



# Études économiques de l'OCDE

## RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

NOVEMBRE 2011





**Études économiques  
de l'OCDE :  
République tchèque  
2011**



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque 2011*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cze-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-fr)

ISBN 978-92-64-09429-1 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-09430-7 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : République tchèque  
ISSN 1995-3518 (imprimé)  
ISSN 1999-057X (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédit photo :** Couverture © Gary-Fotolia.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2012

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
Le ralentissement du processus de convergence appelle un vaste effort de réforme .....	11
Le léger mouvement de reprise se ralentira vraisemblablement en raison de la dégradation des conditions extérieures .....	12
Le fait d’avoir une monnaie indépendante a joué un rôle positif dans les ajustements postcrise .....	15
L’assainissement en cours des finances publiques serait facilité par un renforcement du cadre budgétaire .....	16
Les réformes passées se sont traduites par des avancées considérables, mais de nouvelles réformes sont nécessaires pour soutenir la croissance .....	17
Une plus grande efficacité des dépenses publiques permettrait de réduire le poids du secteur public .....	20
Améliorer l’efficacité du système énergétique pour soutenir la croissance et respecter les objectifs d’émission de gaz à effet de serre .....	31
Notes .....	41
Bibliographie .....	42
Annexe A1. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles .....	45
Annexe A2. La Stratégie de la République tchèque pour la compétitivité : retrouver une place de premier plan, 2012-20 .....	48
<b>Chapitre 1. Améliorer l’efficacité des dépenses publiques</b> .....	53
Le cadre de la politique budgétaire est assez solide, mais il pourrait être encore amélioré .....	54
La gestion et le contrôle budgétaires doivent promouvoir l’efficacité .....	59
Le système de retraite fait l’objet d’une vaste réforme .....	68
L’efficacité des dépenses de santé .....	78
Notes .....	93
Bibliographie .....	93
Annexe 1.A1. L’amélioration potentielle des indicateurs de santé liée aux gains d’efficacité est considérable .....	96
<b>Chapitre 2. Améliorer l’efficacité du système énergétique pour favoriser la croissance et atteindre les objectifs d’émission de gaz à effet de serre</b> .....	97
Les émissions élevées sont la conséquence d’une forte intensité énergétique et d’un mix énergétique défavorable .....	99
La transformation du système énergétique s’impose .....	100
Un cadre d’action complet doit s’appuyer sur la tarification du carbone .....	106

D'autres politiques sectorielles devraient être renforcées .....	112
Bibliographie .....	129

### Encadrés

1. Les recommandations précédentes demeurent valables pour stimuler la croissance future .....	17
2. Résumé des principales recommandations relatives à l'efficacité des dépenses publiques .....	30
3. Résumé des principales recommandations concernant l'efficacité du système énergétique .....	41
1.1. Organes récemment créés pour surveiller les finances publiques .....	59
1.2. Dépenses et financement des administrations infranationales .....	65
1.3. Conception d'un nouveau pilier du système de retraite à cotisations définies .....	73
1.4. Problèmes de gouvernance du régime de retraite facultatif en place .....	78
1.5. Participation des ménages aux dépenses de santé et évolution des paiements directs .....	82
1.6. Prestations de soins de longue durée dans les pays de l'OCDE .....	86
1.7. Péréquation des risques .....	90
1.8. Recommandations pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques .....	92
2.1. La cohérence des documents stratégiques s'est améliorée .....	107
2.2. Directive de l'UE sur la taxation de l'énergie .....	111
2.3. Le boom du solaire .....	113
2.4. Concurrence sur le marché de l'électricité .....	117
2.5. Recommandations de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en matière d'efficacité énergétique concernant tous les secteurs en République tchèque .....	118
2.6. Certificats d'économies d'énergie .....	121
2.7. Résumé des recommandations concernant l'efficacité du système énergétique .....	127

### Tableaux

1. Indicateurs macroéconomiques à court terme .....	13
2. Évaluation du système de retraite et de ses évolutions .....	24
3. Décomposition des niveaux d'émission de GES en 2009 .....	32
4. Taxes implicites sur les sources d'énergie fossile, EUR par kg de CO <sub>2</sub> .....	37
5. Tarifs d'achat et subventions implicites aux producteurs (2010) .....	38
1.1. Coût estimatif des principales catégories de dépenses fiscales .....	62
1.2. Évaluation du système de retraite et de ses évolutions .....	69
2.1. Décomposition des niveaux d'émission de GES en 2009 .....	99
2.2. Taxes implicites sur les sources d'énergie fossile, EUR par kg de CO <sub>2</sub> .....	110
2.3. Tarifs d'achat et subventions implicites aux producteurs (2010) .....	115
2.4. Rapport coût-efficacité de la réduction des émissions de CO <sub>2</sub> sur une année (2010) .....	120
2.5. Qualité des infrastructures routières et ferroviaires .....	125

## Graphiques

1.	La convergence en termes réels marque le pas depuis quelque temps .....	12
2.	Une reprise modérée après la crise .....	14
3.	L'inflation tendancielle reste faible .....	15
4.	Les communes sont très petites .....	23
5.	Le système de retraite assure une bonne protection contre la pauvreté .....	24
6.	L'âge légal de la retraite va augmenter rapidement .....	25
7.	Le réseau de santé pourrait être rationalisé .....	29
8.	L'intensité d'émissions est forte en République tchèque .....	32
9.	La part du charbon dans les approvisionnements énergétiques est élevée ..	33
10.	Émissions de GES de certains secteurs : tendances passées et projections nationales .....	34
11.	La croissance du transport routier et des émissions est rapide .....	40
1.1.	La politique budgétaire est globalement saine .....	55
1.2.	Les marchés publics pèsent lourd .....	62
1.3.	Les communes sont très petites .....	64
1.4.	La dette des administrations infranationales est faible mais en hausse .....	66
1.5.	Le système de retraite assure une bonne protection contre la pauvreté .....	70
1.6.	L'âge légal de la retraite va augmenter rapidement .....	72
1.7.	Taux de remplacement modélisés des systèmes de retraite .....	74
1.8.	Niveau des frais dans les systèmes de retraite obligatoires à cotisations définies .....	76
1.9.	Incitations publiques en faveur de l'épargne-retraite facultative privée .....	77
1.10.	Dépenses publiques de santé et PIB par habitant, 2009 .....	79
1.11.	Les rémunérations des professionnels de santé sont modestes .....	80
1.12.	Versements directs des ménages au titre des soins de santé dans les pays de l'OCDE, en 2009 .....	83
1.13.	Le réseau de santé existant pourrait être rationalisé .....	84
2.1.	L'intensité d'émission est forte en République tchèque .....	98
2.2.	Les activités à forte intensité énergétique jouent un grand rôle .....	100
2.3.	La part du charbon dans les approvisionnements énergétiques est élevée ..	101
2.4.	Émissions de GES de certains secteurs : tendances passées et projections nationales .....	102
2.5.	Le taux d'imposition implicite de l'énergie est faible .....	110
2.6.	Les tarifs d'achat ont été le moteur de la croissance spectaculaire du solaire .....	114
2.7.	La mise en œuvre des recommandations de l'AIE en matière d'efficacité énergétique progresse lentement .....	118
2.8.	La croissance du transport routier et des émissions est rapide .....	124

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), 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 4 octobre 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et finalement approuvé par le Comité plénier le 19 octobre 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Artur Radziwill et Zuzana Smidova sous la direction d'Andreas Wörgötter. Le projet a bénéficié des précieux travaux de recherche de Jan Korda, du ministère tchèque des Finances, et d'Elie Chachoua, consultant. Margaret Morgan a assuré la recherche statistique.

La précédente Étude de la République tchèque avait été publiée en avril 2010.

Des informations sur la dernière Étude et les précédentes, ainsi que sur la préparation des Études économiques, sont disponibles sur [www.oecd.org/eco/etudes](http://www.oecd.org/eco/etudes).

## Ce livre contient des...



**StatLinks**

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

## STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE, 2010

### PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )	79	Principales agglomérations	
Agriculture (%)	44	(milliers d'habitants)	
Forêts (%)	33	Prague	1 257
		Brno	371
		Ostrava	304

### POPULATION

Population (1 000)	10 532	Emploi (1 000)	5 055
Densité au km <sup>2</sup>	134	Agriculture (%)	4
Accroissement naturel de la population (1 000)	10	Industrie (%)	38
Solde migratoire (1 000)	16	Services (%)	59

### GOUVERNEMENT

Consommation publique (% du PIB)	21	Chambre des députés, octobre 2011	Sièges
Recettes totales des administrations publiques (% du PIB)	39	Parti social-démocrate	56
Déficit des administrations publiques (% du PIB)	5	Parti démocratique civique	53
Dette publique, définition de Maastricht (% du PIB)	37	TOP 09 et Parti des maires	41
		Parti communiste	26
		Parti des affaires publiques	21
		Indépendants	3
		Total	200

### PRODUCTION

PIB, prix courants (milliards CZK)	3 775	Origine de la valeur ajoutée (%)	
PIB par habitant (USD, prix courants)	18 795	Agriculture	2
Formation brute de capital fixe (% du PIB)	24	Industrie (%)	36
		Services	58

### COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% PIB)	68	Importations of biens et services (% du PIB)	65
Principales exportations (% du total)		Principales importations (% du total)	
Machines et matériel de transport	49	Machines et matériel de transport	38
Produits manufacturés	31	Produits manufacturés	31
Produits chimiques	7	Produits chimiques	12

### MONNAIE

Unité monétaire : couronne tchèque			
Unités monétaires par USD, 2010	17.33	Unités monétaires par euro, 2010	24.44
Unités monétaires par USD, mi-octobre 2011	17.92	Unités monétaires par euro, mi-octobre 2011	24.74

## Résumé

**L**a crise récente s'est répercutée par le biais du commerce extérieur sur l'économie tchèque, mais comme celle-ci n'accusait pas de sérieux déséquilibres sur le plan intérieur, les autorités ont pu prendre des mesures macroéconomiques pour soutenir l'activité et la récession a été de relativement courte durée. Cela étant, la reprise est moins dynamique que dans d'autres pays de la région et le ralentissement économique au niveau mondial, de même que les crises de la dette souveraine, engendrent de nouveaux risques. Le gouvernement devrait donc poursuivre un vaste programme de réforme afin de renforcer la croissance et de la rendre plus résistante aux chocs économiques. Il devrait s'inspirer des recommandations formulées antérieurement pour améliorer l'environnement des entreprises, renforcer le système éducatif, promouvoir l'innovation et accroître la flexibilité du marché du travail. La présente Étude est centrée sur les enjeux ci-après :

Afin de renforcer le **cadre de la politique budgétaire**, il conviendrait d'envisager la fixation d'un objectif d'endettement explicite et de charger une instance budgétaire indépendante de contrôler et d'évaluer le budget et son exécution à tous les niveaux de l'administration. Les documents budgétaires devraient être présentés de façon plus transparente et comporter des indicateurs de résultats.

Le **système de retraite** est satisfaisant en ce sens qu'il permet de maintenir la pauvreté à un faible niveau parmi les personnes âgées, mais il n'offre guère de possibilités de diversification. La mise en place d'un nouveau dispositif volontaire à cotisations définies (« deuxième pilier ») va dans la bonne direction, et elle doit faire l'objet d'une large communication et s'accompagner de mesures de réglementation permettant aux citoyens de choisir en connaissance de cause. Il conviendrait en particulier d'envisager la création d'une chambre de compensation centralisée afin de maintenir les frais de gestion à un niveau relativement bas. La préférence devrait systématiquement être donnée à la liquidation sous forme de rente et aux stratégies de placement sur l'ensemble du cycle de vie.

Le système de **soins de santé** fonctionne bien dans l'ensemble, mais des améliorations pourraient y être apportées. La mise en œuvre d'un dispositif de paiement par groupes de diagnostic devrait renforcer la prise de conscience des coûts parmi les prestataires, alors qu'un plan national arrêté par les principales parties prenantes devrait contribuer à réduire les capacités excédentaires, notamment dans le secteur hospitalier. Un système allégé de filtrage de l'accès aux soins et l'informatisation des dossiers médicaux permettraient de mieux gérer les soins. La prescription obligatoire des substances actives, de même que la mise en place d'un système de prescription informatisé, pourraient contribuer à la maîtrise des dépenses pharmaceutiques.

La République tchèque se caractérise par une **économie forte consommatrice d'énergie et de carbone**, mais l'insuffisance des incitations fait que nombre des possibilités d'économiser l'énergie et de réduire les émissions ne sont pas pleinement exploitées. Cette situation crée des risques en termes de santé publique et de sécurité énergétique, rend d'autant plus difficile le respect des objectifs convenus en matière d'émissions et peut également conduire à manquer des possibilités de croissance. Il importe de renforcer les instruments destinés à promouvoir l'efficacité énergétique et aussi de les évaluer de façon plus rigoureuse et de mieux les coordonner. Afin d'assurer des

*incitations appropriées par le canal des prix, il y aurait lieu d'harmoniser les taxes sur tous les combustibles fossiles pour compléter le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, notamment en relevant le prix relatif du gazole par rapport aux autres carburants. Un soutien technologiquement neutre doit être apportée à l'utilisation des sources d'énergie renouvelables afin d'en limiter le coût. Il sera indispensable d'améliorer l'infrastructure de transport et l'attrait des transports publics afin de contenir l'augmentation des émissions dans ce secteur.*



# Évaluation et recommandations

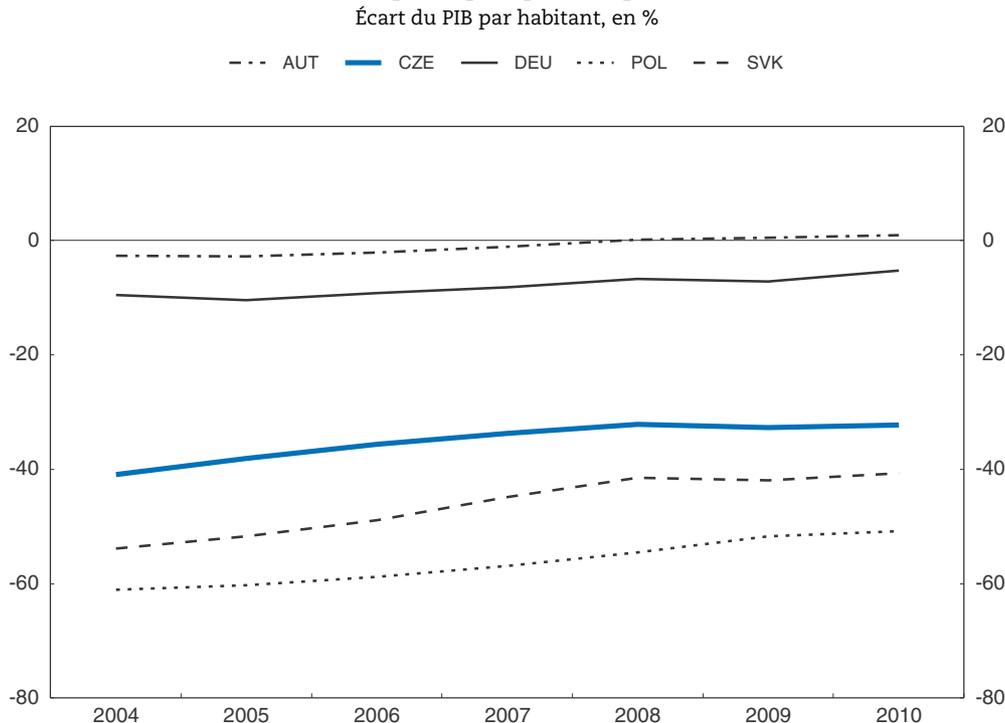
## Le ralentissement du processus de convergence appelle un vaste effort de réforme

La République tchèque se place au premier rang des économies d'Europe centrale et orientale en termes de PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat, et Prague est l'une des capitales les plus riches d'Europe. Cependant, elle est encore loin d'occuper la même place qu'auparavant sur la scène régionale<sup>1</sup> et le mouvement de convergence avec les pays les plus avancés de l'OCDE marque le pas depuis quelque temps (graphique 1). D'après des estimations des taux de croissance potentielle, le rythme de convergence en termes réels sur le moyen terme est relativement faible, de l'ordre de 1 % par an, alors qu'il était d'environ 1½ point de pourcentage avant la crise. Cette décélération est imputable au fait que la croissance tendancielle de la productivité du travail s'est ralentie en République tchèque alors qu'elle s'est accélérée dans la zone OCDE. L'élan économique imprimé par la transition postcommuniste, par l'ouverture extérieure et par l'adhésion à l'UE s'est largement dissipé, la population vieillit rapidement et l'augmentation des prix internationaux de l'énergie et des matières premières va elle aussi peser sur la croissance. L'économie est déjà bien intégrée dans les chaînes d'approvisionnement régionales, le stock de capital semble être d'un niveau comparable à celui des autres pays de l'UE et le stock d'investissement direct de l'étranger est supérieur à la moyenne de l'UE. Il est par conséquent probable que la part des exportations tchèques sur les marchés de produits manufacturés de l'UE a cessé de s'accroître (FMI, 2011). La convergence va donc dépendre à l'avenir de la transition vers une économie plus novatrice, davantage fondée sur les compétences et plus efficace sur le plan énergétique, produisant des biens et services à plus forte valeur ajoutée.

La présente *Étude économique* recommande de redynamiser l'économie suivant quatre axes principaux :

- Renforcer le cadre de la politique budgétaire afin de préserver l'assainissement des finances publiques et de rendre la politique budgétaire moins procyclique en période de haute conjoncture.
- Réexaminer les recommandations des précédentes *Études* touchant l'amélioration de l'environnement des entreprises, la réforme de l'enseignement, l'innovation et l'adoption des technologies, ainsi que certains problèmes persistants sur le marché du travail. Le gouvernement a récemment adopté une vaste *Stratégie pour la compétitivité* (annexe A2), prévoyant notamment d'importantes avancées dans ces domaines.
- Améliorer l'efficacité des dépenses publiques afin de soutenir l'économie au moyen de services publics meilleurs et/ou plus accessibles financièrement.

Graphique 1. **La convergence en termes réels marque le pas depuis quelque temps**



Note : L'écart correspond au PIB par habitant d'un pays minoré du PIB moyen par habitant des pays les mieux classés de l'OCDE exprimé en pourcentage de ce dernier. Le PIB par habitant est exprimé en volume, en dollars USD aux parités de pouvoir d'achat de 2008 et correspond à l'année de référence.

Source : OCDE, Base de données sur les Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531404>

- Libérer l'économie d'un système énergétique inefficace et polluant en améliorant les incitations, en éliminant les distorsions tarifaires et en ciblant mieux les mesures de soutien.

### Le léger mouvement de reprise se ralentira vraisemblablement en raison de la dégradation des conditions extérieures

La crise a été jusqu'ici induite par les exportations (tableau 1) et est restée relativement modérée par rapport à celle observée dans les autres pays de la région (graphique 2). Le PIB s'est accru de 2.7 % en 2010, sous l'effet de résultats à l'exportation relativement satisfaisants et de la reconstitution des stocks. Cependant, la demande intérieure finale est demeurée faible, même si les déséquilibres intérieurs et une expansion excessive du crédit ont été évités avant la crise mondiale et si la République tchèque n'a pas souffert d'une crise financière nationale. La consommation privée a été freinée par le fort taux de chômage et par l'assainissement budgétaire en cours, qui a aussi pesé sur la consommation publique. L'investissement a reculé en 2010 au lendemain d'une réévaluation globale des plans d'investissement. Au cours des premiers mois de 2011, les signes de reprise se sont raffermis et ont touché davantage de secteurs. Depuis lors, cependant, la situation a de nouveau évolué. L'économie tchèque a connu un taux de croissance de 0.9 % au premier trimestre de l'année, mais de seulement 0.1 % au deuxième. Les échanges extérieurs se sont ralentis, malgré l'élan encore imprimé par l'industrie automobile, et la production industrielle a décéléré. Les ventes de détail ont stagné et le PMI et les indicateurs de confiance se sont dégradés.

Les perspectives de croissance en République tchèque sont maintenant compromises par la grave dégradation des conditions extérieures : la reprise est en effet presque revenue au point mort dans nombre de pays de l'OCDE et le commerce mondial connaît une stagnation. Dans les pays de la zone euro, principaux partenaires commerciaux de la République tchèque, les indicateurs récents donnent à penser que la croissance de l'activité est molle, notamment dans le secteur manufacturier, où les anticipations de production continuent de s'affaiblir face à la contraction des commandes. Le ralentissement de la croissance au deuxième semestre 2011 et au premier semestre 2012 devrait être temporaire. Dans ce cadre et eu égard aux risques d'une aggravation du chômage, les autorités devraient intensifier leurs consultations avec les partenaires sociaux à propos de l'utilité des aides apportées aux systèmes actuels de chômage partiel et préciser clairement le caractère provisoire de ces dispositifs. Dans l'idéal, ils devraient être associés à des mesures de formation.

Tableau 1. **Indicateurs macroéconomiques à court terme**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Prix courants milliards CZK	Pourcentage de variation en volume (aux prix de 2005)				
<b>PIB aux prix du marché</b>	3 848.4	-4.7	2.7	2.1	1.6	3.0
Consommation privée	1 883.2	-0.4	0.6	-0.1	0.6	2.6
Consommation publique	759.4	3.8	0.6	-1.3	1.1	1.1
Formation brute de capital fixe	1 031.2	-11.5	0.1	2.9	3.6	4.5
Demande intérieure finale	3 673.8	-2.6	0.5	0.4	1.5	2.8
Formation de stocks <sup>1</sup>	82.6	-3.0	1.4	-0.4	0.0	0.0
Demande intérieure totale	3 756.5	-5.6	1.9	0.0	1.5	2.8
Exportations de biens et services	2 508.1	-10.0	16.6	9.2	4.2	5.9
Importations de biens et services	2 416.2	-11.7	16.2	7.0	3.6	5.9
Solde commercial <sup>2</sup>	92.0	0.8	0.9	1.7	0.3	0.3
<i>Pour mémoire</i>						
Déflateur du PIB	-	1.9	-1.7	0.0	1.9	1.2
Indice des prix à la consommation	-	1.0	1.5	1.7	3.1	2.0
Indice de prix de la consommation privée	-	0.2	0.4	1.7	3.1	2.1
Taux de chômage	-	6.7	7.3	6.9	6.7	6.4
Solde financier des administrations publiques <sup>2</sup>	-	-5.8	-4.8	-3.7	-3.4	-3.4
Dettes publiques <sup>2, 3</sup>	-	34.4	37.6	40.2	41.7	42.8
Balance des opérations courantes <sup>2</sup>	-	-2.4	-3.1	-3.3	-2.7	-4.2

Note : Les comptes nationaux sont établis à partir de données officielles chaînées. Il en résulte un écart dans l'identité entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour de plus amples détails, voir *Perspectives économiques de l'OCDE, Sources et méthodes*, [www.oecd.org/eco/sourcesetmethodes](http://www.oecd.org/eco/sourcesetmethodes).

1. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

2. En pourcentage du PIB.

3. Dette publique brute, critères de Maastricht.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 90.

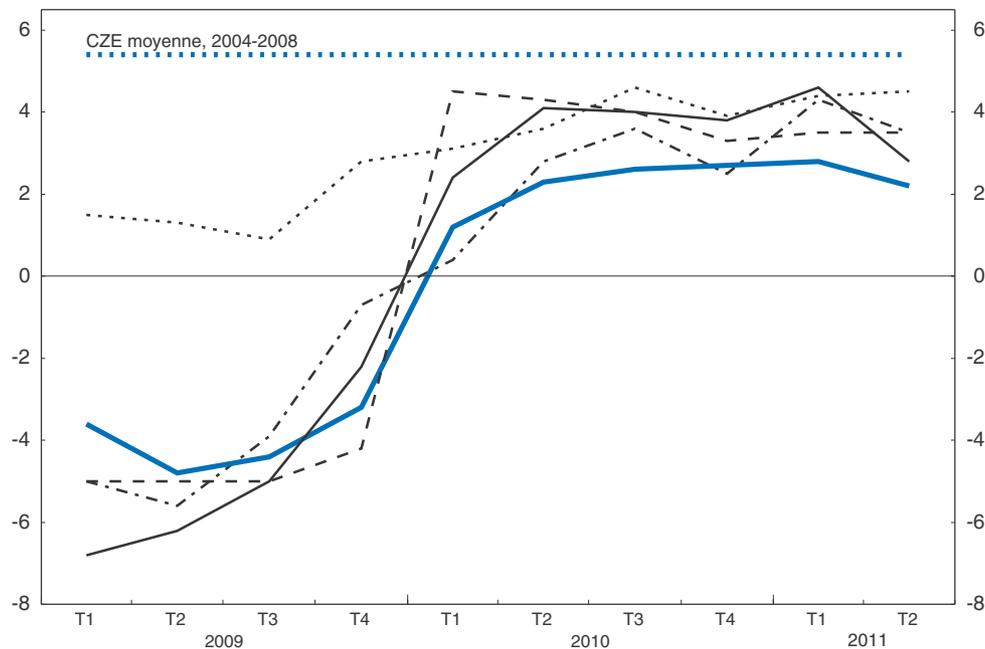
### **Les autorités monétaires devraient se tenir prêtes à réagir**

L'inflation s'est accélérée dans le courant de 2010, mais cette accélération est principalement imputable à la hausse des impôts indirects, des prix réglementés et des cours des matières premières. Le taux d'inflation global pour l'année s'est approché de l'objectif de 2 % retenu par la banque centrale, tandis que l'inflation tendancielle est restée voisine de zéro (graphique 3). Depuis mai 2010, la banque centrale maintient son taux directeur (prises en pension à 2 semaines) à un point bas historique de 0.75 %, en retrait de

## Graphique 2. Une reprise modérée après la crise

Croissance du PIB réel en glissement annuel, en %

--- AUT — CZE — DEU ..... POL - - - SVK



Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux.

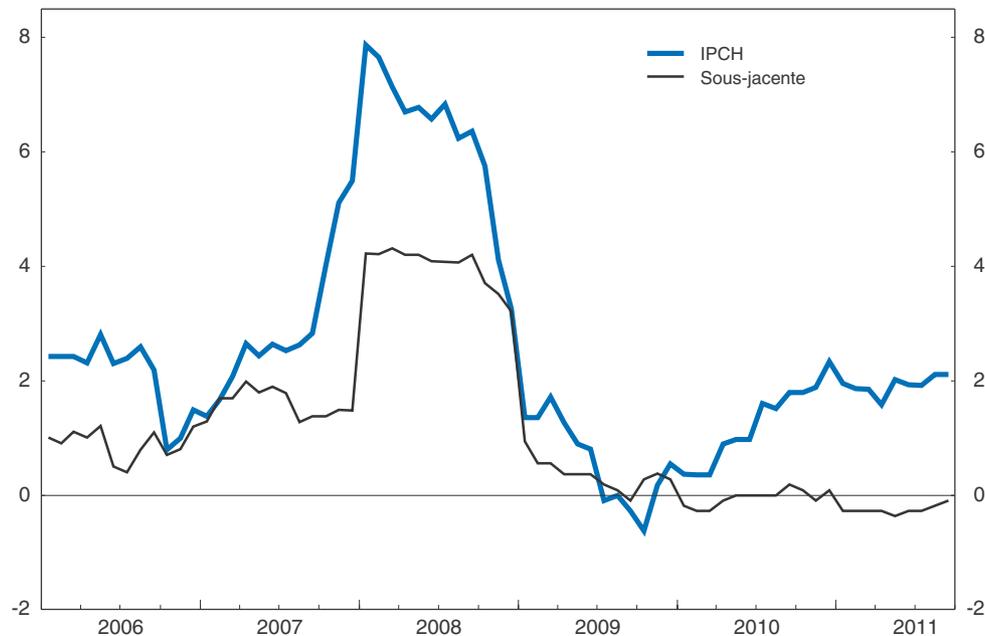
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531423>

½ point par rapport au taux principal de la BCE. L'inflation connaîtra une nouvelle accélération temporaire en 2012, par suite du relèvement programmé du taux réduit de la TVA et de la poursuite du désencadrement des loyers, mais l'inflation tendancielle et l'inflation pour la politique monétaire, qui ne tient pas compte des effets immédiats des hausses d'impôts et de prix administrés, restera modérée. Les anticipations d'inflation restent elles aussi fermement ancrées. Dans la conjoncture actuelle, les autorités monétaires devraient se tenir prêtes à réagir à mesure que se matérialisent les risques que les conditions économiques dans la zone euro font peser sur les perspectives économiques nationales. Il faut se féliciter dans ce contexte que la Banque nationale tchèque ait indiqué être disposée à ajuster ses taux d'intérêt dans un sens ou dans l'autre.

### **Le secteur financier est stable mais l'expansion du crédit est peu soutenue depuis la crise**

Le secteur financier, dont la plus grande partie est sous contrôle étranger, n'a pas eu besoin de l'aide des autorités tchèques, encore que certaines banques mères aient bénéficié d'un soutien de la part de leurs autorités nationales. Comme les filiales tchèques disposent de fonds propres abondants au niveau national et visent principalement la clientèle particulière de la République tchèque, elles ont échappé aux effets de contagion en provenance des banques mères. Les ratios de fonds propres et de liquidité restent confortables et les tests de résistance récemment réalisés par la Banque nationale tchèque ont confirmé la résilience du secteur bancaire à de graves chocs. La qualité des créances a cessé de se dégrader et la part des prêts improductifs s'est récemment stabilisée à 6,6 %, ce

Graphique 3. **L'inflation tendancielle reste faible**  
Variations annuelles en %



Note : L'inflation sous-jacente correspond à l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) hors produits alimentaires, énergie, alcool et tabac.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531442>

qui est comparable à la moyenne de la zone euro et inférieur aux pourcentages observés dans les autres pays de la région. L'expansion du crédit, qui a marqué le pas pendant la crise, reste faible malgré la reprise, en raison d'une demande peu soutenue, d'une plus grande prudence de la part des prêteurs et de taux débiteurs qui n'ont pas baissé autant que les taux directeurs. En particulier, le crédit aux entreprises ne progresse encore que modérément, en raison de l'atonie de l'investissement, qu'il contribue d'ailleurs à entretenir. Bien que la République tchèque n'ait pas connu de bulle spéculative avant la crise, les prix des logements continuent de baisser, ne serait-ce que modérément, ce qui complique le redressement des bilans.

### **Le fait d'avoir une monnaie indépendante a joué un rôle positif dans les ajustements postcrise**

La couronne s'est fortement dépréciée au plus fort de la crise, mais a rapidement retrouvé sa tendance au renforcement en longue période. Le taux de change semble être actuellement proche de sa valeur fondamentale. Par rapport au pays voisin, la Slovaquie, la dépréciation a favorisé dans une certaine mesure, pas décisive cependant, le secteur à l'exportation au cours du ralentissement de l'activité et l'appréciation ultérieure a compensé en partie les pressions exercées à la hausse sur les prix par des facteurs extérieurs (Jevcak, 2011). En revanche, les taux interbancaires ont diminué plus rapidement dans la zone euro en réponse aux mesures de la Banque centrale, de sorte que la Slovaquie, en tant que membre de la zone euro, a bénéficié de taux d'intérêt plus bas que la

République slovaque pendant plusieurs trimestres. L'effet sur la croissance du crédit de la non-participation à la zone euro n'est toutefois pas clair. L'expansion du crédit a été plus faible en République tchèque qu'en Slovaquie, mais plus forte qu'en Allemagne, pays de la zone euro. Le rendement des obligations à long terme en République tchèque est inférieur à celui de la Slovaquie depuis un an maintenant, ce qui donne à penser que les primes d'intérêt sont faibles, voire négatives, du fait du maintien du pays en dehors de la zone euro. Standard et Poor's a remonté la note de crédit de la République tchèque de deux crans pour la porter à AA- en août, justifiant son action par l'engagement pris par les autorités à l'égard de l'assainissement budgétaire et par la prudence de la gestion de l'économie.

### **L'assainissement en cours des finances publiques serait facilité par un renforcement du cadre budgétaire**

En 2010, le déficit des administrations publiques s'est établi à 4.8 % du PIB, niveau moins élevé que prévu car le coût du service de la dette et les coûts administratifs n'ont pas atteint les montants budgétisés. Au cours de la récession de 2009, la situation des finances publiques a permis de prendre des mesures pour lutter contre la conjoncture à hauteur d'environ 2 % du PIB. Cependant, le rapport de la dette au PIB – aujourd'hui de l'ordre de 38 % selon la définition de Maastricht – a doublé au cours des 10 dernières années et le budget n'a jamais été équilibré, même pendant les périodes de forte croissance d'avant la crise. En l'absence d'assainissement en 2010 et 2011, le déficit des administrations publiques serait resté supérieur à 5 %, ce qui aurait conduit à un creusement de la dette. Cependant, les autorités mènent une politique budgétaire restrictive mettant l'accent sur le freinage des dépenses en 2011, ce qui limite son impact négatif à moyen terme sur la croissance. En particulier, des réductions de la masse salariale de l'administration centrale sont en cours. Les mesures d'assainissement programmées pour les années suivantes visent principalement les recettes. Les mesures d'assainissement prévues dans le projet de budget de l'État pour 2012 prennent essentiellement la forme d'augmentations d'impôts, notamment un relèvement du taux réduit de TVA en deux étapes dans le but d'uniformiser les deux taux actuels. Les autorités comptent ramener le déficit à 3.7 % du PIB cette année et à 3.5 % en 2012, l'objectif étant de parvenir à l'équilibre budgétaire en 2016. Avec la dégradation des perspectives de croissance, les autorités devraient être prêtes à laisser fonctionner les stabilisateurs automatiques, tout en accélérant le renforcement du cadre budgétaire et en restant attachées à des objectifs budgétaires prudents à moyen terme.

La politique budgétaire tchèque a été relativement prudente durant les périodes difficiles, mais a aussi fait montre d'une certaine impuissance à réduire la dette en période de haute conjoncture, si bien qu'il serait sans doute utile d'adopter un ensemble de règles budgétaires (Kopits, 2011). La République tchèque a institué des plafonds de dépenses à moyen terme en 2004, mais ces plafonds ont été régulièrement relevés. Il y a déjà un certain temps que le gouvernement actuel envisage de renforcer le cadre budgétaire. Les discussions en cours concernant une règle budgétaire n'ont pas encore abouti, mais son objectif est d'inscrire une telle règle dans la Constitution afin d'en renforcer la crédibilité. Un principe général – obligeant par exemple le gouvernement à fixer un objectif d'endettement pour la durée de son mandat – devrait être envisagé. Celui-ci pourrait alors être renforcé par des plafonds de dépenses nominaux à moyen terme, tenant compte de la conjoncture économique et des perspectives de croissance. En outre, il faudrait aussi prendre en compte les dépenses fiscales afin d'éviter d'être tenté d'assouplir la politique budgétaire pour accompagner le cycle lorsque les recettes augmentent. Compte tenu de l'indépendance des communes aux termes de la Constitution, ce dispositif devrait

s'accompagner d'un pacte de stabilité interne précisant de quelle manière les différents niveaux d'administration contribueront au respect des règles.

Une institution budgétaire indépendante, chargée de déterminer dans quelle mesure les règles sont respectées, complèterait le nouveau dispositif. Un tel organisme doit avoir une mission claire et disposer de ressources adéquates. Il lui faudra se concentrer sur les aspects macroéconomiques de la politique budgétaire et rendre compte au parlement, ce qui renforcera son indépendance et réduira le risque que le processus budgétaire soit perçu comme un théâtre de luttes partisans. Le conseil des finances publiques qu'il est prévu de mettre sur pied analyserait les coûts budgétaires des nouvelles dispositions législatives et serait rattaché au cabinet du Premier ministre. Cela devrait permettre de respecter la règle qui impose de tenir compte des coûts budgétaires de tout nouveau projet de texte législatif, mais le caractère très spécialisé de ce conseil et son manque d'indépendance pourraient l'empêcher d'améliorer sensiblement les aspects plus généraux de l'élaboration de la politique budgétaire en République tchèque.

### **Les réformes passées se sont traduites par des avancées considérables, mais de nouvelles réformes sont nécessaires pour soutenir la croissance**

Les politiques structurelles peuvent renforcer la croissance sur le moyen terme (OCDE, 2011a). De fait, certaines améliorations récentes ont introduit une plus grande flexibilité dans l'économie (annexe A1). Cela étant, d'autres mesures pourraient être prises dans certains domaines pour préserver puis renforcer la croissance économique sur le moyen terme (encadré 1), par exemple en améliorant l'environnement des entreprises, en promouvant l'innovation, en facilitant le transfert de connaissances de source nationale et étrangère dans l'activité économique et en élargissant les possibilités de formation tout au long de la vie, conformément aux recommandations figurant dans de précédentes *Études économiques* consacrées à la République tchèque et dans *Objectif croissance* (OCDE, 2006, 2008, 2010a, 2011a). Comme le rythme de vieillissement de la population tchèque est l'un des plus rapides de la zone OCDE, la croissance ne pourra se poursuivre que si la productivité du travail s'améliore et que les taux d'activité, traditionnellement élevés, ne diminuent pas.

#### **Encadré 1. Les recommandations précédentes demeurent valables pour stimuler la croissance future**

##### **Un long chemin a déjà été parcouru,...**

##### **Une plus grande flexibilité du marché du travail**

Le code du travail adopté en 2007 a contribué à accroître la flexibilité de l'emploi, permettant en particulier des horaires de travail plus souples, afin de réduire le chômage frictionnel, ce qui s'est révélé utile lorsque l'activité a commencé à fléchir. La mobilité régionale a été renforcée par une libéralisation progressive du marché locatif. Un certain nombre de réformes des paramètres du système de retraite à prestations définies ont permis d'améliorer la viabilité de celui-ci en termes de revenu de remplacement et d'inciter davantage à une prolongation de la vie active. La réforme des prestations de maladie a fortement réduit de nombreux abus. Les réformes en cours des indemnités de licenciement sont les bienvenues et visent à relier les droits à l'ancienneté. Le faible recours aux contrats de durée déterminée et autres contrats non réguliers a motivé de nouvelles propositions de loi. Des réformes sont prévues afin de mieux concilier responsabilités professionnelles et familiales (annexe A1).

**Encadré 1. Les recommandations précédentes demeurent valables pour stimuler la croissance future (suite)****Une structure de la fiscalité plus favorable à la croissance et à l'emploi**

Plusieurs séries de réformes fiscales ont progressivement transféré sur la consommation une partie des impôts sur les revenus du travail et des sociétés grâce à l'instauration d'un taux uniforme d'imposition sur les personnes physiques, accompagnée d'une réduction de l'impôt sur les sociétés, d'une suppression progressive des exemptions et d'une moindre application du taux réduit de TVA. Diverses questions doivent encore être examinées en profondeur, notamment les dépenses fiscales excessives en faveur des travailleurs indépendants, le niveau élevé des taux moyens et marginaux d'imposition et leur hétérogénéité, imputables à un manque de coordination des choix des salariés en matière de prélèvements et de prestations et à une contribution relativement faible des impôts sur le patrimoine, immobilier notamment, dont l'assiette devrait être remplacée par la valeur de marché.

**Une surveillance financière réformée sous l'autorité de la banque centrale**

Toutes les activités du secteur financier ont été assujetties à la surveillance de la banque centrale. Les activités de contrôle, d'évaluation des risques et de réglementation relèvent toutes de la même autorité, ce qui réduit considérablement la complexité des tâches sur le plan organisationnel.

**... mais beaucoup reste à faire****Améliorer l'environnement des entreprises**

La gamme des services offerts par les « Czech Points » (guichets uniques où les entreprises et les particuliers peuvent s'informer et effectuer des formalités) a encore été élargie, le recouvrement des impôts et des cotisations sociales a été unifié et leur assiette est en cours d'uniformisation. Néanmoins, il importe maintenant en priorité d'accélérer les procédures judiciaires et d'en réduire le coût, de renforcer les études d'impact de la réglementation lors de la présentation de nouvelles dispositions législatives et de lutter contre la corruption, conformément aux recommandations figurant dans l'*Étude économique* de 2010 et dans la dernière édition d'*Objectif croissance* en matière de politique structurelle (OCDE, 2010a, 2011a). La Stratégie de lutte contre la corruption a été adoptée par le gouvernement en janvier 2011. Elle couvre deux grands aspects : le fonctionnement et le contrôle de l'administration publique, y compris les marchés publics, et les enquêtes pénales à mener dans les affaires de corruption. Elle comprend plus de 50 mesures portant sur des sujets divers, assorties de délais d'application et donnant lieu à un exercice de suivi régulier. Le succès de la mise en œuvre de ces mesures contribuera de façon déterminante à l'amélioration de l'environnement des entreprises. Par ailleurs, l'ouverture de l'accès aux capitaux (par des initiatives tendant à développer un marché du capital-risque) demeure très limitée et le renforcement de la concurrence dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications ne progresse que lentement.

### Encadré 1. **Les recommandations précédentes demeurent valables pour stimuler la croissance future** (suite)

#### **Poursuivre la réforme de l'enseignement pour favoriser le développement du capital humain**

L'organisation, pour la première fois en 2011, d'un examen national de fin d'études représente une avancée dans la voie d'une évaluation plus équitable et plus crédible des élèves. Cela étant, les résultats obtenus par les élèves de 15 ans, mesurés dans le cadre de l'enquête PISA, se sont détériorés et aucune action n'a été engagée à la suite des recommandations préconisant de mettre un terme à l'orientation des élèves de onze ans, qui nuit à la mobilité sociale et à l'accumulation de capital humain, comme l'a révélé l'*Étude économique* de 2008 (OCDE, 2008). En dépit de progrès considérables, le taux de diplômés de l'enseignement supérieur reste inférieur à la moyenne de l'OCDE. La gouvernance et la qualité de l'enseignement supérieur continuent aussi de poser problème. Un projet consistant à instaurer des droits de scolarité et des prêts étudiants garantis par l'État, établi conformément aux recommandations du rapport intitulé *Review of Tertiary Education of the Czech Republic* (OCDE, 2009b) a été élaboré, mais pas encore approuvé. Enfin, l'*Étude économique* de 2008 a montré que des mesures devaient être prises pour favoriser la formation tout au long de la vie grâce à un accès plus facile à des formations de niveau secondaire et de niveau supérieur pour les adultes et à une approche plus systématique en matière de mécanismes de financement, d'assurance de la qualité, d'information et d'orientation. Plusieurs mesures sont actuellement mises en œuvre dans le cadre du *Plan d'action pour une stratégie nationale de formation continue et complémentaire des adultes* ou sont envisagées dans la *Stratégie pour la compétitivité*.

#### **Favoriser l'innovation et l'adoption de nouvelles technologies**

La République tchèque obtient de bons résultats dans le domaine scientifique et dans celui de la recherche, mais des améliorations seraient possibles sur le plan des applications commerciales des progrès scientifiques. L'innovation est excessivement tributaire de brevets et de chercheurs étrangers, si bien que les activités de production risquent de se trouver délocalisées. Les conditions cadres de l'innovation devraient favoriser une meilleure coopération entre les entreprises et les universités, mission qui a été confiée à l'Agence tchèque pour la technologie. La politique en matière d'innovation reste très segmentée car elle est mise en œuvre par plusieurs institutions différentes. Bien que l'accent soit mis depuis quelque temps sur les financements indirects, comme des garanties d'emprunt et des crédits d'impôts, le soutien direct (en partie financé par les fonds structurels européens) constitue encore le principal moyen d'action utilisé pour stimuler les dépenses de R-D, ce qui limite les gains d'efficacité (OCDE, 2010b). Une évaluation plus systématique de l'efficacité du soutien public et une coopération plus étroite entre les différents organismes publics concernés seraient nécessaires pour exploiter au maximum les possibilités d'amélioration de l'efficacité. Les travaux engagés sur une nouvelle stratégie pour l'innovation, destinée à regrouper et à hiérarchiser les mesures de soutien, sont donc très encourageants, mais il faudra veiller à éviter de miser uniquement sur les projets les plus performants. Enfin, les auteurs de l'*Étude économique* de 2010 faisaient observer que la promotion de la concurrence dans les infrastructures et services liés aux TIC, notamment dans le secteur du haut débit qui se développe rapidement, contribuerait aussi à l'innovation et à l'adoption de technologies (OCDE, 2010a).

La *Stratégie pour la compétitivité* adoptée récemment par les pouvoirs publics, répond aux enjeux à moyen terme auxquels est confronté le pays, ce qui est louable (annexe A2). La *Stratégie* constitue une approche exhaustive des réformes structurelles visant tous les

niveaux de l'administration. Son objectif global est d'améliorer la compétitivité de l'économie de sorte que d'ici à 2020, celle-ci se situe dans les vingt premières sur la base de l'indice mondial de compétitivité établi tous les ans par le World Economic Forum. Cette stratégie couvre un large éventail d'activités : cadre institutionnel, infrastructure, macroéconomie, soins de santé, éducation, marché du travail, marchés financiers, environnement des entreprises et innovation. Dans chaque domaine, on dénombre trois à six propositions de projets spécifiques prévoyant des objectifs clairs, des délais, des institutions responsables (notamment un ministère ou un organisme gouvernemental) et des critères d'évaluation. Globalement, les projets seront au nombre de 43. La cohérence avec les stratégies nationales de promotion des exportations et de cohésion est aussi prônée.

Les domaines d'action identifiés correspondent à un grand nombre de recommandations formulées ces dernières années par l'OCDE. L'accent mis sur l'amélioration des conditions-cadre est bienvenu. Le renforcement de la concurrence dans les services de réseau est l'un des domaines qui mériterait une plus grande attention. Une hiérarchisation serait souhaitable pour assurer la mise en œuvre des projets d'importance cruciale aux fins de l'efficacité globale. Les mesures pouvant conduire rapidement à des améliorations visibles devraient aussi être nettement repérées et rapidement mises en œuvre pour générer un soutien accru à la *Stratégie*. Une évaluation régulière et largement publiée de la mise en œuvre, avec un soutien politique fort, contribuerait à maintenir l'élan nécessaire de la réforme. Le choix des indicateurs et une surveillance adéquate, qui ne doit pas constituer seulement un exercice bureaucratique, sont donc essentiels. Une appropriation large et non partisane, fondée sur des discussions et des consultations avec les partenaires sociaux, est indispensable pour que la *Stratégie* puisse continuer à orienter les politiques structurelles indépendamment de la composition du gouvernement et, par conséquent, pour minimiser le risque de régression dans les réformes.

Le gouvernement continue de consulter le Conseil économique national sur les questions se rapportant à la politique structurelle. Ce Conseil a présenté plusieurs notes d'orientation sur divers aspects de l'économie tchèque qui ont aidé le gouvernement à prendre des décisions importantes et ont suscité un vaste débat public. C'est là une pratique utile qui mérite d'être poursuivie afin d'étudier les principaux domaines de l'action des pouvoirs publics et de procéder à des analyses d'impact sur la compétitivité. C'est ainsi qu'en Australie, par exemple, l'*Australian Productivity Commission* a contribué au processus de réforme structurelle (OCDE, 2009a). Aux Pays-Bas, le Bureau central du plan joue un rôle comparable. Il y a quelque temps, la Nouvelle-Zélande a décidé de se doter d'une institution similaire, ce qui confirme que les grands pays ne sont pas les seuls à trouver un avantage à de telles innovations institutionnelles.

## Une plus grande efficacité des dépenses publiques permettrait de réduire le poids du secteur public

L'assainissement des finances publiques, la pression des dépenses et une charge fiscale moyenne encore relativement importante sont autant de facteurs qui nécessitent une amélioration de l'efficacité du secteur public. Les premières réformes ont établi un cadre de dépenses à moyen terme, et un système de trésorerie est progressivement mis en place. De ce fait, les indicateurs budgétaires ont eu tendance à être inférieurs aux objectifs budgétisés. Avec la forte hausse des dépenses consécutive à l'adhésion à l'Union européenne, ces principes budgétaires ont cependant commencé à laisser la place à une augmentation procyclique des dépenses. Bien que les indicateurs budgétaires soient plus

favorables que dans un certain nombre de pays de l'OCDE et que dans les autres pays de la région, il est préoccupant que le gouvernement ait beaucoup de difficulté à maîtriser les programmes de dépenses et les attentes de la population quant au niveau des services financés par l'État, des subventions et des transferts publics.

Étant donné que la croissance devrait ralentir sur le moyen ou long terme en raison d'une diminution des possibilités de convergence économique en termes réels et du vieillissement de la population, il devient d'autant plus indispensable de limiter la charge que le secteur public fait peser sur l'économie réelle par des gains d'efficacité. Comme indiqué plus haut, l'objectif des autorités est de parvenir à l'équilibre budgétaire en 2016 et de faire baisser progressivement le taux d'endettement à partir de 2013, à condition que la croissance économique soit soutenue. Comme la pression fiscale est déjà comparable à celle des pays à revenu élevé, un effort substantiel est prévu sur le plan des dépenses. À la différence de ce qui s'était passé précédemment, les gains d'efficacité représentent désormais une part importante du programme d'assainissement. L'augmentation attendue des dépenses publiques au titre des retraites et des soins de santé liée au vieillissement de la population est estimée à 6.4 points de PIB d'ici à 2060<sup>2</sup>. Il est donc indispensable de contrôler les dépenses dans ces domaines et dans d'autres. De fait, des réformes de grande ampleur ont déjà été en partie adoptées par le parlement dans les secteurs des soins de santé et des retraites (voir plus loin). La présente *Étude* examine les principaux aspects des efforts de réforme actuels, le cadre de gestion budgétaire qui est indispensable pour assurer l'efficacité, et les deux principaux secteurs de dépenses, à savoir les retraites et les soins de santé.

### **La gestion et le contrôle budgétaires devraient promouvoir l'efficacité**

Il est indispensable d'améliorer la gestion et le contrôle du budget pour assurer l'efficacité des dépenses et éviter les dépassements. Il y a longtemps que les documents budgétaires font l'objet de critiques, en raison principalement de leur complexité et de leur manque d'exhaustivité (Transparency International, 2006), et de nouveaux progrès dans cette voie sont donc nécessaires. La publication d'une évaluation globale du budget par une institution indépendante pourrait améliorer la transparence et la responsabilité. Le processus budgétaire de la République tchèque est l'un des très rares, dans la zone OCDE, à ne pas utiliser d'indicateurs de résultats permettant de mieux cerner l'efficacité de diverses mesures gouvernementales et programmes de dépenses au moment de l'élaboration d'un nouveau budget. Une fois que le dispositif technique du système de trésorerie sera en place et que les ressources humaines nécessaires seront disponibles, les autorités devront s'inspirer de l'expérience d'autres pays de l'OCDE pour mettre en œuvre une budgétisation axée sur les résultats au niveau de l'État, puis l'étendre aux administrations infranationales. Par ailleurs, il y aurait lieu d'établir régulièrement des rapports sur les dépenses fiscales dans le cadre du projet de budget annuel afin d'améliorer la transparence et l'évaluation de cet aspect de la ponction sur les ressources publiques, conformément aux recommandations figurant dans de précédentes *Études* (OCDE, 2010a). Selon des estimations préliminaires, 3.1 % du PIB seraient dépensés chaque année sous cette forme.

