de façon à accorder davantage de poids aux résultats obtenus par l'équipe demandant des aides à la recherche, plutôt qu'à ceux de l'institut auquel cette équipe est rattachée.

Un système d'exercices d'évaluation périodiques de la recherche devrait aussi être envisagé. Plusieurs pays de l'OCDE ajoutent aux informations qu'ils obtiennent sur la base des résultats mesurables une évaluation subjective de la qualité telle qu'elle ressort d'un examen par les pairs (Australie, Finlande, Danemark et Islande). Leur expérience donne à penser que cet exercice est particulièrement intéressant lorsque des chercheurs étrangers figurent dans le groupe d'évaluation.

La politique d'innovation de la République tchèque pour 2005-210 recommande la création d'un fonds de soutien à la recherche et à l'innovation, sur la base du modèle hongrois. Le Fonds pour l'innovation de la Hongrie, qui est devenu opérationnel en 2004, représente un nouveau mécanisme de financement des projets de recherche et d'autres programmes d'innovation. Cependant, comme on l'a vu dans *l'Étude de la Hongrie pour 2005*, les gains potentiels de ce mécanisme doivent être évalués par rapport aux inconvénients liés à la complexification de l'environnement fiscal des entreprises et à l'augmentation des coûts administratifs (encadré 5.2)¹². En outre, *l'Étude* met en garde contre le fait que le dispositif hongrois réserve les recettes du Fonds pour les dépenses de la R-D. Cela implique moins de flexibilité dans les financements publics et des risques d'allocation non optimale des fonds à la R-D. La possibilité d'introduire des clauses d'extinction dans ces programmes devrait être étudiée.

Le recours aux déductions fiscales s'accroît

En 2005, une déduction de 100 % des dépenses de R-D des bénéficiaires de base utilisés pour calculer l'impôt sur les sociétés a été introduite. Un large éventail de dépenses est concerné, y compris les achats de biens d'équipement qui seront utilisés dans les activités de recherche, les enregistrements de brevets et de marques et les évaluations des résultats de la recherche par des entreprises certifiées. On notera que cette mesure ne s'applique qu'à la R-D interne à l'entreprise, c'est-à-dire que l'on ne peut pas déduire les dépenses afférentes à des activités de recherche externalisées ni les achats de résultats de recherche intangible obtenus ailleurs (par exemple, une licence). De façon compréhensible, les déductions ne s'appliquent pas aux dépenses financées par des aides directes à la R-D. Les donations et les transferts d'actifs immobiliers qui seront utilisés à des fins de recherche sont exonérés d'impôts. De plus, La location à des conditions préférentielles de biens appartenant à l'État

Encadré 5.2. **Financement des aides à la R-D : l'exemple du Fonds pour l'innovation de la Hongrie**

Le Fonds pour l'innovation de la Hongrie est la principale source de financement ciblée sur la politique d'innovation. Il est financé par un impôt sur le chiffre d'affaires des entreprises (« prélèvement pour l'innovation ») et un transfert correspondant de l'administration centrale. Seules les entreprises comptant plus de 50 salariés sont soumises à ce prélèvement (0.3 % du chiffre d'affaires des entreprises en 2006). Une caractéristique essentielle du Fonds est que les dépenses de R-D des entreprises viennent en déduction du montant du prélèvement - l'objectif étant d'ajouter une incitation à l'activité de R-D en plus des déductions fiscales, car même les entreprises ne faisant pas de bénéfices sont en mesure d'opérer cette déduction. Un inconvénient est que le fait de réserver de cette façon les recettes pour l'aide à la R-D risque d'aboutir à un niveau non optimal de soutien pour une politique ciblée de R-D. La complexification de l'environnement fiscal des entreprises amène aussi à s'interroger sur l'utilité du dispositif. La question de savoir si ce dispositif va dans la bonne direction dépend de la mesure dans laquelle il développera effectivement l'activité de R-D. Dans ce contexte, des contrôles efficaces sont nécessaires pour s'assurer que toute augmentation notifiée de l'activité de R-D résulte véritablement d'une augmentation des dépenses de recherche et non pas d'opérations de comptabilité créative.

est aussi à l'étude. Cette nouvelle mesure visent à encourager le développement de l'infrastructure d'innovation – la création d'un nouveau parc technologique par exemple.

