

2. Politique budgétaire et réforme des dépenses publiques

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

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

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

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

Budgétisation dans l'administration centrale

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

Réforme de la fiscalité

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

Réduire les dépenses publiques en réformant les dépenses

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

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

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

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

Déficits enregistrés en 2003 et 2004

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

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

Encadré 2.2. Comptes budgétaires publics

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

Le compte du budget de l'État

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

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

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

Compte des administrations publiques dans l'optique SEC95

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

hausse les estimations du déficit. L'État a perdu un procès contre la compagnie de radiodiffusion étrangère CME et a dû verser 10.6 milliards de couronnes¹. À cela se sont ajoutées des dépenses inattendues d'environ 7.2 milliards de couronnes du fait des dommages occasionnés par les inondations de 2002.

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

Le déficit 2003 enregistré dans les comptes SEC95 en comptabilité d'exercice (autrement dit, le déficit notifié dans le Programme de convergence) se trouve faussé par un ajustement comptable ponctuel. Il atteint 12.6 pour cent du PIB, contre 6.8 pour cent en 2002². Pour environ 7.3 points de pourcentage, le déficit résulte de ce que, depuis 2003, le montant *intégral* des garanties publiques est comptabilisé comme transfert en capital au moment où la garantie est activée pour la *première fois*, indépendamment de la date à laquelle la partie restante de la garantie est mise en jeu (ministère des Finances, 2004). Par suite de ce changement de méthode, un important volume de garanties ont été enregistrées comme dépenses dans les comptes 2003. Abstraction faite des garanties, le déficit dans l'optique SEC95 serait donc de l'ordre de 5 pour cent.

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

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

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

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

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

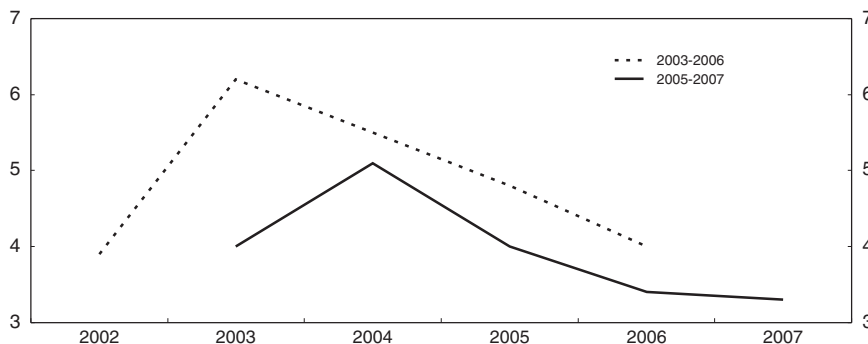
Les *Perspectives budgétaires 2004-2006* tablent sur un déficit de 4 pour cent pour 2006, et les *Perspectives budgétaires 2005-2007* escomptent un déficit de 3,3 pour cent pour 2007 (graphique 2.1)³. Ces ambitions en matière de déficit sont très proches de celles exposées dans le rapport de mai 2004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

Évaluation du nouveau cadre budgétaire

La mise en place du cadre de budgétisation à moyen terme est une initiative très opportune pour durcir les contraintes de dépenses⁵. En vertu de ce dispositif, le gouvernement soumet au Parlement, en même temps que le budget de l'État ordinaire, un nouveau document (le cadre de dépenses à moyen terme,

Graphique 2.1. **Objectifs de déficit dans les *Perspectives budgétaires* du ministère des Finances pour 2003-2006 et 2005-2007¹**

En pourcentage du PIB, compte de trésorerie ajusté



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

Source : Ministère des Finances.