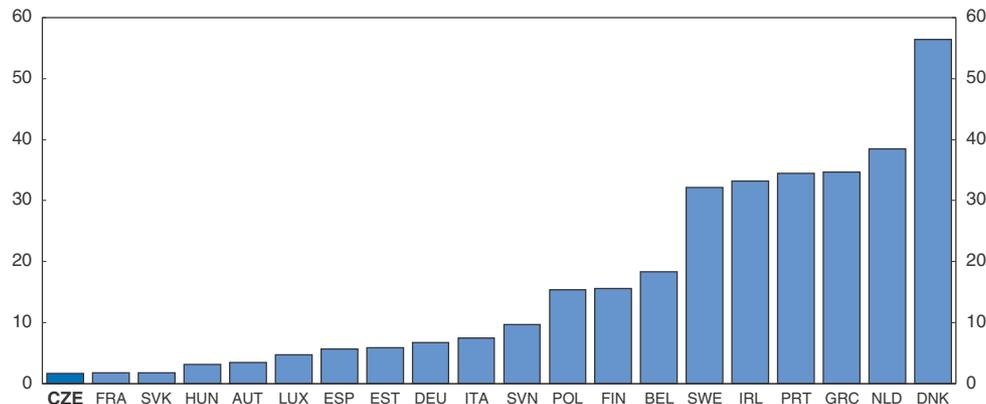
Il est crucial d'améliorer les procédures de passation des marchés publics, domaine dans lequel les gains d'efficacité sont jugés prioritaires dans le programme actuel d'assainissement des finances publiques (ministère des Finances, 2011 ; Conseil économique national, 2011b). Les marchés de biens, de services et de travaux passés par

l'État et les entreprises de services publics ont représenté plus de 25 % du PIB en 2008, pourcentage le plus élevé enregistré après les Pays-Bas. D'après certaines informations, les rapports de la Cour des comptes sur certains programmes de dépenses et des comparaisons de coûts entre de grands projets d'infrastructure, les procédures de passation des marchés publics pourraient être considérablement améliorées. Une modification de la législation en vigueur dans le domaine des marchés publics, actuellement examiné par le parlement, prévoit des changements importants, notamment un abaissement du seuil à partir duquel un appel d'offres doit être lancé, une simplification des procédures et une plus grande transparence. Ces projets devraient prendre forme dès que possible et s'accompagner de propositions visant à centraliser les achats publics. Les progrès dans la mise en œuvre de la *Stratégie de lutte contre la corruption* peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de l'efficacité des marchés publics et ouvrir la perspective d'importantes économies.

La République tchèque se distingue des autres pays de l'OCDE par le nombre de ses administrations infranationales. S'il n'y a pas de données concluantes sur la taille idéale d'une municipalité, la taille moyenne des collectivités locales tchèques, avec à peine plus de 1 600 habitants, est extrêmement faible par comparaison avec les autres pays (graphique 4). Une grande partie d'entre elles sont probablement trop petites pour assurer des services publics efficaces (OCDE, 2006), mais aucun indicateur n'est disponible, au niveau de l'administration centrale, sur les coûts et la qualité des services assurés par les communes. L'établissement et la publication au niveau central d'indicateurs de coût et d'efficacité sur les administrations infranationales faciliteraient la comparaison des résultats des communes dans la fourniture de services publics ainsi que la mise en évidence des possibilités d'amélioration de l'efficacité dans l'ensemble du pays. Idéalement, les petites communes devraient être regroupées, mais leur indépendance garantie par la Constitution et l'attachement de la collectivité à cette multiplicité de communes rendent tout regroupement difficile. Les autorités devraient continuer de favoriser la coopération entre communes et la fourniture conjointe de services. Certains services publics sont déjà concentrés en unités intercommunales plus importantes et le transfert prévu de l'administration des prestations sociales à un réseau de bureaux du travail récemment centralisé va dans le bon sens car il permettra d'exploiter des économies d'échelle. Les mesures prises précédemment pour inciter les petites communes à se regrouper n'ont eu qu'un effet limité. Les modifications apportées dans le passé à la clé de répartition des recettes fiscales ont permis de renforcer les ressources des petites communes et un amendement récemment présenté vise à réduire les recettes des quatre plus grandes agglomérations, mais les regroupements de communes ne sont guère encouragés. Par ailleurs, la formule proposée n'établit pas de distinction claire entre la capacité de recouvrement d'une commune et les transferts qu'elle devrait recevoir de l'administration centrale. Pour rendre les collectivités territoriales plus responsables devant leur électeurat, il faudrait leur octroyer une plus grande autonomie fiscale et revoir l'affectation des recettes. Afin d'assurer un meilleur équilibre et de renforcer davantage la responsabilité budgétaire des administrations infranationales, les autorités devraient adopter un « pacte de stabilité interne » fixant des plafonds d'emprunt pour les budgets locaux et assurant une concordance entre la politique budgétaire locale et les grands objectifs nationaux.

La République tchèque compte encore plus de 100 entreprises qui appartiennent à l'État ou sont contrôlées par celui-ci, employant plus de 3 % de la population active totale, au

**Graphique 4. Les communes sont très petites**  
 Nombre moyen d'habitants par commune, 2009-10, en milliers



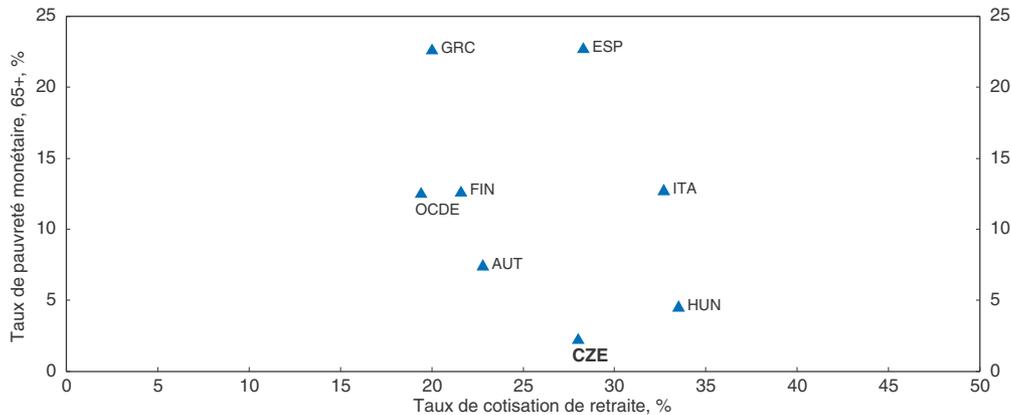
Source : CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe) – Dexia, *L'Europe locale et régionale*, édition 2010/2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531461>

premier rang desquelles la poste, les chemins de fer, les aéroports et la compagnie aérienne nationale, le producteur historique d'énergie et l'administration nationale des forêts. Comme il arrive que les entreprises d'État soient soumises à des contrôles budgétaires insuffisants et manquent d'efficacité, il est indispensable de les responsabiliser et de veiller à la qualité de leur gouvernance (OCDE, 2011e). Leur privatisation partielle et leur introduction en bourse, récemment proposées par le Conseil économique national, permettraient d'améliorer la transparence de leurs comptes, mais leur privatisation totale (et l'adoption, le cas échéant, d'une réglementation destinée à protéger les consommateurs) devrait être envisagée. Il conviendrait également d'étudier de près la question de la supervision des entreprises d'État au sein du secteur public. Les autorités devraient examiner la possibilité de regrouper dans une seule entité toutes les participations de l'État. Cette gouvernance centralisée devrait être exercée de façon indépendante. Le gouvernement agirait en tant qu'actionnaire important, mais confierait la responsabilité des décisions opérationnelles et la responsabilité de rendre compte de ces décisions aux organes de direction. Le cas échéant, l'entité mentionnée plus haut pourrait aussi être chargée de la privatisation des entreprises d'État. Des enseignements utiles peuvent être tirés de l'expérience acquise grâce à la mise en place d'institutions similaires en Finlande, en Allemagne et en Autriche. La Slovénie a récemment créé une autorité centrale de ce genre (OCDE, 2011f).

### **Les réformes prévues devraient améliorer la viabilité et la diversification du système de retraite**

Le système public de retraite par répartition et à prestations définies, qui finance l'essentiel des revenus des retraités pour des dépenses représentant 8 % du PIB, a permis jusqu'ici d'empêcher une paupérisation des retraités (graphique 5). Le taux de cotisation est élevé et la prévention de la pauvreté s'opère par une redistribution très prononcée dans le cadre du système de protection sociale, avec un taux de remplacement de l'ordre de 90 % pour les travailleurs dont la rémunération est inférieure de moitié au salaire moyen, mais deux fois moins élevé pour les titulaires de plus hauts revenus.

Graphique 5. **Le système de retraite assure une bonne protection contre la pauvreté**

Note : Le taux de pauvreté monétaire, 65+ est le pourcentage de personnes de 65 ans ou plus dont le revenu était inférieur à 50 % du revenu disponible médian des ménages au milieu des années 2000. Le taux de cotisation correspond au rapport en pourcentage entre les cotisations de retraite (à la charge de l'employeur et du salarié) et les gains bruts du salarié en 2009. Les pays sélectionnés ont des taux de cotisation analogues à ceux de la République tchèque. OCDE est la moyenne des 21 membres pour lesquels on dispose de données.

Source : OCDE, *Panorama des pensions*, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531480>

Il est possible de procéder à une évaluation sommaire et provisoire des systèmes de retraite actuel, modifié et proposé, en fonction de cinq critères généraux définis dans une précédente *Étude* (OCDE, 2006) : fonction de filet de sécurité, lien entre prestations et cotisations, diversification, viabilité budgétaire et incitations à la retraite. Cette évaluation confirme l'orientation généralement positive des réformes proposées du système public de retraite, mais elle souligne la nécessité d'assurer un financement adéquat de la transition vers le système à plusieurs piliers (tableau 2).

Tableau 2. **Évaluation du système de retraite et de ses évolutions**

	Filet de sécurité	Lien entre prestations et cotisations	Incitations à la retraite	Diversification des sources de revenu	Viabilité budgétaire
Régime public actuel à prestations définies	xxx	x	xx	x	x
Après modification des paramètres du régime actuel	xxx	xx	xx	x	xxx
Régime à prestations définies complété par un régime à cotisations définies financé par ponction sur les cotisations sociales <sup>1</sup>	xxx	xxx	xxx	xx	xx

1. L'évaluation de la viabilité budgétaire ne tient pas compte des recettes supplémentaires tirées de la TVA et d'autres sources qui doivent servir à compenser la baisse initiale des cotisations sociales.

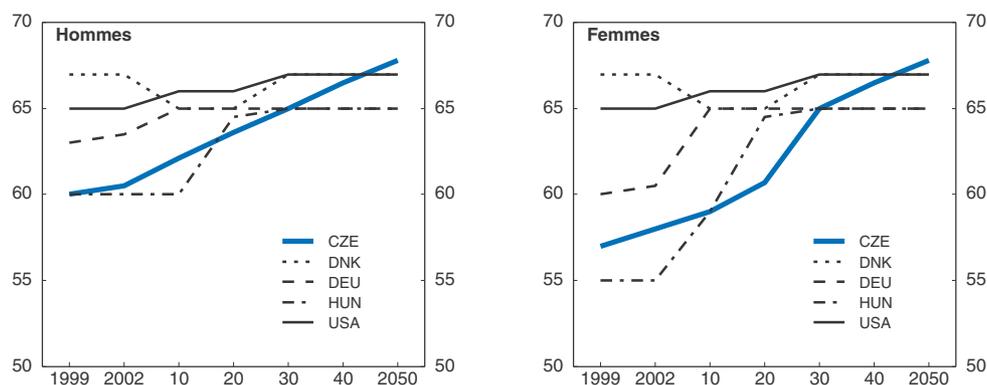
Source : Analyse de l'OCDE.

Des modifications ont été apportées, en septembre 2011, à certains paramètres du système public de retraite. Il s'agit notamment d'une révision de la formule de calcul des prestations, d'un allongement de la période de référence, d'une révision de l'indexation des pensions et d'un relèvement de l'âge légal de la retraite (graphique 6). L'âge légal de la retraite sera unifié pour les hommes et les femmes pour se situer à 66 ans et 8 mois d'ici à 2041 et il continuera d'augmenter de deux mois par an jusqu'à un plafond qui n'est pas encore fixé. Les nouvelles dispositions ont aussi pour effet de lisser le calcul de la décote

applicable en cas de retraite anticipée. Ces réformes devraient dans une large mesure améliorer la viabilité du système public et renforcer le lien entre les prestations et les cotisations. En particulier, le relèvement de l'âge légal de la retraite améliore sensiblement l'équilibre du régime à prestations définies. Les autorités estiment que les déficits prévus seront à terme réduits de plus de 4 points de PIB, avec un déficit maximum d'à peine plus de 2 % pour le pilier public à prestations définies entre 2046 et 2066, période pendant laquelle l'impact du vieillissement devrait être le plus prononcé. En outre, le relèvement de l'âge de la retraite maintiendra l'espérance de vie à la retraite à un niveau à peu près constant, aux alentours de 20 ans, après 2030. Cependant, l'évolution annoncée de l'âge de la retraite devra peut-être faire l'objet d'un ajustement si l'espérance de vie se modifie. Pour ce faire, il serait possible d'établir un lien explicite entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie. À mesure que l'âge de la retraite augmentera, il sera de plus en plus important de renforcer les mesures destinées à lever les obstacles à un allongement de la vie active, comme les primes d'ancienneté excessives, la faible participation aux activités de formation tout au long de la vie et l'âgisme (OCDE, 2011d).

### Graphique 6. L'âge légal de la retraite va augmenter rapidement

Âge légal de la retraite, en années



Note : L'âge d'ouverture des droits à la retraite est l'âge à partir duquel l'assuré peut percevoir une pension de retraite à taux plein (c'est-à-dire sans réduction actuarielle pour retraite anticipée). Cette définition a été adoptée pour permettre les comparaisons entre pays et l'âge qui en résulte peut être inférieur à l'âge de la retraite inscrit dans la législation nationale. Voir la source pour de plus amples informations. Les pays sélectionnés ont des niveaux d'espérance de vie à peu près comparables à ceux de la République tchèque.

Source : OCDE, *Panorama des pensions*, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531499>

Un régime volontaire à cotisations définies sera adjoint au régime public obligatoire à partir de 2013, son financement étant assuré par une ponction de 3 points sur le taux de cotisation actuel et par une cotisation supplémentaire obligatoire de 2 points pour les personnes qui décideront d'utiliser cette option. Ce projet, tout à fait valable dans son principe, va dans le sens d'une diversification des revenus des personnes âgées, d'une amélioration des taux de remplacement attendus à tous les niveaux de revenu (mais au prix d'une augmentation du risque) et d'une réduction des engagements publics au titre du service des pensions futures. La ponction sur les cotisations, jointe à un abaissement du salaire plafonné soumis à cotisation (qui passera de six fois le salaire moyen à quatre fois celui-ci) dans le cadre du régime à prestations définies, devraient renforcer le lien entre les prestations et les cotisations et réduire le degré de redistribution au sein du système. Cela

contribuera à atténuer les tensions mises en évidence par une décision de la Cour constitutionnelle qui a estimé que le régime public n'offrait pas de pensions suffisantes aux titulaires de hauts revenus eu égard à l'importance de leurs cotisations. Cela étant, le rôle du régime à prestations définies dans la prévention de la pauvreté ne s'en trouvera pas sensiblement modifié, à condition que la moins-value de recettes n'entraîne pas de modification de la formule de calcul des prestations.

Cependant, il est difficile de déterminer quel effet la ponction sur les cotisations aura sur le besoin de financement du régime à prestations définies pendant la période de transition. Étant donné que l'affiliation au régime à cotisations définies est volontaire, le nombre de personnes qui y participeront et la baisse correspondante des recettes du régime à prestations définies sont impossibles à prévoir. Les autorités ont adopté une approche prudente qui consiste à choisir une ponction sur les cotisations relativement faible. Selon leurs estimations, et à supposer que seule la moitié supérieure des cotisants choisissent l'option à cotisations définies, les recettes du régime à prestations définies diminueraient de moins de 1 % du PIB. L'État compensera cette moins-value de recettes grâce au relèvement prévu du taux réduit de TVA, qui constituera un premier pas dans la voie de l'uniformisation des taux de TVA, et aux dividendes versés par les entreprises publiques. Cependant, la question du financement du manque temporaire de recettes du régime à prestations définies exige une certaine prudence. L'expérience d'autres pays met en évidence l'importance d'une bonne communication sur les taux de rendement des deux régimes et d'une bonne gestion de cette réforme, notamment en ce qui concerne la compensation de la perte de recettes du régime à prestations définies, pour veiller à ce que les intéressés puissent prendre leur décision en toute connaissance de cause et éviter aux autorités d'avoir à faire machine arrière.

Il importe de permettre à la population d'acquérir de bonnes connaissances financières pour se constituer une épargne suffisante en vue de la retraite. Le niveau des connaissances financières est faible en République tchèque (Banque nationale tchèque, ministère des Finances, 2010), comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, mais il fait l'objet d'une attention de plus en plus grande. Les recommandations de l'OCDE concernant l'éducation financière sont mises en œuvre ; en particulier, l'acquisition de connaissances financières fait désormais partie des programmes scolaires. Ces efforts devraient être poursuivis. La conception du nouveau pilier à cotisations définies devrait maximiser la probabilité que les individus prennent des décisions compatibles avec leur intérêt à long terme. Parmi les diverses stratégies possibles, le pilier à cotisations définies est celui qui offre la possibilité de planifier sur l'ensemble du cycle de vie. En outre, par défaut, dix ans avant la retraite, des actifs seront progressivement transférés vers des stratégies d'investissement plus prudentes. Cependant, il faudrait faire davantage. L'investissement dans des actifs à haut rendement au cours de la phase initiale du régime de retraite devrait être encouragé en faisant des stratégies sur l'ensemble du cycle de vie une option par défaut explicite. La sortie en rente devrait devenir l'option par défaut au moment de la liquidation des droits. Enfin et surtout, une campagne publique adaptée visant à expliquer le pilier à cotisations définies est indispensable, de même que des rapports réguliers sur les perspectives d'évolution des pensions, afin d'informer le public sur les revenus à attendre au moment de la retraite.

Les coûts d'administration d'un régime à cotisations définies sont jugés problématiques dans plusieurs pays. En République tchèque, les frais de gestion seront plafonnés à 0.3-0.6 % de l'actif total, les commissions sur le produit des placements seront limitées

à 10 % et les primes versées pour le recrutement de nouveaux affiliés seront elles aussi limitées. Cependant, contrairement à ce qu'avaient proposé certains spécialistes, il n'est pas prévu de substituer à la négociation directe de contrats individuels entre gestionnaires et participants une institution centralisée chargée, comme en Suède, de négocier des remises avec les gestionnaires de fonds. Une gestion centralisée et efficiente des cotisations des affiliés au système de retraite devrait être envisagée, car elle présente de sérieux avantages sur le plan des coûts, mais aussi parce que l'approche actuelle, fondée sur la diffusion d'informations, n'aura sans doute qu'un impact limité compte tenu du manque de connaissances financières du public en général.

### ***Il faudra maîtriser les augmentations prévisibles des dépenses de santé grâce à des gains d'efficience***

La République tchèque doit faire face à une augmentation des dépenses actuelles et futures dans le secteur des soins de santé. À 8,2 % du PIB, ses dépenses totales au titre des soins de santé sont encore inférieures à la moyenne de l'OCDE, mais elles n'ont cessé de croître au cours des 10 dernières années. Il faut dans les plus brefs délais dégager des ressources au sein du système étant donné que la rémunération des salariés va inévitablement augmenter pendant la période d'assainissement budgétaire, comme convenu à l'issue d'un conflit du travail largement médiatisé. Sur le long terme, la pression des coûts va continuer de s'accroître étant donné que la hausse des revenus s'accompagne d'un accroissement des dépenses de santé et que la population vieillit. Les gains d'efficience possibles sont néanmoins substantiels. D'après une analyse portant sur plusieurs pays réalisée par l'OCDE, des progrès considérables pourraient être accomplis en République tchèque sur le plan de l'espérance de vie potentielle et de la mortalité évitable si le système se rapprochait de la frontière d'efficience de la zone OCDE (Joumard *et al.*, 2010). L'exploitation des gains d'efficience potentiels pourrait aussi conduire à des économies importantes, estimées à environ 1,5 % du PIB de la République tchèque à l'horizon 2017, qui pourraient prendre la forme d'une réduction des coûts ou d'une amélioration des services.

Le système actuel à assureurs multiples est composé d'institutions sans but lucratif, qui doivent rembourser tous les services de santé agréés par les pouvoirs publics et ne se concurrencent qu'au niveau de la qualité des services administratifs offerts aux assurés. Les assureurs peuvent aussi offrir des services supplémentaires, à titre gratuit. Comme ce système fonctionne de façon globalement satisfaisante, les autorités s'attachent surtout à en améliorer progressivement l'efficience. Un certain nombre de mesures bienvenues, comme l'amélioration des mécanismes de tarification des médicaments, une rationalisation de la participation des ménages aux dépenses de santé, un resserrement de la réglementation applicable aux assureurs et la codification des droits et obligations des patients et des prestataires, ont été soumises à l'examen du Parlement et devraient entrer en vigueur à partir de l'année prochaine.

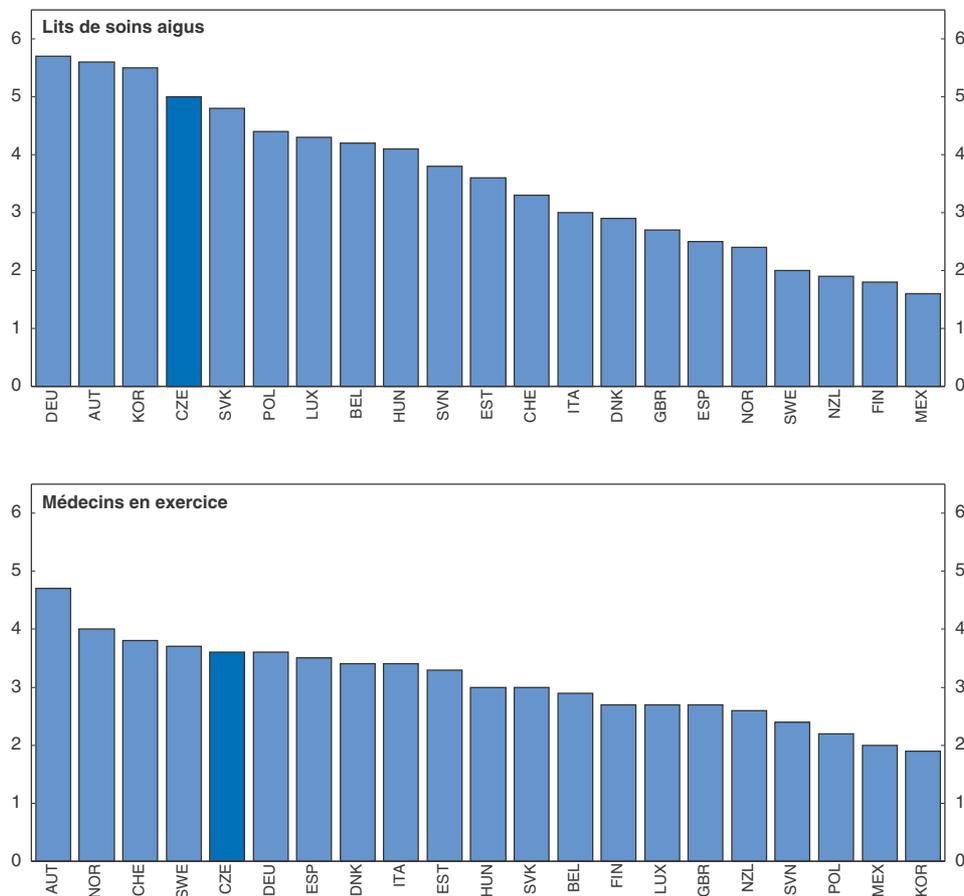
Le ministère de la Santé devrait jouer un plus grand rôle de réglementation et de supervision aussi bien dans le secteur de l'assurance maladie que dans celui des prestataires de services de santé. Une initiative visant à revoir la structure des soins hospitaliers pourrait contribuer à rationaliser la capacité des hôpitaux et à atténuer les pressions économiques engendrées par la mise en œuvre d'un système de paiement des prestataires plus exhaustif (groupes de diagnostic). Le nombre de lits reste important, même si les capacités ont été sensiblement réduites au fil des ans (graphique 7) et le taux

d'occupation est faible alors que le taux de sortie des hôpitaux est élevé. L'examen des capacités hospitalières doit faire intervenir les principales parties prenantes, à savoir les autorités régionales et les caisses d'assurance, ainsi que des institutions centrales comme l'armée et les universités, et aboutir à un plan national arrêté d'un commun accord pour réduire la capacité excédentaire. Une telle action serait particulièrement opportune sachant que les contrats-cadres à moyen terme entre prestataires et assureurs viendront à expiration l'an prochain. Le respect de ce plan pourrait être assujéti à des négociations sur un nouveau système de rémunération des prestataires et être en outre utilisé pour la programmation de nouveaux équipements. Le ministère de la Santé et le ministère des Affaires sociales et du Travail sont sur le point de conclure un accord de coopération afin d'examiner conjointement les capacités sanitaires et sociales dans le but de transformer les capacités hospitalières inutilisées en capacités de soins de longue durée, domaine dans lequel des pénuries ont déjà été constatées. Le rapport coût-efficacité de ces actions devrait être soigneusement pris en compte.

Un autre moyen de remédier aux inefficiences du secteur de la santé consiste à gérer la demande de soins. Le système de santé tchèque offre une grande latitude aux patients, qui peuvent choisir librement à la fois leur assureur et leur prestataire de services. Cela présente des avantages évidents, mais en l'absence de toute fonction de filtrage, le nombre de consultations est élevé. En 2007, seul le Japon a enregistré un nombre plus élevé de consultations médicales par habitant (OCDE, 2010c). Jusqu'ici, les efforts de maîtrise de la demande de soins ont surtout porté sur la participation directe des patients au coût des consultations, des hospitalisations et des médicaments consommés. Un mécanisme non contraignant de contrôle d'accès fondé sur des incitations financières, comme en Allemagne et en France, permettrait de rationaliser plus efficacement la consommation de soins de santé sans pour autant faire obstacle aux traitements nécessaires. Les autorités voient dans les caisses d'assurance les principaux acteurs de la coordination des soins, mais cette conception ne repose pour le moment sur aucun fondement législatif. De fait, un système de gestion des soins a été récemment proposé pour les personnes atteintes de maladies chroniques (Conseil économique national, 2011). Une meilleure gestion des soins et un développement du rôle des généralistes, tant sur le plan de la prévention que sur celui du suivi, pourraient aussi contribuer à atténuer la charge de morbidité importante qui caractérise la République tchèque. En outre, la mise en œuvre du système de santé électronique pour la mise en commun des dossiers électroniques des patients pourrait conduire à une meilleure gestion des soins et permettre de remédier à certaines insuffisances. Par conséquent, le déploiement de systèmes TIC là où le besoin s'en fait sentir doit clairement faire partie des priorités d'action, mais il faut veiller à ne pas compromettre la protection des données privées.

Les dépenses pharmaceutiques, bien qu'encore inférieures à la moyenne de l'UE en proportion du PIB, étaient en augmentation rapide avant la crise. Les produits génériques et l'établissement de listes positives de produits pharmaceutiques (établies sur appels d'offres organisés par les assureurs) devraient permettre de réaliser des économies sur ces dépenses et d'en contenir la hausse. Il conviendrait de rendre obligatoire la prescription de substances actives pour limiter les dépenses financées directement par les malades et les dérogations devraient faire l'objet d'une justification médicale rigoureuse. Par ailleurs, il est prévu de mettre en place un système de prescription électronique et les autorités tchèques pourraient s'inspirer des initiatives récentes engagées par d'autres pays de l'OCDE, comme l'Estonie et la Suède, dans ce domaine.

Graphique 7. **Le réseau de santé pourrait être rationalisé**  
 Nombre pour 1 000 habitants en 2009



Note : Les médecins en exercice sont des personnes titulaires d'un diplôme de docteur en médecine qui fournissent leurs services directement aux patients. Les données se rapportent à l'année indiquée ou à une année adjacente. Se reporter à la source pour de plus amples informations sur les concepts et la comparabilité des données.

Source : OCDE, Base de données sur la Santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531518>

Il faut absolument veiller à ce que les incitations qui sous-tendent le système à assureurs multiples soient adéquates. Il est indispensable d'éviter que les assureurs ne procèdent à un écrémage en affinant le dispositif de péréquation des risques afin qu'il reflète des caractéristiques médicales. Il faudrait à cette fin mettre en place des « groupes de tarification pharmaceutique », qui sont un bon indicateur du coût global des soins de santé pour des groupes spécifiques de patients. Par ailleurs, l'existence d'une concurrence sur le marché de l'assurance maladie est un moyen d'offrir aux assureurs la possibilité de choisir des prestataires et de passer des contrats avec eux. Actuellement, seulement 7 % des services hospitaliers font l'objet de tels contrats, contre 20 % aux Pays-Bas. Le système de groupes homogènes de malades devrait devenir le principal mécanisme de rémunération des soins hospitaliers. Cela devrait favoriser une plus grande concurrence dans l'attribution des contrats et inciter à plus d'efficacité dans la prestation de soins. Les autorités considèrent que les assureurs doivent jouer un rôle central dans ces efforts.

## Encadré 2. Résumé des principales recommandations relatives à l'efficacité des dépenses publiques

### Renforcer le cadre budgétaire

- Faire en sorte que le gouvernement soit tenu d'annoncer un objectif d'endettement se traduisant par des plafonds de dépenses à moyen terme déclinés en objectifs répartis entre les différents ministères. Mettre en place une institution budgétaire indépendante chargée d'évaluer le budget en fonction de la conjoncture et d'objectifs à moyen terme.

### Veiller à l'efficacité des dépenses grâce à une gestion et un contrôle budgétaires

- Améliorer la transparence des documents budgétaires.
- Utiliser des indicateurs de résultats et en étendre l'application aux administrations infranationales.
- Envisager l'adoption d'un « pacte de stabilité interne » fixant des plafonds d'emprunt pour les budgets des communes, qui sont indépendantes en vertu de la Constitution.
- Mettre en œuvre les mesures envisagées pour modifier sensiblement la législation applicable aux marchés publics. Améliorer les normes applicables aux entreprises d'État et leur transparence.

### Réformer le système de retraite

- Veiller à ce que les réformes du régime à prestations définies et la mise en place d'un régime volontaire à cotisations définies fassent l'objet d'une bonne communication et s'accompagnent de modifications appropriées de la réglementation.
- Aligner le rythme du relèvement de l'âge de la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie.
- Pour ce qui concerne le régime à cotisations définies, envisager la création d'une chambre de compensation pour limiter les coûts administratifs et faire d'une stratégie d'investissement sur l'ensemble du cycle de vie l'option par défaut pour les participants. Offrir la sortie en rente comme option par défaut au moment de la liquidation des droits.
- Améliorer l'éducation et la sensibilisation aux questions financières. Établir périodiquement des rapports sur les perspectives d'évolution des pensions afin d'informer le public sur les revenus à attendre au moment de la retraite.

### Améliorer l'efficacité des dépenses de santé

- Mettre en œuvre un système de paiement par groupes de diagnostic afin d'amener les prestataires à prendre davantage conscience des coûts
- Pour faciliter la réduction du nombre de lits en soins aigus, élaborer un plan national des capacités arrêté d'un commun accord avec les principales parties prenantes afin de servir de cadre aux contrats à moyen terme avec les prestataires, et coordonner les investissements et les achats concertés d'équipements.
- Mettre en place un mécanisme non contraignant de contrôle d'accès et un portail e-santé afin d'améliorer la gestion des soins.
- Encourager les achats et les enchères concertés de médicaments et d'autres matériels. Introduire la prescription obligatoire des substances actives ainsi qu'un système électronique afin de contenir les dépenses pharmaceutiques.
- Améliorer la formule d'ajustement des risques.

Les autorités se proposent d'exclure de la couverture de base certains types de soins et de services améliorés. Cela permettrait de limiter la hausse des dépenses de soins de santé, mais la définition et l'application de la couverture de base devront faire l'objet d'analyses systématiques (OCDE, 2010c). À mesure que les techniques médicales progresseront, il faudra aussi revoir périodiquement la couverture offerte par l'assurance. Sur le moyen terme, un marché privé de l'assurance maladie pourrait couvrir les services normaux et les services améliorés. Étant donné que les autorités tchèques ont choisi un modèle à assureurs multiples, elles envisagent, à terme, de faire jouer la concurrence entre eux-ci sur le montant des cotisations nominales, comme l'a recommandé le groupe de travail du Conseil économique national sur les soins de santé.

### **Améliorer l'efficacité du système énergétique pour soutenir la croissance et respecter les objectifs d'émission de gaz à effet de serre**

La République tchèque se caractérise par l'un des taux d'émission de gaz à effet de serre (GES) les plus élevés de la zone OCDE par unité produite, en dépit de réductions notables au cours des deux dernières décennies (graphique 8). Cela s'explique par la forte intensité énergétique de l'activité économique et par un bouquet énergétique défavorable – c'est-à-dire l'utilisation de sources à forte intensité d'émissions (tableau 3). Ces caractéristiques sont synonymes d'un sérieux défi, mais offrent aussi la perspective de nouvelles améliorations du système énergétique ouvrant la possibilité de concilier des objectifs d'environnement, de sécurité énergétique et de santé publique avec une croissance économique durable pour parvenir à la convergence.

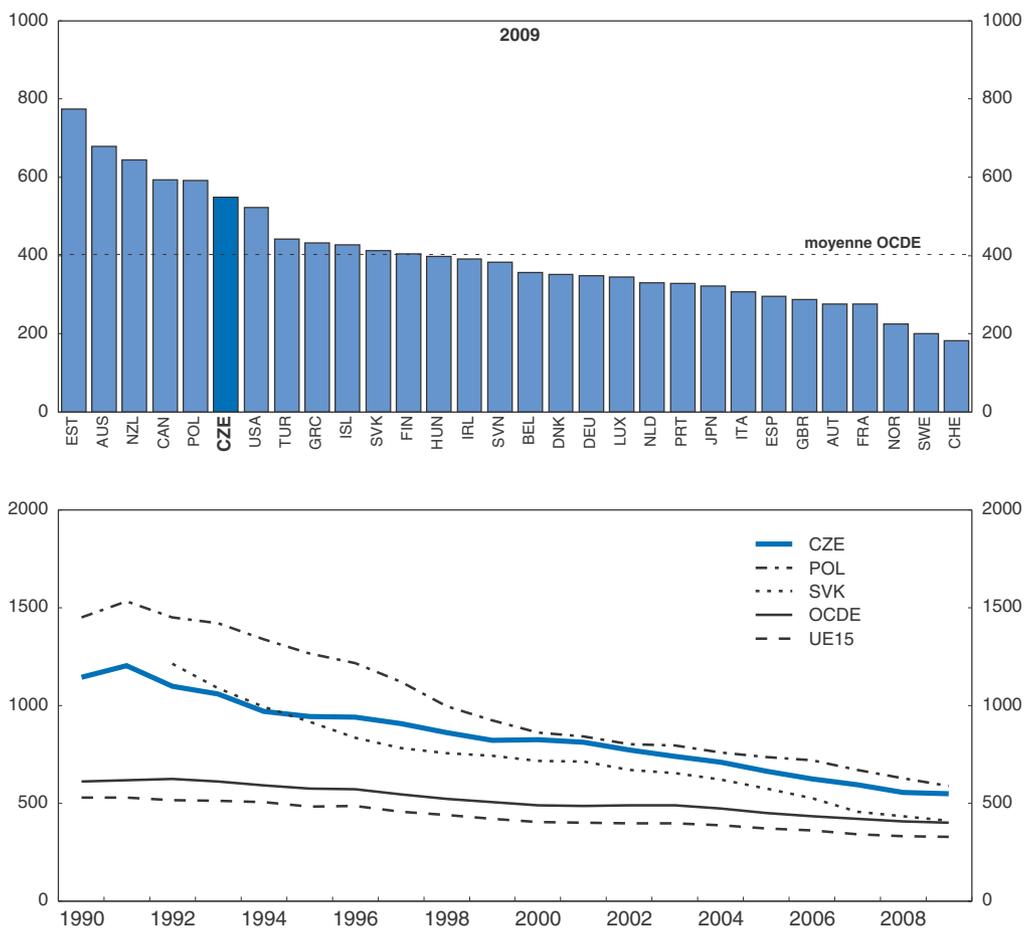
#### ***Le niveau élevé des émissions est imputable à une forte intensité énergétique et à un bouquet énergétique défavorable***

En dépit d'améliorations régulières, l'intensité énergétique, qui a baissé de 2.5 % en moyenne entre 1990 et 2008, demeure plus élevée qu'en Pologne et en Slovaquie, et nettement supérieure aux moyennes de l'OCDE et de l'UE. Cela s'explique par des caractéristiques structurelles, notamment le poids des secteurs à forte intensité énergétique, des centrales électriques et des unités de chauffage vieillissantes, la dépendance à l'égard des transports routiers et le parc important de logements relativement peu économes en énergie. Le bouquet énergétique défavorable contribue aussi fortement à l'intensité des émissions de carbone, puisque le charbon était encore utilisé pour plus de 40 % des approvisionnements totaux en énergie primaire en 2009 (graphique 9). En conséquence, les émissions de CO<sub>2</sub> par kWh produit à partir des différentes sources d'énergie sont nettement supérieures aux moyennes de l'OCDE et de l'UE, mais moins élevées qu'en Pologne, qui n'utilise pas l'énergie nucléaire.

#### ***Il sera difficile de respecter les objectifs d'émission de l'UE***

Alors que la République tchèque pourra respecter les objectifs de Kyoto sans prendre de nouvelles mesures, le paquet « énergie-climat » adopté par l'UE en décembre 2008 définit des objectifs plus ambitieux à atteindre d'ici à 2020. Plus précisément, celui-ci oblige la République tchèque à mettre en œuvre le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), à limiter à 9 % les augmentations de ses émissions de GES dans les secteurs non couverts par le SCEQE, à porter à 13 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie, avec un objectif de 10 % dans le secteur des transports,

Graphique 8. **L'intensité d'émissions est forte en République tchèque**  
Tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par million USD de PIB



Note : Les émissions de gaz à effet de serre exprimées en unités physiques (en tonnes, par exemple) sont converties en équivalent CO<sub>2</sub> en multipliant le nombre d'unités physiques des émissions d'un pays par le coefficient de conversion qu'est le potentiel de réchauffement global. Le PIB est exprimé en prix constants de 2005 à parité de pouvoir d'achat. La zone OCDE est la moyenne des pays figurant dans la partie supérieure du graphique.

Source : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ; OCDE, *Base de données des Comptes nationaux*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531537>

Tableau 3. **Décomposition des niveaux d'émission de GES en 2009**

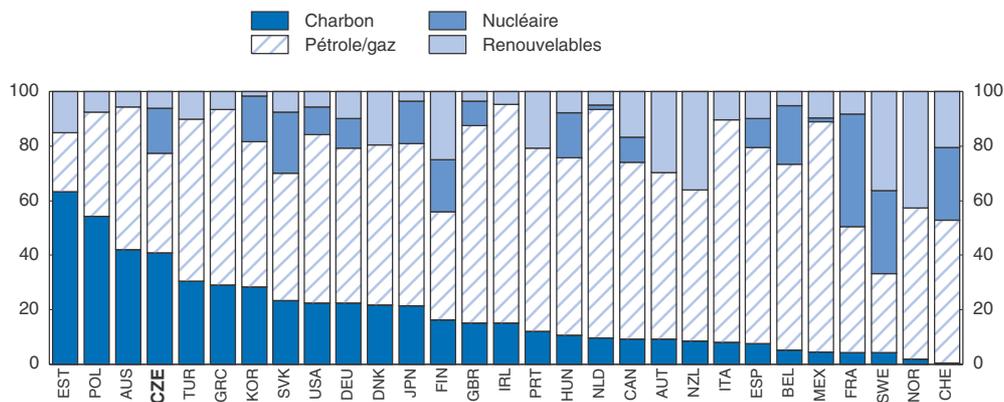
	GES/PIB	Consommation d'énergie/PIB	GES/consommation d'énergie
Pologne	590.9	100.8	5.9
<b>République tchèque</b>	<b>549.3</b>	<b>106.4</b>	<b>5.2</b>
Moyenne zone OCDE	424.1	99.7	4.3
Slovaquie	412.5	102.9	4.0
Hongrie	398.0	106.5	3.7
Allemagne	349.0	85.0	4.1
Moyenne UE27	340.5	85.2	4.0
Autriche	276.0	90.6	3.0

Note : PIB en milliards USD au taux de change de 2005 et à parité de pouvoir d'achat, émissions de GES en Mt d'équivalent CO<sub>2</sub> et consommation d'énergie en milliers de tonnes d'équivalent pétrole.

Source : Calculs de l'AIE et de l'OCDE.

### Graphique 9. La part du charbon dans les approvisionnements énergétiques est élevée

Répartition des approvisionnements en énergie primaire, 2009, %



Note : Les énergies renouvelables sont l'hydraulique, la géothermie, les énergies solaire/éolienne/autres ainsi que les énergies renouvelables combustibles et déchets.

Source : OCDE/AIE, *Energy Balances of OECD Countries* (édition 2011) et Base de données OECD.Stat.

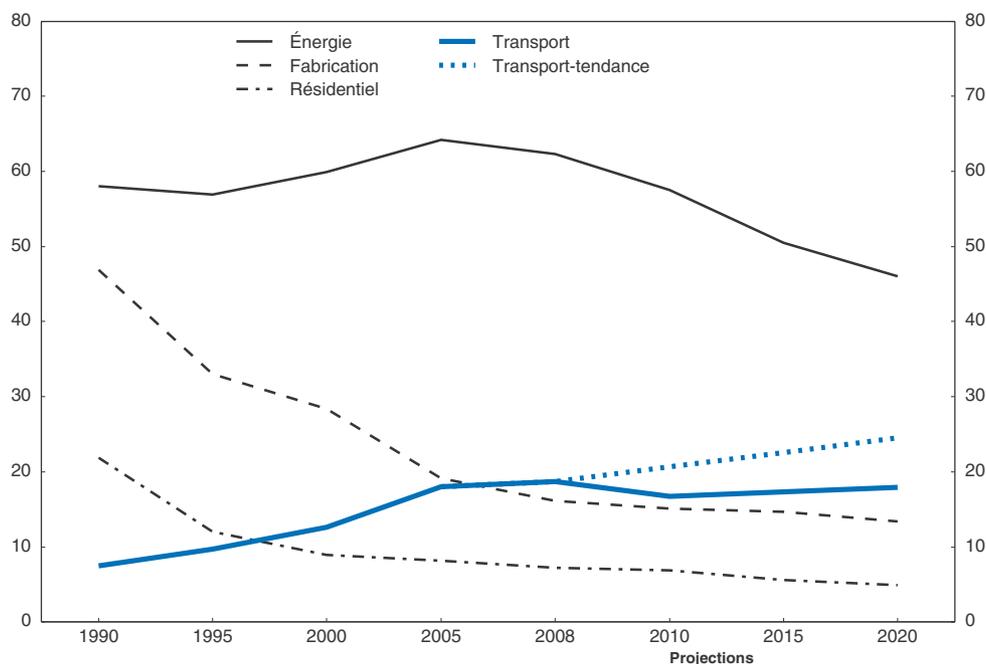
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932531556>

et à respecter un objectif national indicatif compatible avec celui d'une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique au niveau de l'UE.

Pour respecter ces objectifs, il va falloir transformer en profondeur le système énergétique tchèque (graphique 10), en améliorant l'efficacité énergétique dans tous les secteurs de l'économie et en modifiant sensiblement le bouquet énergétique au profit de sources d'énergie et de technologies moins polluantes. Dans un cas comme dans l'autre, une intervention plus étroitement coordonnée des pouvoirs publics sera indispensable. Les instruments du marché, comme la tarification du carbone, devraient jouer un rôle central dans le cadre global, alors que les autres instruments devraient être utilisés avec parcimonie dans le cas de dysfonctionnements bien identifiés du marché. Le plafond du SCEQE permettra de respecter l'objectif d'émissions pour les grandes installations, mais le coût économique global de la transformation sera fonction de la conception de la politique nationale. L'objectif concernant les émissions des installations qui ne relèvent pas du SCEQE pourrait également être difficile à atteindre, dans la mesure où les émissions du secteur des transports continuent de croître rapidement (abstraction faite d'un ralentissement temporaire imputable à la crise). Enfin, il sera coûteux de respecter l'objectif relatif aux sources d'énergie renouvelables et aux biocarburants, étant donné que la République tchèque ne bénéficie pas de conditions très favorables sur les plans de l'ensoleillement et des ressources éoliennes et hydrauliques, et l'utilisation massive et subventionnée de la biomasse et du biogaz pour produire de l'énergie fait peser des risques sur d'autres secteurs de l'économie tributaires des mêmes matières premières (AIE, 2010).

#### **La réduction de l'intensité énergétique de l'activité économique présentera des avantages**

Les considérations de sécurité énergétique sont une motivation importante pour élaborer une stratégie d'évolution vers un système énergétique à faibles émissions, comme le laisse entendre le projet de Politique énergétique de l'État. Une amélioration de l'efficacité énergétique permettant de réduire la demande intérieure d'énergie est le moyen le moins

Graphique 10. **Émissions de GES de certains secteurs : tendances passées et projections nationales**Mt d'équivalent CO<sub>2</sub>

Note : Les émissions de gaz à effet de serre exprimées en unités physiques (en tonnes, par exemple) sont converties en équivalent CO<sub>2</sub> en multipliant le nombre d'unités physiques des émissions d'un pays par le coefficient de conversion qu'est le potentiel de réchauffement global. Mt = million de tonnes. Le secteur manufacturier comprend la construction.

Source : Gouvernement tchèque, *Reporting of policies and measures under Article 3(2) of Decision 280/2004/EC*, mars 2011.  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531575>

coûteux de renforcer la sécurité énergétique et de réduire les émissions. Bien que le charbon soit extrait localement, les réserves diminuent et la production ne pourra pas durablement satisfaire la demande, en particulier à des fins de chauffage. Parallèlement, le remplacement de vieilles centrales au charbon inefficaces offre l'occasion de se tourner vers des sources d'énergie moins polluantes. En dehors du développement des énergies renouvelables, et compte tenu du potentiel limité qu'elles offrent, l'expansion de la capacité nucléaire est une importante option stratégique, impliquant des réglementations et des normes de sécurité strictes. Mais les coûts sur l'ensemble du cycle de vie des différents panachages de combustibles devraient être envisagés en tenant compte de toutes les externalités.

La transformation du système énergétique aurait aussi un impact positif sur la santé publique. L'utilisation de combustibles fossiles est non seulement l'une des premières sources d'émissions de GES, mais aussi la cause d'une pollution atmosphérique locale entraînant des problèmes comme le smog, les pluies acides et la pollution de l'air intérieur qui ont de sérieuses répercussions sur la santé humaine, les écosystèmes, les bâtiments et les cultures (Bollen *et al.*, 2009). Une part importante de la population tchèque vit dans des régions où la concentration de particules fines, qui provoquent des cancers des poumons et des maladies cardiaques, excède les valeurs prescrites par l'UE (AIE, 2010). S'agissant du secteur des transports, des externalités négatives locales prennent la forme de nuisances

sonores préjudiciables à la santé et d'accidents (Persson et Song, 2010). Ainsi, la réduction des émissions de GES présente d'importants avantages secondaires du point de vue de la santé publique.

### ***Les effets négatifs sur les plans économique et social peuvent être maîtrisés***

Le secteur manufacturier joue un rôle important dans l'économie et contribue largement à la croissance, aux exportations, à l'investissement et à l'emploi. En outre, comme son intensité énergétique est relativement forte, sa compétitivité est sensible aux hausses des prix de l'énergie – prix que la réduction des émissions fera augmenter (Syndicat tchèque de l'industrie et des transports, 2008). Le risque de fuites de carbone lié aux engagements européens en matière de réduction des émissions est donc l'un des grands sujets de préoccupation des autorités, même si certains facteurs atténuent le risque pour l'économie tchèque et si, d'après les modélisations de l'OCDE, les pertes de production des industries européennes à forte intensité énergétique dues à la réduction unilatérale des émissions de carbone dans l'UE ne dépasseront pas 1 % en 2020 (Burniaux et al., 2010). Pour limiter le plus possible ce risque, les autorités doivent privilégier les politiques visant à réduire la sensibilité aux prix de l'énergie grâce à une utilisation plus rationnelle de l'énergie et des matières premières. L'amélioration de l'efficacité est donc essentielle non seulement pour faire reculer les émissions et préserver la sécurité énergétique, mais aussi pour assurer la croissance et la compétitivité de l'économie tchèque, comme cela transparaît dans le *Programme national de réforme* de 2011. De même, il faut éviter que les objectifs de réduction des émissions ne fassent obstacle à l'élévation des niveaux de vie. Par exemple, l'augmentation des émissions liées au transport routier peut être le résultat d'une mobilité croissante et la consommation d'énergie des ménages peut s'expliquer par le nombre de plus en plus grand d'appareils électroménagers qu'ils utilisent. Il serait donc possible de favoriser une amélioration durable des niveaux de vie futurs en privilégiant des modes de transport moins polluants et des équipements plus économes en énergie.

### ***La tarification du carbone doit être la base d'un cadre d'action global***

Pour que le système énergétique devienne efficace par rapport à son coût et propice à la croissance, il faut un cadre d'action global, stable et cohérent reposant sur la tarification du carbone et offrant des incitations adéquates pour encourager les réductions d'émissions (de Serres et al., 2010). Une tarification du carbone fondée sur les mécanismes d'enchères du SCEQE et sur la taxation du carbone présenterait le grand avantage de générer des recettes supplémentaires. Il faudrait éviter d'affecter ces recettes à un usage particulier afin de laisser au gouvernement plus de latitude pour financer les mesures qui présentent un intérêt marginal maximum quel que soit le domaine. Toutes les dépenses publiques axées sur l'environnement devront faire l'objet d'évaluations *ex ante*, continues et *ex post* sur la base d'une même méthodologie.

### ***Il conviendrait de contrôler et d'évaluer attentivement l'attribution gratuite de permis dans le cadre du SCEQE***

La République tchèque fait partie des pays qui bénéficient d'une dérogation facultative et temporaire à la règle selon laquelle aucun quota ne sera attribué à titre gratuit à des centrales électriques à partir de 2013. Les autorités ont décidé de faire usage de cette dérogation en partant de l'hypothèse que la délivrance de permis gratuits est un mécanisme efficace et nécessaire pour favoriser la transformation du système

énergétique, en raison du volume considérable des investissements dans le secteur de la production d'énergie, de l'horizon très lointain de ceux-ci et de considérations de sécurité énergétique. L'attribution de quotas à titre gratuit se traduirait par des coûts importants pour l'État en raison du manque à gagner qui, selon les estimations des autorités nationales, s'élèverait à 1.9 milliard d'euros (soit près de 1.2 % du PIB en 2011) en valeur cumulée entre 2013 et 2045. Les autorités devraient donc contrôler et évaluer attentivement la mise en œuvre des programmes d'investissement. Afin d'éclairer les décisions qui seront prises à l'avenir, l'efficacité de la distribution gratuite de permis devrait être évaluée eu égard au fait que la majeure partie du secteur de la production d'énergie de la République tchèque, qui est très concentré, bénéficie d'une forte rentabilité et d'un bon accès aux marchés du crédit.

### ***La taxation du carbone doit être harmonisée***

Les droits d'accises en vigueur donnent implicitement lieu à un prix du carbone qui varie considérablement d'un combustible fossile à l'autre (tableau 4). La taxation des produits énergétiques obéit à des considérations qui ne se limitent pas aux externalités environnementales, notamment à des objectifs budgétaires qui amènent à taxer plus lourdement la consommation de produits moins sensibles aux prix, mais la disparité des droits d'accises a des effets pervers. En particulier, le gazole bénéficie d'un traitement favorable au regard de l'essence, comme dans plusieurs autres pays de l'UE (Egert, 2011). Malgré un prix nominal élevé, si l'on tient compte des externalités sans rapport avec les GES (pollution atmosphérique locale, bruit, congestion ou accidents, par exemple), le prix implicite du carbone est négatif dans le cas du gazole (et probablement aussi dans celui du gaz de pétrole liquéfié), même si l'ampleur des externalités est très incertaine (Persson et Song, 2010). Il serait donc peut-être justifié de relever la taxation du gazole.