La déduction pour R-D étant récente, il est difficile d'en mesurer les effets et, par conséquent, de déterminer s'il est souhaitable d'élargir ou de réduire les possibilités d'aide fiscale. Les travaux récents de l'OCDE donnent à penser que l'efficacité des déductions d'impôt en faveur de la R-D est partagée. Ces déductions ont l'avantage de fournir un appui non discriminatoire à la R-D, évitant la difficulté de « miser sur les secteurs d'avenir » à laquelle se heurtent la plupart des plans d'aide à la R-D. L'expérience de divers pays de l'OCDE donne à penser que les incitations fiscales favorisent davantage que les subventions directes les activités de recherche ayant des applications commerciales. En revanche, elles suscitent aussi le risque de chevauchement entre les projets, ainsi que la possibilité de pertes sèches considérables. Eu égard à ces considérations, les autorités devraient viser à évaluer l'incidence du niveau actuel de soutien avant de décider de tout nouveau changement. L'évaluation devrait notamment comporter une étude de la compatibilité avec les objectifs de la politique budgétaire.

Systèmes de soutien direct aux PME novatrices

L'aide publique aux PME est acheminée par le biais de divers dispositifs financiers et non financiers, dont beaucoup visent à soutenir en priorité les entreprises qui réalisent des activités de R-D ou qui se montrent novatrices au sens le plus large (comme c'est le cas pour une innovation dans le secteur des services, par exemple). En particulier, des crédits sans intérêt et des prêts bonifiés sont fournis aux PME dans le cadre de programmes gérés par la Banque de développement et de garantie tchèque-morave, deux de ces programmes étant START et KREDIT¹³. Les gestionnaires du risque de la Banque signalent que des orientations en vue d'une amélioration du système de certification permettraient d'évaluer plus aisément le contenu novateur effectif d'un investissement.

En outre, dans des pays comme la République tchèque, où il faut que le secteur des PME s'intègre mieux dans la chaîne d'approvisionnement du secteur multinational, des

programmes d'aide directe en faveur du développement d'une infrastructure d'innovation peuvent être utiles. Grâce à son bras opérationnel, *CzechInvest*, le ministère de l'Industrie et du Commerce gère plusieurs programmes de ce type, fournissant une aide aux parcs technologiques, aux « grappes » intégrées d'entreprises locales, aux incubateurs d'entreprises et aux centres de transfert de technologies¹⁴. Les études préliminaires au projet, c'est-à-dire la recherche de partenaires adaptés et d'un soutien des collectivités locales dans l'identification des besoins et des potentialités, sont à juste titre prises en compte. Par exemple, le montant de l'aide fournie dans le cadre du programme *KLASTRY* (GRAPPE) couvre environ 75 % des dépenses préparatoires totales et 50 % des coûts de mise en œuvre du projet – ces derniers étant calculés sur une période de trois ans¹⁵. L'expérience ailleurs montre que, pour contribuer à accroître la rentabilité des dépenses de recherche publique, les systèmes de soutien technologique aux PME novatrices doivent être étayés par un système d'information sur les projets de développement en cours et à venir dans les régions et les municipalités.

À la fin de 2005, toutefois, le nombre de projets approuvés pour les parcs technologiques, etc. attendant encore un financement dépassait de loin le nombre de projets en cours, ce qui est un indicateur des retards et des difficultés de mise en œuvre¹⁶. Cette situation est problématique, compte tenu du fait que les possibilités de réaliser de tels projets devraient s'accroître avec les allocations plus importantes venant du budget de l'UE pour 2007-13. Comme dans d'autres domaines, l'utilisation efficace des fonds de l'UE pour la R-D dépend de façon cruciale d'un bon soutien administratif.

Des changements réglementaires sont requis pour encourager les liens entre la science et l'industrie

Comme ailleurs dans l'OCDE, les autorités s'efforcent d'encourager les partenariats public-privé dans le secteur de l'innovation¹⁷. Une nouvelle législation, approuvée en 2005, rend les gestionnaires de la recherche publique responsables des déficits et des dettes de leurs instituts et ouvre la possibilité de dissoudre un institut enregistrant des pertes¹⁸. Ces changements sont bienvenus car ils impliquent un renforcement du contrôle des gestionnaires des instituts publics sur les décisions d'investissement en matière de recherche et d'innovation. Ils seront peut-être aussi davantage incités à établir des partenariats de recherche avec le secteur des entreprises.