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

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

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

- Le système doit être doté de garde-fous contre une utilisation malavisée des recettes exceptionnelles. L'expérience d'autres pays révèle une tendance à utiliser les recettes exceptionnelles pour lancer de nouveaux programmes de dépenses structurelles. À cet égard, il importe que le gouvernement veille, comme convenu, à ce que les recettes exceptionnelles soient affectées exclusivement à la réduction du déficit.
- Le système ne doit pas offrir de possibilités d'exploiter les règles sur les dépenses conjoncturelles. À titre d'exemple, les « économies » sur les prestations de chômage en période de reprise peuvent être absorbées par des augmentations durables dans d'autres secteurs de dépenses. Une solution consiste à retirer les principaux éléments conjoncturels de l'enveloppe de dépenses, comme on l'a fait par exemple au Royaume-Uni⁶.
- L'expérience acquise dans d'autres pays montre que les plafonds de dépenses peuvent générer des dépenses fiscales.

Fonds extrabudgétaires

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

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

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

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

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

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

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

Milliards de couronnes

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

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

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

Milliards de couronnes

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

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

Mesures fiscales

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

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

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

Le 1^{er} janvier 2004, les autorités ont majoré plusieurs droits d'accise, notamment sur la vente au détail d'essence et de gazole, d'alcool et de cigarettes. Pour le tabac, ce sera la première d'une série de hausses dictées par les directives de l'UE, qui devraient porter le droit d'accise à l'équivalent de 60 euros pour 1 000 cigarettes⁷.

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

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

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

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

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

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

Mesures visant les dépenses

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

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

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

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

Mesures de privatisation

Ces dernières années, les privatisations ont représenté une importante source de recettes publiques, et le gisement n'est pas encore complètement épuisé. Les participations publiques sont gérées par le Fonds pour la propriété de l'État. Le Fonds détient actuellement des actions dans 165 sociétés, même si pour 40 d'entre elles il s'agit seulement d'« actions spécifiques ». Sur ces 165 sociétés, on compte une dizaine de grandes entreprises privatisables. Les recettes les plus abondantes sont attendues des entreprises CEZ, Cesky Telecom et Unipetrol⁸ (tableau 2.3). Le produit potentiel total de ces trois privatisations est estimé à 156-160 milliards de couronnes, soit à peu près l'équivalent de 6 pour cent du PIB. Des éléments nouveaux sont récemment intervenus en ce qui concerne Unipetrol. En juin 2004, le gouvernement a signé un contrat de privatisation avec une société polonaise, PKN Orlen, qui versera 13.05 milliards de couronnes pour acquérir la participation de l'État. Cependant, la transaction doit encore être approuvée par la Commission européenne. S'agissant d'entreprises de plus petite taille, les accords de privatisation de deux compagnies charbonnières, Sokolovska Uhelna et OKD, ont été conclus en mars 2004. Par ailleurs, quelques entreprises publiques n'ont pas encore été transformées en sociétés de capitaux : les plus importantes sont la Poste, l'Autorité des aéroports et la branche réseau des chemins de fer nationaux.

Réforme des retraites

Principaux enjeux

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

Tableau 2.3. Principales sources restantes de recettes de privatisation

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

Source : Ministère des Finances.

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

Résultats

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

Tableau 2.4. Indicateurs de performance : revenu de retraite durable

	Hausse prévue des dépenses de retraite	Taux de bas revenus parmi les personnes âgées ¹	Revenu disponible relatif des personnes âgées ¹	Fonds de pension privés 1999	Âge de retrait, 1994-1999		Taux d'activité, 2001, en pourcentage				
							55-64 ans		Plus de 65 ans	Hommes	Femmes
							Variation en pourcentage du PIB 2000-2050	Pourcentage de personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible médian				En pourcentage du revenu disponible de tous les individus	En pourcentage du PIB	Hommes	Femmes
Australie	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9		
Autriche	2.2	14.9	86.6	3.6			2.8 ¹	42.1 ¹	17.5 ¹		
Belgique	3.3	13.8	77.9	6.1			1.3	36.6	15.7		
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7		
République tchèque	6.8⁵	10	91.4	2.0⁶	60⁷	56⁷	4.0	55.0	24.5		
Danemark	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8		
Finlande	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5		
France	3.9 ²	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1		
Allemagne	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4		
Grèce		29.2	76.8	4.6	61.7	62.2	5.0	57.0	23.6		
Hongrie	1.2	6.0	85.2	2.2			3.1	36.3	15.4		
Islande				86.0			19.9	92.8	81.7		
Irlande		16.7	74.6	57.8			7.9	66.1	29.5		
Italie	-0.3	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	57.8	26.6		
Japon	0.6			18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2		
Corée	8.0			3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9		
Luxembourg		6.7 ³		..			0.0	38.1	14.3		
Mexique		32.9	85.3	2.4			30.5	80.5	27.6		
Pays-Bas	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9		
Nouvelle-Zélande	5.7			..			8.6	74.6	51.7		