Plusieurs allègements fiscaux introduisent des distorsions dans le régime de taxation de l'énergie et devraient être progressivement éliminés. Notamment, le gaz utilisé pour le chauffage des habitations est exonéré de droits d'accises, d'où un signal-prix malencontreux qui incite à abandonner le chauffage urbain, tout comme la très faible taxation du charbon incite à utiliser celui-ci pour le chauffage. Un relèvement des droits d'accises pourrait entraîner des situations de précarité sociale, mais le système d'aide sociale existant devrait permettre gérer ces situations. L'exonération générale de droits d'accises dont bénéficient actuellement les combustibles utilisés pour la production d'électricité avantage indûment les petites installations qui ne relèvent pas du SCEQE et devrait par conséquent être supprimée.

Il conviendrait de réaligner les droits d'accises afin d'uniformiser les prix du carbone, mais il faudrait aussi que le gouvernement soutienne la proposition récente de révision de la directive européenne sur la taxation de l'énergie qui fixerait des taux minimaux de taxation des combustibles en fonction de leur contenu énergétique et de leurs émissions de CO<sub>2</sub>. La révision proposée contribuera non seulement à améliorer la structure des incitations fiscales en République tchèque, mais aussi à réduire les risques que l'objectif d'émission global de l'UE pour les installations n'entrant pas dans le champ du SCEQE ferait peser sur la compétitivité.

Tableau 4. **Taxes implicites sur les sources d'énergie fossile, EUR par kg de CO<sub>2</sub>**

Essence	Gazole	GPL	Gaz naturel (ménages)	Gaz naturel (industrie)	Fioul léger	Charbon
Taxes implicites (EUR/[kg de CO <sub>2</sub> ])						
227	160	50	0	6	10	2
Taxes implicites si les coûts des externalités négatives locales sont pris en compte (EUR/[kg de CO <sub>2</sub> ])						
49	-62	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Note : Les coûts externes de la pollution atmosphérique locale sont basés sur CE Delft (2008, *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*), et les coûts externes de la pollution sonore, des accidents et de la congestion sont tirés de Persson et Song (2010).

Source : Bureau de réglementation de l'énergie et Agence internationale de l'énergie ; calculs effectués par l'OCDE d'après Egert (2011).

### **Rééquilibrage du soutien aux énergies renouvelables, amélioration des réseaux et intensification de la concurrence**

Le soutien apporté aux énergies renouvelables vise essentiellement à respecter l'objectif de l'UE concernant leur part dans les approvisionnements énergétiques, ce qui ne serait pas garanti par la tarification du carbone uniquement. En 2010, la part de l'électricité renouvelable dans la production brute totale d'électricité a atteint 8.4 %, soit un doublement par rapport à 2004. Cependant, un quart de cette augmentation est attribuable à l'essor du photovoltaïque, qui a été favorisé par des tarifs d'achat excessivement généreux et a absorbé un volume important de ressources qui auraient pu être consacrées à la promotion de sources d'énergie plus économiques, comme la biomasse, le biogaz et l'éolien (AIE, 2010). Ces incitations ont été supprimées. Bien qu'une plus grande souplesse soit nécessaire dans la fixation des tarifs d'achat de tous les types d'énergies renouvelables, il faudrait éviter les incertitudes en fixant des règles claires concernant l'évolution future de ces tarifs et des contraintes de volume. Un bon exemple est celui de l'Allemagne, dont le cadre stratégique permet d'adapter régulièrement les tarifs en fonction de l'évolution de la puissance renouvelable installée. Plus généralement, la structure des tarifs d'achat reflète le coût très élevé de la réduction des émissions de GES par le recours au photovoltaïque (tableau 5). Il conviendrait donc de rééquilibrer les mesures de soutien de façon à ne privilégier aucune technologie, en particulier en réduisant la dispersion des tarifs d'achat, de manière à uniformiser les coûts marginaux de la réduction des émissions et à promouvoir les technologies qui offrent le plus grand potentiel et dont le coût est le plus bas. Il faudrait par conséquent éviter de fixer des objectifs pour des technologies données. Le remplacement des tarifs d'achat par des certificats verts renouvelables pourrait être envisagé.

Des investissements dans une meilleure gestion du réseau, dans des centrales d'appoint à démarrage rapide et dans le stockage de l'énergie permettraient de décentraliser la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables (AIE, 2010). Des réseaux intelligents pourraient assurer une utilisation plus efficace de l'électricité et générer des économies d'énergie. Par exemple, des compteurs intelligents pourraient fournir aux abonnés des informations précises en temps réel sur les tarifs et la consommation, ce qui les inciterait à réduire la demande afin de faire baisser leurs factures d'électricité ou à changer de fournisseur pour bénéficier de tarifs plus intéressants. Par ailleurs, une intensification de la concurrence sur le marché de détail, laquelle est actuellement limitée, pourrait permettre à des sociétés de services énergétiques d'y prendre pied tout en favorisant l'innovation au niveau des consommateurs (Jamasb et Pollitt, 2008). Il convient donc de promouvoir activement la concurrence sur le marché de détail.

Tableau 5. **Tarifs d'achat et subventions implicites aux producteurs (2010)**

Solaire	Éolien	Biogaz	Biomasse	Géothermie	Hydraulique
Rapport des tarifs d'achat au prix moyen du marché de la production d'électricité					
10.5	1.9	3.2	3.1	3.9	2.6
Subventions directes aux producteurs <i>via</i> les tarifs d'achat (millions EUR)					
268.6	14.1	51.8	144.4	0.0	n.d.
Coût de la réduction des émissions (EUR/tonne d'équivalent CO <sub>2</sub> )					
436	42	102	96	132	36

Source : Bureau de réglementation de l'énergie et Power Exchange Central Europe ; calculs de l'OCDE d'après Egert (2011).

### Politiques en faveur de l'efficacité énergétique

Le *Plan d'action national sur l'efficacité énergétique 2008-16* prévoit un objectif non contraignant de 9 % d'économies d'énergie à atteindre en 2016 et plusieurs mesures ont été prises pour promouvoir l'efficacité énergétique. La République tchèque est l'un des pays de l'OCDE où l'intensité énergétique est la plus forte, et le potentiel d'économies d'énergie encore inexploité y est considérable. D'après une étude, la moitié environ d'une réduction potentielle économiquement rentable de 16 Mt des émissions de CO<sub>2</sub> par le biais d'économies d'énergie pourrait être réalisée dans les bâtiments, et un quart dans les transports et dans l'industrie (McKinsey et Company, 2008). L'étude de l'AIE intitulée *Implementing Energy Efficiency Policies* met en évidence plusieurs améliorations possibles du dispositif en place, notamment en ce qui concerne les bâtiments et le secteur des transports (AIE, 2009). Les pouvoirs publics doivent donc continuer d'accorder des aides pour la modernisation du parc de bâtiments existant, mais celles-ci devraient faire l'objet d'évaluations rigoureuses et régulières.

Des ressources considérables vont être nécessaires pour financer les mesures d'économie d'énergie et de réduction des émissions. L'utilisation des fonds structurels de l'UE pour promouvoir l'efficacité énergétique dans le contexte du prochain cadre financier de l'UE serait justifiée. Il faudrait recourir plus souvent à des crédits et garanties de crédit plutôt qu'à des aides directes pour soutenir des projets efficaces par rapport à leur coût, mais nécessitant d'importants investissements initiaux. Bien qu'il soit envisagé de faire du Fonds d'État pour l'environnement une banque à vocation environnementale, il serait sans doute préférable de développer sa coopération avec la Banque tchéco-moravienne de développement et de garantie de manière à bénéficier des compétences et de l'expérience de celle-ci. Il conviendrait de mieux coordonner divers programmes de soutien, notamment le programme d'investissements verts et PANEL, et de définir précisément le rôle et les compétences de différents organismes publics. Au minimum, il faudrait utiliser des méthodes normalisées pour examiner et évaluer l'efficacité de l'administration des programmes de subventions orientés vers des objectifs similaires (Cour des comptes, 2011).

Un nombre croissant d'entreprises de différents pays perçoivent aujourd'hui les défis environnementaux non pas comme des obstacles à la croissance économique, mais comme de nouvelles occasions d'accroître leur compétitivité (OCDE, 2011c). L'instauration d'un nouveau cadre juridique destiné à encourager le recours à des contrats de performance énergétique (CPE – formule applicable à un grand nombre de services énergétiques, notamment la conception, la réalisation et la maintenance de dispositifs permettant d'économiser l'énergie, sur la base d'une analyse approfondie du système énergétique du client) et à des sociétés de services énergétiques spécialisées serait

particulièrement utile pour diffuser les meilleures pratiques faisant appel à des instruments économiques dans le domaine de l'efficacité énergétique. Le gouvernement entend promouvoir les CPE et le recours à des sociétés de services énergétiques parmi les petites et moyennes entreprises dans le cadre de la *Stratégie pour la compétitivité*. Le manque de précision de la législation et de la réglementation, de même que les effets pervers des incitations visant les gestionnaires du secteur public, constituent des obstacles majeurs à la conclusion de CPE dans ce secteur (SEVEN, 2011). Le gouvernement travaille à un projet de loi visant à faciliter le recours à des sociétés de services énergétiques dans le secteur public, ce qui va dans la bonne direction.

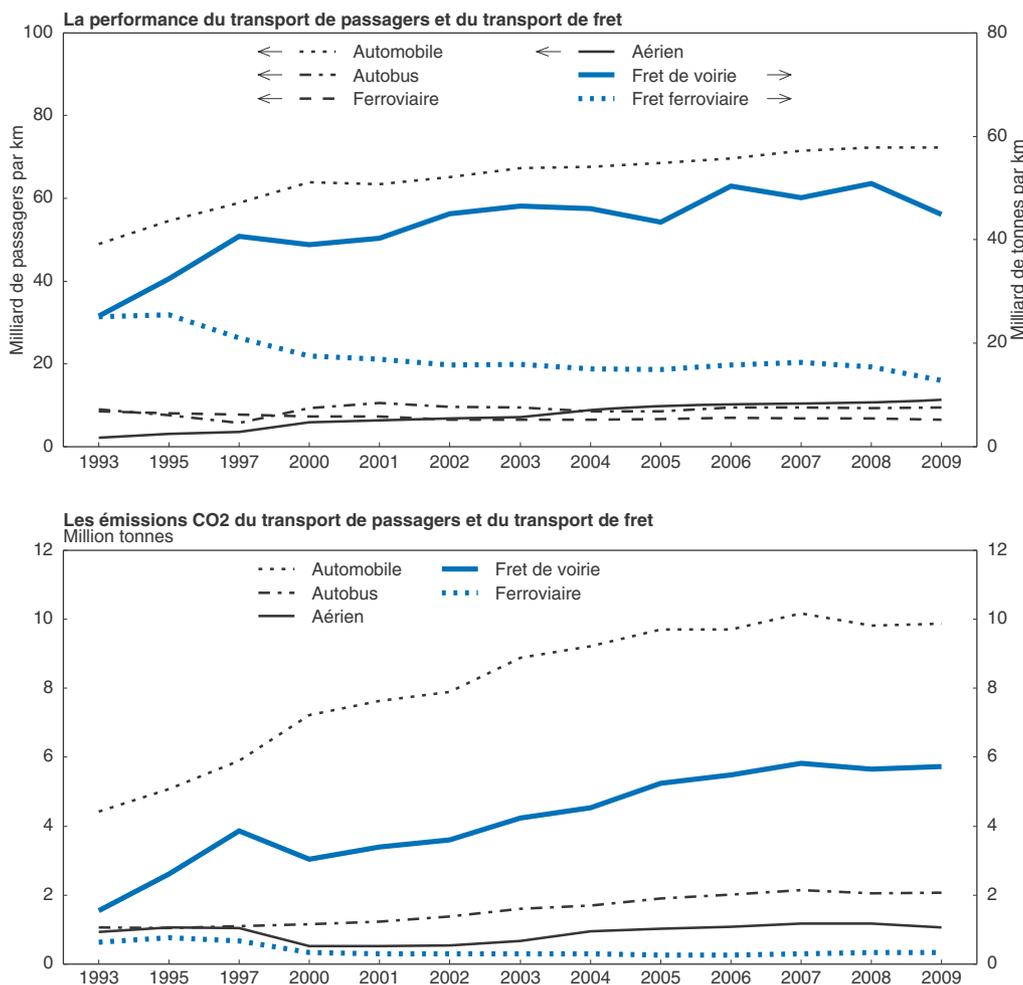
Les fournisseurs d'énergie pourraient aussi jouer un rôle plus actif en faveur des économies d'énergie. Les projets pilotes utilisant des compteurs et réseaux intelligents, lancés par ČEZ dans la ville de Vrchlav, sont un premier pas (CENIA, 2010), mais l'entreprise devrait être encouragée à utiliser sa capacité pour offrir plus largement des services en vue de favoriser les économies d'énergie. De fait, il y aurait lieu d'envisager l'utilisation de certificats d'économie d'énergie. Avec ce système, les fournisseurs d'énergie seraient tenus de prendre des mesures pour faire en sorte que les utilisateurs finals économisent un pourcentage prédéfini de leur consommation annuelle d'énergie. Comme ces certificats seraient négociables, les fournisseurs pourraient réaliser eux-mêmes des économies ou acheter des certificats, ce qui encouragerait le développement de sociétés de services énergétiques tout en faisant baisser le coût effectif des mesures d'économie d'énergie (AIE, 2011).

### ***Il sera difficile d'éviter une augmentation des émissions dans les transports***

La taxation du carbone devrait constituer la principale incitation en faveur de la réduction des émissions, mais d'autres mesures doivent être prises dans le secteur des transports, dont la contribution aux émissions totales est passée de 6 % en 1990 à 15 % en 2008, tandis que sa part dans la consommation finale totale d'énergie montait de 7 % à 22 %. Cette augmentation tendancielle tient principalement à l'expansion rapide du trafic automobile et des transports routiers (graphique 11).

Afin de limiter l'augmentation des émissions sans nuire à la mobilité des citoyens et au transport de marchandises, indispensables à la croissance économique, il importe de veiller à une plus grande cohérence entre les programmes d'investissement dans les infrastructures de transport et les objectifs de développement écologiquement viable des transports, notamment en renforçant les études d'impact sur l'environnement. Lorsque des décisions d'investissement dans les transports doivent être prises, il convient de donner un poids suffisant à leur contribution potentielle à l'amélioration du réseau de transport tout entier. Une plus grande ouverture du secteur ferroviaire à la concurrence, notamment pour le transport de marchandises, pourrait faire baisser les prix et favoriser une amélioration de la qualité des services, rendant ainsi le transport ferroviaire plus attractif. Pour réguler la circulation dans les zones urbaines, il faudrait recourir à des restrictions de la circulation en centre-ville et au stationnement payant, tout en encourageant l'utilisation des transports publics pour les déplacements journaliers. Il conviendrait également de développer l'infrastructure pour l'utilisation du vélo et d'instituer une redevance de congestion à Prague et, le cas échéant, dans d'autres agglomérations. Une meilleure intégration des transports publics urbains et suburbains, en particulier grâce à des tarifs uniformes, permettrait d'améliorer l'efficacité et l'attrait des transports publics. Elle nécessiterait une coordination plus étroite entre les autorités

Graphique 11. La croissance du transport routier et des émissions est rapide



Source : Transport Centre, *Study on transport trends from environmental viewpoints in the Czech Republic 2009*, Brno, août 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531594>

nationales, responsables du transport ferroviaire, et les communes, responsables des autobus et autres moyens de transport publics. Il conviendrait de lever les obstacles qui empêchent des entreprises privées de créer elles-mêmes des réseaux de transport pour leurs salariés.

Le parc automobile tchèque est ancien et sa modernisation relativement lente. La République tchèque est l'un des deux seuls pays de l'UE où les émissions moyennes des automobiles récemment immatriculées ont été plus élevées en 2008 qu'en 2004 (Commission européenne, 2009). Elle continue d'importer un grand nombre d'automobiles d'occasion assez polluantes, malgré les droits d'importation qui frappent les voitures d'occasion et les frais d'immatriculation. Par conséquent, pour mieux maîtriser les émissions des véhicules anciens et encourager le renouvellement du parc d'automobiles, de camions et d'autobus, il faudrait renforcer les mesures de contrôle et d'entretien obligatoires pour compléter l'incitation économique que constitue l'augmentation de la taxation du carbone.

### Encadré 3. Résumé des principales recommandations concernant l'efficacité du système énergétique

#### Disposer d'un cadre d'action global, cohérent et stable

- Veiller à la totale cohérence des différents documents relatifs aux politiques stratégiques de manière à stabiliser les anticipations du secteur privé quant aux orientations futures. Réaliser des évaluations complètes et normalisées *ex ante*, en cours et *ex post* de tous les instruments d'action.

#### Fournir des incitations appropriées en faveur de la réduction des émissions et tirer des recettes du SCEQE et de la tarification du carbone

- Soutenir la mise en œuvre de la taxation du carbone au niveau de l'UE. Réaligner les taux des droits d'accises sur tous les produits et sources d'énergie fossile, en fonction de leur contenu en carbone et d'autres externalités environnementales, notamment en relevant le niveau relatif de taxation du gazole. Mettre fin à plusieurs allègements des droits d'accises sur la consommation de carburants ou de combustibles. Suivre et évaluer l'efficacité des attributions gratuites de quotas d'échange d'émissions pour éclairer les décisions futures.

#### Rationaliser les politiques sectorielles

- Mettre à profit la mise hors service normale en fin de vie utile des centrales électriques et des installations de production de chaleur fonctionnant au charbon pour préparer une transition stratégique vers des sources et technologies à faible émission. Rééquilibrer le soutien en faveur des énergies renouvelables afin de promouvoir les sources les moins coûteuses de manière technologiquement neutre. Renforcer la concurrence dans le secteur de l'énergie et encourager les innovations destinées à réduire les émissions, notamment celles qui concernent les réseaux et compteurs intelligents.
- Continuer d'investir dans l'amélioration de l'efficacité énergétique. Utiliser des bonifications d'intérêts au lieu des subventions à l'investissement pour les projets qui nécessitent d'importants investissements pendant la phase initiale même s'ils présentent globalement un bon rapport coût-efficacité. Renforcer le rôle des fournisseurs d'énergie dans la promotion des économies d'énergie. Favoriser le recours à des contrats de performance énergétique et la création de sociétés de services énergétiques.
- Assurer une plus grande cohérence entre les programmes d'investissement dans les infrastructures de transport et les objectifs de développement écologiquement viable des transports. Améliorer la coordination institutionnelle des projets de transport et d'aménagement du territoire entre l'État, les régions et les communes. Développer davantage la gestion de la circulation dans les zones urbaines, y compris en recourant à des restrictions de la circulation en centre-ville, au stationnement payant et à des incitations en faveur de l'utilisation des transports publics pour les déplacements quotidiens. Renforcer les obligations en matière de contrôle et d'entretien des véhicules afin de mieux maîtriser les émissions des véhicules anciens et de stimuler le renouvellement des automobiles, des camions et des autobus.

#### Notes

1. Entre 1900 et 1950, le revenu par habitant du territoire qui constitue désormais la République tchèque était, selon des estimations, supérieur de 20 % à celui des régions voisines, qui forment aujourd'hui l'Autriche, alors que la République tchèque accuse actuellement, par rapport à l'Autriche, un retard représentant environ 40 % du PIB par habitant moyen de l'EU27 à parité de pouvoir d'achat.

2. La Commission européenne met actuellement à jour ses prévisions à long terme concernant les régimes de retraite des États membres. Les estimations, tenant compte des nouveaux changements introduits dans les législations, seront disponibles durant le premier semestre 2012.

### **Bibliographie**

- Alt, J. et D. Lassen (2006), « Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD countries », *European Economic Review*, 50:6, août.
- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Choix possibles pour la conception des règles de politique budgétaire », *Documents de travail*, OCDE, Paris.
- Atkinson, P. et P. van den Noord (2001), « Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and A Framework for Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 285, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2007), « Czech Republic: Pilot Diagnostic Review of Governance of the Private Pension Fund Sector », Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque nationale tchèque, ministère des Finances (2010), *Outcomes of financial literacy Survey*.
- Beck, K., M. Trotmann et P. Zweifel (2010), « Risk Adjustment in Health Insurance and its Long-term Effectiveness », *Journal of Health Economics*, 29, pp. 489-498.
- Boyle, R. (2009), « Performance Reporting: Insights from International Practice », *Managing for Performance and Results Series*, Institute of Public Administration, Irlande.
- Bryndova, L. et al. (2009), *Czech Republic – Health System Review*, *Health Systems in Transition*, OMS, Genève.
- Chalupka, R. (2009), « Improving Risk-Adjustment in the Czech republic », *IES Working Papers 2/2009*, Charles University, Prague.
- Commission européenne (2009), *Sustainability Report*, DG Affaires économiques et financières, Bruxelles.
- Conseil économique national du gouvernement (2010), *Pension reform*, Bureau du gouvernement, Prague.
- Conseil économique national du gouvernement (2011a), *Fiscal rule*, Bureau du gouvernement, Prague.
- Conseil économique national du gouvernement (2011b), *Fighting the corruption*, Bureau du gouvernement, Prague.
- Conseil économique national du gouvernement (2011c), *Proposals for reforming healthcare*, Bureau du gouvernement, Prague.
- DeBrun, X., D. Hauner et M.S. Kumar (2009), « Independent Fiscal Agencies », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23.
- Dourgnon, P. et M. Naiditch (2009), « The preferred doctor scheme: A political reading of a French experiment of gate-keeping », *Document de travail de l'IRDES*, n° 22, Paris.
- FMI (Fonds monétaire international) (2007), *Manuel sur la transparence des finances publiques*, FMI, Washington, DC.
- Frank, R.G. et K. Lamiraud (2009), « Choice, price competition and complexity in markets for health insurance », *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 71, n° 2, août 2009.
- Gay, J.G. et al. (2011), « Mortality Amenable to Health Care in 31 OECD Countries: Estimates and Methodological Issues », *Document de travail sur la santé* n° 55, OCDE, Paris.
- Guichard, S. et al. (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 553, OCDE, Paris.
- Hagemann R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 829, OCDE, Paris.
- von Hagen (2005), « Political economy of Fiscal Institutions », *Oxford Handbook on Political Economy*, Oxford University Press.
- von Hagen, J. et I. Harden (1994), « National Budgets Processes and Fiscal Performance », *European Economy: Reports and Studies*, 3.

- Jareš, M. (2010), « Tax reliefs in the Czech Republic », *Working Papers of the Ministry of Finance*, n° 2/2010 (en tchèque avec résumé en anglais).
- Joumard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 769, OCDE, Paris.
- Kopits, G. (2011), « Reconciling fiscal discipline with fiscal sovereignty », document présenté lors d'un atelier de la Banque d'Italie sur les finances publiques, organisé à Pérouse, du 31 mars au 2 avril 2011.
- Martinez, C. et C. Sahm (2005), « Knowledge and Retirement Savings with Personal Accounts in Chile », document non publié.
- Ministère de la Santé (2011), « Analysis of long-term care », document interne, ministère de la Santé, Prague.
- Ministère des Finances (2004), *Convergence Program*, ministère des Finances, Prague.
- Ministère des Finances (2007), *Convergence Program*, ministère des Finances, Prague.
- Ministère des Finances (2007), *Fiscal Outlook*, ministère des Finances, Prague.
- Ministère des Finances (2008), *Fiscal Outlook*, ministère des Finances, Prague.
- Ministère des Finances (2011), *Convergence Program*, ministère des Finances, Prague.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Corporate governance of state owned enterprises, A survey of OECD countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *OECD Journal on Budgeting*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Optimiser les dépenses de santé, Études de l'OCDE sur les politiques de santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Améliorer l'efficacité du secteur de la santé, Études de l'OCDE sur les politiques de santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), « Fiscal consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Panorama des administrations publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), « The size and composition of the SOE sector in OECD countries », *OECD Corporate Governance Working Papers*, n° 5, [www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp](http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp), [www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp](http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp), OCDE, Paris.
- OCDE (2011f), *Transparence et responsabilité : Guide pour l'État actionnaire*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011g), *Panorama des pensions*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011h), *Policy options to strengthen retirement income and adequacy in DC plans*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011i), *Besoin d'aide ? – La prestation de services et le financement de la dépendance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011j), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011k), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.
- Palguta, J. (2009), *Velké infrastrukturní zakázky a dopravní politika ČR, problémy a návrhy řešení*, Conseil économique national du gouvernement, consultable à l'adresse suivante : [www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/velke-infrastrukturni-zakazky-a-dopravni-politika-cr-77348/](http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/velke-infrastrukturni-zakazky-a-dopravni-politika-cr-77348/).
- Paris, V., M. Devaux et L. Wei (2010), « Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries », *Documents de travail sur la santé*, n° 50, OCDE, Paris.

- Pavel, J. (2009), *Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České Republice*, Transparency International, Prague.
- Pearson, M. (2011), *Five myths about health policies*, polycopié, Paris.
- Price, R. (2010), « Political Economy of Fiscal Consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 776, OCDE, Paris.
- Rosenau, P. V. et C.J. Lako (2006), « An experiment with regulated competition and individual mandates for universal health care: The new Dutch health insurance system », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 33, n° 6, décembre 2008.
- Sutherland, D., R. Price et I. Jourard (2005), « Sub-central government fiscal rules », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 41/2005, OCDE, Paris.
- Transparency International (2006), *Transparent state budget*, Transparency International, Prague.

## ANNEXE A1

*Progrès accomplis en matière de réformes structurelles*

Ce tableau dresse le bilan des mesures prises à la suite des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les recommandations nouvelles formulées dans le cadre de la présente *Étude* figurent dans les chapitres correspondants.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<b>Faire en sorte que la fiscalité engendre moins de distorsions</b>	
Transférer la charge fiscale des impôts directs vers les impôts indirects, à savoir des impôts sur les revenus du travail et du capital vers les impôts sur la consommation, les externalités environnementales et les biens immobiliers.	Approbation par la chambre basse du parlement de l'unification des taux de TVA en deux étapes, les deux taux actuels étant remplacés par un taux uniforme de 17.5 % à partir de 2013 (contre un taux de base de 20 % et un taux réduit de 10 % actuellement ; le taux réduit sera porté à 14 % en 2012). Approbation par le gouvernement et soumission au parlement de l'abandon du système de « revenu superbrut », entraînant une augmentation du taux global de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) mais sans effet budgétaire important.
Harmoniser et simplifier les définitions et les assiettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale. Réduire le nombre de dépenses fiscales. Instaurer une seule déclaration pour l'ensemble des prélèvements sur le travail.	Simplification en cours de différentes assiettes de prélèvement. Soumission au parlement d'un projet de loi mettant fin à certaines dépenses fiscales à partir de 2013.
Réduire les disparités de régime fiscal entre les salariés et les travailleurs indépendants.	Soumission au parlement d'une proposition visant à élargir l'assiette et abaisser les taux des cotisations de sécurité sociale et d'assurance maladie, qui réduirait davantage les cotisations des travailleurs indépendants.
Réduire les disparités de traitement fiscal entre les différentes sources de financement des investissements dans le cadre de l'impôt sur les sociétés et de la taxation des dividendes, au minimum en durcissant les règles concernant la capitalisation. Renforcer la neutralité de l'impôt sur les sociétés à l'égard de l'investissement dans les différents types d'actifs en révisant les barèmes d'amortissement et les avantages ciblés en faveur de certains investissements.	Approbation par le gouvernement et soumission au parlement d'une proposition d'exonération des dividendes.
Accroître le produit de l'impôt foncier en augmentant les taux d'imposition et en prenant en compte les prix effectifs du marché pour déterminer l'assiette.	Aucune mesure prise.
<b>Améliorer le fonctionnement du marché du travail</b>	
Modifier le Code du travail de façon que le délai de préavis et les indemnités de licenciement soient fonction de l'ancienneté. Assouplir les dispositions concernant les contrats à durée déterminée et les autres formes de travail atypiques.	Examen par le parlement d'une proposition de réforme concernant les indemnités de licenciement et les contrats à durée déterminée et autres formes de travail atypiques.
Éliminer progressivement les avantages fiscaux très généreux accordés aux propriétaires-occupants et libéraliser complètement le marché locatif afin d'encourager la mobilité géographique.	Libéralisation complète des loyers depuis 2010, sauf dans les plus grandes villes, où elle n'interviendra qu'en 2013.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Faciliter l'obtention du statut de résident permanent et l'acquisition de la nationalité, afin de promouvoir une immigration économiquement avantageuse. Réduire ou éliminer les pics dans les taux effectifs d'imposition marginaux en lissant la diminution de certaines prestations, en particulier de l'allocation chômage et de l'allocation de subsistance, et en veillant à ce que le crédit d'impôt pour conjoint à charge diminue progressivement à mesure que le revenu augmente.	La portée du système de cartes destiné à attirer les immigrants qualifiés a été étendue et les conditions en ont été assouplies à partir de 2011. Soumission au gouvernement d'une proposition législative portant modification, à compter de janvier 2012, du calcul de l'allocation de subsistance afin de stimuler la recherche d'emploi et l'exercice d'une activité. Réduction prévue des cotisations patronales d'assurance sociale pour les emplois à temps partiel occupés par des travailleurs handicapés et les parents s'occupant de leurs enfants de moins de 6 ans.
<b>Accroître le taux d'activité des femmes</b>	
Ramener la durée totale d'un congé maternité cumulé avec un congé parental à deux ans, ou moins.	Aucune mesure prise, mais modification prévue des conditions de versement des prestations pour permettre plus de souplesse et améliorer les incitations au travail.
Donner davantage de possibilités aux pères de prendre un congé pour s'occuper de leurs enfants.	Les pères peuvent au même titre que les mères prendre un congé pour s'occuper de leurs enfants et bénéficier d'allocations d'assurance maladie lorsque leurs enfants sont malades.
Encourager différentes formes de services de garde des enfants.	Soumission prévue en 2011 au gouvernement et au parlement d'une nouvelle loi instaurant de nouvelles formes de services de garde des enfants et développant les services existants.
Procéder à un réexamen complet des prestations sociales dans le cas des familles ayant des enfants à charge dans le but d'atténuer la contre-incitation à la bi-activité au sein des couples.	Aucune mesure prise, mais modification prévue des conditions de versement des prestations pour permettre plus de souplesse et améliorer les incitations au travail.
<b>Faciliter l'entrée et la sortie des entreprises</b>	
Abaisser le capital minimum requis pour constituer une société.	Approbation par le gouvernement et soumission au parlement d'un nouveau projet de loi ramenant de 200 000 CZK à 1 CZK le capital minimum requis pour constituer une société à responsabilité limitée.
Accélérer les actions en justice et en réduire le coût, notamment en ce qui concerne l'exécution des contrats et les faillites.	Aucune mesure prise.
Adopter et mettre en œuvre des réformes législatives destinées à alléger les formalités administratives.	Modification de la loi sur la comptabilité et de la loi sur le Code des impôts dans le sens d'un allègement des formalités administratives à partir de 2011. Entrée en vigueur en 2010 de nouvelles lois destinées à améliorer l'environnement des entreprises.
<b>Renforcer la concurrence</b>	
Renforcer l'accès des tiers au réseau de distribution du gaz naturel, adopter un système réglementé d'accès des tiers pour le stockage du gaz. Envisager de poursuivre la séparation des activités de l'entreprise dominante le marché du gaz.	Achèvement de la libéralisation du marché du gaz par la séparation des activités de transport et de production de gaz dans le cadre du « paquet énergie » de l'UE, ainsi que par la dissociation des activités de stockage du gaz des autres activités de l'entreprise dominante.
Accroître les efforts visant à promouvoir la concurrence sur les marchés de l'électricité et des télécommunications. Renforcer le rôle de l'autorité de la concurrence à l'égard des ententes, des pratiques abusives et d'autres sources de pouvoir de marché dans ces secteurs, notamment sur le segment très dynamique du haut débit.	Aucune mesure prise, mais l'autorité de la concurrence a ouvert une enquête pour abus de position dominante sur le segment du haut débit. Les dispositions du troisième paquet énergie relatives à l'électricité ont été mises en œuvre dans l'attente de l'approbation définitive de la modification de la loi sur l'énergie par le parlement.
Abroger la loi sur l'abus de pouvoir de marché dans la vente de produits agricoles et alimentaires.	Abrogation de la loi prévue en 2011.
Encourager l'entrée de nouveaux acteurs dans les activités de services en mettant à profit l'application de la directive de l'UE sur les services.	Adoption de la loi sur la libre circulation des services portant application de la directive de l'UE sur les services.
<b>Améliorer la qualité de la réglementation</b>	
Renforcer le mécanisme de filtrage des analyses d'impact de la réglementation (AIR) lors de l'examen des projets de loi, idéalement en créant une unité chargée de la réforme qui soit proche du cœur de l'administration nationale.	Transfert de la responsabilité des AIR au cabinet du vice-Premier ministre.
Créer un mécanisme efficace pour analyser en profondeur l'impact des amendements parlementaires lors de l'examen des textes législatifs.	Des dispositions législatives allant dans ce sens sont à l'étude.
Adopter et mettre en œuvre le projet de méthodologie pour les consultations publiques dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation.	Aucune mesure prise.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<b>Lutter contre la corruption</b>	
Rendre les procédures de passation des marchés publics plus transparentes et plus concurrentielle, notamment en permettant aux soumissionnaires de contester rapidement, efficacement et équitablement des décisions d'adjudication douteuses.	Projet de refonte de la législation relative aux marchés publics. Adoption par divers ministères opérationnels de nouvelles mesures anticorruption.
Instituer la responsabilité des personnes morales, renforcer la protection des donneurs d'alerte et les mesures de mise en conformité des entreprises conformément à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.	Approbation par le gouvernement et soumission au parlement de nouvelles dispositions concernant la responsabilité pénale des personnes morales dans les cas de corruption d'agents publics étrangers, en vue de leur entrée en vigueur en janvier 2012.
<b>Renforcer l'offre de services d'administration électronique</b>	
Enrichir l'offre de services proposés par le réseau <i>Czech Points</i> et multiplier les moyens d'accès.	Projet d'extension du réseau <i>Czech Points</i> à des entités privées (banques) et développement d'autres fonctionnalités, comme des points de contact en ligne.
Soutenir le développement des services d'administration électronique à l'échelon régional et local et faciliter la coopération entre les communes en vue de générer des économies d'échelle.	Le développement des services d'administration électronique à l'échelon local est facilité par des « pôles technologiques régionaux » dans le cadre des centres régionaux « eGON », qui assurent des formations à l'échelon régional et local.
Tirer pleinement profit du potentiel des « boîtes de données » et des « registres clés » pour le renforcement de la coordination entre les organes publics, l'évaluation de leurs performances et l'identification des domaines où des mesures de réduction des coûts ou des changements de pratiques s'imposent.	Projets de portails d'administration électronique et de simplification des formulaires en ligne. Report de 2 ans, à 2012, du lancement du système de « registres clés ».
<b>Réformer l'enseignement</b>	
Instaurer des droits de scolarité dans l'enseignement supérieur en proposant parallèlement des prêts étudiants garantis par les pouvoirs publics.	Aucune mesure prise. Des droits de scolarité ne seront instaurés qu'après l'élaboration d'un système de soutien financier en faveur des étudiants (bourses et prêts), mais pas avant 2015.
Éviter l'élitisme dans l'enseignement secondaire, y compris en supprimant progressivement l'orientation à l'âge de 11 ans, et développer l'évaluation comparative des élèves et des établissements.	Un examen unique de fin d'études secondaires a été organisé pour la première fois en 2011, mais il a connu des problèmes et doit faire l'objet de nouvelles améliorations. Cette année, le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports testera les compétences pratiques des élèves âgés de 11 à 15 ans, notamment en mathématiques, en tchèque et en anglais. Au début de l'année prochaine, un exercice pilote d'évaluation comparative aura lieu, puis un test préliminaire. Aucune mesure importante n'a été prise pour donner suite aux autres recommandations.
Promouvoir la formation tout au long de la vie par un meilleur accès aux cours pour adultes du niveau de l'enseignement secondaire et supérieur et par une démarche plus systématique pour les mécanismes de financement, l'assurance qualité, l'information et l'orientation.	Mise en place de nouveaux programmes d'enseignement général et de formation pour adultes dans le cadre des dispositions prises face à la détérioration du marché du travail en 2009.
<b>Réformer le système de retraite</b>	Réformes importantes prévues – voir chapitre 1 pour plus de détails.
<b>Réformer les soins de santé</b>	Réformes importantes prévues – voir chapitre 1 pour plus de détails.
<b>Renforcer le cadre budgétaire</b>	Réformes importantes prévues – voir chapitre 1 pour plus de détails.

## ANNEXE A2

# *La stratégie de la République tchèque pour la compétitivité : retrouver une place de premier plan, 2012-20*

### **Principaux éléments**

#### **Institutions**

##### ***Des institutions publiques efficaces et non corrompues offrant des services de qualité aux citoyens et aux chefs d'entreprise***

- Professionnalisation des services fournis par le secteur public.
- Gestion examinée « à la loupe » (transparence de la gestion des biens de l'État, budgets en ligne).
- Facilitation de l'accès des citoyens et chefs d'entreprise aux services fournis par le secteur public grâce à l'informatique.
- Renforcement de l'évaluation de l'impact de la réglementation et des risques de corruption, notamment vis-à-vis de la législation européenne, et amélioration de l'accès des citoyens aux textes de loi – e-Sbírka (recueil électronique des lois).
- Procédures d'arbitrage électronique et autres moyens d'accélérer l'application des lois.

#### **Infrastructure**

##### ***La compétitivité du pays s'accroît parallèlement à la qualité de son infrastructure***

- Développement coordonné et efficient de tous les modes de transport – routier, ferroviaire, fluvial et aérien – et mise en place de liaisons avec les réseaux européens.
- Renforcement de la compétitivité du transport ferroviaire par rapport au transport routier, ainsi qu'au transport ferroviaire dans les pays voisins.
- Développement de systèmes logistiques (VLC, optimisation des processus de distribution).
- Système de gestion de la qualité pour la maintenance et la reconstruction de voies de transport et normes exigeantes dans les transports.
- Création d'une politique énergétique de l'État.
- Amélioration de l'accès aux services internet à haut débit.

## Macroéconomie

### ***Une économie reposant sur des bases solides mais flexibles***

- Loi sur la discipline budgétaire.
- Règles budgétaires chiffrées.
- Trésor.
- Prélèvements – point de collecte unique.
- Réduction de l'imposition du travail et augmentation de la taxation de la consommation.
- Réduction des exonérations non nécessaires.
- Création d'un plancher d'imposition.
- Système d'alerte rapide.

## Soins de santé

### ***Un système de santé financièrement viable au niveau européen***

- Rationalisation des achats d'équipements médicaux et de produits pharmaceutiques (achats en volume par voie d'enchères électroniques, accès aux médicaments génériques, prescriptions centralisées).
- Simplification du financement (transition vers le préfinancement, coordination des soins entre prestataires, partage des dossiers médicaux).
- Concurrence effective entre assureurs.
- Restructuration des soins hospitaliers (réduction du nombre de lits de soins aigus, et augmentation du nombre de lits de soins de suite et de soins de longue durée).
- Définition plus précise des conditions de prestation normales/améliorées.
- Mesures de prévention, incitations à la prévention.

## Éducation

### ***L'éducation comme facteur de développement économique et social futur. Le rôle de l'enseignement dans la préparation à la vie dans un contexte de changement dynamique***

- Amélioration de la qualité des écoles maternelles et de l'accès à celles-ci.
- Meilleure adéquation de l'apprentissage et du premier cycle de l'enseignement professionnel aux besoins des employeurs, et plus grand rôle de ceux-ci dans la formation professionnelle.
- Amélioration de la qualité des établissements scolaires (normalisation, évaluation, évolution du rôle de l'inspection académique).
- Modification du système de validation et du système d'évaluation de la recherche-développement universitaire.
- Augmentation de la proportion d'étudiants du premier cycle, en particulier dans des filières professionnelles, et réduction de la proportion d'étudiants inscrits en master.
- Droits d'inscription accompagnés d'un système de prêts universels remboursables sous conditions.
- Système d'information du public sur l'enseignement supérieur.
- Amélioration de la compréhension de l'écrit, des connaissances mathématiques et financières et des compétences personnelles.

## Marché du travail

### **Un marché du travail flexible pour faciliter une utilisation efficiente des ressources humaines**

- Augmentation sensible de l'emploi des personnes de plus de 55 ans.
- Unification des activités des pouvoirs publics et simplification de leur rôle administratif (unification des prestations).
- Développement de l'emploi des femmes ayant de jeunes enfants (éducation préscolaire).
- Amélioration sensible de l'accès des étrangers très qualifiés (modification en profondeur de la politique à l'égard des étrangers).
- Augmentation de l'offre d'emplois à temps partiel.
- Soutien au logement locatif.
- Incitation des travailleurs les moins productifs à prendre un emploi, afin de réduire le travail non déclaré.

## Marchés de capitaux

### **Un secteur financier propice à la compétitivité de l'économie tchèque**

- Mise en place de « fonds d'amorçage » pour la création de nouvelles entreprises dynamiques (rôle déterminant de la Banque tchéco-moravienne de développement et de garantie).
- Prévisibilité des principales mesures et viabilité des réformes adoptées.
- Vérification du bon fonctionnement du cadre législatif et réglementaire en place, et du fait qu'aucun obstacle injustifié n'entrave l'accès au marché.

## Environnement des entreprises

### **Un environnement et des services favorables aux entreprises et au commerce**

- Informations uniformes concernant les effets de la réglementation sur les entreprises.
- Audit environnemental.
- Capital minimum exigé, plus grande responsabilité des organes statutaires.
- Développement du portail BusinessInfo.cz.
- Modification de la loi sur les incitations à l'investissement.
- Services aux entreprises innovantes.
- Guichets uniques – points de contact uniques pour l'accès à l'Union européenne (UE).
- Possibilité de calculer la base d'imposition d'après les déclarations effectuées suivant les normes internationales d'information financière (IFRS).

## Innovation

### **L'innovation comme source de prospérité future pour la République tchèque**

- Identification des principaux domaines technologiques dans une optique prospective, priorité au soutien à la recherche-développement (R-D) et à l'innovation.
- Réforme institutionnelle du système d'innovation : définition précise des rôles et autorité centrale puissante.

- Modification de l'évaluation des institutions et programmes de R-D en vue de leur financement : soutien à l'excellence.
- Optimisation et développement des services de soutien aux infrastructures pour le transfert de technologie.

## Stratégie de promotion des exportations

### **Le développement et la diversification des exportations en tant que facteur de croissance économique**

- Mise en place d'une stratégie de promotion des exportations pour la période 2012-20, en relation étroite avec la Stratégie pour la compétitivité.
- Recherche de conditions plus favorables pour les échanges internationaux.
- Représentation de la République tchèque à l'étranger dans l'optique de ses intérêts économiques.
- Coordination des organismes et partage d'information dans les activités de promotion des exportations (CCI, syndicats sectoriels, ministère de l'Industrie et du Commerce et MFA, ČEB, Banque tchéco-moravienne de développement et de garantie et banques commerciales, EGAP).
- Services publics modernes (études de marché, veille économique et commerciale, suivi des tendances).
- Facilitation de l'octroi de visas à des fins commerciales.

## Stratégie de cohésion

### **Une stratégie pour la compétitivité et une stratégie de cohésion qui vont dans le même sens**

- Concentrer la politique de cohésion sur la qualité de l'environnement des entreprises, l'achèvement des projets d'infrastructure, le marché du travail et le système éducatif.
- Réduction prononcée du nombre de programmes opérationnels et de domaines prioritaires.
- Simplification marquée de la structure d'application.
- Déblocage simultané de fonds provenant de multiples programmes opérationnels.
- Renforcement du rôle des organismes intermédiaires, augmentation du taux d'activité des bénéficiaires.
- Augmentation de l'importance des instruments de financement autres que les subventions, accent mis sur la rentabilité.
- Recours à des programmes impliquant directement la collectivité.



## Chapitre 1

# Améliorer l'efficacité des dépenses publiques

La situation des finances publiques tchèques est globalement saine et la politique budgétaire est prudente. Cependant, le cadre budgétaire n'a pas permis de contenir les dépenses durant la phase ascendante du cycle et il pourrait être renforcé par la mise en place d'un mécanisme indépendant de surveillance des finances publiques. La politique budgétaire gagnerait à avoir un point d'ancrage sous la forme d'un objectif d'endettement explicite, assorti de plafonds de dépenses et d'objectifs de déficit.

L'effort d'assainissement budgétaire en cours, les pressions sur les dépenses et une charge fiscale moyenne déjà relativement lourde sont autant de facteurs qui nécessitent une amélioration de l'efficacité du secteur public. Il est possible d'améliorer la gestion des dépenses publiques, principalement en favorisant une plus grande transparence, en adoptant des indicateurs budgétaires axés sur les résultats au niveau central et au niveau local, en renforçant la gouvernance des entreprises publiques et en améliorant les procédures de passation des marchés publics.

Le relèvement programmé de l'âge de la retraite améliorera la viabilité du système de retraite. Le nouveau régime à cotisations définies qui va être mis en place devrait contribuer à diversifier les sources de revenu des futurs retraités. En même temps, il est difficile de dire combien de personnes décideront de transférer une partie de leurs cotisations vers le nouveau régime et quelles retombées cela aura sur les recettes du régime à prestations définies. Par ailleurs, il faudrait faire attention aux frais administratifs du nouveau régime, car ces charges peuvent avoir une incidence non négligeable sur les taux futurs de remplacement et donc sur l'adhésion du public. Compte tenu du rôle accru dévolu à l'épargne-retraite privée, il faut aussi améliorer les connaissances financières de la population.

Dans le domaine de la santé, les autorités ont l'intention de continuer à améliorer graduellement le modèle à assureurs multiples, avec des mesures de réforme visant par exemple à limiter les dépenses de médicaments et à perfectionner le système de paiement des prestataires. Il faudrait explorer les possibilités de gains d'efficacité dans la planification du réseau de santé et dans la gestion des soins, tout en veillant à offrir aux assureurs et aux prestataires de soins les incitations qui conviennent.

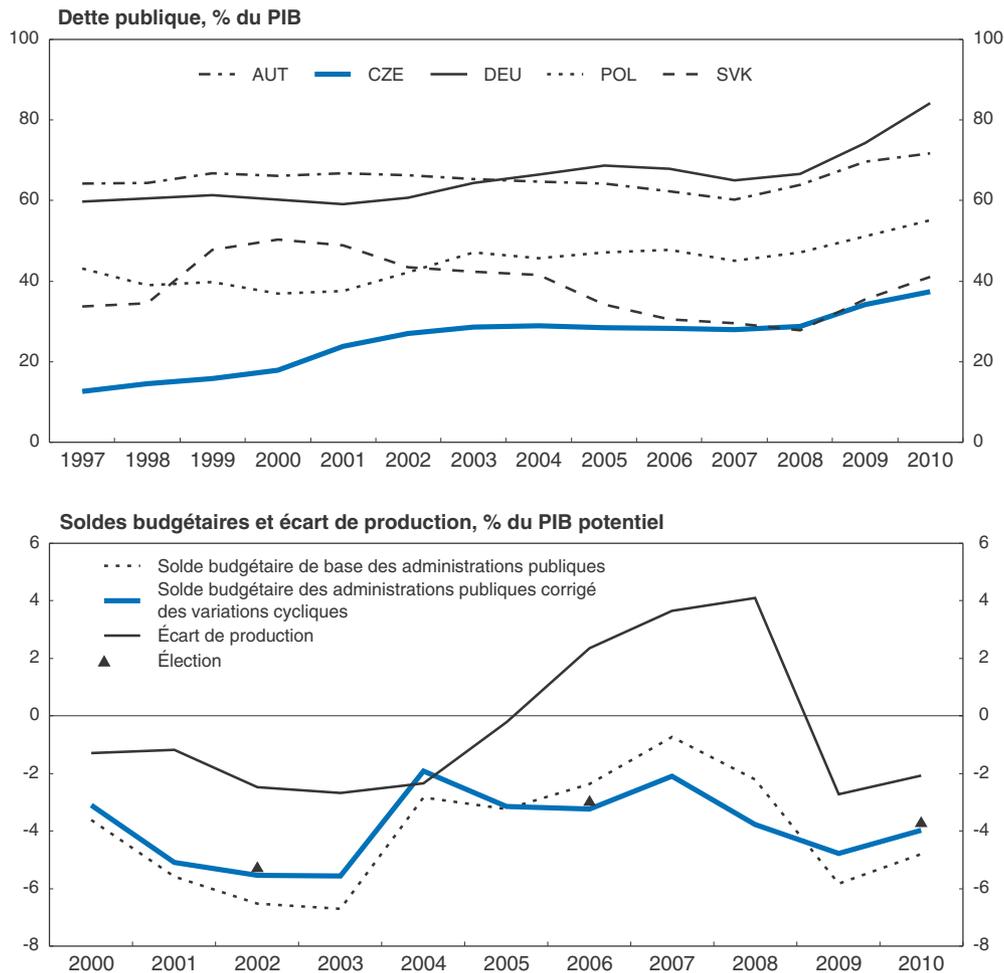
L'assainissement des finances publiques, les pressions sur les dépenses et le poids moyen de la fiscalité soulignent la nécessité d'améliorer l'efficacité du secteur public en République tchèque. Alors que la convergence économique en termes réels perd de l'importance et que la population vieillit, il faut s'attendre à un ralentissement de la croissance économique à moyen et long termes qui rend d'autant plus indispensable de limiter la charge que le secteur public fait peser sur la sphère réelle de l'économie. La politique budgétaire a pour objectif de parvenir à l'équilibre en 2016 et d'inscrire le ratio d'endettement sur une trajectoire descendante à compter de 2013, sous réserve d'une croissance économique soutenue. Avant la crise, la charge fiscale totale (mesurée par les recettes fiscales totales en pourcentage du PIB) atteignait déjà un niveau égal ou légèrement supérieur à celui des pays à haut revenu comme l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni. Le plan d'assainissement actuel prévoit un effort important du côté des dépenses (programme de convergence, 2011). Contrairement aux épisodes d'assainissement précédents, en 2004 et en 2007, les gains d'efficacité représentent une large part du rééquilibrage actuel, en l'occurrence 0.7 et 0.8 point de PIB respectivement en 2012 et en 2013. L'accroissement prévu à long terme des dépenses publiques liées au vieillissement, estimé à 6.4 points de PIB d'ici à 2060<sup>1</sup> (Commission européenne, 2009), rend encore plus indispensable la maîtrise des dépenses. Dans la mesure où le public attend une amélioration continue de la qualité des services fournis par le secteur public, c'est essentiellement par des gains d'efficacité que l'on parviendra à modérer la croissance des dépenses.

Le présent chapitre examine les moyens d'accroître l'efficacité des dépenses publiques. La première section est consacrée au cadre de la politique budgétaire et à la possibilité qu'il offre de contenir la croissance des dépenses globales, tout en assurant la stabilité macroéconomique. La deuxième section examine le cadre de gestion du budget dans la perspective de l'efficacité microéconomique. Les troisième et quatrième sections étudient les améliorations qui pourraient être apportées dans deux domaines essentiels pour contenir la pression des dépenses : les retraites et la santé. Ces deux postes sont les plus importants du budget et aussi ceux qui souffriront le plus de l'impact du vieillissement. De plus, des réformes importantes les concernant sont en projet.

### **Le cadre de la politique budgétaire est assez solide, mais il pourrait être encore amélioré**

Le cadre de la politique budgétaire et la situation des finances publiques ne se sont pas trop durement ressentis du ralentissement conjoncturel. Cette année, les objectifs de déficit et de dette (suivant la définition de Maastricht) ont été fixés respectivement à 4.2 % et 41.2 % du PIB – des chiffres enviables par rapport aux pays comparables de la région (graphique 1.1). La programmation budgétaire est en principe encadrée par des plafonds nominaux de dépenses à moyen terme et un objectif de déficit à moyen terme de 1 % du PIB en termes structurels. Depuis 2004, il existe des plafonds triennaux de dépenses à horizon mobile qui sont fixés au printemps de chaque année et examinés par le parlement

Graphique 1.1. La politique budgétaire est globalement saine



Note : La dette publique est exprimée en termes bruts, suivant le critère de Maastricht. Le solde des administrations publiques correspond à la somme des recettes moins les dépenses ; le solde budgétaire de base est exprimé en pourcentage du PIB. L'écart de production est la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531613>

à l'automne, au moment du vote du budget de l'État. En théorie, ce cadre permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques du côté des recettes et se traduit par un déficit variable qui évolue en sens inverse de la croissance effective. En mettant l'accent sur la dépense nominale annuelle, il doit permettre de maîtriser les dépenses publiques, et contribuer ainsi à la réduction de la dette et aux efforts d'assainissement.