S'il s'agit là de mesures utiles, d'autres améliorations sont requises. Davantage de changements réglementaires devraient être envisagés pour améliorer l'accessibilité et la flexibilité des programmes de doctorat et des postes offerts aux titulaires de doctorat. On pourrait aussi envisager de lier davantage les rémunérations à la performance pour les postes de recherche du secteur public. Outre qu'elles peuvent accroître le potentiel d'un renforcement des liens entre la science et l'industrie, ces mesures pourraient contribuer à faire revenir dans le pays davantage de chercheurs tchèques partis à l'étranger. Les liens entre le secteur public et le secteur privé devraient aussi être améliorés en soulignant l'importance des travaux communs avec les entreprises dans l'évaluation des activités de recherche.

Il est aussi possible d'améliorer les systèmes d'information et d'administration concernant les droits de propriété intellectuelle. L'une des raisons du faible nombre actuel de brevets déposés est, semble-t-il, la non compréhension de l'importance des droits de propriété par les chercheurs ; développer les programmes d'information et formation serait un moyen de résoudre ce problème. Certains observateurs signalent qu'il serait aussi utile

de s'employer, sur le plan réglementaire, à simplifier le système administratif applicable aux brevets et aux droits d'auteur. On pourrait notamment réformer le système d'avantages liés à la propriété intellectuelle afin d'inciter les chercheurs et les instituts à commercialiser leurs inventions.

Petite taille du marché du capital-risque

L'accès au financement est l'une des principales contraintes des PME novatrices. Le marché du capital-risque est notablement de très petite taille – de fait, les indicateurs montrent que la République tchèque a l'un des plus faibles taux d'investissement en capital-risque au niveau international (mesuré par rapport au PIB, tableau 5.1). Cela est dû en partie au fait que les projets d'investissement à haut risque de la République tchèque sont généralement de trop petite taille pour pouvoir être envisagés par des investisseurs informels en raison des coûts élevés d'évaluation, notamment l'intégration des investisseurs à l'équipe de gestion des entreprises. Le gouvernement prévoit de soutenir à la fois le marché du capital-risque et les activités des investisseurs providentiels par la création d'un « fonds de capital-risque » (KAPITAL). Le nouveau système pilote devrait être lancé à la fin de 2006 sous la forme d'un projet pilote, le fonds étant par la suite cofinancé à l'aide de fonds structurels européens. Ce système devra faire l'objet d'un réglage de précision et de bonnes perspectives d'efficacité-coût globales doivent être maintenues, de sorte que l'évaluation de l'impact et le suivi est indispensable.

Plusieurs autres facteurs expliquent le manque d'enthousiasme pour le financement des entreprises par les investisseurs providentiels. On citera notamment :

- *Les facteurs culturels.* Les entrepreneurs tchèques sont généralement plus habitués aux prêts bancaires, les taux d'intérêt actuellement faibles renforçant encore cette attitude.
- *Le manque de compétences entrepreneuriales.* Les innovateurs tchèques sont généralement bons pour ce qui est de la formulation d'idées mais souvent ne savent pas les vendre. Ils sont notamment incapables de préparer des plans d'activité bien définis et par conséquent négociables, ce qui freine grandement leur aptitude à trouver des financements.
- *Règles restrictives d'investissement et d'imposition.* Les fonds de pension et d'assurance-vie ne peuvent pas investir plus de 5 % de leurs ressources dans des actions non cotées. Bien que cette mesure ait eu au départ des raisons prudentielles, ce niveau est assez faible par rapport à la situation dans les pays de l'OCDE, même si, pour le moment, les fonds n'utilisent pas pleinement le plafond accordé. En outre, les profits des investisseurs informels sont assujettis à de multiples impôts – respectivement au niveau de l'entreprise, au niveau de la société de capital-risque elle-même et, enfin, au niveau de l'investisseur financier.
- *Manque de stratégie claire de sortie.* Les investisseurs en capital-risque attachent une grande importance aux stratégies de sortie. Les améliorations à venir du droit des faillites devraient contribuer à améliorer ces stratégies, qui sont mises en œuvre lorsque les entreprises à capital-risque rencontrent des problèmes financiers. Cependant, les investisseurs providentiels souhaitent parfois sortir lorsque les entreprises obtiennent de bons résultats, en général par un placement initial de titres. Ces cas sont rares en République tchèque, une seule émission en souscription publique ayant eu lieu en 2005. Cela est dû en partie à un marché boursier sous-développé, très peu important par rapport au PIB. Toutefois, cette situation pourrait aussi être attribuable au fait que les