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

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

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

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

3. Jesuit et Smeeding (2002).

4. 1998.

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

6. 3 pour cent en 2003.

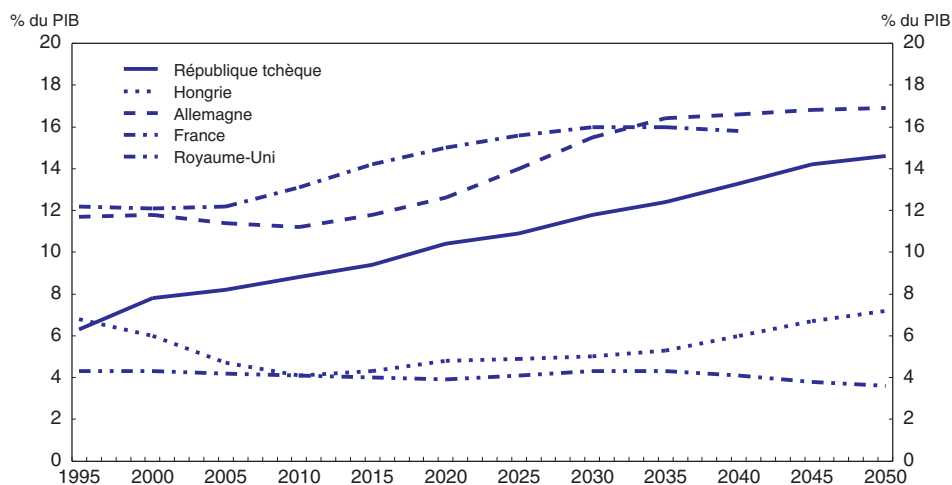
7. Pour la République tchèque, données de 2001.

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

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

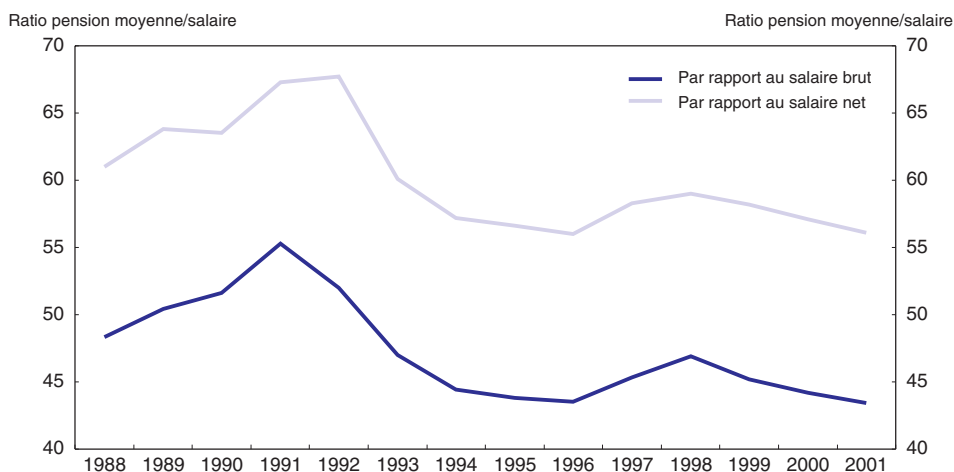
Bien que le rapport entre retraite moyenne et salaire moyen ait diminué depuis le début des années 90 (graphique 2.3), le système public de retraite garantit à la plupart des retraités un niveau de ressources raisonnable. Le revenu net par personne des ménages de retraités atteint environ 90 pour cent de celui des ménages d'actifs. Les pensions servies par le système public constituent l'essentiel des revenus des retraités (95 pour cent). Le rapport entre la pension moyenne servie par le système public et le salaire moyen est proche de 45 pour cent en termes bruts, mais il avoisine 60 pour cent en termes nets, car les retraites ne sont pas imposées (Krejdl et Bezdek, 2003)⁹. Ce rapport moyen dissimule des taux de remplacement extrêmement différents suivant les niveaux de revenu, car le système public de retraite redistribue les revenus au sein de chaque génération. Les pensions versées aux personnes à faible revenu représentent un pourcentage beaucoup plus conséquent de leurs salaires passés que celles versées aux individus à revenu élevé¹⁰. Cette dimension redistributive limite considérablement la pauvreté chez les personnes âgées, dont le taux de pauvreté relative est inférieur à celui relevé dans de nombreux autres pays plus avancés (tableau 2.4).