Dans la réalité, cependant, ce cadre budgétaire n'a pas permis de contenir les dépenses pendant la phase ascendante du cycle. Tandis que la croissance du PIB s'est établie à 3,4 % en moyenne entre 2000 et 2009, les dépenses publiques ont augmenté chaque année de 4,1 % en volume. Jamais le budget n'a été à l'équilibre, y compris durant la période de forte croissance qui a précédé la crise. Contrairement à la Slovaquie, qui a profité de la croissance économique rapide pour réduire son endettement de 25 points de pourcentage du PIB au cours des dix années ayant précédé le retournement du cycle, la République tchèque a augmenté sa dette de 10 points de PIB, même si celle-ci est encore relativement faible (graphique 1.1). Néanmoins, bien que la politique budgétaire puisse

être qualifiée de quelque peu relâchée avant la crise, elle n'était pas franchement procyclique, et il ne semble pas que le cycle des élections ait eu dans son ensemble un fort impact. On peut donc considérer que la politique budgétaire tchèque se caractérise par la prudence en temps de crise et seulement par une certaine tendance à ne pas contenir les dépenses en période faste, ce qui donne à penser que l'adoption d'un cadre budgétaire reposant sur des règles plus strictes serait bénéfique (Kopits, 2011).

**Le cadre budgétaire souffre d'un certain nombre de problèmes, principalement en ce qui concerne l'application et le respect des plafonds de dépenses**

Les résultats budgétaires inégaux observés récemment témoignent de certains problèmes de rodage. Premièrement, la réalisation de l'objectif à moyen terme a généralement été reportée d'un gouvernement à l'autre (programme de convergence, 2004, 2007), ce qui tend à prouver qu'elle n'était pas une véritable priorité politique. Il n'y a d'ailleurs pas vraiment de sanction politique en cas de non-respect des objectifs. Le relèvement des plafonds de dépenses est intervenu au moment où les objectifs de déficit fixés en application de la procédure de l'Union européenne (UE) concernant les déficits excessifs étaient plus faciles à atteindre en raison du dynamisme de la croissance. Les déficits étant devenus le principal sujet de préoccupation, l'attention s'est détournée des plafonds nominaux de dépenses en tant que point d'ancrage de la politique budgétaire. C'est ce qui s'est passé en 2005 et en 2006, années où ces plafonds ont été généreusement relevés pour les dernières années de la période d'application (ministère des Finances, 2007). En 2007 et en 2009, en revanche, ils ont fait l'objet d'un durcissement, anticyclique dans le premier cas et procyclique dans le second.

Deuxièmement, il est difficile de s'assurer du respect des plafonds. Les règles budgétaires autorisent des ajustements dans diverses circonstances : écart sensible de l'inflation par rapport aux hypothèses initiales, redistribution des compétences fiscales entre l'administration centrale et les collectivités locales, modification des allocations de fonds de l'UE et événements majeurs imprévus. En pratique, des ajustements techniques ont lieu deux fois par an. L'expérience à ce jour montre que ces révisions échappent quasiment à tout contrôle public. D'une manière générale, l'absence d'évaluation indépendante systématique du cadre de dépenses semble contribuer à son faible poids politique et à son manque apparent de crédibilité.

Troisièmement, le cadre budgétaire n'accorde pas beaucoup d'attention à la position initiale de l'économie dans le cycle. Les premières années, les plafonds reposaient sur des hypothèses de croissance continue des recettes qui ne tenaient pas correctement compte, on s'en aperçoit avec le recul, des gains temporaires liés à l'expansion. En 2005 et en 2006, la révision des plafonds pour la dernière année de la période triennale a été motivée par la conviction que la progression, alors vigoureuse, des recettes tenait à des facteurs structurels. Comme indiqué dans des *Études* précédentes, le cadre budgétaire ne prévoit pas de procédures d'évaluation permettant de déterminer le caractère structurel ou conjoncturel de l'évolution des recettes et des dépenses (OCDE, 2006, 2008). En fait, il semble que l'analyse de la situation conjoncturelle de l'économie soit très peu prise en compte dans la fixation des plafonds de dépenses. Il existe certes un élément de cette nature dans la procédure budgétaire, puisqu'en vertu du Pacte de stabilité et de croissance le pays doit viser un objectif de déficit structurel à moyen terme de 1 % du PIB, mais jusqu'à présent les discussions budgétaires ne s'en sont guère souciées. Ainsi, les baisses de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui ont eu lieu

entre 2006 et 2008 n'ont pas été pleinement compensées par des mesures d'augmentation des recettes ou de réduction des dépenses, notamment pour les dernières années de la période de prévision, ce qui a élargi l'écart avec l'objectif de déficit structurel à moyen terme (ministère des Finances, 2007, 2008).

### **De nouvelles améliorations du cadre budgétaire sont prévues...**

Un cadre budgétaire qui ne permet guère de réduire la dette quand la conjoncture est bonne aurait sans doute à gagner d'une amélioration des règles sur lesquelles il repose. Les autorités se sont engagées à mettre en place une « Constitution budgétaire » et examinent actuellement diverses propositions. Le manifeste du gouvernement prévoit l'introduction d'une nouvelle règle budgétaire dans la Constitution et la création d'un conseil des finances publiques. Ces deux mesures seraient bienvenues, car elles pourraient aider à corriger les défauts évoqués ci-dessus. Plusieurs pays membres de l'OCDE envisagent à l'heure actuelle d'adopter une règle budgétaire, tandis que d'autres comme l'Allemagne et la Suisse l'ont déjà fait en l'inscrivant dans leur Constitution.

Des travaux de plus en plus nombreux passent en revue les avantages et les inconvénients de divers types de règle. Il est clair qu'il n'existe pas de solution universelle en matière de règles budgétaires, compte tenu de la diversité des problèmes budgétaires auxquels sont confrontés les pays et de la nature des économies (OCDE, 2011a). Ces règles peuvent fixer des objectifs en matière de soldes budgétaires, de dépenses et, moins fréquemment, de fiscalité. Au-delà de l'effet direct recherché, ces règles ont un rôle à jouer en termes de communication avec le public, ce qui implique qu'elles doivent être relativement simples. Cependant, sous leur forme la plus simple, les règles de déficit peuvent s'avérer procycliques et nécessitent généralement des mesures d'assainissement quand l'économie est déjà mal en point (Guichard, 2007). Au contraire, les règles de gestion pluriannuelle des dépenses, lorsqu'elles reposent sur des hypothèses structurelles réalistes, peuvent donner une visibilité sur l'ensemble du cycle et, partant, éviter une évolution en dents de scie des dépenses publiques. De plus, les dépenses publiques dépendent plus directement de l'action des autorités que les recettes, dont le cycle est plus autonome (Atkinson et van den Noord, 2001). Par conséquent, la République tchèque est déjà dotée en principe de bonnes bases. Néanmoins, il est fréquent que des règles multiples soient utilisées, et selon des analyses empiriques, les pays appliquant un ensemble de règles parviennent à assainir leurs finances publiques plus durablement que ceux qui recourent à une seule règle (Guichard et al., 2007 ; FMI, 2009). Avec le recul, il apparaît que si la mise en place de plafonds de dépenses en 2004 avait été complétée par un objectif de réduction de la dette publique, l'orientation de la politique budgétaire aurait été plus restrictive au cours de la période de forte expansion économique, ce qui aurait laissé aux autorités des marges de manœuvre budgétaires plus importantes pour faire face aux conséquences de la crise financière mondiale.

Les débats en cours sur une règle budgétaire n'ont pas encore débouché sur une conclusion définitive. Une des récentes propositions formulées par le Conseil économique national du gouvernement (NERV, *Národní ekonomická rada vlády*), qui joue un rôle consultatif auprès du gouvernement, concernait l'instauration d'une règle de ciblage de la dette publique. Une formule explicite fixerait l'objectif annuel de solde primaire en fonction du niveau souhaité de la dette. Le solde primaire visé serait ajusté chaque année en fonction de l'évolution de la croissance effective et potentielle, et il intégrerait également une correction pour les dépassements passés et les déviations par rapport à une

trajectoire budgétaire appropriée. Cette proposition est intéressante, même si la définition et le suivi d'une règle de ciblage du déficit risquent d'être compliqués. L'expérience acquise avec les plafonds de dépenses montre qu'une méconnaissance et une mauvaise compréhension du dispositif, en plus de la complexité des mécanismes d'ajustement en place, ont rendu le contrôle public difficile. Même les formules numériques les plus subtiles ne permettront pas de prévoir toutes les évolutions économiques et tous les chocs possibles. La situation économique pourrait donc conduire à enfreindre une telle règle, ce qui nuirait à sa crédibilité. En outre, une incertitude considérable entoure le calcul de variables telles que la production potentielle. Ces observations sont d'autant plus importantes que le gouvernement tchèque a l'intention d'inscrire une règle budgétaire dans la Constitution.

Il vaudrait mieux faire figurer dans la Constitution un principe général qui s'imposerait au gouvernement, tel que l'obligation de fixer un objectif d'endettement pour la législature concernée. Ce principe se traduirait ensuite en objectifs de déficit et en plafonds de dépenses pluriannuels. Il existe plusieurs façons d'envisager le niveau d'endettement souhaitable compte tenu des objectifs prioritaires de l'action publique : faire converger la dette vers son niveau initial (arbitraire), éviter une accumulation excessive ou même, ce qui est plus ambitieux, anticiper le financement d'engagements publics futurs (Price, 2010). Une fois la stratégie arrêtée, les plafonds nominaux de dépenses pourraient être conçus comme un engagement opérationnel à la prudence budgétaire. Dans ce cadre, il faudrait allouer des enveloppes budgétaires clairement définies aux ministères dépensiers et soumettre ceux-ci à une évaluation *ex post* de leurs résultats, afin de les rendre directement comptables de leurs actions. Il faudrait aussi tenir compte des dépenses fiscales, afin d'éviter que le gouvernement ne cède à la tentation d'un assouplissement budgétaire procyclique en période de forte croissance conjoncturelle des recettes. Il conviendrait par ailleurs que ce cadre intègre explicitement les niveaux d'administration infranationaux, afin de garantir que les politiques budgétaires locales correspondent aux objectifs globaux définis à l'échelle nationale (voir ci-après).

### **... notamment la création d'une institution budgétaire indépendante**

Parmi les mesures prises par les pays de l'OCDE pour renforcer le cadre de leur politique budgétaire figure souvent la mise en place d'une institution budgétaire indépendante (encadré 1.1). Un certain nombre de pays se sont dotés de conseils indépendants chargés de formuler des avis sur les finances publiques, d'un point de vue normatif ou positif (Hageman, 2010). Il a déjà été recommandé aux autorités tchèques de créer une institution de ce type en complément du cadre budgétaire existant, afin de corriger les défauts avérés du système de plafonds de dépenses (OCDE, 2010a). En assurant le suivi des plafonds de dépenses à moyen terme et en rendant compte régulièrement de leur application au parlement et aux citoyens, cet organe indépendant pourrait accroître la transparence, donner un coût politique au non-respect des normes et atténuer l'impression partisane laissée par la procédure budgétaire tchèque. Il pourrait aussi contribuer de façon décisive à l'analyse de la position de l'économie dans le cycle, dont l'importance est cruciale pour le choix d'hypothèses structurelles appropriées sur lesquelles bâtir le cadre à moyen terme. Le conseil des finances publiques actuellement en projet aurait seulement pour mission d'évaluer le coût budgétaire des mesures nouvelles, et serait rattaché au cabinet du Premier ministre. Il devrait aider à garantir que les incidences budgétaires des nouveaux projets de loi sont bien prises en compte dans les

### Encadré 1.1. **Organes récemment créés pour surveiller les finances publiques**

**L'Office for Budget Responsibility.** Créé en 2010 sous la tutelle de *HM Treasury* (Trésor) au Royaume-Uni pour « fournir une analyse impartiale et faisant autorité de la situation des finances publiques » cet organe est dirigé par trois économistes et se compose de 16 fonctionnaires. Il existe aussi un *Oversight Board* et un *Advisory Panel*. L'Office établit des prévisions à court et à moyen termes qui sont utilisées pour l'élaboration du budget, et évalue les progrès réalisés par rapport aux objectifs budgétaires du gouvernement (en termes à la fois de solde conjoncturel et d'endettement) ainsi que la viabilité à long terme des finances publiques. Il examine également le chiffrage des mesures budgétaires réalisées par les services du Trésor. Un protocole d'accord définit les conditions de fonctionnement de cet organe ainsi que ses interactions avec le reste de l'administration, et l'indépendance de sa mission d'analyse est inscrite dans la loi (*Charter of Budgetary Responsibility*). Les membres du conseil d'administration de l'Office sont nommés par le ministre des Finances, sous réserve d'approbation par le *Treasury Select Committee* de la Chambre des Communes.

Le **Fiscal Council**. Créé en juin 2011 en Irlande, ce conseil se compose de cinq membres indépendants nommés par le ministre des Finances et d'un secrétariat permanent de quatre personnes. Deux des cinq conseillers sont irlandais, les trois autres sont des experts internationaux, notamment de l'OCDE, cela dans le but d'élargir l'éventail des points de vue indépendants. Le Council remettra trois rapports par an, avant et après l'établissement du budget et après la présentation du programme de stabilité, au ministre des Finances, qui sera tenu de les soumettre au parlement dans un délai de 24 heures. Ces rapports s'attacheront principalement à vérifier le respect des règles budgétaires et à apprécier la cohérence et la pertinence de l'objectif à moyen terme du gouvernement dans l'optique d'une gestion budgétaire et économique prudente. Ils évalueront également les prévisions et les hypothèses associées aux programmes gouvernementaux à moyen terme. Le Council est chargé de formuler des jugements normatifs et des recommandations sur la politique budgétaire.

Source : *Étude économique de l'OCDE sur l'Irlande* (OCDE, 2011b) ; site Internet de l'Office for Budget Responsibility, Royaume-Uni.

budgets, même si le ministère des Finances est déjà bien placé pour vérifier les estimations de coût des ministères opérationnels. Un organe aux attributions plus larges, comme indiqué ci-dessus, serait mieux à même d'améliorer la qualité de la politique budgétaire en République tchèque.

## La gestion et le contrôle budgétaires doivent promouvoir l'efficience

De meilleures pratiques de gestion et de contrôle budgétaires sont essentielles pour garantir l'efficience des dépenses. La présente section passe en revue un certain nombre de possibilités d'amélioration à cet égard : transparence des documents budgétaires, utilisation d'indicateurs de résultats, suivi des dépenses fiscales, qualité des procédures de passation des marchés publics, réforme des relations financières avec les administrations infranationales et gouvernance des entreprises publiques. Plusieurs initiatives sont déjà prévues par les autorités dans ces divers domaines.

**La transparence budgétaire s'est améliorée mais les progrès accomplis en matière d'indicateurs de résultats sont restés limités**

Généralement, une plus grande transparence des procédures budgétaires va de pair avec des niveaux plus faibles de déficit et d'endettement (von Hagen et Harden, 1994 ; Alt et Lessen, 2006), mais, surtout, elle doit permettre d'évaluer plus facilement la qualité et l'efficacité des dépenses. Le budget est le principal document dont dispose le gouvernement pour le pilotage des finances publiques, où les objectifs de sa politique sont regroupés et traduits en données concrètes. Il est donc indispensable qu'il soit exhaustif et couvre l'ensemble des recettes et des dépenses publiques, de sorte que les arbitrages entre différentes options puissent être évalués (*Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, 2002). La procédure budgétaire tchèque intègre déjà un certain nombre des meilleures pratiques préconisées par l'OCDE, mais des améliorations sont encore possibles.

La complexité et le caractère fragmentaire des documents budgétaires sont des défauts depuis longtemps pointés du doigt (Transparency International, 2006). Des progrès ont déjà été faits dans ce domaine et de nouvelles initiatives visant à accroître la transparence des dépenses publiques ont été lancées dans le cadre de la Stratégie pour la compétitivité récemment adoptée par le gouvernement (annexe A2). L'une des priorités de cette stratégie est de rendre le budget de l'État et la présentation des différents programmes de dépenses accessibles sur Internet. On peut déjà télécharger le projet de budget à partir d'une base de données électronique du Bureau du gouvernement contenant l'ensemble des projets de textes législatifs, et des données synthétiques concernant l'exécution des principaux chapitres budgétaires sont consultables en ligne sur le site du ministère des Finances. En outre, une base de données relative à certaines subventions publiques est accessible sur le site Internet du ministère des Finances, ainsi que des indicateurs sur l'endettement des communes (voir ci-après). Un certain nombre de ministères opérationnels publient leurs budgets et/ou des rapports de fin d'année sur leur site Internet, et il a été statué dans le cadre d'une récente décision de justice que la rémunération des fonctionnaires devait également être rendue publique. Dans son *Manuel sur la transparence des finances publiques* (2007), le FMI prône la publication d'un guide du citoyen présentant et expliquant de façon claire et simple les principales caractéristiques du budget annuel. Bien que seul un petit nombre de pays ait suivi cette recommandation à ce jour, elle compte au nombre des bonnes pratiques mises en évidence dans le cadre d'initiatives internationales sur la transparence des finances publiques (OCDE, 2010a). D'autres améliorations de la documentation disponible et, si possible, la publication d'une évaluation générale du budget par une instance indépendante permettraient de réaliser des progrès en termes de transparence et de responsabilité.

La République tchèque est l'un des rares pays de l'OCDE à ne pas utiliser d'indicateurs de résultats dans le cadre de sa procédure budgétaire (OCDE, 2011c). En mesurant le degré de réalisation des objectifs des politiques et programmes publics, ces indicateurs pourraient servir à évaluer l'efficacité des dépenses. Ils apporteraient aussi une contribution utile à l'élaboration des nouveaux projets de budget, lesquels reposent uniquement pour le moment sur des augmentations progressives par rapport à celles de l'exercice passé. Une telle approche empêche d'établir des priorités dans les dépenses, ce qui est particulièrement important en période d'assainissement. Des efforts ont été faits pour introduire la dimension de la performance dans la gestion budgétaire, mais seulement sur la base du volontariat et avec peu d'effet. En fait, certains ministères utilisent à titre individuel des indicateurs de résultats, mais il n'y a pas de démarche

systematique en ce sens. Les documents budgétaires ne contiennent pas d'informations explicites sur les indicateurs de résultats, et ceux-ci n'entrent pas en ligne de compte comme critères d'évaluation lors de la préparation du budget.

Les autorités tchèques pourraient s'inspirer de l'expérience des pays de l'OCDE et construire leurs propres indicateurs de résultats (Boyle, 2009). En Irlande, par exemple, les ministères établissent des rapports annuels de résultats qui donnent des informations sur les dépenses encourues et les services rendus programme par programme, en les rapportant également aux crédits alloués dans le budget de l'État. En Australie, la *Productivity Commission* publie une analyse annuelle des programmes publics qui est utilisée pour la préparation du budget. Des indicateurs de résultats mesurables pourraient être mis au point pour les différents programmes de dépenses dans le cadre de la procédure budgétaire tchèque, complétés par un plus large recours à des analyses coûts-avantages a priori et a posteriori.

Un nouveau système de trésorerie est en chantier depuis trois ans. Ce projet a pour but de moderniser le système actuel de gestion et de contrôle budgétaires et de rationaliser la gestion financière publique à tous les niveaux de l'administration. Apparemment, il mobilise pour le moment toutes les capacités de pilotage des projets au sein des services du budget. Bien qu'il constitue sans nul doute une réforme utile en soi, le nouveau système de trésorerie ne prévoit pas de mécanisme d'évaluation des programmes de dépenses. Une fois que les aspects techniques de sa mise en œuvre seront réglés et que les ressources humaines nécessaires redeviendront disponibles, les autorités devraient porter leur attention sur les indicateurs de résultats et la budgétisation axée sur les résultats.

### ***Les dépenses fiscales doivent faire l'objet d'une information régulière***

Les dépenses fiscales sont un enjeu important pour l'efficacité du cadre budgétaire, c'est pourquoi il est nécessaire d'en rendre compte régulièrement (Anderson et Minarik, 2006). Les dépenses fiscales correspondent au montant estimé des pertes de recettes dues au traitement préférentiel accordé à certaines activités ; elles doivent figurer parmi les informations complémentaires jointes au budget (OCDE, 2002). Elles amoindrissent les effets positifs de la dépense et affectent l'orientation de l'action budgétaire. À titre d'exemple, la majoration du montant des déductions fiscales dont bénéficient les travailleurs indépendants a contribué à la phase d'expansion économique qui a précédé la récession. Heureusement, le programme actuel d'assainissement des finances publiques a conduit à prêter plus d'attention à l'élargissement des bases d'imposition et une première analyse générale des dépenses fiscales a été préparée l'an dernier (Jareš, 2010). Elle dénombre 57 mesures fiscales dérogatoires d'un coût total estimé à 120 milliards CZK en 2008, soit 3.1 % du PIB, dans divers domaines des politiques publiques (tableau 1.1). La présentation des dépenses fiscales, accompagnée si possible d'une analyse des distorsions qui en résultent pour l'allocation des ressources dans l'économie, devrait devenir une pratique régulière et faire partie intégrante du projet de budget. Comme le montre l'expérience d'autres pays de l'OCDE, cette tâche peut être déléguée à une instance extérieure indépendante, surtout lorsque le chiffrage des dépenses fiscales est très incertain. Ainsi, en France, le coût total des dépenses fiscales estimé par la Cour des comptes, une institution indépendante, est près de trois fois supérieur au montant calculé par le ministère des Finances (OCDE, 2011d).

Tableau 1.1. **Coût estimatif des principales catégories de dépenses fiscales**

	Coût estimatif (en milliards CZK)
Total, dont :	120
Taux réduit de TVA	54
Exonération des revenus locatifs	29
Exonération des gains de loterie	8
Exonération d'impôt sur le revenu des personnes physiques sur les indemnités de repas versées par l'employeur	6
Déductibilité des intérêts d'emprunts hypothécaires	5
Exonération d'impôt sur le revenu des personnes physiques sur les indemnités de transport public versées par l'employeur	2
Incitations fiscales à l'investissement liées à l'impôt sur les sociétés	2

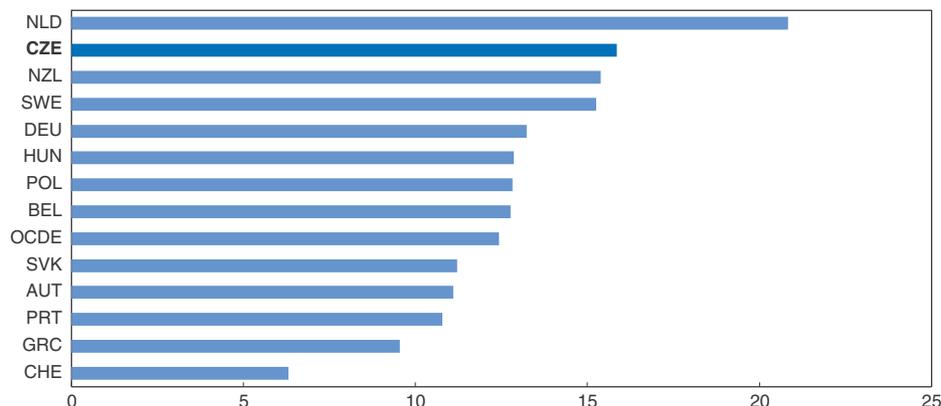
Source : Jareš (2010).

### **La passation des marchés publics pourrait être considérablement améliorée**

Les marchés publics représentent une large part des dépenses publiques et les autorités attendent des gains d'efficacité significatifs d'une amélioration des pratiques actuelles en la matière (Programme de convergence, 2011). Les achats des administrations publiques représentent 17 % du PIB, soit la plus forte proportion des pays de l'OCDE, derrière les Pays-Bas (graphique 1.2). Ce chiffre est encore plus élevé si l'on y ajoute les achats des entreprises publiques de services collectifs. Le manque de transparence des marchés publics est une source de gaspillage, de fraude et de corruption, étant donné la complexité des procédures en jeu et les relations étroites qu'elles impliquent entre secteur public et secteur privé (OCDE, 2011c). Ces risques existent en République tchèque, où les procédures d'appel d'offres publics suscitent un mécontentement croissant. D'après Eurostat, 20 % seulement des appels d'offres tchèques sont publiés au Journal officiel de l'UE, contre 45 % en Estonie, le pays le mieux classé de ce point de vue. Certaines données et une analyse comparative des grands projets d'infrastructure mettent en évidence des prix excessifs (Palguta, 2010). On constate aussi une tendance au fractionnement des appels d'offres dans le but de contourner les règles plus strictes qui s'appliquent au-delà de certains seuils (NERV, 2011a).

Graphique 1.2. **Les marchés publics pèsent lourd**

Marchés publics en % du PIB, 2008



Note : Les marchés publics sont les achats réalisés par les administrations publiques pour répondre à leurs besoins de biens, de services et de travaux. Le chiffre relatif à l'OCDE est la moyenne des pourcentages relevés dans les pays membres pour lesquels ces données sont disponibles.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques* ; et Base de données des Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531632>

Une refonte totale de la législation régissant les marchés publics est prévue, et les autorités espèrent réaliser d'importantes économies grâce à l'amélioration des procédures. Selon leurs estimations, ces économies pourraient être de l'ordre de 15 % du coût actuel des marchés passés par les administrations publiques, soit environ 2.5 % du PIB. La stratégie globale de lutte contre la corruption qui a été adoptée en début d'année intègre un ambitieux amendement à la loi sur les marchés publics, qui est actuellement débattu au parlement. Cet amendement propose d'abaisser le seuil applicable aux appels d'offres, de rendre obligatoire la publication d'un plus grand nombre d'informations avant et après la passation des marchés, y compris le prix de règlement, de durcir les conditions d'application des procédures simplifiées, et de faire réaliser des analyses économiques pour les marchés publics d'une certaine envergure (au-dessus de 100 et 200 millions CZK). Parallèlement, les autorités travaillent à la mise en place d'un système électronique national de passation des marchés, à l'élaboration de modèles d'appels d'offres utilisables dans l'ensemble du secteur public et à la centralisation des achats publics de services. Un rapport sur l'ensemble des marchés publics passés en République tchèque sera publié chaque année. Toutes ces mesures sont bienvenues, mais il importe également de faire respecter les règles. Les mesures prises par l'Autorité antimonopole et la Cour des comptes en cas d'infraction à la législation pourraient en particulier être plus rigoureusement appliquées (Pavel, 2009).

### **Exploiter les économies d'échelle au niveau infranational...**

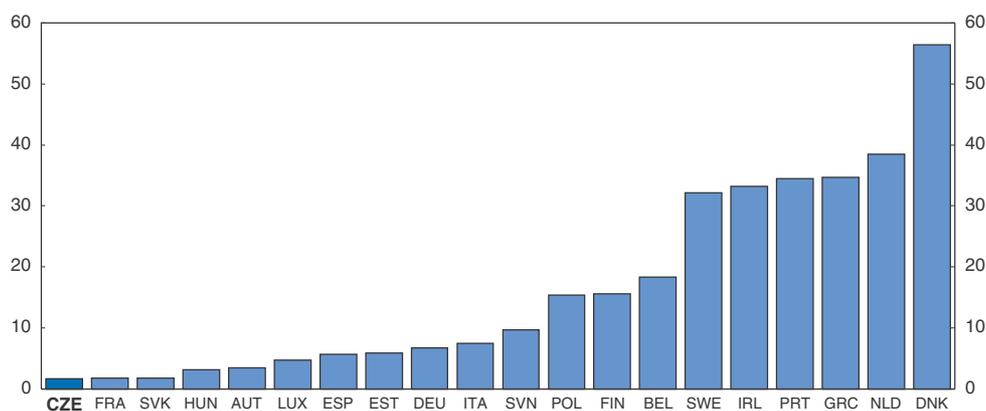
Il n'existe aucun indicateur du coût et de la qualité des services publics fournis par les communes et les régions, alors que ces outils permettraient de renforcer l'efficacité et l'efficacé de l'offre de services à l'échelon infranational, raison pour laquelle un certain nombre de pays y ont recours (Mizel, 2008). À titre d'exemple, la Norvège et l'Australie publient régulièrement ce type d'information. Certaines communes tchèques ont pris l'initiative de procéder à des évaluations comparatives de coûts pour certains services, mais les résultats de ces exercices ne sont généralement pas disponibles. La définition, au niveau central, d'indicateurs de coût et d'efficacité applicables aux collectivités locales permettrait d'évaluer la performance des communes en matière de prestation de services et de détecter les possibilités d'amélioration dans l'ensemble du pays.

Quoi qu'il en soit, la République tchèque se distingue des autres pays de l'OCDE par un grand nombre de collectivités locales, dont beaucoup sont probablement de taille trop réduite pour assurer des services publics efficaces. Avec une population de 10 millions d'habitants, le pays compte deux niveaux d'administration territoriale où les responsables sont élus au suffrage direct, représentant respectivement 14 régions et 6 245 communes. Même si rien ne permet de déterminer la taille idéale d'une commune, la population moyenne des collectivités locales tchèques, à peine supérieure à 1 600 habitants, est extrêmement modeste dans une perspective internationale (graphique 1.3). Parmi les pays de l'OCDE, seule la France présente une situation analogue, mais elle s'est donné pour objectif de regrouper toutes les communes au sein de structures de coopération intercommunale d'ici 2013. Un certain nombre d'autres pays ont engagé des réformes pour augmenter la taille de leurs communes au cours des dernières décennies. C'est le cas notamment du Danemark, où les communes comptent désormais en moyenne 55 000 habitants, ce qui le situe à l'autre extrémité de l'échelle.

Certains services publics ont déjà été regroupés dans des entités communales de plus grande taille (*obce s rozšířenou působností*) et le projet de transfert de l'administration des prestations sociales à un réseau d'agences pour l'emploi centralisé depuis peu laisse entrevoir de nouvelles économies d'échelle. Bien que les incitations financières en faveur de la fusion des petites communes soient limitées (encadré 1.2), de nombreuses communes (environ 40 %) ont choisi de s'organiser en associations pour fournir conjointement certains services. La meilleure solution serait évidemment la fusion, mais étant donné l'autonomie dont jouissent les communes en vertu de la Constitution, il conviendrait plutôt de promouvoir activement de nouvelles initiatives en vue d'encourager la coopération intercommunale et l'organisation commune des services.

### Graphique 1.3. Les communes sont très petites

Nombre moyen d'habitants par commune, 2009-10, en milliers



Source : CCRE (Conseil des communes et des régions d'Europe) – Dexia, *L'Europe locale et régionale*, édition 2010/2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531651>

Avec des compétences fiscales élargies et une plus grande autonomie en matière de dépenses, les municipalités seraient davantage tenues de rendre des comptes à leurs électeurs et cela les pousserait à se montrer plus efficaces dans leurs dépenses. Premièrement, les dotations libres d'emploi sont généralement plus efficaces et incitent à économiser sur les coûts d'administration ; l'abandon des subventions préaffectées est donc une mesure opportune. Deuxièmement, un système de répartition des impôts fondé sur des coefficients n'est pas un moyen de redistribution très transparent des recettes fiscales. Cela étant, déterminer le potentiel fiscal d'une collectivité locale donnée et le montant qui doit lui être versé en application du système de péréquation nationale n'est pas un exercice évident. Un certain nombre de pays, notamment du nord de l'Europe, utilisent un modèle qui dissocie ces deux sources de recettes, ouvrant ainsi la voie à une analyse des subventions croisées et de leurs causes sous-jacentes, y compris les facteurs d'inefficacité. Au demeurant, le système actuel de répartition des impôts n'incite guère à élargir les bases d'imposition dans la mesure, précisément, où il redistribue les recettes tirées des impôts partagés.

L'une des principales sources d'autonomie financière pour les collectivités locales réside dans la fiscalité immobilière, qui est déjà entièrement affectée aux communes en République tchèque. Cependant, à l'heure actuelle, les impôts fonciers varient uniquement en fonction de la taille des communes, et leur assiette est définie en termes monétaires (par exemple, 2 CZK par mètre carré pour un immeuble à usage d'habitation).

### Encadré 1.2. Dépenses et financement des administrations infranationales

Un peu plus d'un quart des dépenses des administrations publiques est imputable aux niveaux d'administration infranationaux en République tchèque. Le champ de compétence des régions, dont l'existence est devenue effective en 2002, englobe les hôpitaux généraux, le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, les routes et transports publics, ainsi que certains dispositifs sociaux destinés à des catégories défavorisées. Les communes gèrent les établissements d'éducation préscolaire, d'enseignement primaire et du premier cycle de l'enseignement secondaire, les services d'aide sociale, les routes locales, l'approvisionnement en eau et en énergie, ainsi que les installations de collecte et de traitement des déchets.

Les administrations infranationales sont financées à partir de deux sources principales : des rentrées d'impôts (qui peuvent prendre la forme de recettes fiscales partagées ou propres) et différents types de transferts provenant du budget de l'État central (transferts, dotations et subventions). L'utilisation des recettes fiscales est laissée à l'entière discrétion des administrations infranationales, tandis que les transferts et dotations couvrant les dépenses d'enseignement, ainsi que les subventions destinées à certains prestataires de soins et à la fourniture de certains services d'administration publique, sont totalement préaffectés. Dans le cas des communes, environ un tiers de leurs recettes correspondent actuellement à des transferts préaffectés, et les deux tiers restants à des recettes fiscales ou autres. Les recettes d'impôts partagées sont constituées d'une partie des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), tandis que les recettes d'impôt immobilier reviennent intégralement aux communes. Pour les administrations régionales, le rapport entre transferts préaffectés et recettes fiscales partagées est inverse.

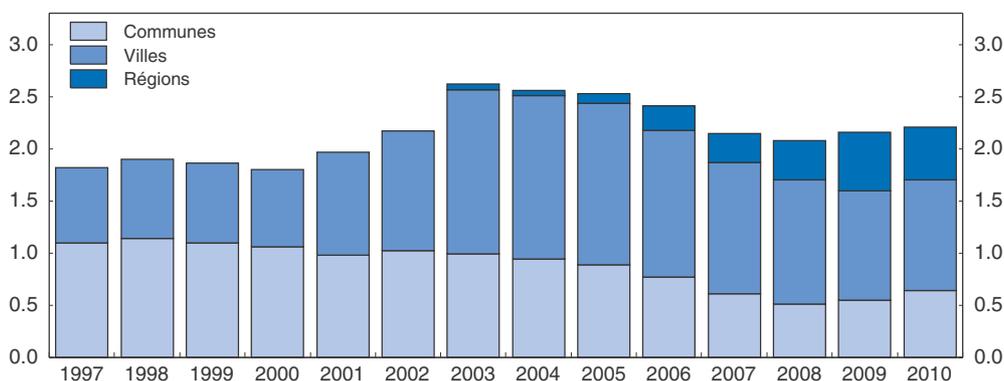
Une précédente *Étude* (OCDE, 2006) soulignait que les incitations aux regroupements de petites communes étaient assez limitées. Par le passé, on a pu constater une progression des recettes d'impôts partagées par habitant, liée aux seuils de taille démographique. Cela n'a cependant pas débouché sur les regroupements de communes souhaités, et des réformes récentes ont encore réduit les incitations aux regroupements. Dans le cadre du système actuel de financement, si des communes se regroupent et basculent du même coup dans une catégorie supérieure en termes de population, leurs recettes fiscales partagées augmentent en fait assez peu. Il existe un léger biais en faveur des communes les plus modestes ainsi que des six villes de plus de 100 000 habitants, dont fait partie la capitale Prague, qui constitue également une région à elle seule. Le mécanisme actuel de redistribution des recettes fiscales partagées aux communes repose sur des coefficients déterminés au niveau central pour différentes tailles de communes, principalement en fonction de données rétrospectives concernant leurs recettes et leur population. Un autre critère pris en compte dans la clé de répartition, bien qu'il soit assorti d'une très faible pondération, est la superficie de la commune. Les autorités examinent un projet de révision du système de partage des recettes cette année et la suivante, mais celui-ci n'intègre aucune incitation significative aux regroupements des communes les plus petites. Les modifications envisagées se traduiraient par un léger aplatissement de la distribution des recettes partagées, essentiellement lié à un redéploiement des ressources des grandes communes, aux recettes disproportionnées, vers les communes de taille moyenne. La clé de répartition utilisée intégrerait également le nombre d'enfants inscrits dans les établissements scolaires et préscolaires, sachant qu'en parallèle, un transfert préaffecté du ministère des Finances serait supprimé.

L'administration centrale a institué plusieurs tranches permettant une plus grande différenciation des coefficients qui servent à calculer les taux effectifs d'imposition. Les collectivités locales ont profité de cette occasion pour majorer les coefficients et donc les taux en 2009 et en 2010. De plus, une augmentation générale des impôts fonciers a eu lieu en 2010 dans le cadre de l'assainissement des finances publiques. Cela étant, la fiscalité immobilière ne constitue encore qu'une modeste source de recettes, équivalant à 1.2 % du total des rentrées fiscales des administrations publiques en 2007, et selon les dernières estimations du ministère des Finances, les recettes d'impôt foncier représentaient plus de 6 % de l'ensemble des recettes fiscales des communes. Cela laisse à penser qu'il serait possible de l'alourdir davantage, par exemple en tenant compte de la valeur du bien pour le calcul de l'impôt. Les autorités envisagent de mettre en place un système de cartographie des prix, qui refléterait la valeur des propriétés immobilières et servirait de base à l'impôt foncier.

### ... et les inclure dans le cadre budgétaire

Les collectivités territoriales tchèques sont soumises aux règles budgétaires en vigueur, notamment en termes d'équilibre des budgets, mais il n'existe aucune limite formelle à leurs emprunts. La situation budgétaire des collectivités territoriales est globalement saine : leur endettement se montait à 80 milliards CZK en 2009, soit 2.1 % du PIB. Comme cela était recommandé dans une *Étude* précédente (OCDE, 2006), le ministère des Finances a renforcé le contrôle qu'il exerce sur les budgets locaux et il utilise désormais à cet effet un certain nombre d'indicateurs de situation financière et d'endettement. D'après les chiffres qui en résultent, les quatre plus grandes villes du pays sont celles qui ont l'endettement le plus important : quelque 40 milliards CZK en 2010, c'est-à-dire la moitié du total de la dette des communes et près de 70 % de leurs recettes fiscales annuelles. La moitié environ des communes ont recours à diverses formes d'emprunt, et 62 d'entre elles ont atteint selon les autorités un niveau de risque élevé, caractérisé entre autres par des obligations de remboursement représentant plus de 25 % de leur actif total. Le recours accru au financement extérieur résulte des besoins de préfinancement liés aux versements des Fonds structurels de l'UE (ministère des Finances, 2010). La situation budgétaire des communes s'est stabilisée récemment, mais la dette des régions a augmenté de 40 % en 2009, à partir, il est vrai, d'un niveau très bas (graphique 1.4).

Graphique 1.4. **La dette des administrations infranationales est faible mais en hausse**  
% du PIB



Note : La catégorie « Villes » désigne les quatre plus grandes villes du pays.

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531670>

Parallèlement aux mesures prises pour renforcer leur autonomie financière, un certain nombre de pays de l'OCDE imposent aussi aux collectivités territoriales des restrictions en matière d'emprunt. On constate ainsi une tendance à passer d'une microgestion par accord préalable, au cas par cas, à des objectifs globaux et chiffrés (Sutherland *et al.*, 2006). Les autorités tchèques envisagent actuellement d'imposer une limite aux emprunts ou au déficit des collectivités territoriales, assortie d'obligations explicites pour les communes qui seraient en infraction (par exemple, la nomination d'un conseiller financier venant du ministère des Finances) et de dispositions spécifiques en cas d'insolvabilité (y compris la nomination au niveau central d'un administrateur, *správce*). Le risque avec les règles d'équilibre budgétaire ou de limitation de l'endettement, c'est que plus elles sont strictes et plus leur horizon est court, plus elles peuvent jouer dans un sens procyclique. Les municipalités danoises, par exemple, qui sont soumises à de fortes restrictions en matière d'emprunt, parviennent à lisser leur consommation en ajustant leurs investissements. En outre, dans la mesure où les collectivités locales peuvent posséder ou contrôler des entreprises locales (par exemple, des entreprises de transport public), il est important de tenir compte des passifs éventuels. Des amendements à la loi actuellement débattus au parlement devraient améliorer la situation dans ce domaine, en donnant à la Cour des comptes de nouveaux pouvoirs de contrôle sur les communes et les régions. Afin de renforcer encore la responsabilité budgétaire des collectivités territoriales, tout en respectant l'autonomie que leur confère la Constitution, les autorités devraient adopter un « pacte de stabilité interne » qui appliquerait des plafonds d'emprunt aux budgets locaux et permettrait de s'assurer que la politique budgétaire menée localement est en phase avec les grands objectifs nationaux. La publication d'indicateurs relatifs à l'endettement des différentes collectivités locales serait aussi un moyen de permettre des évaluations comparatives et de sensibiliser les électeurs à la situation des finances publiques locales.

### **La gouvernance des entreprises publiques pourrait être renforcée**

Il existe encore plus de 100 entreprises détenues ou contrôlées par l'État, dont la poste, les chemins de fer, les aéroports, une compagnie aérienne, un producteur d'énergie et l'organisme national des forêts. Ces entreprises emploient plus de 160 000 personnes, soit plus de 3 % du total des actifs (OCDE, 2001e). Pour donner une idée de leur poids dans la dépense publique totale, à eux seuls, les achats des entreprises publiques de services collectifs représentent 9 % du PIB, soit plus de la moitié de l'ensemble des marchés publics. Étant donné les risques que représentent les facteurs d'inefficience et la faiblesse des contraintes budgétaires dans les entreprises publiques, il est indispensable de faire en sorte que celles qui restent soient dirigées de façon convenable et assument leurs responsabilités (OCDE, 2011f). Pour cela, la privatisation partielle avec introduction en Bourse, comme l'a suggéré récemment le NERV, est une option possible. Mais on pourrait aussi envisager des privatisations totales parallèlement à la mise en place de la réglementation nécessaire, le cas échéant, pour garantir la protection des consommateurs. Le système de contrôle des entreprises publiques, au sein même du secteur public, devrait aussi retenir l'attention. Le Fonds pour la propriété de l'État, l'un des principaux instruments de la privatisation et de l'actionnariat public qui avait vu le jour au début de la période de transition dans les années 1990, a finalement été démantelé en 2006 et ses missions ont été transférées au ministère des Finances. Actuellement, la fonction actionnariale de l'État est organisée selon un modèle dual, dans lequel ce sont les

ministères sectoriels concernés qui nomment les dirigeants des entreprises publiques et détiennent les participations de l'État, tandis que le ministère des Finances est responsable de la performance opérationnelle (OCDE, 2011f). Bien que le modèle dual soit depuis longtemps le plus répandu dans les pays de l'OCDE, on voit actuellement se développer un modèle d'actionnariat centralisé, sous la responsabilité d'un ministère coordonnateur ou d'une autre entité. Au Royaume-Uni, par exemple, l'Agence des participations de l'État (*Shareholder Executive*) applique désormais des principes directeurs unifiés en ce qui concerne la communication de l'information, la nomination des membres du conseil d'administration et la rémunération des dirigeants dans les entreprises publiques. La centralisation favorise aussi l'élaboration d'une communication financière globale sur les participations de l'État et l'uniformisation de la politique actionnariale. Les autorités tchèques devraient donc envisager de réunir toutes les participations publiques dans une même structure, où leur gestion par des spécialistes garantirait une plus grande responsabilité et des relations équilibrées. Ce type de structure existe déjà en Finlande, en Allemagne et en Autriche, et depuis peu également en Slovaquie.

### Le système de retraite fait l'objet d'une vaste réforme

Les dépenses de retraite de la République tchèque représentent environ 8 % de son PIB, soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE. À l'heure actuelle, la principale source de revenu des retraités est le régime public de retraite à prestations définies, obligatoire et universel, l'épargne-retraite privée ne jouant qu'un rôle mineur au sein du système. L'âge de la retraite se situe aujourd'hui aux alentours de 62 ans (l'âge exact dépend de la date de naissance et les femmes ont la possibilité de prendre leur retraite plus tôt en fonction du nombre d'enfants qu'elles ont élevés) et il doit passer progressivement à 65 ans à l'horizon 2030. En outre, il sera harmonisé pour les deux sexes à 66 ans et 8 mois en 2041. La retraite versée par le régime à prestations définies se compose d'une pension de base et d'une pension liée aux revenus d'activité, la première étant forfaitaire et à peu près équivalente à 9 % du salaire moyen. Le taux de cotisation global est élevé : 28 % du salaire brut en tenant compte à la fois de la part de l'employeur et de celle du salarié. Seuls quelques pays (Espagne, Hongrie, Italie) affichent des taux plus élevés, tandis que la moyenne de l'OCDE s'établissait à 19.6 % en 2010.

Le vieillissement rapide de la population tchèque va peser lourdement sur les finances publiques. En l'absence de toute réforme, les dépenses de retraite devraient augmenter de quelque 4 points de PIB d'ici à 2060 (UE, 2009)<sup>2</sup>. D'après les prévisions nationales actualisées, le système accuserait chaque année un déficit supérieur à 4 % du PIB à partir de 2030. La couverture retraite est très peu diversifiée puisque, comme on l'a indiqué précédemment, elle repose essentiellement pour le moment sur le régime public de retraite. Dans ces conditions, les autorités continuent de prendre des mesures pour améliorer la performance générale du système et éviter de futures hausses des taux de cotisation. C'est ainsi que des modifications paramétriques importantes du système actuel ont été récemment votées, et qu'une réforme plus fondamentale a été soumise à l'approbation du parlement. La section qui suit propose une évaluation du système de retraite – sous sa forme actuelle, après modification de ses paramètres et tel qu'envisagé dans les nouvelles propositions de réforme – au regard de cinq grands critères exposés dans une précédente *Étude* (OCDE, 2006) : solidité du filet de sécurité (c'est-à-dire capacité de prévention de la pauvreté), lien entre prestations et cotisations, diversification, viabilité budgétaire et incitations à la retraite. Cette évaluation est résumée ci-dessous dans le tableau 1.2.

Tableau 1.2. **Évaluation du système de retraite et de ses évolutions**

	Prévention de la pauvreté	Lien entre prestations et cotisations	Incitations à la retraite	Diversification des sources de revenu	Viabilité budgétaire
Régime public actuel à prestations définies	xxx	x	xx	x	x
Après modification des paramètres du régime actuel	xxx	xx	xx	x	xxx
Régime à prestations définies complété par un régime à cotisations définies financé par ponction sur les cotisations sociales <sup>1</sup>	xxx	xxx	xxx	xx	xx

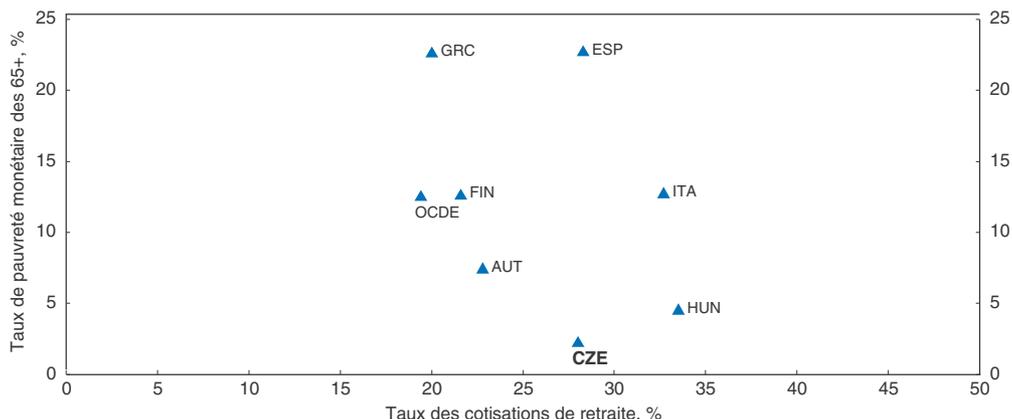
1. Il convient de noter que l'évaluation de la viabilité budgétaire ne tient pas compte des recettes supplémentaires tirées de la TVA et d'autres sources qui doivent servir à compenser la baisse initiale des cotisations sociales.

### **Le système de retraite est efficace sur le plan de la protection sociale mais moins dans d'autres domaines**

Le régime public de retraite garantit une protection sociale adéquate et s'avère donc efficace pour empêcher la paupérisation des personnes âgées. De fait, la République tchèque affiche l'une des plus faibles proportions de retraités pauvres (graphique 1.5). À peine plus de 2 % des personnes âgées de 65 ans ou plus ont un revenu inférieur à la moitié du revenu disponible médian des ménages, alors que la moyenne de l'OCDE est de 13.5 %. De plus, les inégalités de retraites, mesurées par le coefficient de Gini, sont parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. Cette situation tient au fait que la formule utilisée pour le calcul des prestations est fortement redistributive : le taux de remplacement net est supérieur à 90 % pour un niveau de revenu équivalent à la moitié du salaire moyen, mais il fond de moitié lorsque ce niveau passe à une fois et demie le salaire moyen. Cela dit, à un moment où les écarts de salaires se creusent dans l'économie, le caractère redistributif du système suscite de plus en plus de tensions. La décision récente de la Cour constitutionnelle dans laquelle elle juge que les pensions du système public ne sont pas à la hauteur des cotisations versées par les travailleurs à hauts salaires est à cet égard symptomatique.

Le dispositif actuel comporte de bonnes incitations financières en faveur de l'allongement de la durée du travail, comme cela a déjà été indiqué dans de précédentes *Études* (OCDE, 2008 et 2010). À condition d'avoir cotisé pendant 25 ans, un salarié peut prendre sa retraite jusqu'à trois ans avant l'âge légal ; cette période sera portée à cinq ans (et la durée de cotisation sera également plus longue) lorsque l'âge d'ouverture des droits à pension atteindra 65 ans. La réduction des prestations qu'entraîne un départ anticipé à la retraite résulte de la baisse du taux d'acquisition des droits. Elle correspond à une décote de 5.6 % par an pour un travailleur ayant une carrière complète, ce qui est proche de la neutralité actuarielle. D'autre part, le système offre de fortes incitations à continuer de travailler au-delà de l'âge légal de la retraite et, de fait, on constate une remontée progressive des taux d'activité des seniors (OCDE, 2011g). Si les taux d'emploi en République tchèque sont en général plus élevés que la moyenne de l'OCDE, ils sont plus bas, en revanche, parmi les seniors. Dans la tranche d'âge des 60-64 ans, l'emploi progresse régulièrement, mais le pic de 39 % atteint en 2008 reste malgré tout inférieur d'environ 10 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE.

Graphique 1.5. **Le système de retraite assure une bonne protection contre la pauvreté**



Note : Le taux de pauvreté monétaire des 65+ est le pourcentage de personnes âgées de 65 ans ou plus dont le revenu était inférieur à 50 % du revenu disponible national médian des ménages au milieu des années 2000. Le taux des cotisations de retraite correspond au rapport en pourcentage entre les cotisations de retraite (à la charge de l'employeur et du salarié) et la rémunération brute du salarié en 2009. Les pays sélectionnés ont des taux de cotisation analogues à ceux de la République tchèque. OCDE est la moyenne des 21 membres pour lesquels on dispose de données.