actionnaires minoritaires jouissent d'un degré relativement faible de protection en République tchèque¹⁹.

Ensemble, ces facteurs exacerbent la faible utilisation du capital-risque et donnent à penser qu'une action plus large des pouvoirs publics s'impose. En particulier, il faut étudier les moyens de modifier les règles d'investissement et d'imposition ainsi que les règles applicables au marché boursier afin d'encourager les fonds de pension et les investisseurs providentiels à entrer sur le marché du capital-risque. Dans cette optique, le parlement examine actuellement des modifications de la réglementation applicable à l'investissement collectif. Une fois adoptée, la nouvelle législation autorisera la création de nouveaux Fonds de placement admissibles, qui seront habilités à opérer sur la base de règles moins restrictives que les fonds collectifs de détail, encourageant ainsi l'investissement novateur. Cependant, l'analyse ci-dessus souligne aussi la nécessité d'intégrer dans les programmes universitaires de science et d'ingénierie davantage de formation pratique sur les entreprises.

Notes

1. Voir OCDE (2006a).
2. Voir OCDE (2001a et 2003a).
3. Voir Jaumotte et Pain (2005).
4. Cependant, la part des exportations dans les produits de haute technologie définis au sens étroit est encore largement à la traîne par rapport à la moyenne de l'OCDE.
5. Marin (2006) examine les choix d'investissement en Europe orientale, en particulier par les entreprises allemandes et autrichiennes.
6. Voir à nouveau Jaumotte et Pain (2005).
7. Sur ces deux aspects, la République tchèque se situe en quatorzième position sur un nombre total de 23 pays étudiés dans les *Perspectives de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat*. Voir OCDE (2004a) et (2005b).
8. Parmi les exemples d'entreprises étrangères ayant déjà établi (ou étant en train d'établir) des centres d'innovation en République tchèque, on peut citer Bosch (composants électroniques pour les véhicules automobiles), Panasonic (écrans pour la télévision numérique), Siemens (mise au point de nouveaux wagons ferroviaires, locomotives et tramways), Mercedes Benz (conception et test de concepts novateurs en matière automobile et machines de production correspondantes) et Bang & Olufsen (développement de produits audio, vidéo et de télécommunications). Par exemple, entre 150 et 200 salariés, dont beaucoup de diplômés de l'université, vont être embauchés par les nouveaux centres Bosch et Siemens.
9. Pour un examen plus large des problèmes de gouvernance publique de la R-D, voir OCDE (2003b) et OCDE (2005b).
10. Voir gouvernement de la République tchèque (2005), p. 118.
11. Voir ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (2005), p. 18.
12. Pour un examen plus approfondi, voir OCDE (2005c).
13. D'après les chiffres fournis par CzechInvest, en décembre 2005, respectivement 513 et 444 projets START et KREDIT avaient été approuvés, dont 361 et 257 ont été effectivement financés. Les clients soumettent périodiquement des informations sur l'état de leurs activités à la Banque de garantie et de développement tchèque-morave.
14. On citera parmi ces programmes PROSPERITA, KLASTRY, ROZVOJ et INOVACE. En décembre 2005, 9 programmes PROSPERITA avaient été approuvés, ainsi que 19 programmes KLASTRY, 110 programmes ROZVOJ et 59 programmes INOVACE.
15. Ces chiffres concernent les « coûts admissibles » qui sont spécifiés dans le prospectus du programme. Parmi les « coûts admissibles » préparatoires figurent les coûts de la recherche de sociétés pouvant s'intégrer à des grappes, ainsi que les coûts de l'évaluation de la viabilité de la grappe. Parmi les coûts admissibles de mise en œuvre, figurent les coûts de la location et de

l'équipement des bureaux, les coûts de l'acquisition des actifs tangibles nécessaires pour assurer le fonctionnement de la grappe, les coûts salariaux et les coûts du référencement avec des grappes étrangères. L'augmentation des « coûts admissibles » doit être conforme aux objectifs du programme afin de pouvoir avoir droit à la subvention. Voir <http://www.czechinvest.cz/> pour des précisions sur les différents programmes.