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



Source : Dang, Antolin et Oxley (2001).

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



Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

Mesures récentes concernant le système public de retraite

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

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

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

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

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

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

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

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

inférieur au niveau prévu par de nombreux pays de l'OCDE. En outre, le maintien d'âges de départ en retraite plus précoces pour les femmes ayant eu des enfants est coûteux, et n'a probablement pas d'effet sensible sur la fécondité¹³. Parallèlement, il a été décidé de fermer une voie d'accès à la retraite anticipée (la pension temporairement réduite de retraite anticipée)¹⁴. La possibilité accordée aux personnes inscrites au chômage pendant six mois de bénéficier, pendant deux ans, d'une pension temporairement réduite de retraite anticipée avant l'âge légal de départ en retraite a été supprimée. En outre, la possibilité pour les individus qui perçoivent une pension d'invalidité de la transformer en pension de retraite avant l'âge normal de départ en retraite sera éliminée progressivement d'ici 2006. Par contre, les dispositions en vertu desquelles les actifs peuvent faire valoir leurs droits à pension trois ans avant l'âge normal de départ en retraite, à condition de ne pas travailler durant cette période (pension définitivement réduite de retraite anticipée), demeurent inchangées depuis la réforme mineure entreprise en 2001. La suppression d'un des deux mécanismes de retraite anticipée risque de se révéler peu efficace en termes de réduction des dépenses, les personnes concernées pouvant se contenter d'adhérer au programme maintenu au lieu de chercher un emploi. Il est donc important que le régime de retraite anticipée soit équitable d'un point de vue actuariel. Ces réformes contribueraient à accroître les revenus des personnes âgées en supprimant les dernières des incitations au travail à un âge avancé¹⁵.

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

Pour compenser la diminution inévitable des taux de remplacement assurés par le système public de retraite au cours des prochaines décennies, les autorités ont mis en place des institutions et des dispositifs d'incitation destinés à encourager l'épargne-retraite privée. Les plans d'épargne-retraite volontaire sont abondés en partie par des cotisations versées par l'État. Diverses mesures d'incitation fiscale sont également utilisées pour drainer l'épargne des Tchèques vers des régimes de retraite complémentaire gérés par des fonds de pension, et vers des produits d'assurance-vieillesse vendus par les compagnies d'assurance-vie. Dans le cadre de ce régime fiscal préférentiel, les primes peuvent être déduites (sous réserve d'un plafond) du revenu imposable, et les revenus des capitaux engagés par des investisseurs institutionnels sont assujettis à un taux de faveur, de même que les pensions versées¹⁶. Globalement, l'État subventionne dans de larges proportions les mécanismes d'épargne-retraite privée. Ces instruments d'épargne sont donc très attractifs, et la moitié environ de la population active participe au système d'épargne-retraite privée; il est néanmoins fréquent que les cotisations soient relativement limitées, étant donné que le montant des cotisations abondées est plafonné à 12 000 couronnes tchèques par an. Un rapport de la Banque mondiale sur l'épargne-retraite volontaire en République tchèque montre que la cotisation mensuelle moyenne équivaut à 3 pour cent du salaire brut