Source : OCDE, *Panorama des pensions*, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531689>

### **Les changements de paramètres continuent de renforcer la viabilité à long terme des finances publiques**

Une série de changements de paramètres applicables au régime public de retraite à prestations définies sont entrés en vigueur en septembre. Ils sont récapitulés ci-dessous :

- **Relèvement de l'âge légal de la retraite.** Lorsque l'âge légal de la retraite atteindra 65 ans en 2030, il continuera d'augmenter de deux mois par an (graphique 1.6). De plus, le traitement différencié dont bénéficiaient les femmes sera supprimé progressivement par accélération du relèvement en cours de leur âge de départ à la retraite. En conséquence, l'âge d'ouverture des droits à pension sera harmonisé entre hommes et femmes à plus de 66 ans en 2041. Les nouvelles dispositions lissent en outre le calcul de la décote en cas de retraite anticipée.
- **Modifications de la formule de calcul des prestations.** Suite à la décision rendue par la Cour constitutionnelle, les autorités ont légèrement atténué le degré de redistribution. En effet, deux seuils s'appliquent désormais pour le calcul de la pension de retraite liée au revenu d'activité. Jusqu'à 44 % du salaire moyen, le taux de remplacement est de 100 % ; au-dessus de ce seuil et dans la limite d'un plafond égal à quatre fois le salaire moyen, il est de 26 %. Cette formule devrait se traduire par un taux de remplacement inchangé pour les revenus du décile le plus bas, une augmentation de 25 % pour ceux du décile le plus haut et une baisse de 3 % en moyenne pour le reste. De plus, contrairement à la pratique antérieure de l'ajustement annuel opéré par le ministère du Travail et des Affaires sociales, les seuils seront maintenant fixés en pourcentage du salaire moyen. Par ailleurs, le plafond des cotisations de sécurité sociale, qui englobe les cotisations de retraite, a été ramené de 6 fois à 4 fois le salaire moyen. Ces diverses mesures ont pour effet de réduire la redistributivité du système, sans pour autant nuire à son efficacité en termes de prévention de la pauvreté chez les personnes âgées.

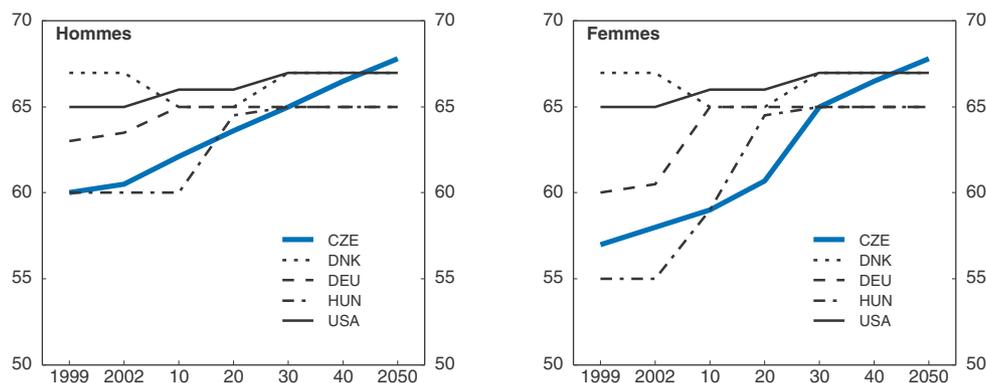
- *Augmentation du nombre d'années de salaires prises en compte pour le calcul de la pension.* La période minimale d'activité rémunérée couverte par le régime, actuellement de 25 ans, passera à 35 ans en 2018. Elle sera allongée progressivement de manière à couvrir l'ensemble de la carrière. Cette mesure fait en principe baisser le niveau de la pension puisque le salaire tend à augmenter au fil des années de travail. Mais elle accroît aussi les incitations à maintenir un lien avec le marché du travail et à verser des cotisations.
- *Indexation automatique des pensions.* À l'heure actuelle, les pensions doivent être revalorisées chaque année d'un montant au moins égal à l'inflation majorée d'un tiers de la progression des salaires réels, mais en réalité les revalorisations ont souvent été plus importantes. À compter de septembre 2011, l'ajustement sera automatiquement effectué par décret ministériel, sur la base du minimum susmentionné, et n'aura pas besoin d'être approuvé par le gouvernement. Les autorités espèrent ainsi limiter les possibilités de revalorisation au-delà du minimum et, par là même, contribuer à renforcer la viabilité des finances publiques sur le long terme.

Ces changements permettront d'améliorer dans une large mesure la viabilité du système public, en particulier les relèvements de l'âge légal de la retraite. Les autorités estiment que les dépenses diminueront sensiblement sur le long terme. D'après les prévisions, les déficits annuels du régime à prestations définies ne seraient plus que de l'ordre de 0,5 % du PIB et au maximum d'à peine plus de 2 % entre 2046 et 2066, lorsque le vieillissement de la population aura l'incidence la plus marquée. En outre, vu les évolutions démographiques futures, le relèvement programmé de l'âge de la retraite devrait aussi maintenir à peu près constante l'espérance de vie à l'âge de la retraite, aux alentours de 20 ans. On rappellera toutefois que la trajectoire annoncée pourrait nécessiter des ajustements en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Ainsi, le Danemark a lié l'âge d'ouverture des droits à pension à l'évolution de l'espérance de vie une fois qu'il aura atteint le seuil de 67 ans en 2020. Les Pays-Bas se sont également engagés dans cette voie. La moitié environ des pays de l'OCDE ont intégré un lien automatique entre pensions de retraite et espérance de vie dans leurs régimes de retraite obligatoires. Parallèlement au relèvement de l'âge de la retraite, il importe aussi de prendre des mesures pour éliminer les obstacles au maintien en activité, tels que les coûts de main-d'œuvre élevés, les attitudes discriminatoires fondées sur l'âge et les systèmes de rémunération à l'ancienneté (OCDE, 2011g).

Le texte de loi prévoyant la création d'un deuxième pilier du système de retraite sous la forme d'un régime à cotisations définies est actuellement devant le parlement et devrait entrer en vigueur en 2013. Il s'agit de la réforme la plus fondamentale du système depuis le milieu des années 1990. Elle permettra aux intéressés, une fois adoptée, d'affecter l'équivalent de 3 points de pourcentage de leur cotisation de retraite, dont le taux est actuellement de 28 %, à un plan d'épargne-retraite par capitalisation géré par un organisme (une société de retraite) de leur choix (encadré 1.3). Cet apport devra être complété par un supplément de cotisation de 2 points de pourcentage, portant ainsi à 5 % le taux de cotisation au deuxième pilier et à 30 % la cotisation globale de retraite. Les cotisants actuels ayant plus de 35 ans devront faire leur choix au cours du premier semestre de 2013. Ceux qui n'ont pas encore atteint cet âge et les nouveaux entrants sur le marché du travail pourront décider d'adhérer au nouveau régime de retraite avant l'âge de 35 ans, ou au cours des 6 mois consécutifs au versement de leur première cotisation sociale. Dans ces conditions seront concernées toutes les personnes en activité au moment de la réforme, et le choix qu'elles feront sera irrévocable. En cas d'adhésion au deuxième

## Graphique 1.6. L'âge légal de la retraite va augmenter rapidement

Âge légal de la retraite, en années



Note : L'âge d'ouverture des droits à la retraite est l'âge à partir duquel l'assuré peut percevoir une pension de retraite à taux plein (c'est-à-dire sans réduction actuarielle pour retraite anticipée). Cette définition a été adoptée pour permettre les comparaisons entre pays, et l'âge qui en résulte peut être inférieur à l'âge de la retraite inscrit dans la législation nationale. Voir la source pour de plus amples informations. Les pays sélectionnés ont des niveaux d'espérance de vie à peu près comparables à ceux de la République tchèque.

Source : OCDE, *Panorama des pensions*, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531708>

pilier, la pension versée au titre du régime à prestations définies – le premier pilier – sera réduite à due concurrence : la pension liée au revenu d'activité sera calculée sur la base d'un taux de cotisation de 25 %.

### La réforme proposée est opportune dans son principe...

Dans son état actuel, la réforme proposée améliore les perspectives des retraites à de nombreux égards, mais elle soulève aussi quelques questions. D'abord, le régime à cotisations définies du deuxième pilier entraîne une hausse des taux de cotisation qui va obliger ses adhérents à épargner davantage pour leur retraite. En renforçant le lien entre revenus d'activité et montant futur de la pension, il améliore aussi les taux de remplacement attendus et le degré d'adéquation des prestations à tous les niveaux de revenu (graphique 1.7). Les caractéristiques susceptibles de contribuer à la prévention de la pauvreté ne devraient pas être sensiblement altérées si la perte de recettes ne conduit pas à modifier la formule de calcul des prestations. Même si le régime à prestations définies reste le principal pilier du système, le régime à cotisations définies permettra de diversifier les sources de revenu des retraités. D'après les calculs effectués à l'aide d'un modèle, 40 années de cotisation avec une épargne de 5 % du salaire, comme le prévoit le régime à cotisations définies, peuvent aboutir à un taux de remplacement de 30 % (OCDE, 2011f)<sup>3</sup>. L'accroissement de l'épargne dans l'économie a aussi des avantages au plan macroéconomique, notamment celui de contribuer localement au développement des marchés de capitaux.

La mise en place du régime à cotisations définies suppose que des recettes supplémentaires soient dégagées pour couvrir le déficit transitoire du régime à prestations définies. Dans la mesure où un taux de cotisation réduit s'appliquera à ceux qui choisiront d'adhérer au deuxième pilier, il pourrait en outre s'avérer difficile de préserver la dimension redistributive actuelle du système. L'ampleur du déficit de financement dépendra évidemment du nombre de personnes qui opteront pour le régime à cotisations définies, mais les autorités l'estiment pour le moment à 0,5 % du PIB (20 milliards CZK) et

### Encadré 1.3. Conception d'un nouveau pilier du système de retraite à cotisations définies

Les gestionnaires d'organismes de retraite devront administrer quatre dispositifs d'épargne-retraite, pour lesquels la composition des portefeuilles correspondra à différents niveaux de risque. Ces quatre fonds d'épargne-retraite seront soumis aux restrictions suivantes en matière de placement :

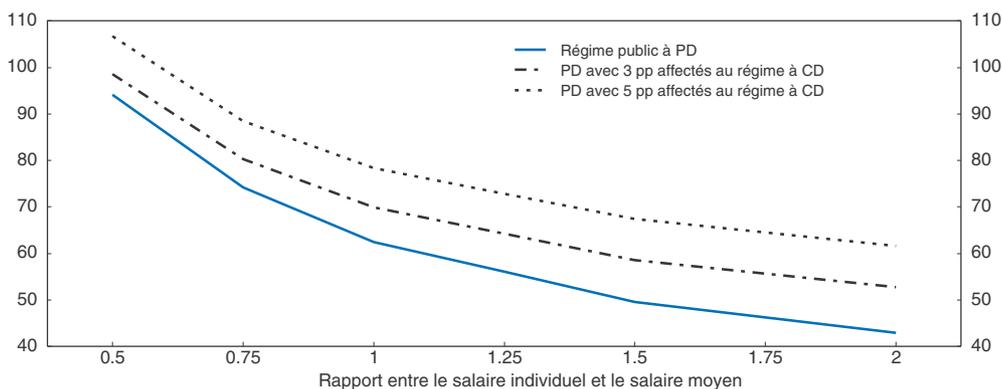
- *Fonds d'obligations souveraines.* La majorité des actifs en portefeuille doivent être des obligations souveraines – dont 70 % de titres de la dette publique tchèque, le reste étant constitué d'obligations d'État de l'Union européenne (UE) ou d'autres pays de l'OCDE très bien notées – ou des obligations émises par des institutions internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI) ou le Fonds européen de stabilité financière (FESF). L'échéance moyenne pondérée de ces titres doit être inférieure à cinq ans.
- *Fonds défensif.* Il s'agit en principe d'un fonds commun de placement (FCP) monétaire, qui devrait être utilisé pour la phase de versement des prestations. En sus d'obligations souveraines, il peut détenir jusqu'à 30 % de ses actifs sous forme d'obligations de sociétés, d'instruments du marché monétaire et de parts de FCP monétaires, sous réserve que leur notation corresponde à l'un des cinq degrés les plus élevés de l'échelle des placements.
- *Fonds équilibré.* Le portefeuille de ce fonds peut être constitué à concurrence de 40 % d'actions A- et autres titres de participation. Les obligations en portefeuille doivent avoir une notation de au minimum.
- *Fonds dynamique.* Jusqu'à 80 % des actifs du fonds peuvent prendre la forme d'actions et autres titres de participation, tandis que les obligations en portefeuille doivent avoir une notation de BBB- au minimum.

Un adhérent peut décider de diversifier ses placements en répartissant ses actifs entre plusieurs fonds d'épargne-retraite, ou opter pour un plan d'épargne-retraite fondé sur le cycle de vie. Un élément de stratégie fondée sur le cycle de vie est prévu, puisque les actifs accumulés feront par défaut l'objet d'un transfert progressif vers un fonds de placement plus défensif, qui débutera 10 ans avant l'âge légal de la retraite, ce qui débouchera sur une augmentation de la part des actifs représentée par le fonds défensif. Il sera possible de choisir entre différentes options de sortie : rente viagère, rente assortie de la possibilité du versement d'une pension de réversion pour trois ans, ou retraits programmés sur une période de 20 ans avec possibilité de transmission.

Les cotisations seront réunies par un point de collecte unique (qui sera également un organisme de perception fiscale), mais les adhérents disposeront de comptes individuels et concluront des contrats directs avec les gestionnaires des fonds. Les frais sont plafonnés à un niveau qui varie entre 0.3 % du montant moyen annuel des actifs pour le fonds le plus défensif et 0.6 % pour le fonds dynamique. De plus, à l'exception du fonds d'obligations souveraines, tous les fonds peuvent prélever sur les produits des placements une commission pouvant aller jusqu'à 10 %. Afin d'attirer de nouveaux clients, les frais d'entrée seront par ailleurs limités à 3.5 % du salaire mensuel moyen, soit environ 840 CZK (33 EUR).

prévoient de le combler au moyen des dividendes perçus sur les participations de l'État et d'un accroissement des recettes de TVA. Toutefois, les incitations à participer au deuxième pilier selon les modalités prévues par la réforme ne sont pas très claires. Les autorités estiment que pour une personne rémunérée à hauteur du salaire moyen, le taux de

Graphique 1.7. **Taux de remplacement modélisés des systèmes de retraite**  
Droits à retraite nets individuels en % du salaire net avant la retraite



Note : CD = cotisations définies ; PD = prestations définies ; pp = points de pourcentage. Les calculs effectués reposent sur le niveau moyen du salaire brut nominal mensuel par salarié équivalent temps plein en 2010, multiplié par 12. Les hypothèses retenues sont exposées en détail dans *Panorama des pensions*, 2011, et comprennent notamment un taux de progression annuelle des salaires réels de 2 % et un taux de rendement réel annuel de 3.5 % pour le régime à cotisations définies.

Source : Calculs fondés sur les modèles de retraite de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531727>

rendement interne du régime à prestations définies se situe actuellement aux alentours de 5.5 % et qu'il va diminuer dans l'avenir. Étant donné les caractéristiques redistributives du système, le rendement est plus élevé au-dessous de ce seuil de salaire et moins élevé au-dessus. L'incitation à opter pour le deuxième pilier dépend donc du taux de rendement réel attendu des plans d'épargne-retraite à cotisations définies. Si ce taux était supérieur à 5.5 %, le passage au deuxième pilier serait avantageux pour ceux qui perçoivent plus que le salaire moyen ; c'est l'hypothèse sur laquelle tablent les autorités. Cela étant, les taux de transfert vers le deuxième pilier pourraient s'avérer finalement plus élevés que prévu, comme cela s'est vu dans plusieurs autres pays.

Le revenu généré par les plans à cotisations définies est soumis à des aléas, dans la mesure où la situation des marchés varie tout au long de la phase d'épargne ainsi qu'au moment de la retraite. C'est la raison pour laquelle, dans tous les pays de l'OCDE, les autorités ont pris diverses mesures pour atténuer ce risque, notamment en proposant des stratégies d'investissement par défaut, mais aussi, dans quelques cas, des systèmes de revenu minimum garanti dans lesquels le montant de l'épargne accumulée au moment de la retraite ne peut descendre sous un certain niveau. Ces garanties sont particulièrement utiles lorsque les plans à cotisations définies constituent une fraction importante du revenu global des retraités et qu'ils sont obligatoires. Elles sont toutefois en général relativement coûteuses, aussi bien en termes de frais de gestion que d'impact sur les stratégies d'investissement. En République tchèque, par exemple, le régime de retraite facultatif du troisième pilier, où ce type de garantie existe sous la forme d'une interdiction de résultat annuel négatif, affiche de faibles rendements, car les gérants de fonds ont opté pour des stratégies d'investissement très prudentes.

Les stratégies fondées sur le cycle de vie sont de plus en plus utilisées pour atténuer la volatilité des prestations de retraite. Elles consistent à investir son épargne dans des actifs plus risqués au départ et à la réorienter ensuite progressivement vers des investissements présentant un moindre risque, à mesure que les échéances de la liquidation des droits et de la retraite se rapprochent. Des travaux récents de l'OCDE montrent que l'application par

défaut de stratégies d'investissement fondées sur le cycle de vie offre une protection contre les chocs négatifs sur les marchés d'actions (OCDE, 2011h). Dans le cadre du second pilier récemment mis en place, les gestionnaires des organismes de retraite seront obligés de proposer des stratégies d'investissement fondées sur le cycle de vie et les actifs accumulés seront, par défaut, transférés progressivement vers des fonds plus défensifs 10 ans avant l'âge de la retraite. Néanmoins, le régime à cotisations définies devrait être conçu de manière à maximiser la probabilité que les individus prennent des décisions conformes à leurs intérêts à long terme. Par conséquent, il conviendrait d'encourager les investissements dans des actifs à haut rendement au cours de la phase initiale de constitution de l'épargne-retraite, en faisant explicitement des stratégies fondées sur le cycle de vie une option par défaut.

### **... mais elle pourrait être améliorée de manière à éviter des frais excessifs**

Des frais de gestion élevés peuvent réduire sensiblement le revenu versé par un régime à cotisations définies au moment de la retraite. Ces frais dépendent eux-mêmes d'un ensemble de facteurs tels que la taille et la maturité du régime, la structure du marché, la concurrence, la stratégie d'investissement et la réglementation. Les autorités ont décidé de réglementer les frais et d'imposer aux organismes de retraite des obligations de divulgation, afin que les adhérents puissent disposer en temps utile d'informations comparables sur les frais qu'ils acquittent. La réglementation tarifaire autorise une seule structure de frais et fixe des plafonds. Cette approche, toutefois, n'est peut-être pas la plus efficace, car la réglementation des frais ne conduit pas nécessairement à une réduction des coûts ni à une efficacité accrue dans le secteur (OCDE, 2011h). Bien que les plafonds actuellement proposés paraissent dans l'ensemble appropriés (encadré 1.3), ils pourraient se révéler trop bas, de sorte que les sociétés de retraite auraient du mal à couvrir leurs coûts, ou bien trop élevés et par conséquent inefficaces. En limitant la concurrence à court terme, le plafonnement des frais peut en effet induire une collusion implicite entre les gestionnaires. De plus, comme l'indiquent des enquêtes réalisées au Chili et en Pologne, les particuliers ignorent généralement le montant des frais qu'ils payent aux sociétés de retraite (Martinez et Sahm, 2005). Étant donné le faible niveau de connaissances financières de la population tchèque (Banque nationale tchèque et ministère des Finances, 2010), une approche fondée sur la publication d'informations risque d'avoir une efficacité limitée.

L'expérience internationale démontre clairement les avantages en termes de coût d'une organisation centralisée par rapport aux contrats passés directement et individuellement avec les gérants de fonds (graphique 1.8). Un organisme centralisé peut être chargé d'assurer divers services et/ou de négocier les frais pour le compte des adhérents. Dans les pays de l'OCDE, le système suédois, où les frais ne sont soumis à aucune limite mais qui est doté d'une agence centralisée, est celui qui affiche le niveau de frais le plus bas pour le régime obligatoire à cotisations définies – moins de 0.5 % des actifs gérés (Tapia et Yermo, 2008). L'agence suédoise des retraites administre les comptes individuels et assure l'interface entre les cotisants et les fonds de placement. Elle négocie en outre des remises sur les frais auprès des gérants de fonds sélectionnés par les assurés. Afin de réduire les frais de gestion des retraites, le Royaume-Uni a créé un nouveau régime public d'épargne-retraite par défaut (le *National Employment Savings Trust*) qui entrera en vigueur en 2012 ; le Mexique et la Nouvelle-Zélande ont des projets analogues en préparation. Dans le régime tchèque à cotisations définies, un nouveau point de collecte

Graphique 1.8. **Niveau des frais dans les systèmes de retraite obligatoires à cotisations définies**

% de l'actif total



Note : Les données se rapportent aux frais administratifs des organismes privés de retraite en 2007 ou 2006.

Source : Perspectives de l'OCDE sur les pensions privées, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531746>

unique des cotisations, y compris pour le régime à cotisations définies, sera mis en place en 2013. Les autorités devraient étudier la possibilité de confier à ce point de collecte unique le soin d'administrer les comptes et de négocier les frais du régime à cotisations définies, comme en Suède.

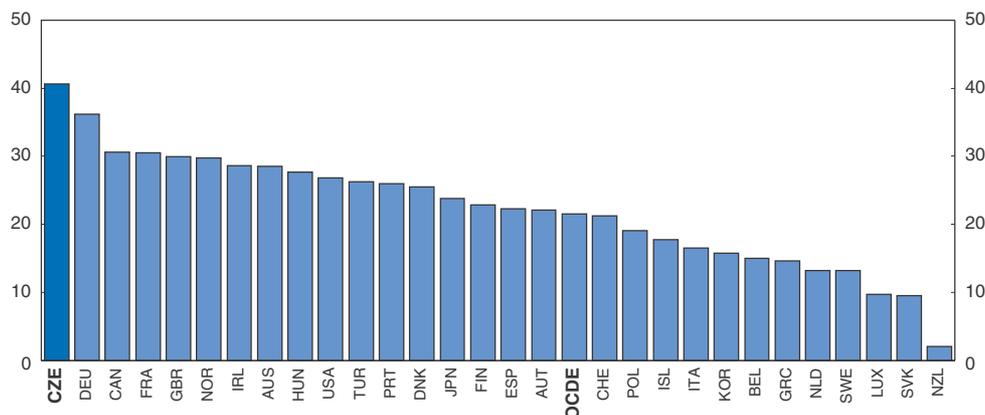
L'un des principaux objectifs des systèmes de retraite est d'éviter que les assurés n'épuisent leurs ressources avant le terme de leur existence. Dans les systèmes à prestations définies, c'est le secteur public qui supporte le risque lié à la longévité, alors que dans les systèmes à cotisations définies, ce sont les individus eux-mêmes, à moins qu'ils n'utilisent leur épargne-retraite pour se constituer une rente. Comme on l'a indiqué précédemment, dans le régime tchèque à cotisations définies, l'assuré pourra choisir entre plusieurs options de sortie : rente viagère, rente avec possibilité de réversion pour une durée de trois ans et versement programmé sur 20 ans avec possibilité de transmission. La formule de la rente viagère n'est généralement pas très populaire, dans la mesure où elle revient à « donner » de grosses sommes d'argent pour en percevoir ultérieurement de petites, mais ce point de vue tient en grande partie au fait, amplement démontré, que la plupart des gens sous-estiment leur espérance de vie. Par conséquent, si le principal objectif de la réforme est la diversification des revenus des personnes âgées, la sortie en rente devrait être l'option par défaut au moment de la liquidation des droits.

### **Le régime facultatif du troisième pilier va lui aussi être remanié**

Le troisième pilier du système, qui est un régime privé d'épargne-retraite facultative, sera supprimé dans le cadre de la réforme en raison des problèmes de gouvernance qu'il rencontre dans sa configuration actuelle (encadré 1.4). Ses fonctions seront reprises par les gestionnaires d'organismes de retraite, qui peuvent également administrer le deuxième pilier récemment créé. Ils seront tenus de proposer un fonds défensif, tandis que la mise en place d'autres fonds est facultative. Les adhérents actuels pourront soit demander leur transfert à l'un des nouveaux fonds, soit conserver leur compte dans un fonds spécial dit de « transformation », qui bénéficiera d'un cadre de gestion rénové. L'État continuera d'apporter sa contribution sous la forme à la fois d'un abondement et de dégrèvements

### Graphique 1.9. Incitations publiques en faveur de l'épargne-retraite facultative privée

Règles et paramètres de 2003, incitation fiscale en % de la cotisation



Source : OCDE, *Panorama des pensions*, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531765>

fiscaux, mais l'objectif de cotisations mensuelles visé sera plus élevé. Étant donné que le soutien public dont bénéficie actuellement le troisième pilier est l'un des plus généreux des pays de l'OCDE (graphique 1.9), les autorités devraient envisager de le réduire. De plus, il faut que les incitations fiscales soient bien conçues, afin que les catégories à revenu moyen et supérieur n'en soient pas les principales bénéficiaires (Yoo et de Serres, 2004).

#### **L'éducation financière est importante pour l'épargne et le revenu des futurs retraités**

Améliorer la formation et l'information du public sur les questions financières est un enjeu important pour garantir des choix adéquats en matière de retraite : l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE montre que, de manière générale, les gens n'épargnent pas suffisamment par rapport à leurs attentes de revenu pour la retraite. Une stratégie nationale pour l'éducation financière a été lancée en 2010 et les autorités ont fait réaliser une enquête sur le sujet la même année. Les résultats ont mis en évidence une méconnaissance générale des questions financières parmi la population, ce qui est en fait aussi le cas dans de nombreux autres pays, et les autorités se sont engagées à améliorer le niveau de connaissances financières du public. Une approche systématique a été adoptée pour atteindre cet objectif. Parallèlement aux séminaires à l'intention des enseignants organisés depuis 2008, de nouveaux programmes et de nouveaux manuels scolaires ont été mis au point par le ministère de l'Éducation en collaboration avec le ministère des Finances et la banque centrale. La République tchèque participe au projet pilote du Réseau international sur l'éducation financière de l'OCDE et fait partie des pays qui appliqueront les tests de connaissances financières proposés pour la première fois en option dans l'enquête PISA 2012. Le lancement d'une campagne d'information sur le nouveau régime de retraite par capitalisation est un autre projet d'envergure actuellement en préparation. Les autorités devraient veiller à ce que les adhérents de ce régime disposent régulièrement à titre individuel d'informations indiquant clairement le montant prévisionnel de leur pension future, compte tenu de leur niveau de cotisation, tout en continuant de publier les rapports actuariels habituels sur le régime et sur ses perspectives d'évolution.

#### Encadré 1.4. **Problèmes de gouvernance du régime de retraite facultatif en place**

Du fait du cadre législatif et réglementaire, le troisième pilier du système de retraite est actuellement un régime d'entreprises hybride présentant à la fois des caractéristiques propres aux banques et aux sociétés d'assurance-vie, modèle dont la pertinence a été remise en cause ailleurs (Banque mondiale, 2007). Surtout, les actifs des détenteurs du capital des organismes de retraite ne sont pas distincts de ceux de leurs adhérents, et les commissions de vente ont vivement augmenté au fil du temps\*. Une autre spécificité du système réside dans le fait que le cadre réglementaire exclut qu'un organisme de retraite puisse enregistrer un rendement annuel négatif. Bien que cette caractéristique ne soit sans doute pas indésirable en tant que telle, elle se traduit par des stratégies de placement très prudentes – les obligations d'État représentant 85 % des actifs en portefeuille – et donc de faibles rendements.

Selon un rapport de la Banque mondiale présentant un diagnostic établi suivant les *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des fonds de pensions*, compte tenu d'un certain nombre de carences en matière de gouvernance, ce pilier du système de retraite pâtit de problèmes d'opacité, d'insuffisance du contrôle actuariel, de solvabilité inadéquate et d'iniquité entre les différentes générations d'adhérents. Bien que certains progrès aient été accomplis dans la surveillance de ce secteur, qui est assurée par la Banque nationale tchèque, il a été considéré qu'en l'état, ce pilier du système de retraite ne remplissait pas les conditions nécessaires pour assumer le rôle accru dévolu au pilier à cotisations définies dans le cadre actuel.

\* Dans certains cas, les commissions de vente ont atteint 100 % des cotisations de la première année (Banque mondiale, 2007). Par ailleurs, Schneider et Hlavacek (2011) ont calculé que les frais d'entrée étaient passés de 1 % des actifs totaux en 2000 à plus de 3 % en 2009 pour l'ensemble du système.

Source : Banque mondiale (2007).

### L'efficience des dépenses de santé

La République tchèque, comme la plupart des autres pays de l'OCDE, est aujourd'hui confrontée à des pressions à la hausse sur ses dépenses de santé, même si celles-ci sont encore relativement faibles une fois rapportées à la population (graphique 1.10). Légèrement supérieures à 8 % du PIB selon la *Base de données de l'OCDE sur la santé*, les dépenses totales de santé restent inférieures à la moyenne de l'OCDE, mais elles sont en constante augmentation depuis dix ans. À long terme, le vieillissement devrait faire croître les dépenses de santé de 2 points de PIB d'ici à 2060 (projections de l'UE, 2009)<sup>4</sup>. À court et à moyen terme, les pressions à la hausse sont liées à l'accroissement de la demande de soins, sous l'effet de la hausse des revenus, aux tensions salariales dans le secteur médical, à l'amélioration du système de santé et au progrès technologique.

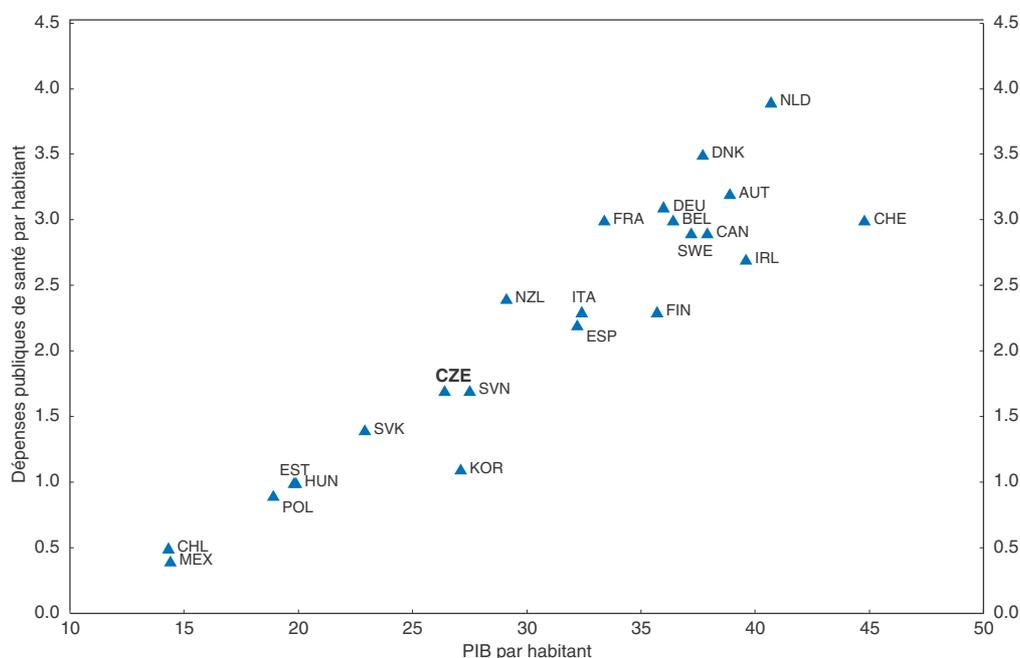
Le système de santé tchèque se caractérise par une assurance maladie obligatoire et universelle financée par une partie des cotisations de sécurité sociale prélevées sur les salaires et par des cotisations de l'État pour les personnes assurées mais inactives, telles que les enfants et les retraités. Les patients disposent d'une grande liberté puisqu'ils peuvent choisir aussi bien leur assureur que les prestataires (OCDE, 2003). Il existe à l'heure actuelle dix caisses d'assurance maladie à but non lucratif, dont les fonds proviennent des cotisations de sécurité sociale réparties en fonction de la clientèle et d'une formule de partage des risques tenant compte de l'âge et du sexe. Les hôpitaux sont généralement entre les mains du secteur public, qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités locales,

tandis que les médecins généralistes exercent pour la plupart dans leur propre cabinet. Les spécialistes sont souvent salariés ou regroupés autour de centres de santé (appelés polycliniques) en cabinets privés. Les déficits potentiels du système d'assurance maladie sont implicitement pris en charge par l'État, essentiellement au moyen de transferts publics accrus en faveur des assurés inactifs, qui transitent principalement par le plus grand organisme d'assurance du pays, VZP, qui est l'opérateur historique du secteur.

Le dispositif actuel est à l'origine de tensions financières qui s'accumulent depuis des années dans le secteur de la santé, et qui se sont intensifiées récemment du fait d'un conflit au sujet de la rémunération du personnel médical salarié. Des taux de rémunération relativement bas (graphique 1.11) avaient contribué jusque-là à maintenir les dépenses globales de santé au-dessous de la moyenne de l'OCDE, mais avec l'ouverture du marché du travail de l'autre côté de la frontière, en Allemagne et en Autriche, au printemps 2011, et par conséquent la fin des dernières restrictions à la libre circulation des travailleurs, environ 3 800 médecins hospitaliers tchèques ont menacé de donner leur démission pour aller chercher des postes mieux rémunérés ailleurs. Un accord conclu en début d'année entre les autorités et l'association des médecins prévoit une revalorisation des salaires des médecins et du personnel infirmier jusqu'en 2013. Il y aura notamment une augmentation de 10 % pour les médecins et d'un montant non spécifié pour l'ensemble du personnel médical en 2012, et l'engagement a été pris de porter les salaires des médecins à un niveau compris entre 1.5 et 3 fois le salaire moyen, selon les qualifications, d'ici à 2013. Cette revalorisation est subordonnée à la réalisation de gains d'efficacité dans le cadre du système de santé.

Graphique 1.10. **Dépenses publiques de santé et PIB par habitant, 2009**

En milliers USD aux parités de pouvoir d'achat de 2009



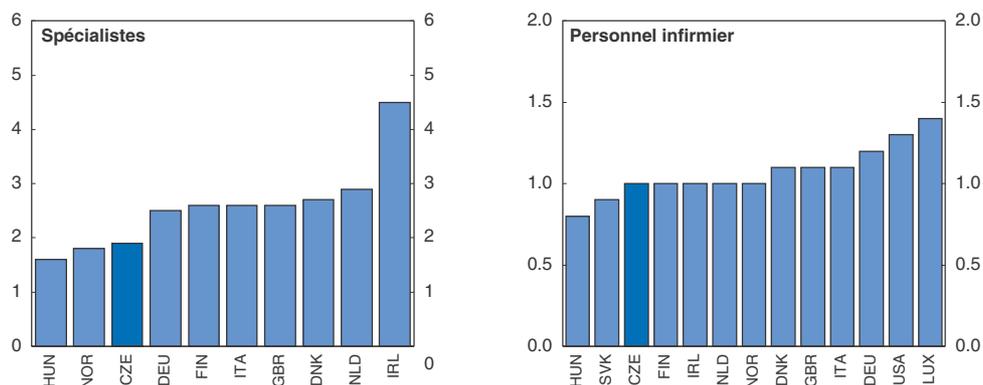
Note : Les dépenses publiques de santé sont les dépenses courantes des administrations publiques. Se reporter à la source pour de plus amples informations sur les concepts utilisés et la comparabilité des données.

Source : OCDE, Base de données sur la Santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531784>

Graphique 1.11. **Les rémunérations des professionnels de santé sont modestes**

Multiple du revenu moyen, 2009



Note : Les données se rapportent au salaire pour l'année indiquée ou pour une année adjacente, sauf dans le cas de l'Allemagne où elles remontent à 2006. Se reporter à la source pour de plus amples informations sur les concepts utilisés et la comparabilité des données.

Source : OCDE, Base de données sur la Santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531803>

Réaliser des gains d'efficacité au sein du système afin de dégager des ressources pour augmenter les salaires et contenir la hausse des dépenses à moyen terme sans sacrifier la qualité des services de santé sont des objectifs déterminants pour les autorités. Il existe d'amples possibilités d'améliorer l'efficacité. Si le système soutient avantageusement la comparaison avec ceux de nombreux pays similaires de la région en termes d'espérance de vie, une étude récente de l'OCDE permet d'envisager des gains significatifs sur ce plan, particulièrement en termes de mortalité évitable (nombre de décès prématurés qui ne devraient pas se produire avec des soins efficaces dispensés au bon moment). Si le système de santé tchèque atteignait la frontière d'efficacité de l'OCDE, l'espérance de vie à la naissance pourrait être augmentée de plus de trois ans, tandis que la mortalité évitable diminuerait de près de 40 %, sans qu'il soit nécessaire d'accroître les ressources (annexe 1.A1). Exploiter les gains d'efficacité potentiels permettrait aussi de contenir la dépense publique et se traduirait par des économies substantielles, estimés à 1.5 % du PIB environ d'ici à 2017 (Joumard et al., 2010).

L'amélioration de l'efficacité suppose des changements à plusieurs niveaux : dans l'organisation du réseau de prestataires, leur système de rémunération, l'orientation de la demande des patients et la gestion des soins. Comme l'État tchèque a un moindre pouvoir de contrôle sur les dépenses publiques de santé que dans un système fondé sur un seul assureur, l'accent doit être mis sur les incitations qui les sous-tendent. On verra dans la section suivante quelles sont les améliorations possibles dans ce domaine. Les mesures préconisées sur le moyen terme sont exposées après une description des projets actuellement soumis au législateur.

### **La réforme vise une amélioration progressive du système existant**

L'objectif des autorités est d'améliorer graduellement le système dans le cadre du modèle actuel à assureurs multiples. De fait, une réforme plus fondamentale ne semble pas justifiée : les pays de l'OCDE ont opté pour divers modes d'organisation de leurs systèmes de santé et, d'après les analyses d'efficacité, aucun n'est vraiment supérieur aux autres pour ce qui est d'améliorer l'état de santé de la population au meilleur rapport coût-efficacité possible (Joumard et al., 2010). Dernièrement, le modèle à assureurs multiples

tend à gagner du terrain parmi les pays de l'OCDE qui ont choisi d'introduire des mécanismes de concurrence dans leur système, comme les Pays-Bas, l'Allemagne ou la Suisse, tout en instituant des contrôles réglementaires pour prévenir les effets indésirables. Les changements progressifs décrits ci-dessous, actuellement en discussion au parlement en vue d'une entrée en vigueur en 2012, s'inscrivent dans le prolongement de la réforme adoptée par le ministère de la Santé en 2007 :

- *Améliorer le mécanisme de fixation des prix et de remboursement des médicaments* afin d'endiguer la progression des dépenses pharmaceutiques, qui a été systématiquement supérieure au rythme de croissance des dépenses totales de santé ces dix dernières années. Le panier de référence utilisé pour fixer le prix des nouveaux médicaments sera élargi à 18 pays, au lieu de 8 actuellement, et le plafond maximum sera calculé sur la base des trois plafonds les plus bas. Le montant de la prise en charge par l'assurance sera révisé chaque fois que l'évolution du taux de change ou du prix étranger de référence se traduit par des économies substantielles, à partir d'un seuil de 30 millions CZK (1.2 million EUR). Les médicaments en vente libre seront exclus de la couverture de base. En outre, une procédure accélérée de 30 jours sera établie pour la mise sur le marché des médicaments génériques. Les autorités prévoient de dresser une liste positive de médicaments remboursés pour lesquels des enchères électroniques seront organisées.
- *Simplifier le mécanisme de participation financière du patient* qui a été mis en place pour limiter la surconsommation des services de santé – le système tchèque se classe au deuxième rang pour le nombre de consultations médicales par habitant, avec un total de 12.6, contre une moyenne de 6.8 dans la zone OCDE. La contribution financière du patient lors d'une hospitalisation passera de 2.4 EUR à 4 EUR par jour (60 à 100 CZK) tandis que pour les médicaments, il y aura désormais une franchise à payer par ordonnance et non plus par produit. Les dépenses de santé des ménages sont encore modestes, et comme il existe divers plafonds et exonérations, la contribution financière demandée aux patients ne devrait pas représenter une lourde charge (voir encadré 1.5).
- *Préciser les règles applicables aux fusions des caisses d'assurance maladie* afin de faciliter les économies d'échelle dans le secteur. Le marché de l'assurance est déjà engagé dans un processus de concentration puisque sur 27 caisses maladie il n'en reste plus que dix, dont les trois principales assurent quelque 80 % de la population. Bien que les frais administratifs du système de santé soient inférieurs à la moyenne de l'OCDE, il faudrait exploiter la possibilité de les réduire encore en réalisant des économies d'échelle. Il serait souhaitable en particulier de fusionner la caisse d'assurance maladie de l'armée (*Vojenská zdravotní pojišťovna*) et celle du ministère de l'Intérieur (*Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra*), qui ne comptent chacune qu'un nombre assez restreint d'affiliés.
- *Redéfinir la couverture santé de base* pour permettre ensuite une nouvelle rationalisation. La première phase de la réforme introduit dans la législation les notions de prestations de soins « de base » et « complémentaires ».
- *Améliorer le cadre légal* pour codifier les droits et les obligations des patients et des prestataires. Il s'agit de garantir la liberté de choix des patients et de prévoir des sanctions en cas d'infraction aux règles. De nouveaux textes de loi sur les services de secours et d'autres services spécialisés (tels que fécondation *in vitro*, avortement, changement de sexe, etc.) sont en préparation.

D'autres mesures sont prévues pour rendre la gouvernance des caisses d'assurance maladie plus transparente et harmoniser les règles du jeu dans le secteur. À l'heure

### Encadré 1.5. Participation des ménages aux dépenses de santé et évolution des paiements directs

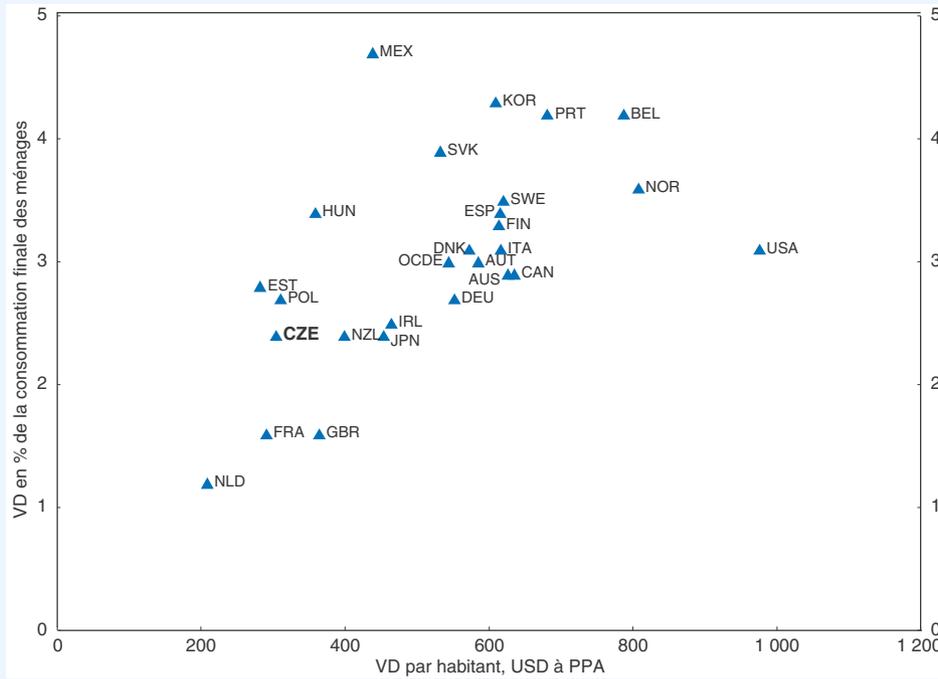
Les dépenses de santé des ménages demeurent relativement modestes en République tchèque, malgré des augmentations sensibles ces dernières années (graphique 1.12). Des données d'enquête de l'Office statistique tchèque montrent qu'entre 2000 et 2009, les dépenses globales de santé des ménages ont triplé, sachant qu'environ la moitié de cette hausse était imputable aux produits pharmaceutiques. Les dépenses privées représentent aujourd'hui approximativement 16 % des dépenses de santé totales, tandis que la moyenne de l'Union européenne (UE) s'établit à 23.5 %. Le principal changement à cet égard est intervenu en 2008, où ont été instaurés des paiements directs, dont le coût politique a été considérable. Pendant un certain temps, ces versements ont été remboursés par certaines administrations régionales dirigées par l'opposition, qui affirmait que ces paiements directs avaient été mis en place de manière inconstitutionnelle. Cette ambiguïté juridique a été levée depuis lors, et il n'existe plus de mécanisme de remboursement systématique de ces paiements directs par les administrations régionales.

Le motif sous-jacent à cette réforme, dans le cas de la République tchèque, était de faire jouer la fonction indicatrice des prix, de réduire les excès en matière de consultations, et d'améliorer ainsi l'efficacité du système (Bryndova et al., 2009). Ce nouveau mécanisme a effectivement eu un impact sur la demande de soins de santé, mais essentiellement l'année qui a suivi sa mise en place. L'utilisation des services d'urgence a reculé de 36 %, le nombre d'ordonnances de 23 %, et les consultations de soins ambulatoires de 17 % en glissement annuel en 2008, l'année où les paiements directs ont été instaurés. De plus, le rythme de la diminution du nombre de journées d'hospitalisation s'est accéléré. Néanmoins, la croissance de la demande de la plupart des services de santé s'est redressée en 2009, quoique à un rythme un peu moins rapide que précédemment, ce qui concorde avec l'expérience d'autres pays. Les autorités expliquent ce rebond de la demande de soins par la faiblesse de ces paiements en termes nominaux.

Les paiements directs sont généralement régressifs, et constituent donc le mode de financement le moins équitable des soins de santé. Néanmoins, la modestie de cette participation au coût des soins (dont le montant normal pour une consultation est de 30 CZK, soit 1.25 EUR, par exemple), l'existence de plusieurs dérogations et le plafonnement de ces paiements directs réduisent le fardeau qu'ils représentent. Les personnes recevant des allocations de subsistance, les handicapés vivant en institution et les personnes âgées en situation de pauvreté monétaire hébergées dans des structures collectives sont exonérés de ces paiements directs. Par ailleurs, ceux-ci font l'objet de plafonds différenciés. Pour les enfants de moins de 18 ans et les personnes âgées de plus de 65 ans, le plafond est fixé à 2 500 CZK (104 EUR) par an. Pour le reste de la population, le plafond est de 5 000 CZK (208 EUR), ce qui correspond à 5.2 % du salaire minimum. En 2009, moins de 280 000 personnes ont atteint le plafond, tandis que leur nombre a grimpé à 415 000 en 2010.

Encadré 1.5. **Participation des ménages aux dépenses de santé et évolution des paiements directs (suite)**

Graphique 1.12. **Versements directs des ménages au titre des soins de santé dans les pays de l'OCDE, en 2009**



Note : VD signifie versements directs, et PPA parité de pouvoir d'achat. Les données se rapportent à 2009 ou à la dernière année connue. Se reporter à la base de données de l'OCDE sur la Santé pour obtenir de plus amples informations sur les concepts utilisés et la comparabilité des données.

Source : OCDE (2011h), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé* : Suisse, 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531822>

actuelle, les caisses d'assurance maladie relèvent d'un cadre légal spécifique et rendent compte au parlement, tant en termes de résultats financiers que de plan annuel d'activité. Dans le cas de VZP, l'assureur historique, la composition du conseil de surveillance reflète généralement la situation politique : deux tiers de ses membres sont nommés par le parlement et un tiers par l'administration centrale ; dans le cas des autres assureurs, la composition du conseil résulte d'accords tripartites. Une communication d'informations plus normalisée, l'application de principes comptables et un élargissement du champ de responsabilité de leurs administrateurs sont prévus. Par ailleurs devrait être mis en place un bureau indépendant des assureurs maladie, qui fera office d'administrateur du système et sera principalement chargé de la redistribution des fonds en fonction des risques. Pour le moment, cette tâche incombe à VZP.

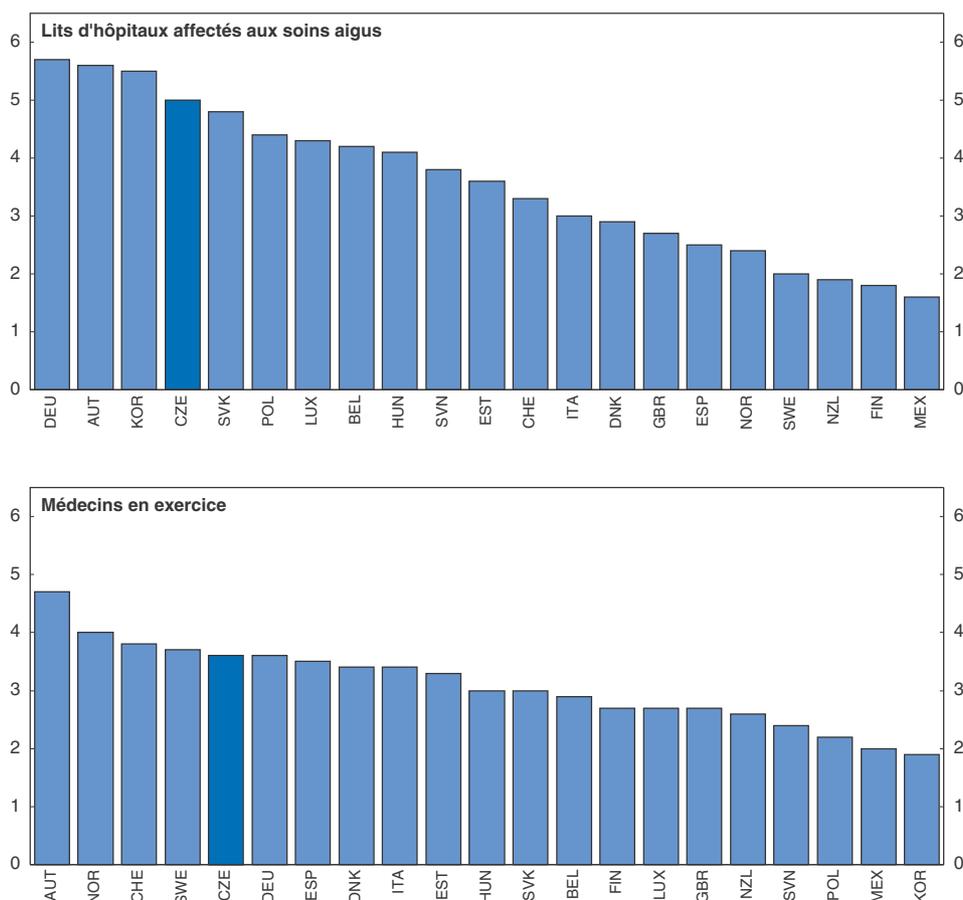
Ces mesures apportent certes des améliorations souhaitables, mais elles sont insuffisantes pour générer rapidement des gains d'efficacité substantiels et enrayer véritablement la croissance future des dépenses de santé. On pourrait chercher à réaliser davantage de gains d'efficacité dans le réseau de prestataires, l'achat et la gestion des soins. De plus, d'autres caractéristiques de base du système, comme le mécanisme de péréquation des risques et la rémunération des prestataires, doivent être réexaminées dans le but d'éviter des comportements indésirables de la part de divers acteurs.