16. On remarquera notamment que sur un nombre total de projets approuvés appartenant aux programmes PROSPERITA, KLASTRY, ROZVOJ et INOVACE (voir note 14 ci-dessus), seuls 26 projets ROZVOJ étaient classés comme « payés » en décembre 2005.
17. Voir OCDE (2005d).
18. Cette loi entrera en vigueur en 2007. Tout institut public de recherche sera organisé autour de trois organes, le directeur, le conseil et l'organe de surveillance. Le registre des instituts publics de recherche sera maintenu par le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports.
19. Voir OCDE (2004, p. 68). D'après ce rapport, la République tchèque est un exemple de pays dans lequel les intérêts des actionnaires minoritaires pourraient entrer en conflit direct avec ceux des grands actionnaires, notamment dans le cas d'un groupe d'entreprises. Cette situation pourrait intervenir lorsque, par exemple, une entreprise majoritaire déplace les actifs d'une société dominée au moyen d'une augmentation de capital auquel la filiale doit souscrire.

Bibliographie

- Gouvernement de la République tchèque (2005a), *Stratégie de croissance économique de la République tchèque*, Prague.
- Gouvernement de la République tchèque (2005b), *Politique nationale d'innovation de la République tchèque pour 2005-10*, Prague, juin.
- Guellec, D. et B. van Pottelsberghe de la Potterie (2001), « Recherche-développement et croissance de la productivité : Analyse des données d'un panel de 16 pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, 2001/II.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « From Ideas to Development: The Determinants of R&D and Patenting », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 457, OCDE, Paris.
- Marin, D. (2006), « A New International Division of Labour in Europe: Outsourcing and Offshoring to Eastern Europe », *Journal of the European Economic Association, Papers and Proceedings*, 2006, à paraître.
- Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (2005), *The Long-term Plan for Educational, Scientific, Research, Development, Artistic and Other Creative Activities of Higher Education Institutions for 2006-10*, Prague, août.
- OCDE (2001a), *La nouvelle économie: mythe ou réalité ? : Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, édition 2001, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Gouvernance de la recherche publique: Vers de meilleures pratiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Examens territoriaux de l'OCDE, République tchèque*, OCDE, Paris
- OCDE (2005a), *Perspectives de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat*, OCDE, Paris
- OCDE (2005b), *Governance of Innovation Systems*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE: Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Public-private Partnerships for Innovation*, DSTI/STP/TIP(2005)8, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE, Irlande*, OCDE, Paris.

Glossaire

| | |
|----------------|---|
| BNC | Banque nationale tchèque |
| GOV | Composés organiques volatils |
| ESA95 | Système européen des comptes nationaux |
| IDE | Investissement direct étranger |
| KDU-CSL | Union démocratique chrétienne – Parti populaire tchèque |
| KSCM | Parti communiste de Bohême et de Moravie |
| MTC II | Mécanisme de taux de change II |
| NUTS2 | Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques |
| ODS | Parti démocratique civique |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PISA | Programme international pour le suivi des acquis des élèves |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PPP | Partenariats public-privé |
| R-D | Recherche et développement |
| TIC | Technologies de l'information et des communications |
| US-DEU | Union pour la liberté – parti de l'union démocratique |

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2006 06 2 P1) ISBN 978-92-64-02466-3 – n° 55202 2007

République tchèque

Thèmes spéciaux : Réforme des retraites
Réforme des dépenses locales
Le système éducatif et la croissance
Politiques de l'innovation

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, juin 2007
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, septembre 2007
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, octobre 2006
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Inde, octobre 2007
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2006
(18 NUMÉROS)



ISBN 978-92-64-02466-3
10 2006 06 2 P



Volume 2006/6 – Juin 2006