### Il faudrait exploiter les possibilités de rationalisation du réseau de santé

On peut envisager des améliorations considérables, en termes d'efficacité, dans le réseau de soins. Malgré une réduction de 15 % depuis le milieu des années 1990, la République tchèque se distingue encore par l'importance de sa capacité hospitalière, surtout en soins aigus (graphique 1.13). Avec 7.3 lits pour 1 000 habitants, elle se situe largement au-dessus des moyennes de l'UE et de l'OCDE, respectivement de 5.8 et 3.8. En revanche, le taux d'occupation de ces lits est inférieur à la moyenne de l'OCDE, alors que le nombre et la durée moyenne des séjours sont élevés. De plus, le taux de sorties d'hôpital, qui mesure le nombre de malades séjournant à l'hôpital chaque année, est élevé. Les sorties d'hôpital et la durée moyenne des séjours sont des indicateurs importants de l'activité hospitalière : les pays qui ont un plus grand nombre de lits d'hôpital ont aussi généralement des taux de sorties plus élevés (OCDE, 2010e). Étant donné qu'une grande partie des lits d'hôpital appartiennent aux collectivités locales, toute réduction de capacité ou fermeture d'unité pose souvent un problème difficile sur le plan politique. Le système de rémunération des prestataires contribue aussi au maintien d'un réseau de santé

Graphique 1.13. Le réseau de santé existant pourrait être rationalisé

Nombre pour 1 000 habitants en 2009



Note : Les médecins en exercice sont des personnes titulaires d'un diplôme de docteur en médecine qui fournissent leurs services directement aux patients. Les données se rapportent à l'année indiquée ou à une année adjacente. Se reporter à la source pour de plus amples informations sur les concepts utilisés et la comparabilité des données.

Source : OCDE, Base de données sur la Santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531841>

surdimensionné. Jusqu'en 1997, les services hospitaliers étaient rémunérés sur la base de paiements à l'acte selon un système de points, complétés par un paiement journalier (*per diem*), ce qui a conduit à une très forte augmentation des prestations délivrées ainsi qu'à l'allongement des durées de séjour (Bryndova *et al.*, 2009). Bien que les hôpitaux soient maintenant financés selon divers mécanismes tels que des paiements journaliers dégressifs, des paiements à la pathologie basés sur des groupes homogènes de malades (GHM), des enveloppes globales et des paiements à l'acte plafonnés pour les consultations externes, les volumes accumulés dans le passé et les contrats-cadres à moyen terme jouent un rôle déterminant et freinent l'ajustement des capacités.

Le ministère de la Santé pourrait participer plus activement à la coordination et la planification du fonctionnement du réseau de prestataires, en particulier face aux collectivités locales, qui jouent implicitement un rôle important dans ce domaine. Il devrait travailler plus étroitement avec les assureurs, car ceux-ci disposent de données quantitatives et qualitatives sur l'ensemble des prestataires du pays. L'une des dispositions de l'accord sur la revalorisation des salaires dans le secteur hospitalier prévoit le réexamen des capacités hospitalières au niveau national, en concertation avec toutes les parties intéressées. Les autorités ont lancé un projet de coopération avec la Moravie du Sud en vue de dresser un bilan et de procéder, à terme, à des rationalisations. Avec à peine plus d'un million d'habitants, cette région compte en effet près de 9 000 lits d'hôpital, dont une moitié est affectée à des hôpitaux relevant du ministère de la Santé et du ministère de la Défense, et l'autre à des établissements détenus et administrés par l'administration régionale et les communes. Les premiers résultats du projet montrent que plus de 6 % des lits pourraient être supprimés, pour la plupart en soins aigus. Cela conduit à penser qu'un inventaire global des capacités nationales en lits serait très utile. Il fournirait les données à partir desquelles les autorités devraient ensuite élaborer un plan national de capacités, en particulier pour le secteur hospitalier, en coopération avec les autres parties prenantes. Ce plan serait particulièrement opportun, car les contrats-cadres à moyen terme entre prestataires et assureurs arriveront à expiration l'an prochain ; il pourrait donc servir de base de négociation pour leur renouvellement. En outre, pour favoriser l'ajustement des capacités, la rémunération des hôpitaux pourrait être en partie liée à l'application du plan.

L'une des solutions envisagées par les autorités consisterait à transférer les capacités excédentaires au secteur des soins de longue durée. Le rapport efficacité-coût d'un tel changement devrait être soigneusement examiné, dans le cadre de la préparation d'une stratégie globale de prestations à long terme. À mesure que la population vieillit, les besoins de prise en charge des personnes âgées en hébergement collectif se heurtent aux insuffisances du système, de sorte que les aides informelles à domicile ont pris énormément d'ampleur (ministère de la Santé, 2010). De plus, du fait de la longueur habituelle des listes d'attente pour l'admission en maison de retraite, les hôpitaux assurent des soins de longue durée coûteux qui n'ont pas de justification médicale (Bryndova *et al.*, 2009). En conséquence, il existe actuellement deux systèmes de soins de longue durée, se recoupant en partie, auxquels le secteur privé est diversement associé. À l'hôpital, il y a un prix à payer à la journée, tandis que dans le secteur social, le prestataire peut prélever jusqu'à 85 % du revenu (c'est-à-dire de la pension) du patient. La couverture des soins de longue durée est partagée entre l'assurance maladie et l'aide sociale, dont chacune relève d'un ministère différent, et la coordination entre ces ministères, les administrations infranationales, les assureurs et les prestataires peut poser des problèmes. Une nouvelle organisation des prestations de soins de longue durée est donc actuellement à l'étude ; elle pourrait s'inspirer de l'expérience d'autres pays de l'OCDE (encadré 1.6).

**Encadré 1.6. Prestations de soins de longue durée dans les pays de l'OCDE**

Le vieillissement démographique, conjugué à une diminution tendancielle des soins dispensés par les familles dans les pays à revenu élevé ainsi qu'à des attentes de plus en plus fortes en termes de qualité, se traduit par un recours accru aux soins professionnels de longue durée dans les pays de l'OCDE. Bien que le secteur professionnel soit encore relativement modeste en proportion du PIB à l'échelle de la zone OCDE, ses coûts s'alourdissent. Au cours des dix dernières années, le coût par habitant des soins de longue durée a augmenté à un rythme annuel moyen de plus de 7 % en termes réels dans un ensemble de 22 pays de l'OCDE, soit une hausse quasiment deux fois supérieure à la croissance moyenne des dépenses de santé (OCDE, 2010).

Les pays utilisent différents modèles, qui correspondent globalement à trois grandes catégories : les systèmes de couverture universelle assurée dans le cadre d'un programme unique, les systèmes mixtes, et les systèmes de couverture soumise à conditions de ressources. Comme pour les soins de santé dans leur ensemble, les éléments déterminants sont les critères d'admission au bénéfice de la couverture considérée, les types de prestations fournies et leur source de financement, ainsi que les modalités de participation aux dépenses. Ainsi, l'Allemagne a mis en place en 1995 des organismes d'assurance-dépendance, qui sont financés à partir de cotisations prélevées sur les salaires et liées au revenu. Dans la mesure où la fiscalité du travail, y compris les cotisations de sécurité sociale, est déjà lourde en République tchèque, il serait préférable de recourir à d'autres sources de financement. D'autres pays financent les soins de longue durée à partir de l'assurance-maladie ou des recettes fiscales générales. Certains systèmes de prestations soumises à conditions de ressources ont été remis en question, mais dans le cadre des régimes universels, l'éventail de services couverts et le niveau participation des ménages aux dépenses font l'objet d'un examen minutieux. Une tendance générale observée dans la zone OCDE réside dans l'adoption par les pays de systèmes de couverture universelle, conjuguée à un ciblage croissant des prestations en fonction des niveaux de revenu et de l'évaluation des besoins sanitaires. Par ailleurs, la liberté de choix des consommateurs et la souplesse d'utilisation des prestations sont devenues des objectifs importants de l'action publique en matière de soins de longue durée.

Source : OCDE (2011), *Help wanted? Providing and paying for long-term care*.

Au vu de certaines données témoignant de la surtarification et du manque de coordination des achats d'équipements techniques dans les hôpitaux, les autorités ont l'intention de faire publier sur Internet tous les marchés d'un montant supérieur à 50 000 CZK (2 000 EUR) et d'exiger l'approbation préalable du ministère pour les marchés d'un montant supérieur à 1 million CZK (EUR 40 000). Cette mesure est bienvenue, mais il ne faudrait pas qu'elle s'applique uniquement aux établissements appartenant au ministère, qui représentent une part assez réduite du secteur hospitalier. C'est une pratique qui doit être suivie scrupuleusement et étendue à l'ensemble du secteur en tant que pratique optimale de référence pour les responsables des achats. De plus, en ce qui concerne les marchés d'équipements, il pourrait être intéressant de regrouper les besoins et les ressources des hôpitaux au niveau national et de les rattacher au plan de capacités en lits, une fois celui-ci arrêté par les divers acteurs concernés. Les efforts déployés pour améliorer les procédures de passation des marchés publics et leur transparence, dans le cadre de la Stratégie de lutte contre la corruption devraient avoir des effets bénéfiques également dans le secteur de la santé.

### **Améliorer la gestion des soins...**

Une autre voie à suivre pour réaliser des gains d'efficacité dans le secteur de la santé consisterait à encadrer la demande en introduisant un mécanisme de coordination des soins. La liberté de choix occupe une place essentielle dans le système tchèque. Ce principe a des avantages évidents, mais il n'est pas nécessairement à même de promouvoir l'efficacité (Pearson, 2011). En l'absence de toute espèce de contrôle, le nombre de consultations en République tchèque atteint un niveau élevé : en 2007, seul le Japon comptait un nombre supérieur de consultations médicales par personne parmi les pays de l'OCDE (OCDE, 2010e). Les autorités tchèques considèrent que des possibilités de coordination des soins pourront être exploitées par les assureurs – une fois que des bases législatives auront été jetées à cet égard. Cela dit, les pays de l'OCDE appliquent divers mécanismes de contrôle de l'accès aux soins, le plus souvent centrés sur le généraliste, pour promouvoir une utilisation efficace des services de santé et garantir un bon suivi des patients. On trouve cette fonction de filtrage dans les systèmes de santé à assureur unique, mais elle existe aussi dans un système à assureurs multiples comme celui du Danemark. D'autres pays, dont l'Allemagne, la France et la Belgique, ont opté pour des solutions de type non contraignant, telles que des incitations financières, consistant par exemple à réduire le taux de remboursement, et donc à augmenter le montant des frais à la charge du patient, en cas de consultation directe d'un médecin autre que le médecin référent. Des dispositions spéciales peuvent être prévues pour éviter de limiter l'accès aux soins dans certaines situations. En outre, la gestion coordonnée des soins ne doit pas nécessairement s'appliquer à toutes les spécialités. En France, par exemple, certains spécialistes comme les ophtalmologues et les gynécologues, peuvent être consultés sans passer par le médecin référent (Dourgnon et al., 2009).

La charge de morbidité actuelle de la population tchèque donne à penser que des gains pourraient être réalisés avec une meilleure gestion des soins mettant l'accent sur la prévention. Une grande part de cette charge de morbidité est imputable à des causes évitables et à des modes de vie malsains. Les maladies de l'appareil circulatoire et les tumeurs malignes figurent parmi les principales causes de décès (Bryndova et al., 2009). Mieux prendre en charge les maladies chroniques est une des recommandations du groupe de travail du NERV sur la santé. Une gestion plus intégrée des soins, avec un rôle accru dévolu au généraliste, à la fois en termes de prévention et de suivi, est un moyen d'alléger le fardeau des maladies. En théorie, la prévention devrait être dans l'intérêt des assureurs et c'est d'ailleurs en partie le cas, mais il semble que le mécanisme actuel de péréquation des risques ne soit pas très propice à la prévention, puisque les assureurs perçoivent un supplément pour les pathologies entraînant des dépenses supérieures à la moyenne. De façon plus générale, le bénéfice de nombreux programmes de prévention ne se matérialise qu'à long terme, et comme les patients peuvent changer d'assureur, cela nuit aux investissements qui seraient nécessaires pour maintenir la population assurée en bonne santé. Un système de contrôle de l'accès aux soins peut conduire à une meilleure gestion des programmes de prévention si la rémunération des généralistes est convenablement fixée, puisqu'ils sont alors incités à préserver la santé de leurs patients. Ainsi, les systèmes de rémunération aux résultats en vigueur aux États-Unis et au Royaume-Uni montrent qu'une rémunération liée à des indicateurs de qualité peut nettement influencer la délivrance des soins (OCDE, 2009).

La mise en place de systèmes informatiques centralisés, notamment pour la tenue des dossiers et le partage de l'information, peut améliorer sensiblement la gestion des soins

(OCDE, 2010c). C'est un projet déjà assez ancien en République tchèque, mais qui a souvent été victime d'une mauvaise définition du cahier des charges. Récemment, le groupe de travail sur la santé créé par le NERV a proposé une généralisation du recours aux techniques de l'information et de la communication (TIC) qui devrait permettre de réaliser des gains d'efficacité, par exemple en conditionnant la rémunération des prestataires à la mise en commun des dossiers médicaux électroniques au sein d'un système informatisé. Ces initiatives opportunes pourraient remédier dans une large mesure aux dysfonctionnements actuels, en particulier les examens inutiles ou demandés en double, à condition bien entendu que le partage des informations soit sécurisé et que sa mise en œuvre bénéficie de ressources adéquates.

### **... et réduire les dépenses pharmaceutiques pour réaliser de nouveaux gains d'efficacité**

Si la consommation de médicaments des Tchèques représente à l'heure actuelle environ 1.5 % du PIB, soit légèrement moins que la moyenne de l'UE qui est de 1.7 % du PIB, elle a augmenté plus vite, en rythme annuel moyen, que l'ensemble des dépenses de santé au cours de la période 1998-2008. Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, le poste des médicaments est celui qui enregistre les plus forts taux de croissance. Les autorités envisagent donc à juste titre de nouvelles réformes structurelles en vue de contenir la hausse des dépenses pharmaceutiques :

- La prescription de médicaments sous leur dénomination commune internationale (principe actif) est une nouvelle pratique optimale mise à profit pour réduire les dépenses pharmaceutiques. Certains pays, tels que l'Espagne, vont même encore plus loin en rendant obligatoire la prescription de médicaments génériques. La substitution de médicaments génériques aux princeps est un droit qui existe depuis 2008 dans les pharmacies tchèques, et les autorités projettent actuellement de définir une liste positive de médicaments (liste de médicaments remboursables ou bénéficiant de financements publics), établie dans le cadre des marchés entre les assureurs et les grossistes. De telles mesures devraient permettre de faire des économies sur les dépenses pharmaceutiques. Néanmoins, pour limiter également les versements directs des ménages, il conviendrait d'instaurer une obligation de prescription de principes actifs, à laquelle il ne pourrait être dérogé que pour des raisons strictement médicales.
- Il est prévu d'instaurer un système de prescription électronique afin d'assurer un meilleur suivi de la consommation de médicaments. L'an dernier, l'Estonie a adopté un tel système dans le cadre de l'informatisation générale du secteur de la santé. En obligeant les pharmacies à délivrer des médicaments génériques, chose qui peut être vérifiée facilement par le système, la prescription électronique vise à faire baisser la consommation de médicaments coûteux. En Suède, le système d'ordonnances électroniques a eu plusieurs effets bénéfiques : une réduction du nombre d'appels téléphoniques et de demandes d'éclaircissement des pharmaciens aux médecins, des délais d'attente moins longs en pharmacie et une plus grande commodité pour les patients en termes de suivi de leur consommation de médicaments. Cependant, sur le plan de la mise en œuvre, un tel projet ne peut réussir qu'avec le soutien de toutes les parties prenantes, de grandes connaissances techniques et en matière de sécurité, et à condition d'être clairement identifié comme une priorité pour les pouvoirs publics (OCDE, 2010).

### **Renforcer les incitations offertes aux caisses d'assurance maladie en améliorant le mécanisme de compensation des risques et le système de paiement**

Parmi les dix pays européens qui se sont dotés d'un système à assureurs multiples, seuls l'Allemagne, les Pays-Bas, la Slovaquie et la Suisse offrent au consommateur une liberté de choix aussi grande qu'en République tchèque, où les patients peuvent choisir aussi bien la caisse maladie que les prestataires de soins. Toutefois, contrairement à ce que l'on observe dans ces autres pays (Slovaquie exceptée), il n'y a aucune concurrence sur les cotisations d'assurance et très peu entre les prestataires, bien que dans un système à assureurs multiples, cette concurrence soit en principe censée accroître la productivité, réduire les coûts et améliorer la qualité des soins. Les autorités s'efforcent donc, malgré d'énormes résistances de la part de divers acteurs, de renforcer progressivement la concurrence au sein du système, tout en améliorant la réglementation visant à protéger les droits des assurés.

L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'un système de concurrence régulée entre les assureurs n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité des dépenses et de maîtrise des coûts (Rosenau *et al.*, 2006). En outre, à propos de la réforme du système de santé néerlandais, Schut (2011) parvient à la conclusion que l'effectivité de la concurrence entre les acheteurs dépend de manière déterminante du succès des efforts déployés pour améliorer les indicateurs de résultats, la classification des produits et la péréquation des risques. Même dans le système actuel, il faut faire en sorte qu'une réglementation appropriée empêche la concurrence de s'exercer sur la base du profil de risque. D'où l'importance cruciale d'un mécanisme de compensation des risques permettant de redistribuer les ressources entre les divers assureurs. La formule actuelle, qui couvre toutes les sommes perçues, repose sur 36 catégories d'âge et de sexe. Une tarification prospective et partiellement rétrospective est en outre prévue pour les soins coûteux, couvrant 85 % des coûts supérieurs à la dépense moyenne annuelle par assuré. Plusieurs études réalisées dans d'autres pays montrent que l'âge et le sexe n'expliquent que pour une très faible part la variation des dépenses (Holly *et al.*, 2004 ; Beck, 2004) et cela vaut également en République tchèque, où ont été relevés certains signes de sélection des risques (Chalupka, 2009). Il peut donc être extrêmement profitable pour les assureurs de pratiquer un « écrémage », c'est-à-dire de sélectionner les assurés présentant le meilleur profil de risque. Les autorités tchèques envisagent d'améliorer le mécanisme de compensation des risques en instaurant des groupes de tarification pharmaceutique, un indicateur de morbidité des malades externes fondé sur la consommation passée de médicaments prescrits. C'est un système actuellement appliqué aux Pays-Bas, par exemple, en complément de la classification en groupes de tarification médicale. Ces deux facteurs d'ajustement des risques représentent ensemble plus de 20 % de la variation globale des dépenses de santé annuelles entre les individus, même si, pour le reste, les assureurs disposent encore d'un certain nombre d'outils de sélection des risques (OCDE, 2011j).

L'Allemagne fournit un autre exemple de mécanisme de péréquation des risques, plus élaboré que celui décrit précédemment (encadré 1.7). Étant donné l'importance que revêt le mode de rémunération des prestataires pour faire jouer la concurrence et réduire les coûts, l'Allemagne a opté pour un système qui organise la répartition des ressources financières dans l'intérêt des patients, en tenant compte de la morbidité. Le système des groupes homogènes de malades (GHM) est utilisé depuis 2004 pour les soins hospitaliers, tandis que pour les soins ambulatoires, la tarification repose maintenant sur des volumes de services normalisés. Les autorités tchèques ont adopté la classification par GHM depuis

### Encadré 1.7. Péréquation des risques

En Allemagne, en 2009, le mécanisme de transferts de péréquation des risques a fait l'objet d'une réforme, qui a consisté à prendre en compte les taux de morbidité et à passer à un système de tarification prospective (suivant lequel un prestataire de soins reçoit une somme fixe pour couvrir un épisode de soins pendant une période donnée). En sus de 20 catégories d'âge et de 2 catégories de sexe ainsi que de 6 niveaux de versement de prestations d'invalidité, le système prend en compte la charge de morbidité de 80 maladies, ce qui se traduit par 106 « groupes hiérarchiques de morbidité ». Les affections prises en compte sont les maladies chroniques très coûteuses et les maladies dont le traitement est difficile et source de coûts supérieurs à la moyenne. Ce sont les médecins, et non les assureurs, qui se chargent de l'attribution des codes de morbidité. Point important, les données relatives aux patients auxquels sont attribués des codes de morbidité sont rendues anonymes avant d'être envoyées à un Fonds pour la santé (*Gesundheitsfonds*), qui centralise les ressources financières et procède aux paiements corrigés en fonction des risques destinés aux assureurs.

Selon une évaluation initiale des effets de ce nouveau mécanisme de péréquation des risques, le bilan est globalement positif : les incitations à la sélection des risques ont sans doute été réduites, étant donné que le volume des transferts entre caisses de maladie (*Krankenkassen*) a énormément changé. Compte tenu de leur nouveau mode de calcul, les transferts effectués en cas de maladie réduisent sensiblement l'écart entre les coûts totaux de prise en charge des malades et le financement de ces coûts. En conséquence, les personnes malades ne sont plus simplement de « mauvais risques ». Cela dit, les individus en bonne santé demeurent les adhérents les plus rentables, dans la mesure où les transferts normalisés au titre des dépenses demeurent supérieurs au coût anticipé de leur consommation de soins. Les activités préventives en matière de santé ont des retombées positives, puisque tout adhérent dont l'état de santé est meilleur que l'année précédente représente un gain pour son organisme d'assurance.

Source : OCDE (2011), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé : Suisse, 2011*.

un certain temps déjà, mais cette approche a connu jusqu'ici un succès limité, ne couvrant que 7 % des soins hospitaliers.

Un nouvel effort a été engagé en vue de développer l'utilisation des GHM, en s'orientant progressivement vers un système de paiement prospectif. Pour le moment, le principal instrument dont disposent les autorités est une directive de remboursement publiée chaque année par le ministère, laquelle stipule qu'en 2012 la tarification fondée sur les GHM sera la seule forme de paiement possible pour les soins aigus. Une période transitoire d'ajustement de trois ans est toutefois prévue pour éviter des variations trop brusques du niveau des ressources, durant laquelle le montant des pertes ou des gains enregistrés par rapport à l'année précédente sera plafonné à 20 %. Les autorités considèrent que la mise en œuvre de ce système de GHM, conjuguée à l'accent mis sur le renforcement de la concurrence dans le cadre de l'attribution des contrats par les assureurs, est essentielle pour rendre le système plus efficient. Il serait de fait souhaitable que le système de tarification par GHM soit élargi à toutes les catégories de soins, dans la mesure où il est de nature à favoriser des prestations plus efficientes en matière de santé. Néanmoins, des efforts devraient être déployés pour éviter le risque de surcodage inhérent aux systèmes de GHM, surtout dans les situations d'intégration verticale ou d'alliance entre prestataires et assureurs. La maîtrise des budgets globaux sera également

importante, dans la mesure où l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que la mise en place d'une tarification par GHM a débouché sur une augmentation des volumes, les hôpitaux tentant de compenser ainsi la diminution des paiements par pathologie.

### **Préparer le terrain en vue d'une rationalisation de la couverture maladie de base**

Les autorités ont l'intention d'exclure un certain nombre de prestations de soins et de services complémentaires de l'assurance maladie de base, et comptent beaucoup sur cette mesure pour clarifier les droits des assurés et contenir la progression des dépenses de santé. Actuellement, dans le système tchèque, les prestations sont rationnées au moyen d'une liste de services non pris en charge, d'une liste de médicaments et d'appareils médicaux et dentaires agréés, d'un barème de prise en charge (connu sous le nom de liste des services de santé) et de négociations annuelles entre prestataires et assureurs (Bryndova *et al.*, 2009). Cela étant, en vertu d'une formule vague dans la législation concernant l'accès des patients aux meilleurs traitements disponibles, les soins exclus des listes positives peuvent quand même être remboursés sur la base des besoins individuels. Autrement dit, lorsqu'un traitement coûteux est prescrit, il est intégralement pris en charge par l'assurance publique. D'un autre côté, le rationnement informel des soins et les listes d'attente sont monnaie courante.

La définition et la mise en œuvre de la couverture maladie de base exigeront un travail d'analyse systématique. Un *Examen* récent de l'OCDE montre que la plupart des pays offrent des taux de prise en charge élevés pour les soins hospitaliers et les services médicaux, ainsi que pour les analyses médicales en laboratoire et l'imagerie diagnostique (OCDE, 2010d). En revanche, les soins dentaires et les produits d'ophtalmologie sont exclus de la couverture de base dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Cependant, pour les services de soins primaires, quatre pays ont un niveau de couverture inférieur à 75 % : la Corée, la France, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande. En France, la part des dépenses prise en charge pour les soins médicaux ambulatoires est généralement de 60 %, le reste étant couvert quasi intégralement par une assurance complémentaire, souscrite par 92 % de la population. À moyen terme, la mise en place en République tchèque d'une couverture partielle sous la forme d'un panier de prestations de base et complémentaires devrait aller de pair avec le développement d'un marché de l'assurance maladie privée, pour compléter la prise en charge de ces dépenses.

Enfin, comme les autorités tchèques ont opté pour un modèle à assureurs multiples, il est également prévu de faire jouer la concurrence sur les cotisations nominales d'assurance, ainsi que l'a recommandé le groupe de travail sur la santé du NERV. Les cotisations se composeraient de deux éléments : une composante de base (constituée par un pourcentage du salaire) correspondant aux prestations publiques et une composante variable (prenant la forme de paiements nominaux forfaitaires) correspondant aux services complémentaires. Toutefois, cette réforme s'inscrit plutôt dans une perspective à long terme, au-delà de l'horizon du gouvernement actuel. De plus, à ce jour, aucune donnée empirique ne permet d'affirmer avec certitude que cette forme de concurrence est de nature à apporter des améliorations substantielles indiscutables en termes d'avantages pour les patients, de gains d'efficacité et de maîtrise des dépenses de santé (Rosenau *et al.*, 2006 ; Frank *et al.*, 2009).

### Encadré 1.8. **Recommandations pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques**

#### **Renforcer le cadre de la politique budgétaire**

- Créer l'obligation pour le gouvernement d'annoncer un objectif d'endettement qui devrait se traduire par des plafonds de dépenses à moyen terme et se décliner en objectifs pour les différents ministères.
- Créer une institution budgétaire indépendante afin d'accroître la crédibilité du cadre existant. Cette institution devrait avoir pour mission d'évaluer le budget au regard de la conjoncture économique et des objectifs budgétaires à moyen terme.

#### **Promouvoir l'efficacité des dépenses dans le cadre du système de contrôle et de gestion budgétaires**

- Améliorer la transparence des documents budgétaires. Adopter un système de budgétisation axée sur les résultats au niveau de l'État et étendre ensuite cette approche aux administrations infranationales. Encourager un plus large recours aux analyses coûts-avantages a priori et a posteriori. Inclure systématiquement un rapport sur les dépenses fiscales dans le projet de budget annuel afin d'améliorer la transparence et l'évaluation des dépenses publiques.
- Étant donné l'autonomie dont jouissent les communes en vertu de la Constitution, il faudrait promouvoir activement de nouvelles initiatives visant à encourager la coopération intercommunale et l'organisation conjointe des services. Envisager l'adoption d'un « pacte de stabilité interne » qui fixerait des plafonds d'emprunt pour les budgets locaux. Publier des indicateurs de coût et d'efficacité applicables aux collectivités locales et procéder à des évaluations comparatives de leurs performances.
- Mener à bien les projets de révision générale de la réglementation régissant les marchés publics et mettre en place une autorité centrale des marchés publics.
- Améliorer les règles de gouvernance et la transparence des entreprises publiques, en envisageant une privatisation partielle avec introduction en Bourse, ou en regroupant toutes les participations publiques dans une même structure et en confiant leur gestion à des spécialistes.

#### **Réformer le système de retraite**

- Le relèvement de l'âge de la retraite devrait suivre le rythme d'évolution de l'espérance de vie.
- Envisager de mettre en place un organisme de compensation centralisé des plans d'épargne-retraite afin de limiter les frais administratifs du régime à cotisations définies proposé. Faire de la stratégie d'investissement sur le cycle de vie l'option par défaut pour les adhérents. Proposer par défaut la sortie en rente au moment de la liquidation des droits. Envisager de réduire les aides au troisième pilier.
- Améliorer la formation et l'information financières de la population. Publier périodiquement des rapports sur les perspectives d'évolution des retraites afin d'informer les salariés sur le montant futur de leur pension de retraite.

#### **Améliorer l'efficacité des dépenses de santé**

- Mettre en place un système de tarification par groupes homogènes de malades (GHM) afin d'amener les prestataires à prendre davantage conscience des coûts.
- Dresser un inventaire national des capacités hospitalières et préparer un plan national de capacités susceptible de fournir un cadre pour les contrats à moyen terme avec les prestataires, ainsi que pour les investissements et les achats d'équipements.

### Encadré 1.8. **Recommandations pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques** (suite)

- Rendre obligatoire la prescription de principes actifs et mettre en place un système de prescription électronique afin de réduire les dépenses de médicaments. Encourager les procédures coordonnées d'achat de médicaments et autres fournitures, notamment sous forme d'enchères.
- Instaurer un mécanisme non contraignant de contrôle de l'accès aux soins pour améliorer leur gestion.
- Mettre à exécution les projets concernant l'informatisation du système de santé, tout en assurant la sécurité des données et des ressources suffisantes pour la mise en œuvre.
- Améliorer la formule de compensation des risques entre assureurs en instaurant des groupes de produits pharmaceutiques.
- À moyen terme, s'employer à définir une couverture maladie de base financée par le système public, tout en développant un marché de l'assurance privée pour la prise en charge des dépenses non prises en compte dans la couverture de base.

#### Notes

1. La Commission européenne met actuellement à jour ses projections à long terme concernant les régimes de retraite des États membres de l'Union européenne (UE). Des estimations tenant compte des modifications récemment apportées aux législations devraient être disponibles au premier semestre 2012.
2. *Ibid.*
3. Calculs réalisés à l'aide d'un modèle par la Direction des affaires financières et des entreprises (DAF) de l'OCDE, pour le Comité des assurances et des pensions privées. Les taux de cotisation et de remplacement correspondent à une situation où le portefeuille d'actifs investis se compose de 60 % d'actions et de 40 % de valeurs à revenu fixe, en supposant un taux de rendement nominal de 7 %, un taux d'actualisation nominal de 4.5 % et une espérance de vie de 20 ans à l'âge de 65 ans.
4. La Commission européenne met actuellement à jour ses projections à long terme concernant les régimes de retraite des États membres de l'Union européenne (UE). Des estimations tenant compte des modifications récemment apportées aux législations devraient être disponibles au premier semestre 2012.

#### Bibliographie

- Alt, J. et D. Lassen (2006), « Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD countries », *European Economic Review*, 50:6, août.
- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Choix possibles pour la conception des règles de politique budgétaire », *Documents de travail de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Atkinson, P. et P. van den Noord (2001), « Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and A Framework for Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 285, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2007), « Czech Republic: Pilot Diagnostic Review of Governance of the Private Pension Fund Sector », Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque nationale tchèque, ministère des Finances (2010), *Outcomes of financial literacy Survey*.
- Beck, K., M. Trotmann et P. Zweifel (2010), « Risk Adjustment in Health Insurance and its Long-term Effectiveness », *Journal of Health Economics*, 29, pp. 489-498.
- Boyle, R. (2009), « Performance Reporting: Insights from International Practice », *Managing for Performance and Results Series*, Institute of Public Administration, Irlande.

- Bryndova, L. et al. (2009), *Czech Republic – Health System Review*, Health Systems in Transition, OMS.
- Chalupka, R. (2009), « Improving Risk-Adjustment in the Czech republic », *IES Working Papers 2/2009*, Charles University, Prague.
- Commission européenne (2009), *Sustainability Report*, DG Affaires économiques et financières, Bruxelles.
- Conseil économique national du gouvernement (2010), *Pension reform*, Bureau du gouvernement, Prague.
- Conseil économique national du gouvernement (2011a), *Fiscal rule*, Bureau du gouvernement, Prague.
- Conseil économique national du gouvernement (2011b), *Fighting the corruption*, Bureau du gouvernement, Prague.
- Conseil économique national du gouvernement (2011c), *Proposals for reforming healthcare*, Bureau du gouvernement, Prague.
- DeBrun, X., D. Hauner et M.S. Kumar (2009), « Independent Fiscal Agencies », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23.
- Dourgnon, P. et M. Naiditch (2009), « The preferred doctor scheme: A political reading of a French experiment of gate-keeping », *Document de travail de l'IRDES*, n° 22, IRDES, Paris.
- Fonds monétaire international (2007), *Manuel sur la transparence des finances publiques*, FMI, Washington, DC.
- Frank, R.G. et K. Lamiraud (2009), « Choice, price competition and complexity in markets for health insurance », *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 71, n° 2, août.
- Gay, J. G. et al. (2011), « Mortality Amenable to Health Care in 31 OECD Countries: Estimates and Methodological Issues », *Document de travail sur la santé*, n° 55, OCDE, Paris.
- Guichard, S. et al. (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 553, OCDE, Paris.
- Hagemann R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 829, OCDE, Paris.
- von Hagen (2005), « Political economy of Fiscal Institutions », *Oxford Handbook on Political Economy*, Oxford University Press.
- von Hagen, J. et I. Harden (1994), « National Budgets Processes and Fiscal Performance », *European Economy: Reports and Studies*, 3.
- Jareš, M. (2010), « Tax reliefs in the Czech Republic », *Working Papers of the Ministry of Finance*, n° 2/2010 (en tchèque avec résumé en anglais).
- Joumaré, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 769, OCDE, Paris.
- Kopits, G. (2011), « Reconciling fiscal discipline with fiscal sovereignty », document présenté lors d'un atelier de la Banque d'Italie sur les finances publiques, organisé à Pérouse, du 31 mars au 2 avril 2011.
- Martinez, C. et C. Sahm (2005), « Knowledge and Retirement Savings with Personal Accounts in Chile », document non publié.
- Ministère de la Santé (2011), « Analysis of long-term care », document interne, ministère de la Santé, Prague.
- Ministère des Finances (2004), *Convergence Program*, ministère des Finances, Prague.
- Ministère des Finances (2007), *Convergence Program*, ministère des Finances, Prague.
- Ministère des Finances (2007), *Fiscal Outlook*, ministère des Finances, Prague.
- Ministère des Finances (2008), *Fiscal Outlook*, ministère des Finances, Prague.
- Ministère des Finances (2011), *Convergence Program*, ministère des Finances, Prague.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Corporate governance of state owned enterprises, A survey of OECD countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.

- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *OECD Journal on Budgeting*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Optimiser les dépenses de santé, Études de l'OCDE sur les politiques de santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Améliorer l'efficacité du secteur de la santé, Études de l'OCDE sur les politiques de santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), « Fiscal consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Panorama des administrations publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), « The size and composition of the SOE sector in OECD countries », *OECD Corporate Governance Working Papers*, n° 5, [www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp](http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp).
- OCDE (2011f), *Transparence et responsabilité : Guide pour l'État actionnaire*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011g), *Panorama des pensions*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011h), *Policy options to strengthen retirement income and adequacy in DC plans*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011i), *Besoin d'aide ? – La prestation de services et le financement de la dépendance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011j), *Examens de l'OCDE des systèmes de santé : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011k), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.
- Palguta, J. (2009), *Velké infrastrukturní zakázky a dopravní politika ČR, problémy a návrhy řešení*, Conseil économique national du gouvernement, consultable sur [www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/velke-infrastrukturni-zakazky-a-dopravni-politika-cr-77348/](http://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/velke-infrastrukturni-zakazky-a-dopravni-politika-cr-77348/).
- Paris, V., M. Devaux et L. Wei (2010), « Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 50, OCDE, Paris.
- Pavel, J. (2009), *Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České Republice*, Transparency International, Prague.
- Pearson, M. (2011), *Five myths about health policies*, polycopié, Paris.
- Price, R. (2010), « Political Economy of Fiscal Consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 776, OCDE, Paris.
- Rosenau, P.V. et C.J. Lako (2006), « An experiment with regulated competition and individual mandates for universal health care: The new Dutch health insurance system », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 33, n° 6, décembre 2008.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Sub-central government fiscal rules », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 41/2005, OCDE, Paris.
- Transparency International (2006), *Transparent state budget*, Transparency International, Prague.

## ANNEXE 1.A1

## *L'amélioration potentielle des indicateurs de santé liée aux gains d'efficience est considérable*

Mortalité évitable		Espérance de vie à la naissance		Espérance de vie à 65 ans	
Gains potentiels, %		Gains potentiels, années		Gains potentiels, années	
Hongrie	49.5	États-Unis	4.4	République slovaque	3.3
États-Unis	39.3	Hongrie	4.3	Danemark	2.9
République tchèque	37.4	République slovaque	4.1	Grèce	2.7
République slovaque	37.0	Danemark	4.1	Hongrie	2.6
Danemark	36.3	Grèce	3.5	Luxembourg	2.5
Irlande	33.8	Finlande	3.5	Irlande	2.4
Royaume-Uni	33.3	Royaume-Uni	3.3	République tchèque	2.4
Allemagne	30.5	Luxembourg	3.3	Royaume-Uni	2.4
Portugal	29.8	Irlande	3.1	Pays-Bas	2.3
Luxembourg	29.4	Belgique	2.8	Finlande	2.2
Finlande	25.8	Allemagne	2.7	États-Unis	2.1
Pays-Bas	24.5	République tchèque	2.7	Allemagne	2.0
Autriche	23.9	Autriche	2.6	Autriche	2.0
Espagne	21.6	Pays-Bas	2.6	Suède	1.9
Pologne	19.0	Nouvelle-Zélande	2.3	Norvège	1.9
Mexique	18.9	Norvège	2.1	Belgique	1.9
Norvège	18.7	Canada	2.1	Portugal	1.7
Canada	18.3	Espagne	1.9	Italie	1.7
Grèce	18.0	Suède	1.8	Nouvelle-Zélande	1.6
Nouvelle-Zélande	17.6	Pologne	1.8	Espagne	1.6
Suède	15.8	Italie	1.8	Canada	1.4
Australie	12.2	Portugal	1.7	Islande	1.4
Islande	11.2	Turquie	1.7	Mexique	1.4
Corée	10.7	France	1.6	Pologne	1.4
Italie	8.8	Mexique	1.4	Corée	1.2
France	8.6	Japon	1.0	Turquie	1.0
Japon	6.5	Islande	1.0	France	1.0
Belgique	n.d.	Corée	0.9	Japon	0.8
Suisse	n.d.	Suisse	0.9	Suisse	0.8
Turquie	n.d.	Australie	0.7	Australie	0.8

Note : Les gains potentiels sont mesurés soit par le nombre d'années de vie qui pourraient être épargnées, soit par la diminution des taux de mortalité évitable qui pourrait être obtenue si l'efficience dans le pays considéré était portée au niveau estimé de la frontière d'efficience. Par mortalité évitable, on entend les causes de décès qui pourraient être évitées par des mesures rapides et efficaces. Les estimations reposent sur des données de 2007.

Source : Joumard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 769.

## Chapitre 2

# Améliorer l'efficacité du système énergétique pour favoriser la croissance et atteindre les objectifs d'émission de gaz à effet de serre

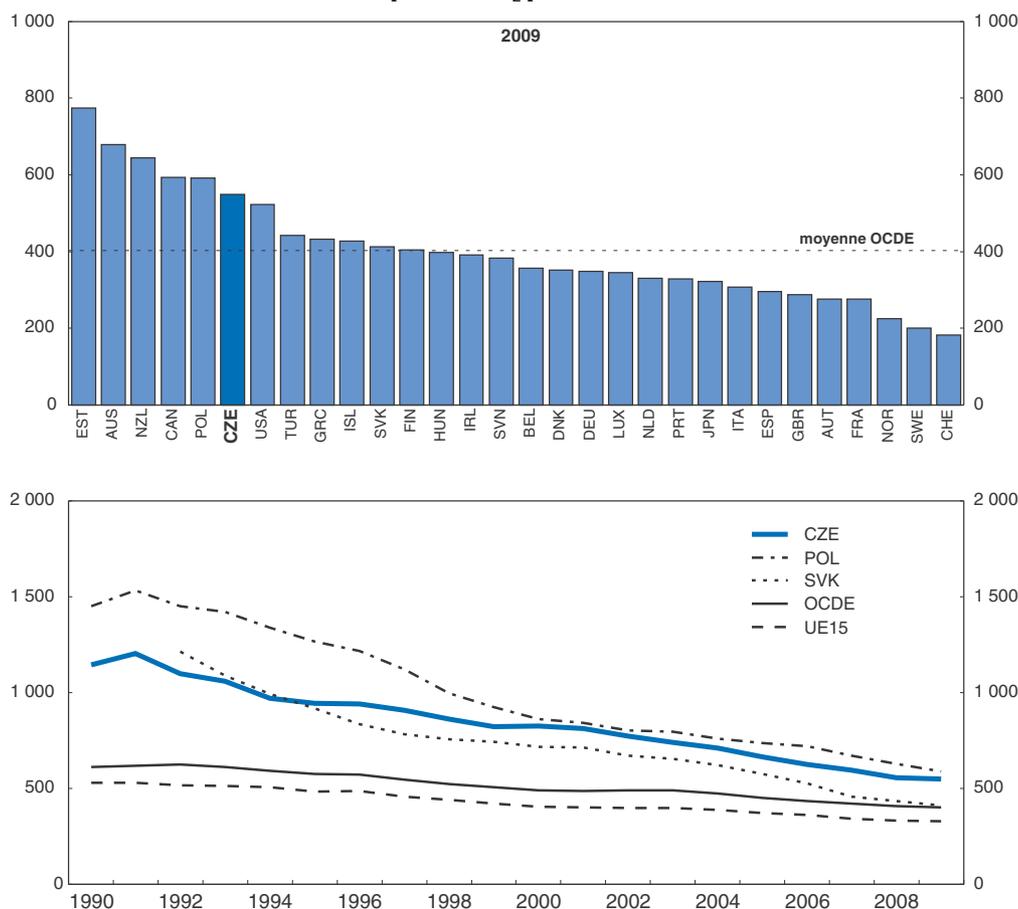
Caractérisé par une forte intensité de carbone, le système énergétique de la République tchèque est en partie à l'origine de l'un des plus hauts ratios d'émission de gaz à effet de serre (GES) de la zone OCDE. Si les engagements pris dans le cadre de l'UE en matière de réduction des émissions sont la raison la plus évidente et impérative de changer les modes de production et de consommation de l'énergie dans le pays, il est également nécessaire d'agir pour améliorer la sécurité énergétique et la santé publique, ainsi que pour éviter que la réduction des émissions n'ait un impact négatif sur la croissance économique et les niveaux de vie.

La transformation du système énergétique nécessite un cadre d'action global, cohérent et stable, ainsi que des évaluations ex ante et ex post plus solidement étayées. Il faudrait aboutir à un prix unique du carbone au moyen du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) et de la taxation du carbone. Il faudrait réajuster les taux des droits d'accise sur toutes les produits énergétiques et sources d'énergie fossiles, en fonction de leur teneur en carbone et d'autres externalités environnementales, notamment en relevant le niveau relatif de la taxation du gazole. Les autorités devraient soutenir la mise en œuvre de la taxation du carbone au niveau de l'Union européenne (UE). Les politiques sectorielles qui complètent la tarification du carbone et sont axées sur des sources d'énergie plus vertes, l'efficacité énergétique et des transports moins énergivores doivent être renforcées. Les mesures les plus importantes sont notamment le rééquilibrage du soutien aux énergies renouvelables, la rationalisation des programmes d'efficacité énergétique, la modernisation des infrastructures de transport, l'amélioration de l'attractivité des transports publics et l'encouragement à renouveler le parc de véhicules routiers.

La République tchèque affiche un des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre (GES) par unité de production les plus élevés de la zone OCDE, en dépit des réductions très sensibles réalisées depuis deux décennies (graphique 2.1), d'importantes possibilités demeurant inexploitées en termes d'économies d'énergie et d'émissions évitées, du fait de mécanismes d'incitation insuffisants. Cela représente un risque pour la santé publique et la sécurité énergétique, rend d'autant plus difficile le respect des objectifs convenus en matière d'émissions, et peut également déboucher sur des possibilités de croissance manquées. Nous analysons dans ce chapitre les mesures susceptibles de permettre au pays d'améliorer son bilan en matière de production et de consommation d'énergie.

Graphique 2.1. **L'intensité d'émission est forte en République tchèque**

Tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par million USD de PIB



Note : Les émissions de gaz à effet de serre exprimées en unités physiques (en tonnes, par exemple) sont converties en équivalent CO<sub>2</sub> en multipliant le nombre d'unités physiques des émissions d'un pays par le coefficient de conversion qu'est le potentiel de réchauffement planétaire. Le PIB est exprimé aux prix constants de 2005 à parité de pouvoir d'achat. La courbe OCDE représente la moyenne des pays figurant dans la partie supérieure du graphique.

Source : Secrétariat de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ; OCDE, Base de données des Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531860>

Dans la première section, nous abordons deux causes fondamentales de l'intensité d'émission élevée qui caractérise l'économie tchèque, à savoir un bouquet d'énergies défavorable et une forte intensité énergétique. Dans la deuxième section, nous analysons les raisons qui motivent l'action gouvernementale, lesquelles ne sont pas seulement liées aux objectifs de réduction des émissions de l'Union européenne (UE), mais obéissent aussi à des considérations de sécurité énergétique et de santé publique, et nous faisons valoir qu'il semble tout à fait possible de remédier aux effets négatifs induits sur les plans économique et social. La troisième section esquisse le cadre d'action global dont le pays a besoin, reposant sur la tarification du carbone dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) et sur la taxation du carbone. Dans la quatrième section enfin, sont examinées les politiques sectorielles qui complètent la tarification du carbone et contribuent en outre à promouvoir les sources d'énergie plus vertes, l'efficacité énergétique et des transports plus économes en énergie.

### Les émissions élevées sont la conséquence d'une forte intensité énergétique et d'un mix énergétique défavorable

Les émissions de GES de la République tchèque ont diminué de plus de 30 % entre 1990 et 2009, pourcentage très supérieur à l'objectif de réduction des émissions de 8 % prévu par le protocole de Kyoto. En termes absolus, les plus fortes baisses des émissions ont été enregistrées au début des années 90, mais toute cette période a été marquée par de profonds changements dans le système énergétique, dus à l'adoption d'une législation environnementale plus stricte et à la restructuration de l'économie après la transition, qui a fait fond sur une augmentation progressive de la part des services dans le PIB, l'utilisation accrue de formes d'énergie rejetant moins d'émissions, la fermeture d'un grand nombre d'installations manufacturières peu performantes et sources de gaspillage d'énergie, une affectation plus efficace des ressources énergétiques et la mise en place de nouvelles technologies de production. Cette transformation est toutefois loin d'être terminée, comme en témoigne l'intensité d'émission, dont le niveau reste élevé.

Les importantes émissions de GES en République tchèque s'expliquent tant par la forte intensité énergétique de l'activité économique que par un mix énergétique défavorable – deux caractéristiques fondamentales du système énergétique tchèque (tableau 2.1). Malgré des progrès ininterrompus, l'intensité énergétique, en recul de 2.5 % en moyenne entre 1990 et 2008, reste supérieure à celles de la Pologne et de la Slovaquie, et

Tableau 2.1. **Décomposition des niveaux d'émission de GES en 2009**

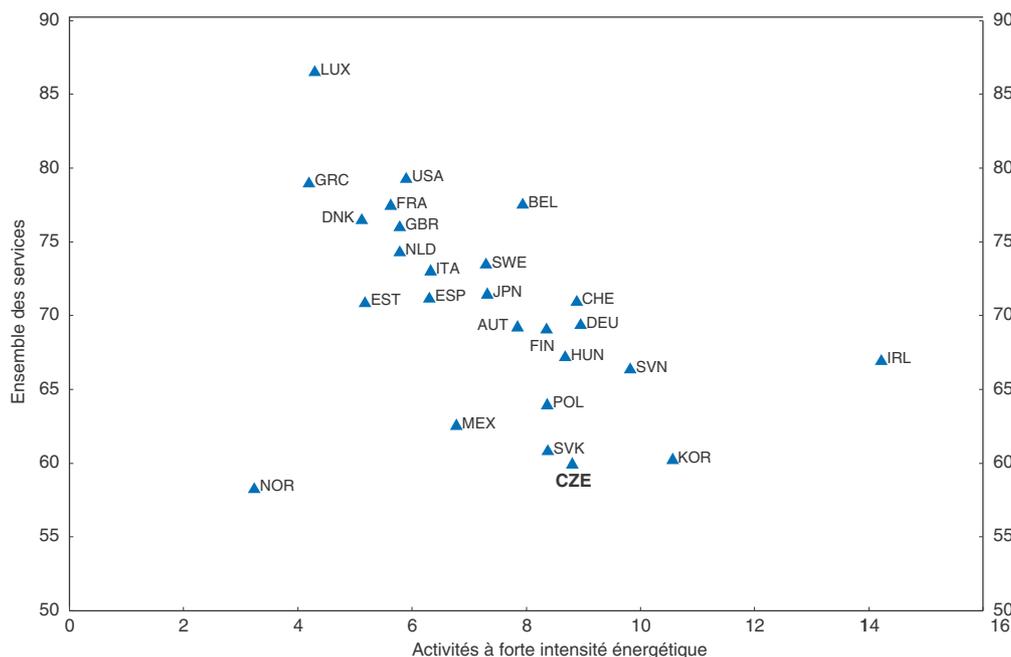
	GES/PIB	Consommation d'énergie /PIB	GES/consommation d'énergie
Pologne	590.9	100.8	5.9
<b>République tchèque</b>	<b>549.3</b>	<b>106.4</b>	<b>5.2</b>
Moyenne OCDE	424.1	99.7	4.3
Slovaquie	412.5	102.9	4.0
Hongrie	398.0	106.5	3.7
Allemagne	349.0	85.0	4.1
Moyenne UE27	340.5	85.2	4.0
Autriche	276.0	90.6	3.0

Note : Émissions de GES/PIB = (émissions de GES/consommation d'énergie) × (consommation d'énergie/PIB), le produit intérieur brut (PIB) étant exprimé en milliers USD de 2005, sur la base des taux de change à parité de pouvoir d'achat, les émissions de gaz à effet de serre (GES) en Mt d'équivalent CO<sub>2</sub>, et la consommation d'énergie en milliers de tonnes d'équivalent pétrole (ktep).

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE) et calculs de l'OCDE.

dépasse largement les moyennes de la zone OCDE et de l'UE. Cela tient à des spécificités structurelles, notamment au poids relatif élevé des secteurs gros consommateurs d'énergie (graphique 2.2), à la vétusté de certaines centrales électriques et installations de production de chaleur, aux transports routiers, ainsi qu'à l'existence d'un grand nombre de bâtiments aux performances énergétiques relativement médiocres. Ce bouquet énergétique défavorable est également pour beaucoup dans l'intensité des émissions (graphique 2.3) : le charbon, combustible à forte intensité d'émission, représentait plus de 40 % des approvisionnements totaux en énergie primaire en 2009, contre 21 % pour le pétrole et 16 % pour le gaz. La part de l'énergie nucléaire, chiffrée à 16 %, était relativement importante, tandis que celle des énergies renouvelables, encore peu exploitées, n'atteignait que 6 % – elle a cependant augmenté récemment. En conséquence, les émissions de CO<sub>2</sub> par kWh produit moyennant différentes sources d'énergie sont très nettement supérieures aux moyennes de la zone OCDE et de l'UE, mais inférieures à celles de la Pologne, qui n'utilise pas l'énergie nucléaire.

Graphique 2.2. **Les activités à forte intensité énergétique jouent un grand rôle**  
% de la valeur ajoutée totale, 2009 ou dernière année connue



Note : Les activités à forte intensité énergétique correspondent aux codes 21 à 28 de la Révision 3 de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI), qui comprennent notamment la fabrication de papier et de carton, de produits chimiques, de produits minéraux et de produits métallurgiques ; les services correspondent aux codes 50 à 99 de la CITI.

Source : OCDE, Base de données pour l'Analyse structurelle (STAN) des branches d'activité.

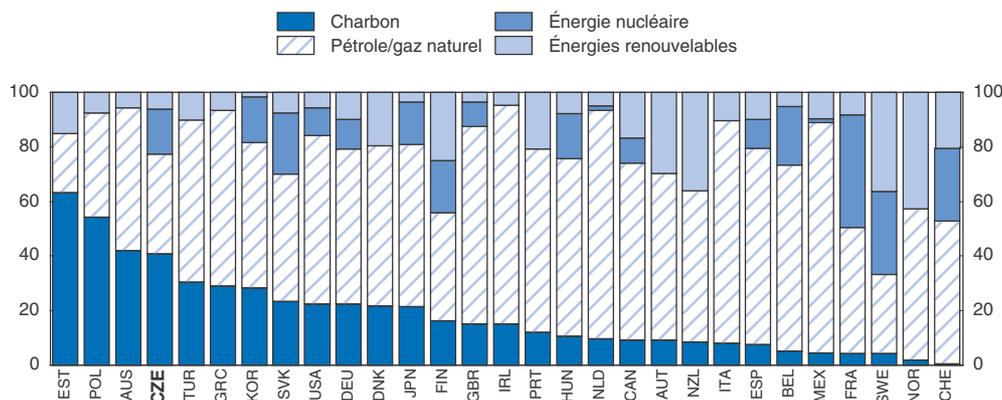
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531879>

## La transformation du système énergétique s'impose

Si les engagements pris dans le cadre de l'UE en matière de réduction des émissions constituent la motivation la plus visible et contraignante qui pousse la République tchèque à faire évoluer ses modes de production et de consommation de l'énergie, c'est aussi pour des considérations de sécurité énergétique et de santé publique qu'un système énergétique plus performant est nécessaire. Dans le même temps, les améliorations de

### Graphique 2.3. La part du charbon dans les approvisionnements énergétiques est élevée

Répartition des approvisionnements en énergie primaire, 2009, %



Note : Les énergies renouvelables correspondent à la production d'énergie d'origine hydraulique, géothermique, photovoltaïque, éolienne ou autre, ainsi qu'à l'électricité produite à partir de combustibles renouvelables et de déchets.

Source : OCDE/Agence internationale de l'énergie (AIE), *Energy Balances of OECD Countries* (édition 2011) et Base de données DotStat de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531898>

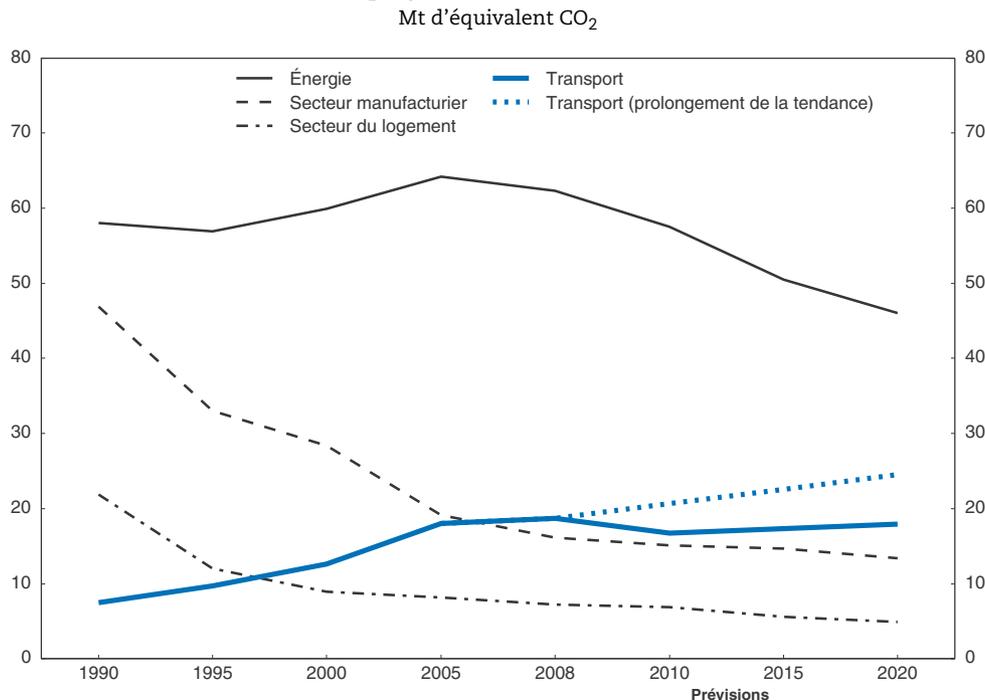
l'efficacité énergétique devraient contribuer à empêcher que la croissance économique et les niveaux de vie n'aient à pâtir de l'exécution des engagements de réduction des émissions.

#### Il sera difficile de respecter les objectifs d'émission de l'UE

Alors que la République tchèque respectera les objectifs de Kyoto sans devoir prendre de nouvelles mesures, le paquet « énergie-climat » adopté par l'UE en décembre 2008 définit des objectifs plus ambitieux, à atteindre d'ici à 2020. Plus précisément, cette législation oblige la République tchèque à :

- mettre en œuvre la troisième phase du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE), qui s'applique aux grandes installations dans la production d'électricité et dans d'autres secteurs (alors que le plafond pour l'UE concernant les émissions relevant du SCEQE correspond à une réduction de 21 % des émissions, dans les installations tchèques, l'importance de la réduction sera fixée par le mécanisme du marché du SCEQE, et elle dépassera probablement le plafond pour l'UE, parce que le coût de la réduction des émissions est relativement faible – voir infra) ;
- limiter à 9 % les augmentations de ses émissions de GES dans les secteurs non couverts par le SCEQE, notamment les transports, les bâtiments, la gestion des déchets, l'agriculture et les petites installations industrielles ;
- porter à 13 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie, l'objectif étant de 10 % dans le secteur des transports ;
- respecter un objectif national indicatif compatible avec celui d'une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique au niveau de l'UE (la Commission européenne pourrait proposer des objectifs nationaux contraignants à la suite d'une révision prévue pour 2013/14).

Les objectifs de l'UE seront difficiles à atteindre. C'est dans les grandes installations énergétiques et industrielles relevant du SCEQE qu'il faudra réduire le plus les émissions

Graphique 2.4. **Émissions de GES de certains secteurs : tendances passées et projections nationales**

Note : Les émissions de gaz à effet de serre (GES) exprimées en unités physiques (en grammes, par exemple) sont converties en équivalent CO<sub>2</sub> en multipliant le nombre d'unités physiques des émissions d'un pays par le coefficient de conversion qu'est le potentiel de réchauffement planétaire. Mt = million de tonnes. Le secteur manufacturier inclut la construction.

Source : Gouvernement tchèque, *Reporting of policies and measures under Article 3(2) of Decision 280/2004/EC*, mars 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531917>

(graphique 2.4). À cette fin, il faudra une transformation très profonde du système énergétique tchèque, qui passera par l'amélioration de l'efficacité énergétique dans tous les secteurs de l'économie pour réduire les besoins totaux en énergie, et par un changement considérable du mix énergétique privilégiant les énergies et les technologies plus vertes. Ni l'une ni l'autre n'auront lieu sans nouvelles interventions coordonnées des pouvoirs publics ; en effet, le plafond du SCEQE obligera certes à respecter l'objectif d'émissions pour les grandes installations, mais le coût économique global sera fonction de la conception de la politique nationale. Quand à l'objectif concernant les émissions des installations qui ne relèvent pas du SCEQE, il pourrait aussi se révéler difficile à atteindre, dans la mesure où les émissions du secteur des transports continuent de croître rapidement, en données corrigées des variations cycliques.

Dans le même temps, ce système énergétique, dont l'efficacité n'est guère satisfaisante aujourd'hui, permet d'envisager de multiples et diverses possibilités économiquement rentables de réduction des émissions dans de nombreux secteurs. Le *Plan d'action national pour l'efficacité énergétique* définit un objectif national d'économies d'énergie à l'horizon 2016 de 19.8 GWh, soit 9 % de la consommation énergétique moyenne de la période 2000-06 ; on escompte qu'environ 30 % des économies prévues seront réalisées dans les bâtiments et un quart dans le secteur industriel et dans celui des transports. D'après une étude, la moitié environ du potentiel économiquement rentable de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> estimé à 16 Mt serait imputable aux bâtiments, un quart

aux transports et un quart à l'industrie (McKinsey et Co., 2008). Parmi les mesures les plus importantes figurent l'isolation des bâtiments, ainsi que l'utilisation de dispositifs d'éclairage plus économes en énergie et de voitures moins gourmandes en carburant. Il est crucial de définir des conditions cadres comportant des incitations à surmonter les obstacles qui empêchent d'exploiter les possibilités économiquement rentables de réduction des émissions, pour abaisser autant que faire se peut le coût économique de la réalisation des objectifs d'environnement.

Enfin, l'objectif concernant les sources d'énergie renouvelables et les biocarburants sera coûteux à atteindre parce que les perspectives de croissance de la production d'électricité renouvelable sont limitées en République tchèque en raison des conditions peu propices en matière d'ensoleillement, de vent et de ressources hydrauliques, et parce que le subventionnement à grande échelle de la biomasse et du biogaz destinés à produire de l'électricité met en péril d'autres secteurs de l'économie tributaires des mêmes matières premières (AIE, 2010).

### **Pour assurer la sécurité énergétique, il faudra améliorer l'efficacité du système énergétique**

Les préoccupations concernant la sécurité énergétique constituent un autre motif important pour concevoir une stratégie de transformation du système énergétique afin qu'il rejette moins d'émissions, comme en atteste le projet de politique énergétique de l'État. Le charbon, qui a des effets néfastes sur l'environnement, est en outre extrait dans le pays, dont les réserves diminuent et ne permettront pas une production suffisante pour faire face à la demande à long terme. Les décisions concernant la place du charbon dans la consommation intérieure d'énergie, son potentiel d'exportation et l'extension des sites miniers n'ont été que trop longtemps différées : en les prenant aujourd'hui, les autorités lèveraient les incertitudes qui pèsent sur les collectivités locales et les entreprises concernées. Par ailleurs, l'âge moyen des centrales au charbon, qui ont assuré 61 % de la production d'électricité en 2009, était de 50 ans à cette date, ce qui explique qu'elles aient l'un des plus bas rendements énergétiques de tous les pays de l'OCDE ; de plus, sur une puissance installée totale fonctionnant au charbon de 10.7 GW, 4.7 GW seront mis hors service avant même 2020 (AIE, 2010). Ce sera donc l'occasion de procéder à une transition stratégique vers des sources et des technologies à faible émission. Les autorités étudient actuellement plusieurs solutions envisageables qui renforceraient la sécurité énergétique et entraîneraient des réductions des émissions :

- L'amélioration de l'efficacité énergétique, qui permet de réduire la demande intérieure d'énergie, est le moyen le moins coûteux d'accroître la sécurité énergétique et de faire baisser les émissions.
- Le développement du nucléaire, dans le respect de réglementations et de normes strictes de sûreté, est une option stratégique importante. Il ne contribuerait probablement pas à la réalisation des objectifs de réduction des émissions prévus pour 2020, étant donné les très longs délais de mise en œuvre qu'il nécessite, mais il serait essentiel du point de vue des autorités pour assurer la sécurité énergétique à long terme et une transition peu coûteuse vers une économie à faibles émissions. Il conviendrait cependant de prendre en considération les coûts induits sur l'ensemble du cycle de vie, en tenant compte de toutes les externalités de cette option.
- La poursuite de la diversification des approvisionnements gaziers et un renforcement du marché régional du gaz en développant les infrastructures gazières transfrontalières

seront essentiels pour accroître la sécurité énergétique pendant l'abandon progressif du charbon au profit du gaz, qui rejette moins d'émissions.

- Il faudrait pousser plus avant l'intégration du marché de l'électricité avec ceux des autres pays de l'UE, facteur important pour la sécurité énergétique parce qu'il élargit l'éventail de sources possibles d'approvisionnement en énergie, en faisant participer davantage les autorités tchèques de régulation et l'opérateur du réseau de transport d'électricité au couplage des marchés et à l'harmonisation des directives et des codes de réseau.
- L'intensification de la concurrence au niveau de la production (secteur dans lequel CEZ détient une part de marché supérieure à 70 %), conjuguée à des prix plus élevés et plus stables du carbone dans le cadre du SCEQE, aiderait à lutter contre l'inefficacité et les pertes dans les centrales existantes, d'où une réduction des besoins en combustibles.
- L'augmentation de la part de la production nationale d'énergies renouvelables améliorerait la sécurité énergétique et ferait diminuer les émissions, mais les coûts en seraient relativement importants.

Tenant compte de ces considérations, les autorités s'orientent vers un changement fondamental du mix énergétique. Selon la dernière version provisoire disponible de la politique énergétique de l'État, la part du charbon dans les approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP) serait ramenée de 40 % en 2009 à 30-32 % en 2030, le pétrole et les autres combustibles liquides verraient la leur tomber de 21 % à 11-12 %, tandis que la part de l'énergie nucléaire serait portée de 16 % à 20-22 % et celle des énergies renouvelables de 6 % à 15-16 %. La part du gaz resterait relativement stable à 20-22 %. Ces objectifs sont cohérents avec l'objectif indicatif de taux maximum de dépendance à l'égard des importations énergétiques fixé à 50 % en 2020 et à 60 % en 2030, contre 45 % en 2010. Dans le même temps, la réalisation de ces objectifs entraînerait la réduction nécessaire des émissions des installations relevant du SCEQE.

### **La transformation du système énergétique peut améliorer la santé publique**

La transformation du système énergétique aurait un impact positif sur la santé publique. La combustion d'énergies fossiles n'est pas seulement l'un des principaux facteurs de croissance des émissions, elle est aussi l'une des causes de la pollution atmosphérique locale qui pose des problèmes comme le smog, les pluies acides et la pollution de l'air intérieur dont les effets sur la santé humaine, les écosystèmes, les bâtiments et l'agriculture sont importants (Bollen *et al.*, 2009). Parmi les polluants atmosphériques locaux, ce sont les matières particulaires en suspension dans l'air qui produisent les effets les plus néfastes, et il est largement admis que les particules fines peuvent provoquer des maladies cardiaques et pulmonaires. Une proportion importante de la population tchèque, qui varie de 15 % à 67 % suivant les conditions climatiques et le niveau d'émissions au cours d'une année donnée, vit dans des zones où la concentration de particules fines excède les valeurs limites prescrites par l'UE. Ce problème est particulièrement grave en Moravie-Silésie, en Bohême centrale ainsi que dans la région d'Ústecký. De plus, le secteur des transports a des externalités négatives locales, notamment les nuisances sonores préjudiciables à la santé et les accidents (Persson et Song, 2010). Ainsi, la réduction des émissions de GES s'accompagne d'importants avantages connexes du point de vue de la santé publique.

### **Les répercussions économiques et sociales négatives sont maîtrisables**

Le secteur manufacturier joue un grand rôle dans l'économie et contribue largement à la croissance économique, aux exportations, à l'investissement et à l'emploi. En outre, comme son intensité énergétique est relativement forte, sa compétitivité est sensible aux hausses des prix de l'énergie – lesquels vont augmenter du fait des objectifs de réduction des émissions (Syndicat tchèque de l'industrie et des transports, 2008). Le risque de fuites de carbone lié aux engagements européens en matière de réduction des émissions est donc l'un des grands sujets de préoccupation des autorités. Néanmoins, certains facteurs atténuent ce risque pour l'économie tchèque. En premier lieu, les autres États membres de l'UE sont confrontés aux mêmes problèmes d'environnement, en particulier ceux qui, comme elle, sont tributaires du charbon et qui sont souvent considérés comme des concurrents directs pour bénéficier d'investissements directs étrangers, par exemple la Pologne. Deuxièmement, même si les fuites à l'extérieur de l'UE devraient être faibles aussi en moyenne au niveau communautaire, les pressions sur certaines entreprises risquent d'être fortes. D'après les résultats des modélisations de l'OCDE, les pertes de production des entreprises industrielles européennes à forte intensité énergétique (produits chimiques, métaux non ferreux, ouvrages en métaux, sidérurgie, pâtes et papiers, et produits minéraux non métalliques) dues à la réduction unilatérale des émissions de carbone dans l'UE ne dépasseraient pas 1 % en 2020, mais les estimations sont très variables (Burniaux et al., 2010). Troisièmement, la législation communautaire en vigueur prévoit des dispositions qui devraient limiter ce risque pour une liste relativement longue de secteurs qui feraient partie des plus vulnérables si des fuites de carbone se produisaient. Néanmoins, l'incertitude sur l'ampleur de ces fuites est importante. Pour limiter le risque au minimum, les autorités doivent se concentrer sur les politiques visant à réduire la sensibilité aux prix de l'énergie à la faveur d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie et des matières premières. Par conséquent, l'amélioration de l'efficacité est non seulement essentielle pour faire diminuer les émissions et préserver la sécurité énergétique, mais aussi cruciale pour la croissance et la compétitivité de l'économie tchèque, comme en prend acte le *Programme national de réforme* de 2011.

Les objectifs d'environnement ont aussi une influence sur les objectifs sociaux. D'abord, les prix de l'énergie augmenteront probablement au cours de la troisième phase du SCEQE, ce qui peut nécessiter des transferts de revenu supplémentaires vers les ménages à faible revenu. Ensuite, la République tchèque est le pays de l'OCDE où le poids relatif des secteurs polluants en termes d'emploi est le plus élevé (OCDE, 2011b), et le problème des travailleurs qui seront victimes de suppressions d'emplois risque de se poser avec une acuité particulière, ce qui réclamera la mise en œuvre d'un ensemble de politiques du marché du travail et de formation de la main-d'œuvre pour leur offrir de meilleures perspectives de retour à l'emploi. Enfin, les pouvoirs publics doivent aussi veiller à éviter que les objectifs d'émission ne se traduisent par des contraintes excessives, qui freineraient la progression des niveaux de vie. Par exemple, l'augmentation des émissions liées au transport routier résulte d'une mobilité croissante, et la consommation d'énergie des ménages témoigne du nombre de plus en plus grand d'appareils électroménagers dont ils sont équipés. Il est par conséquent possible de ralentir l'augmentation des émissions liée à l'amélioration des niveaux de vie en encourageant la population à utiliser des modes de transport qui rejettent moins d'émissions, ou des équipements plus économes en énergie.

## Un cadre d'action complet doit s'appuyer sur la tarification du carbone

Le cadre d'action devrait déboucher sur une transformation du système énergétique économiquement efficiente et favorable à la croissance, dans le droit fil des objectifs de l'UE en matière d'environnement. Les instruments économiques, tels qu'un mécanisme de tarification du carbone, devraient jouer un rôle central dans le cadre général de l'action publique, tandis que les instruments non économiques devraient être utilisés avec parcimonie en cas de défaillance du marché clairement identifiée. Il devrait être global, stable et cohérent, faire une place centrale à la tarification du carbone, offrir des incitations propices à la réduction des émissions (de Serres *et al.*, 2010), et s'appuyer sur une mise en œuvre efficace du SCEQE ainsi que sur la taxation du carbone dans les secteurs qui ne relèvent pas de ce système. Or, jusqu'à présent, ni le SCEQE ni les taxes carbone n'ont eu suffisamment de poids. Dans les deux premières phases de mise en œuvre du SCEQE, les signaux-prix n'ont pas été clairs en raison de la grande volatilité du prix des quotas, laquelle était due à des problèmes de conception du système et à une allocation excessive de permis (Lawson, 2010). La fiscalité de l'énergie en République tchèque n'est pas compatible, pour l'heure, avec un prix unique du carbone (voir l'analyse infra). Un cadre d'action reposant sur la tarification du carbone aurait comme grand avantage de générer des recettes budgétaires supplémentaires, grâce aux enchères de permis d'émission dans le cadre du SCEQE et au produit des taxes carbone. Quant à l'utilisation des recettes provenant du SCEQE et de la taxation du carbone, il convient de laisser au gouvernement plus de latitude pour financer les mesures qui représentent un avantage marginal maximum, quel qu'en soit le domaine, c'est-à-dire sans affectation des recettes à un usage déterminé. Or, selon le droit communautaire, 50 % des recettes provenant des ventes aux enchères de quotas d'émissions doivent être consacrés à des mesures liées au changement climatique.

### **La cohérence, la stabilité et l'efficacité économique du cadre d'action sont essentiels**

La transition vers un système énergétique plus efficace exigera des investissements considérables, c'est pourquoi la stabilité des perspectives concernant les grandes orientations sur une longue durée revêt une importance fondamentale (de Serres *et al.*, 2010). Les incertitudes sur le degré d'engagement à l'égard de la politique climatique et sur les instruments qui définiront une trajectoire d'évolution à long terme du prix du carbone pourraient alourdir très sensiblement le coût de la transformation, ce qui poserait des difficultés au secteur privé pour financer des investissements dans des technologies propres, même s'il en résulte des avantages nets à moyen ou à long terme. De ce fait, les programmes de soutien gérés par le secteur public devraient faire face à des sollicitations plus fortes. Il est donc indispensable que les objectifs d'action à long terme et les instruments utilisés à l'échelon national fassent l'objet d'un consensus politique général et d'une volonté politique sans faille. Pour des motifs analogues, une cohérence totale des grands documents stratégiques est décisive (encadré 2.1), y compris des stratégies attendues prochainement, à savoir la Politique énergétique de l'État et la Politique d'environnement de l'État. L'amélioration de la coordination entre les ministères clés permettra d'aborder dans une optique globale les interactions des priorités écologiques avec les autres priorités nationales.

Il y aurait lieu de mieux prendre en compte les interactions entre différents instruments qui visent le même objectif environnemental – par exemple entre le SCEQE et la taxation du carbone ; d'autres écotaxes et les subventions ; la réglementation et les normes, les aides à l'investissement et les tarifs d'achat de l'électricité verte – lors de la

### Encadré 2.1. La cohérence des documents stratégiques s'est améliorée

La quantité considérable de documents stratégiques relatifs à la réduction des émissions pourrait donner lieu à des problèmes de cohérence. Citons notamment le Programme national de réforme, la Stratégie pour la compétitivité, le Plan d'action national pour l'efficacité énergétique, la Politique énergétique de l'État, le Programme national sur la gestion de l'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables, la Politique d'environnement de l'État, le Programme national de lutte contre les effets du changement climatique, la Politique de protection du climat, le Programme national de réduction des émissions, le Cadre stratégique pour le développement durable, le Programme d'aide aux technologies environnementales, le Cadre de programmes de consommation et de production durables et la Politique des transports de l'État, auxquels s'ajoutent plusieurs autres stratégies sectorielles ayant une importante dimension environnementale.

Jusqu'à une date récente, il était difficile d'assurer la cohérence des documents stratégiques, car ceux-ci étaient élaborés secteur par secteur, et mis à jour à des échéances différentes ; de plus, la coordination interministérielle n'était pas toujours suffisante. Entre le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Industrie et du Commerce, en particulier, le défaut de coordination tenait à des choix de priorités différents concernant les questions d'environnement. Heureusement, des progrès importants ont été accomplis depuis à cet égard, comme en témoignent les travaux en cours portant sur la révision d'un ensemble de documents stratégiques essentiels.

conception de la panoplie de mesures. Bien que le SCEQE touche directement les grandes installations énergétiques et industrielles alors que les taxes carbone visent les secteurs non couverts par le SCEQE, les incidences de ces deux instruments fondamentaux se chevauchent nettement. Mais surtout, le renchérissement de l'électricité et du chauffage urbain dû à la mise en œuvre du SCEQE a une influence sur l'efficacité énergétique dans les secteurs ne relevant pas du SCEQE. L'intérêt de la production d'énergie électrique sur le territoire national dépend des interactions entre le SCEQE et la taxation du carbone. Les autres instruments que le SCEQE et les taxes carbone devraient être utilisés pour atteindre des objectifs précis arrêtés d'un commun accord, par exemple la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique, ou la correction de défaillances du marché telles que celles observées dans le secteur immobilier, et correspondre au rôle spécifique joué par le secteur public en tant que prestataire de services, comme dans les transports.

Il faudrait évaluer périodiquement tous les instruments d'action, afin de faire ressortir les différences de coût marginal de la lutte contre les émissions, et de permettre aux décideurs publics de procéder aux ajustements appropriés, même s'il sera sans doute plus coûteux de réduire les émissions dans certains secteurs, ceux des énergies renouvelables et des transports notamment. Le recours grandissant à des analyses coûts-avantages et l'augmentation de l'efficacité des études d'impact sur l'environnement seront des progrès importants dans ce sens. Toutes les dépenses publiques axées sur l'environnement devraient faire l'objet d'évaluations *ex ante*, en cours d'exécution et *ex post* similaires, sur la base d'une même méthodologie. L'application plus large et la publication d'évaluations *ex post* systématiques permettent d'améliorer les évaluations *ex ante*, qui peuvent ainsi gagner en crédibilité (Persson et Song, 2010). Pour éviter les chevauchements et les lacunes des divers mécanismes de soutien, on peut regrouper les instruments ou les différencier clairement, quelle que soit la source de financement – des fonds européens, le budget national, le Fonds environnemental ou le produit de la vente de quotas d'émission reconnus par le protocole de Kyoto.

### **Le SCEQE jouera un rôle central dans la transformation du système énergétique**

La troisième phase du SCEQE, efficacement mise en œuvre, donnera l'occasion de transformer le système énergétique tout en réduisant le coût économique de la lutte contre les émissions. À la différence de la première et de la deuxième phases, dans lesquelles les États membres de l'UE ont communiqué leurs plans nationaux d'allocation de quotas fixant le nombre de quotas attribués gratuitement à chaque installation de leur pays, dans la troisième période d'échange du SCEQE, de plus en plus de quotas seront acquis par voie d'enchères. Avec l'allongement des périodes d'échange et le plafonnement des émissions dans l'ensemble de l'UE correspondant à une réduction de 21 % en 2020 par rapport à 2005, les prix des quotas devraient augmenter et devenir plus stables, renforçant du même coup les incitations à réduire les émissions. La distribution aux États membres de l'UE de la quantité de quotas pouvant être mis aux enchères, qui diminuera chaque année, sera établie sur la base des émissions de la première phase du SCEQE. La République tchèque devrait en outre recevoir des permis supplémentaires en vertu du mécanisme de redistribution aux pays à plus faible revenu qui réduisent leurs émissions de plus de 20 % par rapport à l'année de référence de Kyoto. La troisième phase du SCEQE peut donc procurer à la République tchèque des recettes budgétaires non négligeables. Par ailleurs, les gains d'aubaine liés aux quotas restants attribués gratuitement lors de la deuxième phase du SCEQE devraient être systématiquement annulés par voie de taxation.

La République tchèque sera responsable de la mise en œuvre technique des enchères de quotas alloués. Or, l'incident qui s'est produit en janvier 2011, lorsque des quotas du SCEQE ont été dérobés via les plates-formes électroniques d'échanges, a mis en lumière les risques potentiels de failles de sécurité. Étant donné les économies d'échelle qu'autorisent l'infrastructure et les plates-formes, il semble avantageux de lancer en coopération avec d'autres pays des dispositifs de mise aux enchères, aboutissant à des solutions à l'échelle régionale ou communautaire, comme le prévoient actuellement les autorités.

### **Il faudrait que l'attribution gratuite de permis dans le cadre du SCEQE fasse l'objet d'un suivi et d'une évaluation approfondis**

La République tchèque fait partie des pays auxquels est accordée une dérogation temporaire, dont ils peuvent user ou non, à la règle selon laquelle aucun quota ne sera attribué à titre gratuit à des centrales électriques après 2012. Aux termes de cette dérogation, le taux d'adjudication en 2013 doit représenter au minimum 30 % des émissions de la première période de mise en œuvre du SCEQE, et augmenter progressivement pour atteindre 100 % en 2020. Les autorités ont décidé de faire usage de cette dérogation, en partant de l'hypothèse que la délivrance de permis gratuits constituait un mécanisme efficace pour favoriser la transformation du système énergétique. De leur point de vue, une intervention directe des pouvoirs publics est nécessaire en raison du volume considérable des investissements dans le secteur de la production d'électricité, qui s'inscrivent en outre dans une perspective de très long terme, et des aspects liés à la sécurité énergétique que comportent les décisions concernant la composition du parc électrique. Les permis gratuits, qui impliquent que les entreprises utilisent leurs propres fonds pour financer des projets de réduction des émissions, sont jugés plus efficaces par les autorités que la mobilisation de crédits du budget de l'État par la voie de divers programmes opérationnels ou publics. En 2010, les entreprises qui souhaitaient tirer parti de la dérogation ont été tenues de soumettre leurs plans et projets d'investissement destinés à réduire l'impact préjudiciable à l'environnement des équipements et

technologies envisagés. Les plans d'investissement déjà présentés par les installations tchèques pourraient entraîner une réduction d'environ 15 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an. Chaque plan a fait l'objet d'une évaluation, et des permis gratuits ne seront accordés qu'aux entreprises dont le plan a été approuvé. Les autorités envisagent aussi d'utiliser une partie des recettes que l'État aura dégagées de la vente de permis aux enchères pour apporter un soutien complémentaire à ce secteur. Ces ressources pourraient être administrées par un fonds spécialisé et affectées à des projets ayant pour objectifs une gestion efficace des ressources énergétiques et la protection de l'environnement.

L'attribution gratuite de permis aurait un coût important pour les pouvoirs publics en raison des pertes de recettes budgétaires qui en résulteraient, estimées à 1.9 milliard EUR (soit près de 1.2 % du PIB en 2011) sur l'ensemble de la période 2013-20, selon les autorités nationales. Les pouvoirs publics devraient donc suivre et évaluer avec attention la mise en œuvre des programmes d'investissement. Afin d'éclairer les futures décisions, il conviendrait d'évaluer l'efficacité du système d'attribution gratuite de permis, dans la mesure où la plupart des entreprises du secteur extrêmement concentré de la production d'énergie en République tchèque se caractérisent par une forte rentabilité et un bon accès aux marchés du crédit. De plus, dans la perspective de la réduction des émissions, les entreprises considèreraient sans doute le coût d'opportunité des quotas gratuits, qui conditionne leurs décisions économiques, de la même façon que pour les quotas achetés. Par conséquent, la réduction des émissions serait similaire (puisque'elle dépend de la quantité de quotas), et les hausses des prix de l'énergie – qui, sur le marché intégré de l'électricité de l'UE, seraient de plus en plus souvent déterminées au niveau européen – seraient tout de même répercutées sur les consommateurs finals.

Un soutien de l'investissement se justifierait peut-être davantage dans le secteur du chauffage urbain, où des investissements considérables s'imposent parce qu'une pénurie de lignite s'annonce et que les prix réglementés de la chaleur limitent les possibilités de répercuter la hausse des coûts sur les consommateurs. Or, la rentabilité et les moyens financiers de ce secteur augmenteraient sensiblement si les prix du chauffage étaient relevés ; dans le même temps, le système d'aide sociale tchèque, déjà bien développé, pourrait être renforcé comme il convient pour atténuer l'impact de cette hausse sur les ménages défavorisés. Ce changement améliorerait l'efficacité globale du système et inciterait à économiser l'énergie dans les bâtiments. Le risque de voir les consommateurs opter pour des sources de chaleur d'origine nationale, qui sont moins performantes et plus dommageables pour l'environnement, serait moins grand si l'on supprimait progressivement, comme cela a été préconisé plus haut, les exonérations de taxation des combustibles fossiles.

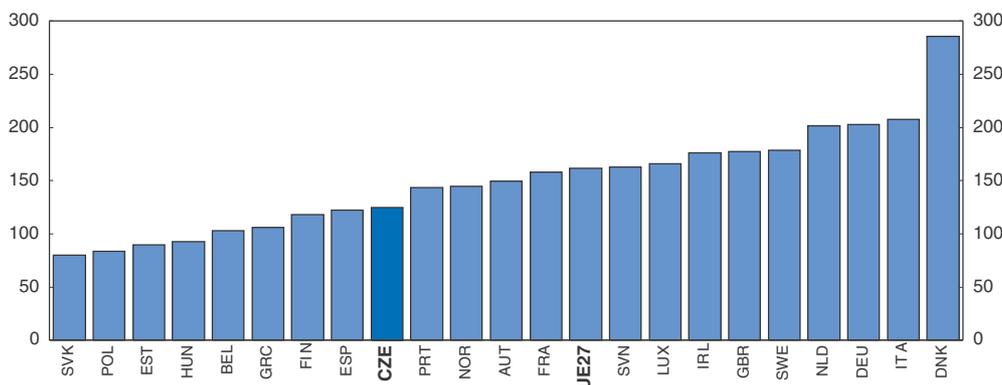
### **La taxation du carbone doit être harmonisée**

En République tchèque, la fiscalité de l'énergie n'est pas compatible, à l'heure actuelle, avec un prix unique du carbone, aussi ne peut-elle pas compléter efficacement le SCEQE en favorisant la transformation du système énergétique par des incitations tarifaires appropriées. La taxation des émissions de carbone devrait aussi resserrer l'écart de coût marginal entre les secteurs couverts par le SCEQE et ceux qui ne le sont pas, de manière à égaliser les conditions de concurrence entre les grandes installations qui relèvent du système communautaire et les petites qui en sont exclues. Cela revêt une importance particulière dans le secteur du chauffage des locaux, si l'on veut éviter d'inciter à tort les consommateurs à remplacer le chauffage urbain, dont le tarif est correctement fixé, par

des sources de chaleur d'origine nationale, dont le prix ne l'est pas. Là encore, la fiscalité de l'énergie n'empêche pas, sous sa forme actuelle, les distorsions de cette nature. Parallèlement, la République tchèque a la possibilité d'accroître ses recettes fiscales en rationalisant la taxation de l'énergie (graphique 2.5), certaines taxes plus distorsives pouvant être abandonnées.

**Graphique 2.5. Le taux d'imposition implicite de l'énergie est faible**

EUR/tonnes d'équivalent pétrole consommé, 2009 ou dernière année connue



Note : Le taux d'imposition implicite est obtenu en rapportant les recettes de la taxation de l'énergie (en milliers EUR) à la consommation finale d'énergie (en milliers de tonnes d'équivalent pétrole).

Source : Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932531936>

Les droits d'accise en vigueur fixent implicitement un prix du carbone, qui varie considérablement d'un combustible ou carburant fossile à l'autre (tableau 2.2). La taxation des produits énergétiques obéit à des considérations qui ne se limitent pas aux externalités environnementales, notamment des objectifs budgétaires qui amènent à taxer plus lourdement la consommation de produits moins sensibles aux prix, mais certaines disparités des droits d'accise risquent de créer des incitations ayant des effets pervers. En particulier, le gazole bénéficie d'un traitement favorable au regard de l'essence, comme dans plusieurs autres pays de l'UE (Egert, 2011). Si l'on tient compte des externalités sans rapport avec les GES (pollution atmosphérique locale, bruit, congestion et accidents, par exemple), le prix implicite du carbone est négatif dans le cas du gazole (et probablement aussi du GPL – gaz de pétrole liquéfié), même si l'incertitude relative au poids des

**Tableau 2.2. Taxes implicites sur les sources d'énergie fossile, EUR par kg de CO<sub>2</sub>**

Essence	Gazole	GPL	Gaz naturel (ménages)	Gaz naturel (industrie)	Fioul léger	Charbon
Taxes implicites (EUR/[kg de CO <sub>2</sub> ])						
227	160	50	0	6	10	2
Taxes implicites si les coûts des externalités négatives locales sont pris en compte (EUR/[kg de CO <sub>2</sub> ])						
49	-62	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Note : Le prix implicite du carbone est calculé en multipliant le montant de la taxe perçue par litre par la quantité (en litres) de carburant ou combustible qu'il faut brûler pour atteindre l'émission d'une tonne de CO<sub>2</sub>. Les coûts externes de la pollution atmosphérique locale sont basés sur CE Delft (2008, *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*), et les coûts externes de la pollution sonore, des accidents et de la congestion sont repris de Persson et Song (2010).

Source : Bureau de réglementation de l'énergie et Agence internationale de l'énergie ; calculs effectués par l'OCDE à partir de Egert (2011).

externalités est importante (Persson et Song, 2010). Par conséquent, il serait justifié d'alourdir la taxation du gazole. En République tchèque, les autres sources d'énergie fossile sont taxées à des taux extrêmement faibles, d'où le risque de laisser échapper de multiples possibilités peu onéreuses de réduire les émissions, faute d'émettre les signaux-prix adéquats. Il faudrait donc réaligner les taux des droits d'accise pour obtenir un prix du carbone uniforme. L'adoption de la version révisée de la directive communautaire sur la taxation de l'énergie (encadré 2.2) devrait limiter les pertes de recettes budgétaires au profit des pays voisins, contrairement à un relèvement unilatéral des accises, c'est pourquoi le gouvernement tchèque devrait se prononcer en faveur de la révision de la directive.

### Encadré 2.2. Directive de l'UE sur la taxation de l'énergie

Le gouvernement tchèque devrait se rallier à la modification récemment proposée de la directive communautaire sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Les changements proposés ne contribueront pas seulement à améliorer les incitations fiscales en République tchèque, mais aussi à réduire les risques pour la compétitivité liés au respect de l'objectif d'émission contraignant de l'Union européenne (UE) dans les installations ne relevant pas du SCEQE. Les principaux éléments de la proposition de la Commission européenne sont notamment les suivants :

- Les taxes sur les carburants, les combustibles de chauffage et l'électricité seront liées à leur contenu énergétique et à la quantité d'émissions de CO<sub>2</sub> qui leur sont imputables. Un plus grand nombre de produits polluants seront plus lourdement taxés, et le recours à des produits énergétiques plus propres sera favorisé.
- L'UE fixera un taux minimal de taxation qui sera fondé sur le contenu énergétique et les émissions de CO<sub>2</sub>. Afin de garantir un traitement équitable, le taux minimal sera le même pour les produits en concurrence (par exemple pour tous les combustibles de chauffage et tous les carburants). Ce taux minimal devrait également varier en fonction de l'évolution du prix du CO<sub>2</sub> sur le marché. De plus, les taux effectifs – fixés au niveau national – devront être les mêmes pour les produits en concurrence.
- Les taxes liées au CO<sub>2</sub> ne s'appliqueront qu'aux installations industrielles non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE – ainsi, tous les secteurs économiques partageront équitablement l'effort à consentir pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, soit en vertu de la taxe carbone prévue par la directive sur la taxation de l'énergie, soit dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission.

D'après l'estimation de la Commission européenne, la taxation modifiée de l'énergie pourrait réduire de 4 % au niveau de l'UE les émissions de CO<sub>2</sub> dans les secteurs ne relevant pas du SCEQE, ce qui représente plus du tiers de la réduction totale requise dans ces secteurs. À condition que les recettes supplémentaires soient recyclées pour alléger la fiscalité du travail, la révision de la directive devrait avoir pour effet d'accroître de 0.3 % le revenu réel des ménages dans l'UE à l'horizon 2020.

Source : Commission européenne (2011).

Plusieurs allègements fiscaux créent des distorsions dans le régime d'imposition de l'énergie en place, et devraient être progressivement supprimés. Entre autres, le gaz utilisé par les ménages pour se chauffer est exonéré de droits d'accise, d'où un signal-prix malvenu qui encourage la consommation d'énergie et l'abandon du chauffage urbain, tout

comme la très faible taxation du charbon incite à en utiliser. Il faudrait par conséquent rationaliser la taxation des combustibles utilisés pour le chauffage, et relever les droits d'accise en fonction des externalités environnementales. Quant aux difficultés sociales que pourraient provoquer la hausse des prix, elles devraient être prises en charge par le système d'aide sociale.

L'exonération générale des droits d'accise sur les combustibles utilisés dans la production d'électricité actuellement en vigueur est une mesure appropriée dans le cas des grandes installations relevant du SCEQE, mais non dans celui des petites installations non couvertes par ce système. Il est nécessaire de lever l'exemption de ces dernières pour mettre sur un pied d'égalité les installations de tailles différentes. Des combustibles utilisés dans certains procédés industriels, notamment métallurgiques ou minéralogiques, se voient appliquer des dispositions spécifiques qui devraient être remises à plat, même si elles sont autorisées par la directive de l'UE. L'exonération dont bénéficie le combustible utilisé dans le transport par voie d'eau n'est pas le moyen le plus efficace de promouvoir ce mode, car elle réduit l'incitation à réaliser des gains d'efficacité énergétique ; il vaudrait donc mieux la remplacer par des subventions directes. Il en va de même pour l'exonération appliquée à l'électricité consommée par les trains, les tramways et les trolleybus. Pour les mêmes motifs, l'exonération accordée au titre des pertes de combustibles ou de carburants pendant le transport, la distribution et le stockage risque de ne pas encourager suffisamment à prendre des mesures pour y remédier, en particulier au-delà des normes standard.

### D'autres politiques sectorielles devraient être renforcées

Certes, le SCEQE et les taxes carbone joueront un rôle central dans le cadre d'action global, mais les incitations par la tarification du carbone ne seront pas suffisantes pour induire la transformation du système énergétique dans tous les secteurs, et c'est pourquoi il faudra mettre en œuvre des instruments complémentaires (de Serres *et al.*, 2010). Par exemple, l'objectif concernant la part des énergies renouvelables qui a été arrêté d'un commun accord ne sera pas atteint du fait de la seule mise en œuvre du SCEQE, en raison du coût des énergies renouvelables. Même lorsque les signaux-prix sont corrects, les défaillances du marché empêchent le plus souvent de tirer profit des gains d'efficacité dans les bâtiments résidentiels, et dans une moindre mesure dans le secteur des PME. Le rôle des infrastructures et de la prestation de services assurée par le secteur public dans les transports, ainsi que les externalités au niveau local, justifient l'adoption de politiques supplémentaires. La section ci-après porte sur les mesures à prendre pour renforcer les politiques sectorielles qui complètent la tarification du carbone.

#### **Rééquilibrage du soutien aux énergies renouvelables, des améliorations des réseaux et de l'intensification de la concurrence**

Le soutien apporté aux énergies renouvelables l'est essentiellement pour respecter l'objectif de l'UE concernant leur part dans les approvisionnements énergétiques, ce qui ne serait pas garanti par la seule tarification du carbone. La République tchèque est juridiquement tenue d'atteindre l'objectif de 13 % d'énergies renouvelables dans son bouquet énergétique à l'horizon 2020. En 2010, la part de l'électricité renouvelable dans la production brute totale d'électricité a atteint 8,4 %, soit un doublement par rapport à 2004. Cependant, un cinquième de cette augmentation s'explique par le très vif essor du solaire, lequel a absorbé un volume important de ressources que l'on aurait pu consacrer à la

promotion de sources plus rentables comme la biomasse, le biogaz et l'éolien (AIE, 2010). Le soutien considérable dont a bénéficié l'installation de panneaux solaires, principalement sous la forme de tarifs d'achat de l'électricité verte, n'a pas été ajusté assez vite lorsque le coût des investissements a rapidement chuté. Il en a résulté des rendements anormalement élevés, une explosion de l'investissement dans les panneaux solaires en 2009 et 2010, et des subventions implicites globalement importantes. Cette évolution a exercé une forte pression à la hausse sur les prix de l'électricité, parce que la réglementation, mal conçue, a permis aux opérateurs du marché de détail de l'électricité de répercuter sur le client final les tarifs d'achat élevés. En conséquence, alors que les panneaux solaires installés produiront un quart de l'énergie renouvelable en 2011, ils auront représenté les trois quarts de la charge financière imputable à la production d'électricité d'origine renouvelable (encadré 2.3). Bien qu'il importe d'autoriser désormais une plus grande souplesse dans la fixation des tarifs d'achat de tous les types d'énergies renouvelables, il faudrait éviter l'incertitude en définissant des règles explicites concernant l'évolution future des tarifs d'achat et des contraintes de volume. Un bon exemple à suivre est celui de l'Allemagne, dont le cadre stratégique permet d'adapter régulièrement les tarifs : les tarifs d'achat diminuent en fonction de la puissance installée, d'un pourcentage révisé deux fois par an pour lisser l'ajustement.

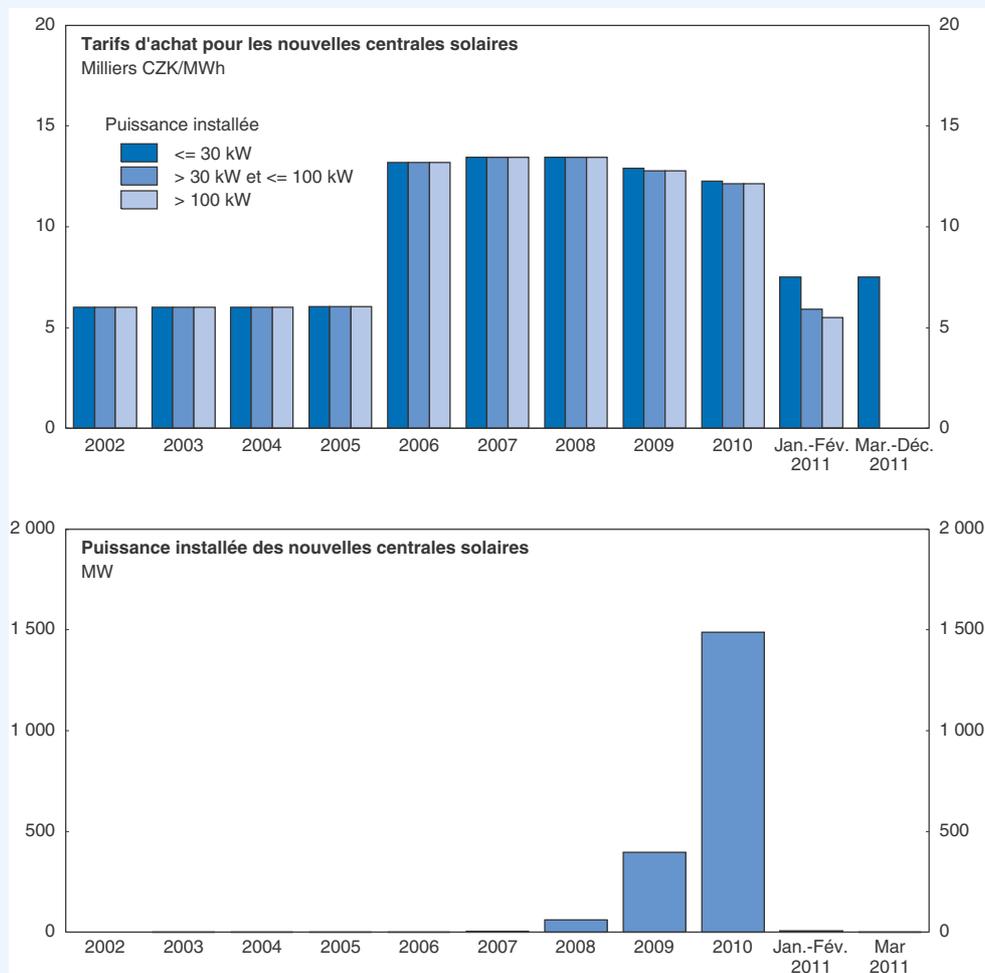
### Encadré 2.3. Le boom du solaire

La loi sur la promotion de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables, transposition en droit tchèque de la directive 2001/77/CE, est à l'origine du vif essor de l'installation de panneaux solaires. Aux termes de cette loi, les producteurs d'énergie renouvelable étaient en droit de bénéficier, sur autorisation du Bureau de réglementation de l'énergie, d'un tarif d'achat, c'est-à-dire d'un prix de vente de leur production fixe pendant les 20 années de vie utile d'une installation de production, pour tenir compte de la durée d'amortissement de 15 ans. Les distributeurs se voyaient verser une rémunération au titre des énergies renouvelables, destinée à couvrir les surcoûts dus à leurs obligations d'achat, qui était répercutée sur le prix de l'électricité et réglementée par le Bureau de réglementation de l'énergie.

Pour autant, le Bureau de réglementation de l'énergie n'était pas autorisé à abaisser de plus de 5 % par an les tarifs d'achat appliqués aux nouvelles installations de production d'électricité, alors même que la baisse rapide des prix des panneaux solaires faisait de l'investissement dans des installations de production d'électricité solaire une opération de plus en plus rentable, surtout depuis le doublement des tarifs d'achat en 2006. En conséquence, la République tchèque a connu un boom spectaculaire des investissements dans les installations solaires en 2009, et tout particulièrement en 2010 (graphique 2.6). Selon l'Association européenne de l'industrie photovoltaïque (2011), en 2010, la République tchèque était le plus grand marché du solaire dans le monde au regard de la puissance nouvellement installée, et c'est le deuxième marché mondial aujourd'hui, compte tenu de la puissance électrique installée par habitant. Il s'est amorcé en conséquence une forte hausse de la rémunération au titre des énergies renouvelables et, partant, des prix à la consommation de l'énergie. En janvier 2011, on prévoyait que la rémunération au titre des énergies renouvelables serait portée de 166 CZK/MWh à 578 CZK/MWh, d'où une augmentation de 11.2 % des prix à la consommation de l'électricité.

## Encadré 2.3. Le boom du solaire (suite)

Graphique 2.6. Les tarifs d'achat ont été le moteur de la croissance spectaculaire du solaire



Note : La puissance installée des installations solaires est nulle ou presque pour les années non comprises entre 2008 et 2010. Les autres installations ne bénéficient pas de tarif d'achat entre mars et décembre 2011.

Source : Bureau de réglementation de l'énergie, République tchèque.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531955>

Pour prévenir une nouvelle explosion des investissements et un fort renchérissement de l'électricité, qui risque d'imposer un lourd fardeau financier aux consommateurs et de saper la compétitivité de l'économie, plusieurs mesures d'urgence ont été adoptées. Le Bureau de réglementation de l'énergie a été habilité à réduire les tarifs d'achat de plus de 5 % par an si la durée prévue d'amortissement de l'investissement est inférieure à 11 ans. L'octroi de tarifs d'achat à de nouvelles installations solaires a été limité à partir de mars 2011 : celles qui peuvent y prétendre doivent avoir une puissance inférieure ou égale à 30 kilowatts crête (kWc) et être montées en toiture ou en façade des bâtiments. Ces mesures ont été efficaces pour donner un coup d'arrêt au boom.

Encadré 2.3. **Le boom du solaire** (suite)

De plus, pour empêcher que les rémunérations plus élevées déjà créditées ne soient intégralement répercutées sur les prix de l'énergie électrique, les autorités ont mis en place une subvention compensatoire qui couvrira une partie du manque à gagner des distributeurs d'électricité en 2011, et peut-être aussi en 2012. Aujourd'hui, cette subvention est financée moyennant une taxe parafiscale de 26 % sur les ventes de l'électricité produite dans les centrales solaires de plus grande puissance mises en service en 2009 et 2010, qui restera en vigueur de 2011 à 2013. Cela étant, en réaction à cette dernière mesure, des investisseurs touchés ont menacé d'intenter des actions en justice.

La structure des tarifs d'achat révèle que les coûts de la réduction des émissions de GES varient considérablement selon les technologies employées, et qu'ils atteignent des niveaux particulièrement élevés dans le cas de l'électricité produite par des panneaux solaires (tableau 2.3). Il conviendrait donc de repenser les modalités de soutien pour offrir des aides technologiquement neutres en réduisant la dispersion des tarifs d'achat, afin d'égaliser les coûts marginaux de la réduction des émissions et de promouvoir ainsi les technologies qui ont le plus grand potentiel et qui sont les moins coûteuses. Les subventions en faveur des panneaux solaires et d'autres technologies avancées pourraient certes faire baisser les coûts grâce à l'effet d'apprentissage, mais la République tchèque devrait se garder de faire preuve d'un excès d'ambition en favorisant des technologies onéreuses avant qu'elles ne deviennent commercialement viables. Il convient par conséquent qu'elle évite de fixer des objectifs concernant des technologies précises. De plus, il serait envisageable de remplacer les tarifs d'achat par des certificats verts négociables, selon un dispositif qui oblige les opérateurs du marché de détail de l'électricité à acheter à des producteurs d'électricité renouvelable, sous forme de certificats négociables, une proportion minimum, et croissante, de l'électricité qu'ils produisent. Le prix du certificat est ensuite déterminé par le marché, en fonction de l'écart entre le coût de la production d'origine renouvelable et le prix de gros moyen de l'électricité. Tel qu'il est conçu, ce système subventionne implicitement les énergies renouvelables de manière technologiquement neutre et économiquement efficiente (Lawson, 2010).

Tableau 2.3. **Tarifs d'achat et subventions implicites aux producteurs (2010)**

Solaire	Éolien	Biogaz	Biomasse	Géothermie	Hydraulique
Rapport des tarifs d'achat au prix moyen du marché de la production d'électricité					
10.5	1.9	3.2	3.1	3.9	2.6
Subventions directes aux producteurs <i>via</i> les tarifs d'achat (millions EUR)					
268.6	14.1	51.8	144.4	0.0	n.d.
Coûts de la réduction des émissions (EUR/tonne d'équivalent CO <sub>2</sub> )					
436	42	102	96	132	36

Note : Le montant de la subvention est calculé en multipliant la moyenne de la différence entre le tarif d'achat et le prix du marché par la production d'électricité à partir d'une source d'énergie donnée. Les coûts de la réduction des émissions sont obtenus en divisant la différence entre le tarif d'achat et le prix du marché par la quantité d'émissions évitées exprimée en équivalent CO<sub>2</sub>.

Source : Bureau de réglementation de l'énergie et Power Exchange Central Europe ; calculs effectués par l'OCDE à partir de Egert (2011).

La rationalisation des procédures de délivrance de permis de construire appliquées par les collectivités locales aux projets d'exploitation d'énergies renouvelables est un exemple de ce que les autorités pourraient faire pour réduire les obstacles non économiques à la production d'énergies renouvelables, ce qui permettrait d'atteindre à moindre coût l'objectif de l'UE concernant leur poids relatif dans le mix énergétique (AIE, 2010). D'autres améliorations du cadre d'action en place pourraient se faire jour progressivement, à la faveur d'une évaluation plus rigoureuse des programmes d'aide à l'investissement existants et d'une coordination plus étroite entre les programmes financés par les Fonds structurels de l'UE (par exemple le programme Éco-Énergie) et le Programme de l'État en faveur des économies d'énergie et de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables.

### **Il est nécessaire d'encourager l'investissement dans le réseau et de stimuler la concurrence**

Les difficultés techniques posées par le boom du solaire prouvent qu'il faut investir dans une meilleure gestion du réseau, dans des centrales de pointe pouvant être mises en marche dans un délai très court et dans le stockage de l'énergie afin de libérer une plus grande marge pour la production décentralisée d'électricité d'origine renouvelable. Dans les villes, des réseaux intelligents permettraient d'utiliser plus efficacement l'électricité et d'économiser l'énergie. Par exemple, les compteurs intelligents pourraient renseigner exactement le consommateur final en temps réel sur les prix de l'électricité et sa consommation ; celui-ci serait alors incité à maîtriser sa demande pour réduire sa facture d'électricité, ou à changer de fournisseur pour bénéficier de prix plus bas. De même, la concurrence est faible actuellement sur le marché de détail (encadré 2.4) : en l'intensifiant, la République tchèque ouvrirait des possibilités d'accès au marché pour les sociétés de services énergétiques, et inciterait les clients à s'intéresser à l'innovation (Jamásb et Pollitt, 2008).

### **Politiques en faveur de l'efficacité énergétique**

La République tchèque a mis en œuvre avec succès plusieurs mesures de promotion de l'efficacité énergétique, qui lui ont permis d'enregistrer une baisse annuelle moyenne de l'intensité énergétique de 2.5 % entre 1990 et 2008. Le *Plan d'action national pour l'efficacité énergétique 2008-16* prévoit un objectif non contraignant de 9 % d'économies d'énergie à atteindre en 2016, soit le minimum requis par la directive de l'UE relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques. Un autre objectif non contraignant en matière d'efficacité énergétique sera défini pour le plus long terme. Il reste néanmoins des possibilités non négligeables d'améliorer les politiques, étant donné que l'intensité énergétique est l'une des plus fortes de la zone OCDE et que le potentiel d'économies d'énergie encore inexploité est notable (McKinsey et Co., 2008). L'étude de l'AIE intitulée *Implementing Energy Efficiency Policies* (AIE, 2009) a relevé dans le cadre d'action plusieurs améliorations réalisables. Au moment de l'évaluation, un tiers seulement des mesures préconisées étaient mises en œuvre, complètement ou de manière substantielle, dans les bâtiments, deux tiers dans le secteur industriel et aucune dans le secteur des transports, en dépit des projets prévus pour donner suite à la majeure partie des recommandations (graphique 2.7). Le processus de mise en œuvre doit par conséquent s'accélérer. Les défis que les pouvoirs publics sont appelés à relever dans les principaux secteurs sont examinés ci-après, et les recommandations de l'AIE qui concernent tous les

#### Encadré 2.4. **Concurrence sur le marché de l'électricité**

Les performances du marché tchèque de l'électricité sont contrastées. D'une part, des faits nouveaux importants sont intervenus en matière de libéralisation. En moins d'une décennie (la libéralisation a commencé en 2002), la République tchèque a réussi à libéraliser complètement le marché en ce qui concerne la séparation fonctionnelle et l'accès des tiers au réseau, tout en développant ses interconnexions avec ses pays voisins. En particulier, des échanges intrajournaliers sont désormais exécutés avec l'Allemagne, l'Autriche et la Slovaquie, tandis que des enchères transfrontalières coordonnées sont menées avec l'Allemagne, la Pologne et la Slovaquie. Une plate-forme de négoce a en outre été créée à Prague (en 2007), et son prix est maintenant bien corrélé avec celui de la Bourse européenne de l'énergie (EEX, *European Energy Exchange*) pour les livraisons en Allemagne et en Autriche (ERÚ, 2010).

D'autre part, le marché tchèque de l'électricité est encore loin de se trouver en situation de concurrence réelle. Le marché de gros est presque monopolistique, avec une seule entreprise (CEZ) responsable de 75 % de la production d'électricité en 2008. CEZ – qui appartient en partie à l'État – est la seule entreprise à détenir une part de la puissance électrique installée supérieure à 5 %, et elle possède aussi toutes les centrales nucléaires. Le marché de détail, quant à lui, est un oligopole contrôlé à hauteur de 99 % par trois entreprises. Parmi celles-ci, CEZ Distribution détient une part de marché de 62 %. Par ailleurs, le taux de changement de fournisseur, bien qu'élevé chez les industriels (28.6 % en 2008), reste faible au niveau des ménages (moins de 1 % en 2008) en regard de ceux constatés dans les autres États membres de l'UE, mais il progresse (AIE, 2010).

secteurs, relatives à l'amélioration de la coordination, à la sensibilisation du public, aux moyens institutionnels et au suivi des résultats, sont présentées dans l'encadré 2.5.

#### ***Il faut poursuivre les efforts déployés en faveur de l'efficacité énergétique des bâtiments, mais en évaluant plus attentivement les résultats obtenus***

Il convient de favoriser une amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments principalement par les signaux-prix, en relation avec le SCEQE et la taxation du carbone. Néanmoins, certaines mesures complémentaires sont nécessaires pour venir à bout des obstacles qui subsistent, notamment en matière d'information et de prise de conscience, de répartition des incitations entre propriétaires et locataires, ou encore de contraintes de crédit (de Serres *et al.*, 2010). Les investissements économiquement rentables qui n'ont pas encore été réalisés en termes d'économies l'énergie dans les bâtiments sont considérables, et donnent la mesure de l'importance de ces problèmes (McKinsey et Co., 2008). La République tchèque met en œuvre plusieurs mesures pour y remédier, mais il faudrait peut-être en renforcer certains aspects ou les modifier, comme le décrit l'analyse ci-après.

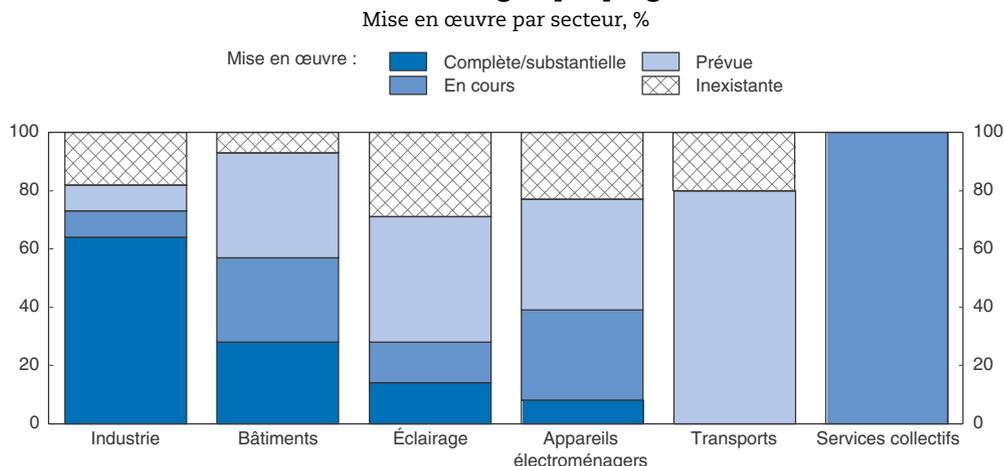
Les normes de construction sont importantes pour accroître l'efficacité énergétique des nouveaux bâtiments. La République tchèque met en application toutes les dispositions prévues par la directive communautaire sur la performance énergétique des bâtiments (EPBD, 2002/91/CE), qui fixe en matière d'efficacité énergétique des exigences à inscrire dans les codes du bâtiment et comporte des dispositions sur les certificats obligatoires de performance énergétique des bâtiments applicables aux constructions tant anciennes que nouvelles. Les autorités ont également pris des décrets sur le contrôle des systèmes de chauffage et de climatisation, adopté des directives d'étiquetage énergétique des appareils électroménagers et imposé des exigences en matière d'écoconception des produits liés à

### Encadré 2.5. Recommandations de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en matière d'efficacité énergétique concernant tous les secteurs en République tchèque

- Concevoir une stratégie intégrée d'amélioration de l'efficacité énergétique, visant à la fois la consommation d'énergie primaire et la consommation énergétique finale, ainsi qu'une meilleure coordination des différents programmes en la matière afin d'optimiser leur efficacité.
- Répertoire les mesures spécifiques permettant d'atteindre des objectifs particuliers d'économies d'énergie, doter les institutions compétentes des moyens d'agir, rendre possible l'affectation de ressources suffisantes et définir des calendriers de mise en œuvre.
- Sensibiliser le public aux avantages de l'efficacité énergétique pour améliorer la sécurité énergétique, faire des économies, rejeter moins d'émissions de GES et réduire la pollution atmosphérique locale.
- Renforcer les moyens institutionnels pour améliorer la mise en œuvre et le suivi des résultats des politiques d'efficacité énergétique, ainsi que définir précisément et mieux coordonner les missions et les compétences respectives des institutions publiques pour ce qui est de leur application.
- Améliorer la collecte de données sur l'action publique en faveur de l'efficacité énergétique, afin de pouvoir analyser les liens d'interdépendance entre les politiques et les mesures d'une part et les économies attendues de l'autre dans chaque secteur, ainsi qu'évaluer les coûts et les avantages des mesures proposées, y compris par voie de concertation et de coordination avec les entreprises.

Source : AIE (2010).

### Graphique 2.7. La mise en œuvre des recommandations de l'AIE en matière d'efficacité énergétique progresse lentement



Note : Informations à jour au 31 mars 2009.

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE), *Implementing Energy Efficiency Policies*, 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531974>

l'énergie. En dépit de ces mesures, la certification du parc immobilier actuel prend du retard (AIE, 2010). Tous les bâtiments neufs devront se conformer à des normes sévères concordant avec les exigences de la directive 2010/31/UE à la fin de 2020, quoiqu'il soit envisageable qu'elles prennent effet, pour l'essentiel, en début de période afin d'accélérer

la convergence vers des modes de consommation sobres en énergie et économiquement rentables. L'UE va adopter une nouvelle directive sur l'efficacité énergétique qui devrait donner un nouvel élan à l'amélioration de l'efficacité énergétique à la faveur de plusieurs mesures contraignantes.

Compte tenu du grand nombre de constructions relativement peu performantes du point de vue énergétique que comprend le parc immobilier actuel, il y a lieu que le gouvernement offre des incitations à les rénover, ce qu'il fait effectivement. Bien que l'on ne dispose pas de données collectées de façon systématique sur l'efficacité énergétique des bâtiments existants, on estime que les possibilités peu onéreuses de réduire les émissions sont importantes (McKinsey et Co., 2008). Les politiques actuelles privilégient à juste titre les améliorations des propriétés thermiques des bâtiments ainsi que l'isolation des maisons et des immeubles d'appartements (*Programme national de réforme*). Le soutien de l'État passe surtout par deux programmes de vaste portée :

- *Le Programme d'investissements verts*. Supervisé par le ministère de l'Environnement et mis en œuvre par le Fonds environnemental de l'État, ce programme a été intégralement financé sur les recettes tirées de la vente de permis d'émission en vertu de l'un des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto, et le total des subventions et aides versées dans ce cadre au titre de mesures d'économie d'énergie dans les bâtiments a dépassé 20 milliards CZK. Il était prévu que ce programme serait en vigueur jusqu'en 2012, mais les autorités ont cessé de donner suite aux nouvelles demandes en 2010 parce qu'elles étaient trop nombreuses et que les engagements auraient été supérieurs aux fonds disponibles. Dans le cadre de ce programme, les ménages ont bénéficié d'aides pour l'isolation de leur logement, la construction de logements standard passifs et l'installation d'équipements de chauffage fonctionnant aux énergies renouvelables. On estime que 8.4 % de la superficie habitable totale du pays ont fait l'objet de mesures financées par ce programme, et qu'il en a résulté les économies d'énergie nécessaires pour respecter l'objectif national d'économies d'énergie dans le secteur des ménages prévu pour 2010 (Cour des comptes).
- *Le programme PANEL*. Financé sur le budget national, contrôlé par le ministère du Développement régional et mis en œuvre par le Fonds d'État pour le développement du logement et la Banque tchéco-morave de garantie et de développement, ce programme a permis d'accorder des bonifications d'intérêts et des garanties de prêt au titre des travaux de rénovation des appartements (reconstruction, modernisation et isolation pour améliorer les propriétés thermiques), surtout dans des immeubles préfabriqués, qui ont représenté 0.5-1 milliard CZK par an. Plus de 360 000 appartements ont été rénovés pendant les dix années d'application du programme ; selon l'estimation du ministère, à terme, 30-50 % des 2.2 millions d'appartements du parc devront l'être.

Le gouvernement devrait continuer d'accorder un soutien à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les bâtiments, mais il importe de procéder à des évaluations rigoureuses et régulières des programmes mis en œuvre à cet effet, ainsi qu'à des analyses coûts-avantages. Cette démarche est particulièrement importante dans le cas du programme PANEL, qui n'a jamais été évalué de manière systématique, et pour lequel aucune estimation rigoureuse des économies d'énergie réalisées n'a été calculée. Des fonds ont été mis en réserve pour financer l'évaluation de l'impact du Programme d'investissements verts sur la consommation d'énergie pour le chauffage. Néanmoins, l'audit de ce programme, effectué par la Cour des comptes, a fait ressortir des failles systémiques dues au fait que l'évaluation du rapport coût-efficacité, les carences

d'information, et le manque d'instruments adaptés pour exercer un suivi en cours d'exécution n'ont pas assez retenu l'attention. Les principales recommandations formulées en vue d'améliorer les choses, qui seront probablement utiles à d'autres programmes de soutien, sont notamment les suivantes :

- Adopter comme critère de sélection des projets le ratio du montant des subventions aux réductions prévues des émissions. D'après les conclusions de l'audit, le rapport coût-efficacité était très variable selon les éléments du programme (tableau 2.4).
- Créer un programme de suivi permettant de disposer en permanence d'informations exhaustives et à jour sur les projets financés, pour étayer solidement la gestion et l'évaluation de leur exécution.
- Exercer un suivi et évaluer les progrès réalisés par rapport aux autres objectifs déclarés du programme, visant notamment les réductions de la concentration de particules de poussière, des émissions d'autres polluants et des dépenses des ménages en chauffage.
- Améliorer les règles administratives de traitement des demandes et de gestion des projets pour rationaliser leur exécution.

Tableau 2.4. **Rapport coût-efficacité de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>**

Élément du programme	Investissement total	Subvention	Taux de subventionnement
	CZK/1 t CO <sub>2</sub>	CZK/1 t CO <sub>2</sub>	%
Amélioration de l'isolation thermique	56 087	35 263	63
Construction de logements standard passifs	756 211	103 176	14
Utilisation d'énergies renouvelables pour le chauffage et la production d'eau chaude	14 903	7 485	50

Note : Les coûts externes de la pollution atmosphérique locale sont basés sur CE Delft (2008, *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*), et les coûts externes de la pollution sonore, des accidents et de la congestion sont tirés de Persson et Song (2010).

Source : Cour des comptes (2011), sur la base d'évaluations *ex ante*. Les données indiquées dans le tableau ne tiennent pas compte des économies d'énergie.

La poursuite du Programme d'investissements verts devrait être décidée en fonction des premiers éléments d'information que l'on obtiendra lors de l'évaluation *ex post* du programme, initialement prévue en 2013, mais qui peut être avancée vu que les fonds destinés à son financement s'épuiseront avant cette date. Comme il n'est pas prévu de percevoir des recettes importantes de la vente de permis d'émission en vertu du protocole de Kyoto, le programme devrait être financé sur le budget général et faire l'objet d'une analyse coûts-avantages plus rigoureuse. Il se justifierait aussi d'utiliser les financements des Fonds structurels européens pour favoriser l'efficacité énergétique dans le prochain cadre financier de l'UE. Il faudrait faire appel à des prêts et à des garanties de prêt plus fréquemment qu'à des subventions directes pour financer les projets efficaces par rapport à leur coût, qui nécessitent cependant un investissement considérable au départ. Alors que l'on étudie la possibilité de faire évoluer le Fonds environnemental de l'État pour qu'il devienne une banque à vocation environnementale, il serait peut-être indiqué de resserrer la coopération entre lui et la Banque tchéco-morave de garantie et de développement, afin de tirer parti des capacités en place et de l'expérience acquise.

Les divers programmes de soutien, particulièrement le Programme d'investissements verts et le programme PANEL, devraient être mieux coordonnés, et il faudrait définir précisément les missions et les compétences des différentes institutions publiques

concernées. Bien que l'on ait procédé récemment à une clarification de la répartition des tâches entre ces deux programmes en éliminant les principaux chevauchements, il y aurait lieu d'envisager leur fusion dès lors que les deux seront probablement financés sur le budget général, et que le Programme d'investissements verts devrait plutôt s'orienter désormais vers des mesures de soutien indirect. À tout le moins, des méthodes uniformisées sont nécessaires pour administrer les programmes d'aide ayant des objectifs similaires et évaluer l'efficacité de leur gestion (Cour des comptes, 2011).

De même, les fournisseurs d'énergie devraient participer davantage à la promotion des économies d'énergie. Les initiatives pilotes prises par CEZ concernant l'utilisation de compteurs intelligents et la gestion intelligente des réseaux électriques dans la ville de Vrchlabi constituent d'ores et déjà un progrès (CENIA, 2010), mais l'opérateur historique du marché de l'énergie devrait élargir son offre de services d'économies d'énergie. De fait, il faudrait penser à créer des certificats d'économies d'énergie (encadré 2.6).

### Encadré 2.6. Certificats d'économies d'énergie

Pour accélérer l'amélioration de l'efficacité énergétique, le gouvernement devrait définir et imposer des objectifs d'économies d'énergie, dans les bâtiments au moins, et mettre en place un système de certificats d'économies d'énergie négociables (certificats blancs) servant à la mise en conformité. En vertu de ce dispositif, les fournisseurs d'énergie seraient obligés de prendre des mesures pour que les consommateurs finals réalisent des travaux d'efficacité énergétique leur permettant d'économiser un pourcentage préalablement défini de leur consommation annuelle. Ces certificats blancs, délivrés par un organisme indépendant, attesteraient les économies réalisées, et le fournisseur pourrait s'en servir pour se mettre en conformité avec son propre objectif, ou les vendre à d'autres parties qui ne seraient pas à même d'atteindre les leurs (Capozza et Grattieri, 2006).

Les certificats blancs donnent aux fournisseurs d'énergie des incitations à promouvoir des projets d'économies d'énergie auprès de leur clientèle ; ainsi, ils nuancent ce qui prime à leurs yeux, c'est-à-dire augmenter les ventes d'énergie plutôt que d'en économiser. Les fournisseurs d'énergie disposent de toutes les connaissances, de tous les équipements et de tous les instruments nécessaires pour surmonter les obstacles qui empêchent généralement d'investir dans les économies d'énergie, en particulier dans les bâtiments, par exemple les problèmes d'information, de financement et de coordination. Étant donné leurs relations étroites avec les consommateurs finals, ils sont mieux placés que les pouvoirs publics pour déterminer le niveau de subvention compatible avec les objectifs d'économie qu'il convient de leur accorder. Les certificats blancs étant négociables, les fournisseurs d'énergie peuvent réaliser eux-mêmes des économies d'énergie ou acheter des certificats, ce qui encourage le développement des sociétés de services énergétiques et fait baisser le coût effectif des économies d'énergie. Dans certains pays, ce sont en fait des sociétés de services énergétiques qui sont à l'origine de 80 % des économies réalisées (AIE, 2011).

Des pays comme l'Australie, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont mis en œuvre avec succès les certificats d'économies d'énergie. Aux États-Unis par exemple, la consommation résidentielle d'électricité par habitant est inférieure de 31 % dans la moitié des États ayant déjà appliqué ce type de dispositif (AIE, 2011). En France, les économies d'énergie enregistrées dans la première phase (2006-09) ont représenté 60 TWh (alors que l'objectif visé était de 54 TWh), soit 15 % de la consommation annuelle d'énergie du secteur de l'habitat, alors que 92 % des certificats blancs concernaient des bâtiments résidentiels ou tertiaires (Egert, 2011). De même, l'Italie a dépassé son objectif national d'économies d'énergie pour la période 2005-09 grâce aux certificats blancs (AIE, 2011).

### **Promouvoir l'efficacité énergétique auprès des PME**

Les pays et les entreprises sont de plus en plus nombreux à voir aujourd'hui dans les enjeux environnementaux, non pas une entrave à la croissance économique, mais une chance de devenir plus compétitifs (OCDE, 2011c). Le prix des émissions de carbone devrait certes encourager les entreprises tchèques à tirer profit des gains de compétitivité découlant d'une plus grande efficacité énergétique du processus de production et des produits plus économes en énergie, mais d'autres instruments peuvent s'y ajouter avec de bons résultats. Il est fréquent que les entreprises manufacturières, surtout les PME ne relevant pas du SCEQE, n'engagent pas de projets visant à améliorer l'efficacité énergétique et celle des procédés – projets qui se caractérisent généralement par de longs délais de récupération du capital – en particulier dans la conjoncture actuelle de contraintes de financement et de volatilité des prix de l'énergie, qui accroît le risque associé à ces investissements (McKinsey et Co., 2008).

Un nouveau cadre juridique favorable à la passation de contrats de performance énergétique (CPE) serait particulièrement utile pour assurer la diffusion des meilleures pratiques d'efficacité énergétique à l'aide d'instruments économiques. Les CPE permettent de passer des marchés couvrant un large éventail de services énergétiques, notamment la conception du projet d'économies d'énergie, son exécution et la maintenance qu'il nécessite, sur la base d'une analyse approfondie de l'équipement énergétique du client. Ce sont des sociétés de services énergétiques spécialisées – les ESCO – qui les fournissent. Les projets sont financés grâce aux dépenses en énergie qu'il est prévu d'économiser ; ainsi, le problème des contraintes de crédit ne se pose plus. Les ESCO pourraient assumer la responsabilité financière en cas de non-réalisation des objectifs, d'où une réduction sensible du risque pour le client. Dans sa *Stratégie pour la compétitivité*, le gouvernement a l'intention de vanter les mérites des ESCO auprès des petites et moyennes entreprises.

Le programme Éco-énergie en cours d'exécution, financé essentiellement par les Fonds structurels de l'UE et géré par CzechInvest, promeut l'efficacité énergétique auprès des petites et moyennes entreprises, ainsi que l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et d'énergie secondaire dans toutes les entreprises. Les activités qui en bénéficient sont par exemple la modernisation des installations des autoproducteurs d'électricité, la mise à niveau des dispositifs de mesure et de régulation, la réduction des déperditions thermiques et des pertes électriques, ainsi que l'amélioration des propriétés thermiques et techniques des bâtiments. Ce programme encourage aussi la récupération de l'énergie résiduelle, la cogénération de chaleur et d'électricité et les gains de rendement énergétique dans les procédés de production et les processus technologiques. Selon les prévisions, le total des émissions évitées chaque année grâce aux demandes agréées et aux subventions allouées (3.3 milliards CZK) depuis son lancement se chiffre à presque 0.5 Mt de CO<sub>2</sub>. Il faudrait aussi prévoir un programme d'efficacité énergétique analogue dans le cadre de la nouvelle période de financement de l'UE.

Le secteur public devrait émettre un signal fort témoignant de la détermination de l'administration tchèque à améliorer l'efficacité énergétique dans ses propres activités, et pourtant le *Plan d'action national pour l'efficacité énergétique* ne prévoit pas de mesures relatives au rôle exemplaire qui lui revient. Le manque de précision de la législation et de la réglementation, de même que les effets pervers des incitations visant certains gestionnaires du secteur public, dressent des obstacles considérables à la conclusion de CPE dans ce secteur (SEVEN, 2011). Le gouvernement prépare actuellement une révision des

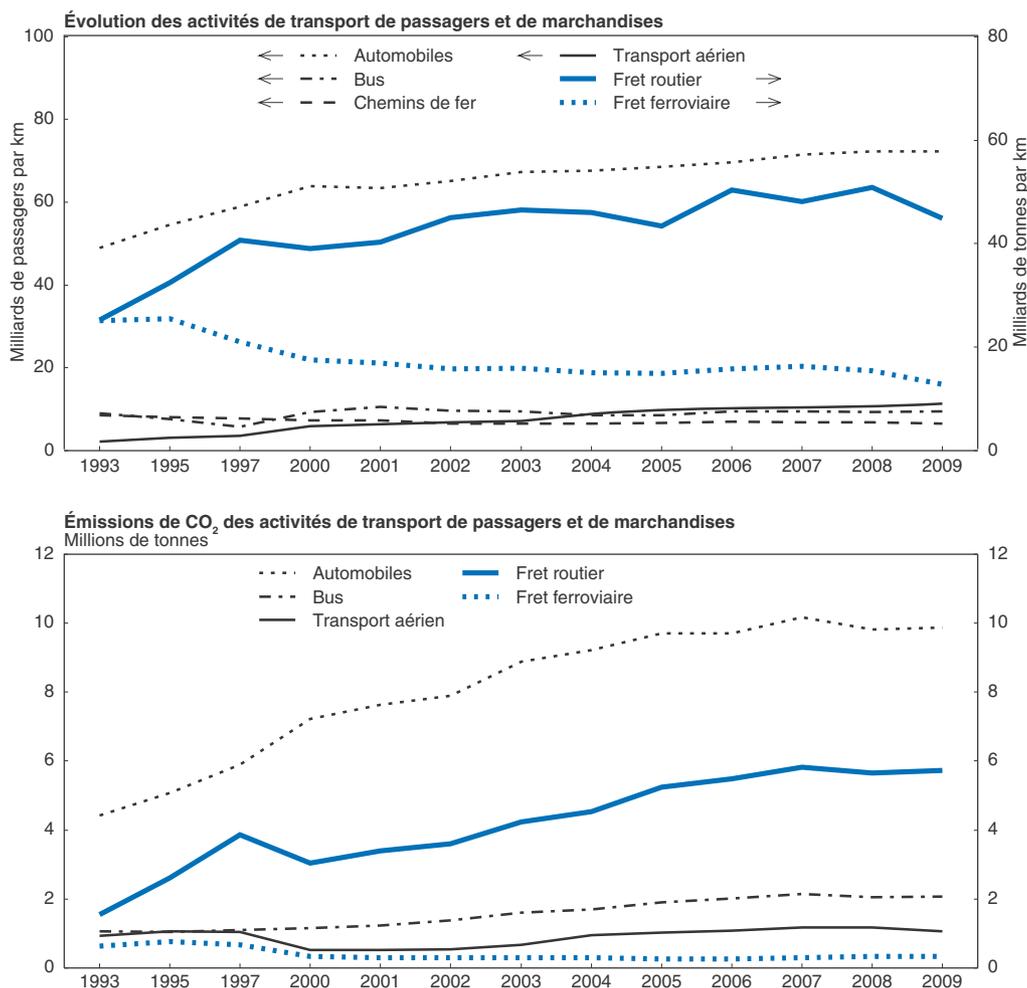
textes qui facilitera le recours aux CPE, initiative qui va dans le bon sens. Les bâtiments publics devraient tous être rénovés suivant des normes de performance modernes, dans la mesure où les dépenses initiales se justifient du fait des économies réalisables à long terme ; d'ailleurs, dans tous les achats publics, il est fait référence à des normes strictes en la matière. Ces instruments de maîtrise de la demande devraient être couplés à des instruments du côté de l'offre, tels que le financement de la recherche, la création de réseaux, plates-formes et partenariats, ou la démonstration de technologies (OCDE, 2011c). Il faudrait stimuler par ces mesures un recadrage privilégiant les cycles de vie des produits au lieu de la réduction de la pollution en aval, ainsi que des stratégies et des systèmes de gestion intégrés de protection de l'environnement. Ces mesures devraient également favoriser la pleine insertion des entreprises tchèques dans les chaînes d'approvisionnement des entreprises multinationales qui produisent des machines et équipements respectueux de l'environnement. Compte tenu des relations étroites que ces entreprises entretiennent avec l'industrie mécanique allemande, pionnier mondial dans ce domaine, les conditions sont d'ores et déjà propices pour réaliser cette ambition.

### ***Il sera très difficile d'empêcher l'augmentation des émissions dans les transports***

La taxation du carbone devrait constituer une incitation fondamentale à réduire les émissions, mais des mesures supplémentaires doivent être mises en œuvre dans le secteur des transports ; en effet, la part de ce secteur dans les émissions totales a augmenté et atteint 15 % en 2008, contre 6 % en 1990, et celle qui lui revient dans la consommation finale totale d'énergie s'est accrue aussi, passant de 7 % à 22 %. Ces hausses s'expliquent, au premier chef, par le développement rapide de la voiture et du transport routier de marchandises (graphique 2.8). Le transport aérien de passagers affiche lui aussi une progression rapide, mais le volume du trafic reste relativement faible. Par ailleurs, les résultats des modes de transport qui produisent moins d'émissions sont médiocres : ceux du transport ferroviaire de voyageurs stagnent depuis 2000, et le transport par autobus, en zones urbaines et à longue distance, est en recul. Dans le transport de marchandises, le transfert modal vers la route du transport par voie navigable et par rail ne s'explique qu'en partie par l'augmentation de la part relative du transport de produits finis au détriment du vrac. En réalité, il est surtout la conséquence de la perte de compétitivité de ces deux modes de transport, dont l'intensité d'émission est moindre, et du fait qu'ils ne sont pas bien intégrés dans les chaînes logistiques.

Le taux de motorisation et les distances parcourues sont encore faibles en République tchèque. Le transport routier de marchandises est toujours très compétitif, aussi s'attend-on à une poursuite de l'augmentation rapide des émissions des transports, lorsque les répercussions de la crise économique sur les échanges et le fret se seront estompées. Le respect des obligations environnementales contractées dans le cadre de l'UE (l'objectif d'émissions hors SCEQE) risque d'en pâtir, tout comme il peut en résulter directement des dangers pour la santé de la population liés à la pollution locale, notamment par les particules, les oxydes d'azote et les hydrocarbures polyaromatiques, à laquelle s'ajoutent le bruit, la congestion et les accidents (Persson et Song, 2010). Plusieurs mesures sont actuellement mises en œuvre ou en préparation, concernant par exemple la création d'infrastructures, des incitations à utiliser les transports publics, le renouvellement du parc automobile et l'augmentation progressive de la part des biocarburants. Le ministère des Transports est d'avis qu'elles devraient permettre de réduire d'un pourcentage pouvant atteindre 5 % en 2020 les émissions de gaz à effet de serre rejetées par les transports.

Graphique 2.8. La croissance du transport routier et des émissions est rapide



Source : Transport Centre, *Study on transport trends from environmental viewpoints in the Czech Republic 2009*, Brno, août 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932531993>

L'examen approfondi de la cinquième communication nationale de la République tchèque établie en application de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC, 2010) a toutefois fait ressortir que les projections nationales tchèques des émissions dues aux transports ne concordaient pas avec les projections de la Commission européenne, et qu'elles étaient fondées sur des hypothèses excessivement optimistes – supérieures aux objectifs adoptés – concernant les progrès de l'efficacité énergétique et la part des biocarburants en 2020. Plus généralement, une grande incertitude entache les estimations de l'augmentation des émissions des transports, et le risque de divergence à la hausse par rapport aux prévisions est important. La lutte contre les émissions pose des difficultés dans le secteur des transports parce qu'elle nécessite des changements de comportement, tels que l'abandon du transport individuel au profit du transport collectif ou la réduction des déplacements quotidiens, que l'on a fréquemment du mal à obtenir à cause des préférences existantes et d'une sensibilité-prix relativement faible (Banque mondiale, 2010).

### Moderniser les infrastructures de transport et les transports publics

Pour freiner l'augmentation des émissions sans restreindre la mobilité des citoyens ni le développement du transport de marchandises, lesquels sont essentiels pour la croissance économique, il importe d'améliorer la cohérence entre les programmes d'investissement dans les infrastructures de transport et les objectifs de viabilité écologique des transports, notamment par un renforcement des études d'impact sur l'environnement. Plutôt que de construire de nouvelles routes, il conviendrait d'accorder la priorité à la qualité du réseau routier, au chemin de fer et aux autres modes de transport collectif, ainsi qu'au transport combiné (tableau 2.5). Il n'en reste pas moins nécessaire d'achever le réseau de base des autoroutes et routes express qui fait partie du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). La *Stratégie pour la compétitivité* et le *Programme national de réforme* tiennent compte de ces défis à relever et recommandent d'accorder davantage d'attention à la remise en état, l'entretien et la gestion de la qualité des infrastructures de transport, et tout particulièrement des routes de catégories inférieures, ainsi qu'à un développement mieux coordonné des différents modes de transport. La prochaine Politique des transports de l'État, qui s'appliquera jusqu'en 2025, doit aussi prendre ces objectifs en considération. La participation du secteur privé, fondée notamment sur un plus large recours aux partenariats public-privé (PPP), permettrait d'accélérer la réalisation des projets d'infrastructures de transport en dépit de la réduction des fonds publics disponibles en période d'assainissement budgétaire. Cela étant, il sera essentiel de choisir avec soin les premiers projets pour que ce mode de financement donne de bons résultats, étant donné les problèmes de mise en œuvre des PPP que les autorités tchèques ont déjà rencontrés (OCDE, 2010a).

Tableau 2.5. **Qualité des infrastructures routières et ferroviaires**

Classement parmi 30 pays de l'OCDE

	Route	Rail
Autriche	4	9
<b>République tchèque</b>	29	19
Allemagne	3	4
Hongrie	27	24
Pologne	30	26
République slovaque	28	17

Note : Classement établi en fonction des réponses apportées à la question suivante : « Quelle est votre évaluation de la qualité des infrastructures routières et ferroviaires dans votre pays ? »

Source : Indice de compétitivité globale 2009-10 du Forum économique mondial.

Dans le cadre du développement des infrastructures routières, les priorités d'investissement concernant la régulation de la circulation sur la voirie urbaine devraient être fixées conformément à la version mise à jour du *Cadre stratégique pour le développement durable*, afin d'atténuer les dangers qui menacent directement la santé (pollution locale, bruit et accidents), de même que la congestion des réseaux urbains et suburbains qui alourdit les coûts économiques et environnementaux du transport routier (Persson et Song, 2010). Un système de péage efficace doit répercuter les externalités liées au transport routier et servir de structure de base pour mettre en place une ingénierie de la circulation intelligente. La gestion de la circulation dans les zones urbaines devrait prévoir des restrictions de circulation en centre-ville, des redevances de stationnement et des incitations à emprunter les transports publics pour effectuer les migrations alternantes.

Il faudrait aussi développer les infrastructures cyclables et mettre en œuvre un péage de congestion à Prague ainsi que, le cas échéant, dans d'autres villes.

Le renforcement des infrastructures ferroviaires, associé à un signal-prix approprié concernant le carbone, pourrait encourager une plus forte fréquentation de ce mode de transport. Bien que l'infrastructure de chemin de fer soit dense en comparaison d'autres pays, certains des principaux corridors de grandes lignes de transport de voyageurs et de marchandises ne sont pas achevés. De même, les infrastructures de transport combiné, notamment les plates-formes logistiques publiques et les terminaux de transport combiné, sont à la traîne par rapport à d'autres pays où le transport de marchandises en transit est important, comme la Suisse ou l'Autriche. Le *Programme national de réforme* donne à juste titre un degré de priorité élevé à l'achèvement des couloirs de fret ferroviaire en transit, à la mise à niveau des lignes et embranchements ferroviaires du RTE-T, ainsi qu'au transport ferroviaire pour les déplacements domicile-travail dans les zones à forte densité de population. Il est prévu de mettre en service d'ici à 2015 deux plates-formes logistiques publiques couplées à un terminal de transport combiné. Cependant, l'amélioration des infrastructures n'est qu'une partie de la solution, dans la mesure où des conditions concurrentielles saines n'ont pas encore été créées dans le secteur ferroviaire : son ouverture à la concurrence, surtout en ce qui concerne le fret, pourrait faire baisser les prix et améliorer la qualité du service, facteurs qui ramèneraient du trafic vers le rail. À cet égard, il y a lieu de se féliciter de la restructuration des chemins de fer prévue en 2011, y compris la dernière étape vers la séparation infrastructure/exploitation, qui devrait assurer un accès non discriminatoire au réseau à tous les opérateurs dans un environnement concurrentiel totalement transparent.

Il est indispensable de mieux intégrer les transports collectifs urbains et suburbains pour améliorer l'efficacité et l'attractivité des transports publics. Il est particulièrement important de promouvoir des systèmes de transport intégrés, ce qui passe par une amélioration de la coordination entre les autorités nationales, qui sont responsables du transport ferroviaire, et les communes, dont relèvent les lignes d'autobus et d'autres moyens de transport collectif. Un aménagement du territoire renforcé devrait aussi favoriser cette intégration. Selon le ministère des Transports, il existe aujourd'hui 12 systèmes de transports publics locaux intégrés en République tchèque, mais leurs tarifs, leurs horaires et leur intégration organisationnelle ne sont pas les mêmes. Dans plusieurs cas, on peut supposer que l'intégration est insuffisante pour accroître de façon décisive l'attractivité du transport collectif.

### ***Il est nécessaire d'améliorer le rendement énergétique du parc automobile***

Le parc automobile tchèque est ancien et sa modernisation relativement lente. La République tchèque était l'un des deux seuls États membres de l'UE où la moyenne des émissions des voitures nouvellement immatriculées en 2008 dépassait celle de 2004 (Commission européenne, 2009). Le pays continue d'importer un grand nombre de voitures d'occasion dont les performances en matière d'émissions laissent à désirer, malgré les droits à l'importation perçus sur les voitures d'occasion et les taxes d'immatriculation. Par conséquent, il est impératif de renforcer les moyens de faire respecter les obligations de contrôle technique et d'entretien des véhicules pour mieux lutter contre les émissions rejetées par les véhicules anciens et stimuler le renouvellement du parc automobile et des flottes de camions et d'autobus. Pour accroître la rigueur et l'objectivité des contrôles techniques des voitures, les centres de contrôle technique utilisent des registres

électroniques (CENIA, 2009). Récemment, le ministère de l'Industrie et du Commerce a créé un groupe de travail composé de représentants de divers ministères ainsi que de l'Association de l'industrie automobile et de l'Association des importateurs de voitures, qui est chargé de proposer des mesures pour améliorer la composition du parc automobile de la République tchèque ; en 2011, ce groupe devrait soumettre les mesures envisagées à l'approbation du gouvernement. En revanche, les incitations fiscales au remplacement des véhicules devraient être utilisées avec parcimonie, surtout si un signal-prix approprié est donné par la taxation du carbone.

Les normes de qualité des carburants appliquées aux nouveaux véhicules sont plus élevées et conformes à la réglementation européenne. L'objectif de l'UE est de ramener les émissions des voitures neuves à 130 grammes de CO<sub>2</sub> par km en 2012, à 120 grammes en 2015 et à 95 grammes en 2020 (leur niveau actuel est de 170 grammes), grâce au perfectionnement des moteurs, à la réduction de la résistance au roulement des pneus et au freinage à récupération, entre autres. Des amendes seront imposées en cas de non-respect des normes, se montant au départ à 20 EUR par gramme de dépassement de la valeur limite en 2012 pour atteindre 95 EUR par gramme à partir de 2015. Bien que le durcissement des normes environnementales applicables aux nouveaux véhicules soit essentiel pour endiguer les émissions à long terme, ses effets sur l'ensemble des émissions du parc ne se feront sentir que lentement, en raison surtout des fortes importations de voitures d'occasion.

La République tchèque est en train de prendre des dispositions pour se conformer à l'objectif contraignant défini par l'UE pour le poids relatif des biocarburants utilisés dans tous les modes de transport, qui a été fixé à 10 % en 2020. En conséquence, les producteurs, les distributeurs et les importateurs devront progressivement incorporer dans l'essence et le gazole un pourcentage croissant de biocarburants, et les sanctions financières en cas de non-conformité seront élevées. Les prix ne sont pas subventionnés, mais la République tchèque a adopté des avantages fiscaux qui s'appliquent si des biocarburants sont utilisés dans les transports à l'état pur ou en mélanges à des taux d'incorporation élevés. Il est légitime que la République tchèque ne cherche pas à fixer un objectif national plus ambitieux concernant la part de biocarburants utilisés dans les transports, compte tenu de la polémique sur les bienfaits à attendre de l'usage de biocarburants en termes de réduction nette des émissions durant leur cycle de vie complet (Lawson, 2011), ainsi que de leur coût marginal très élevé, parfois estimé à 350 EUR par tonne de CO<sub>2</sub> (Steenblik, 2007). Certes, la production de biocarburants est aujourd'hui suffisante pour faire face aux besoins actuels, et la capacité de raffinage permettrait d'accroître suffisamment la production pour atteindre l'objectif de 2020, mais il importe de s'assurer que cette expansion soit menée de façon écologiquement viable (AIE, 2010).

### Encadré 2.7. **Résumé des recommandations concernant l'efficacité du système énergétique**

#### **Disposer d'un cadre d'action global, cohérent et stable**

- Veiller à la totale cohérence des différentes politiques stratégiques, y compris celle des documents en cours d'élaboration sur les politiques en matière d'environnement, d'énergie et de transports, de manière à stabiliser les anticipations du secteur privé quant aux orientations futures.

**Encadré 2.7. Résumé des recommandations concernant l'efficacité du système énergétique (suite)**

- Recourir davantage aux analyses coûts-avantages et améliorer l'efficacité des évaluations de l'impact environnemental de tous les instruments d'action, quelle que soit leur source de financement. Veiller à la réalisation d'évaluations appropriées, en cours d'exécution et *ex post*.
- Procéder à des estimations systématiques des coûts de réduction des émissions et adapter l'intervention des pouvoirs publics ainsi que les subventions afin d'égaliser les coûts marginaux de la réduction des émissions. Éviter que les mesures se recourent et veiller à l'application des mêmes normes aux instruments financés par des sources différentes, telles que le budget national, les fonds européens, et le produit des ventes des permis d'émission en application du protocole de Kyoto.

**Fournir des incitations en faveur de la réduction des émissions et tirer des recettes du SCEQE et de la taxation des émissions de carbone**

- Annuler par voie de taxation tous les gains d'aubaine résultant des quotas restants qui avaient été attribués à titre gratuit pendant la deuxième phase du SCEQE, notamment aux producteurs de chaleur. Procéder à un suivi de l'attribution gratuite de permis dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) et évaluer son efficacité, en vue d'éclairer les futures décisions.
- Soutenir la mise en œuvre de la taxation du carbone au niveau de l'Union européenne (UE). Réaligner les taux des droits d'accise sur tous les produits énergétiques et sources d'énergie fossiles, en fonction de leur contenu en carbone et d'autres externalités environnementales, notamment en relevant le niveau relatif de taxation du gazole. Mettre fin à plusieurs allègements de droits d'accise sur la consommation de carburants ou de combustibles.

**Rationaliser les politiques sectorielles**

- Mettre à profit la mise hors service normale en fin de vie utile des centrales électriques et des installations de production de chaleur fonctionnant au charbon pour préparer une transition stratégique vers des sources d'énergie et des technologies à faible émission. Rééquilibrer le soutien en faveur des énergies renouvelables afin de promouvoir les sources les moins coûteuses de manière technologiquement neutre, en évitant de fixer des objectifs précis pour certaines technologies.
- Renforcer la concurrence dans le secteur de l'énergie afin d'élargir les possibilités d'accès au marché, de réduire au minimum les facteurs d'inefficacité et les pertes, et d'encourager les innovations destinées à réduire les émissions, notamment celles qui concernent les réseaux et les compteurs intelligents.
- Continuer d'investir dans les mesures d'amélioration des performances énergétiques des bâtiments dans le cadre du Programme d'investissements verts, mais améliorer l'efficacité de ce programme et la coordination de sa mise en œuvre avec celle du programme PANEL. Utiliser les bonifications d'intérêts au lieu des subventions à l'investissement pour les projets qui nécessitent d'importants investissements dans leur phase initiale, même s'ils présentent globalement un bon rapport coût-efficacité. Renforcer le rôle des fournisseurs d'énergie dans la promotion des économies d'énergie.

### Encadré 2.7. **Résumé des recommandations concernant l'efficacité du système énergétique** (suite)

- Appliquer des pratiques exemplaires pour encourager les petites et moyennes entreprises (PME) à améliorer l'efficacité énergétique, en favorisant le recours à des contrats de performance énergétique et la création de sociétés de services énergétiques. Continuer de financer les améliorations de l'efficacité énergétique au moyen des ressources provenant des Fonds structurels européens en vertu du prochain cadre financier de l'UE.
- Assurer une plus grande cohérence entre les programmes d'investissement dans les infrastructures de transport et les objectifs de viabilité écologique des transports. Améliorer la coordination institutionnelle des projets de transport et d'aménagement du territoire entre l'État, les régions et les communes. Achever la restructuration du secteur ferroviaire.
- Développer davantage la gestion de la circulation dans les zones urbaines, y compris en recourant à des restrictions de la circulation en centre-ville, au stationnement payant et à des incitations en faveur de l'utilisation des transports publics pour les déplacements quotidiens. Renforcer les obligations en matière de contrôle et d'entretien des véhicules, afin de mieux maîtriser les émissions des véhicules anciens et de favoriser le renouvellement des automobiles, des camions et des autobus, principalement au moyen d'une tarification appropriée du carbone, et en utilisant avec parcimonie les autres instruments d'action.

### **Bibliographie**

- Agence internationale de l'énergie (AIE) (2009), *Implementing Energy Efficiency Policies. Are IEA member countries on track?*, AIE, Paris.
- AIE (2010), *Energy Policies of IEA Countries: The Czech Republic 2010 Review*, AIE, Paris.
- AIE (2011), « Energy Efficiency Policies for Utilities », IEA Energy Training and Capacity Building Week, AIE, Paris.
- Banque mondiale (2011), *Transition to a low-emission economy in Poland*, février, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bollen, J. et al. (2009), « Co-Benefits of Climate Change Mitigation Policies: Literature Review and New Results », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 693, OCDE, Paris.
- Burniaux, J.-M., J. Chateau et R. Duval (2010), « Is there a case for carbon-based border tax adjustment? An applied general equilibrium analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 794, OCDE, Paris.
- CCNUCC (2010), *EUR Report of the in-depth review of the fifth national communication of the Czech Republic United Nations Framework Convention on Climate Change*, 4 novembre 2010.
- CENIA (2010), *Environmental Technologies and eco-innovation in the Czech Republic*, Agence tchèque d'information environnementale.
- Commission européenne (2009), « 2009 Environment Policy Review », *Documents de travail services*, SEC(2010) 975 final, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2009), *Synthesis of the complete assessment of all 27 National Energy Efficiency Action Plans as required by Directive 2006/32/EC on energy end-use efficiency and energy services*, SEC(2009)889, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2011), *Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE : proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social, COM(2011)168/3, Commission européenne, Bruxelles.
- Cour des comptes (2011), « Prodej přebytku jednotek přiděleného množství emisí (unités de quantité attribuée) a použití takto získaných peněžních prostředků », *Věstník NKÚ, Kontrolní Závěry*, 10/31.

- Égert, B. (2011), « Politiques environnementales de la France : internaliser les externalités globales et locales », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 859, OCDE, Paris.
- ERÚ (Energetický regulací úřad) (2010), *Report on Electricity and Gas Industries for 2009*, Bureau de réglementation de l'énergie, Prague.
- Gouvernement tchèque (2007), *The National Energy Efficiency Action Plan 2008-16*.
- Gouvernement tchèque (2009), *Strategic Framework for Sustainable Development*.
- Gouvernement tchèque (2011), *Back to the Top. The Competitiveness Strategy for the Czech Republic 2012-20*.
- Gouvernement tchèque (2011), *Investing into European Competitiveness: Contribution of the Czech Republic to Europe 2020 Strategy National Reform Programme of the Czech Republic 2011*.
- Jamasb, T. et M. Pollitt (2008), « Liberalisation and R&D in network industries: The case of the electricity industry », *Research Policy*.
- Lawson, J. (2010), « European Energy Policy and the Transition to a Low-Carbon Economy », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 779, OCDE, Paris.
- McKinsey et Co. (2008), *Costs and potentials of greenhouse gas abatement in the Czech Republic – Key findings*.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), « Labour Markets In The Transition To Green Growth: Challenges and Policy Responses », *Document de référence*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), « Les politiques de soutien à l'éco-innovation », *Études de l'OCDE sur l'innovation environnementale*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Études économiques de l'OCDE : Estonie*, OCDE, Paris.
- Persson, J. et D. Song (2010), « The land transport sector: Policy and performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 817, OCDE, Paris.
- de Serres, A., F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 774, OCDE, Paris.
- SEVEn (2009), *Task 2.1: National Report on the Energy Efficiency Service Business in Czech Republic*, Wuppertal Institute for Climate, Environment, and Energy.
- Steenblik, R. (2007), « Aides : Distorsion du bilan économique des biocarburants », in *Biocarburants : Lier les politiques de soutien aux bilans énergétiques et environnementaux*, OCDE/FIT, Paris.
- Syndicat tchèque de l'industrie et des transports (2008), *Study of expected impacts of CO<sub>2</sub> emission allowance trading on Czech economy after 2012*.



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

# Études économiques de l'OCDE

## RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

THÈME SPÉCIAL : AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU SECTEUR PUBLIC

### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, février 2012  
Australie, novembre 2010  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, juillet 2011  
Brésil, octobre 2011  
Canada, juin 2012  
Chili, janvier 2012  
Chine, février 2010  
Corée, avril 2012  
Danemark, janvier 2012  
Espagne, novembre 2012  
Estonie, octobre 2012  
États-Unis, juin 2012  
Fédération de Russie, décembre 2011  
Finlande, février 2012  
France, mars 2011  
Grèce, août 2011  
Hongrie, mars 2012  
Inde, juin 2011  
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011  
Islande, juin 2011  
Israël, décembre 2011  
Italie, mai 2011  
Japon, avril 2011  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, mai 2011  
Norvège, février 2012  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2012  
Pologne, mars 2012  
Portugal, juillet 2012  
République slovaque, décembre 2012  
**République tchèque, novembre 2011**  
Royaume-Uni, mars 2011  
Slovénie, février 2011  
Suède, janvier 2011  
Suisse, janvier 2012  
Turquie, juillet 2012  
Union européenne, mars 2012  
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque 2011*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cze-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2011-fr)

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2011/17  
Novembre 2011

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3518  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09429-1  
10 2011 17 2 P 9



789264 094291