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

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

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

La réforme de fond attendue en matière de retraites a été reportée. Pendant un certain temps, les autorités ont semblé s'orienter vers une décision finale impliquant la mise en place d'un système de retraite par capitalisation virtuelle. Toutefois, au printemps 2004, il est devenu clair que les pouvoirs publics avaient décidé de remettre l'ouvrage sur le métier. Deux commissions sur la réforme des retraites ont été créées, l'une étant chargée d'examiner le système public, l'autre d'étudier les questions relatives au troisième pilier¹⁷. Cette relance du processus d'examen des options envisageables semble destinée à garantir l'émergence d'un large consensus politique; ainsi, la commission qui doit se pencher sur la réforme du système public de retraite comprend des représentants de cinq partis politiques.

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

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

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

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

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

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

Progrès de la réforme de la santé

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

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

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

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

Autres questions liées à la réforme des dépenses publiques

Dépenses en infrastructures de transport

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

Dans le secteur du transport routier, la décision de réviser la législation pour accélérer la procédure d'agrément des constructions de routes est tout à fait opportune. Ainsi qu'on l'a indiqué ci-dessus, les crédits d'infrastructure ne sont pas toujours intégralement dépensés en raison de retards dans l'approbation et l'exécution des projets routiers. Comme c'est généralement le cas dans les autres pays, le processus d'agrément est complexe car un consensus doit s'instaurer entre les parties intéressées, qu'il s'agisse des administrations locales et régionales ou des organisations non gouvernementales. Par ailleurs, la procédure d'acquisition de terrains est apparemment lente en République tchèque, bien que l'État puisse invoquer l'intérêt national une fois les plans approuvés¹⁸.

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

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

Appels d'offres dans le secteur public

En octobre 2003 a été adoptée une nouvelle loi sur les adjudications publiques, qui a essentiellement pour but d'aligner la législation tchèque sur les directives de l'UE. Le nouveau dispositif contient un certain nombre d'éléments qui devraient améliorer le champ d'application, l'efficacité et la transparence du système d'appel d'offres. La réforme prévoit la mise en place d'un registre central des fournisseurs (l'enregistrement sera facultatif) tandis que la transparence de chaque contrat public sera garantie par sa publication dans la base de données en ligne de l'UE sur les soumissions publiques. La transparence et la non-discrimination s'amélioreront d'autant plus que les exceptions autorisées seront très limitées. Ainsi, seuls les contrats d'un montant relativement faible – moins de 2 millions de couronnes – seront exemptés de l'application du nouveau système¹⁹.

Administration électronique

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

Le rôle des administrations infranationales dans la politique budgétaire

Rappel

Après les nouvelles mesures de décentralisation, les administrations locales et régionales ont en charge une part des services publics encore plus importante qu'auparavant. On compte plus de 6 000 collectivités locales; en 2001, 14 autorités régionales ont été créées et se sont vu confier un certain nombre de missions, notamment la gestion des écoles secondaires²⁰. Jusqu'à fin 2002, il y avait aussi 76 « districts » ou branches locales de l'administration centrale (à la différence des municipalités et des régions, ils n'avaient pas de représentants élus). Les districts exerçaient une série de fonctions, en particulier la gestion de la sécurité sociale et de certains services de santé. En 2003, les missions des districts ont été réparties entre 205 « municipalités à vocation élargie », les régions et l'État. En particulier, la gestion des hôpitaux généraux a été confiée aux régions (tableau 2.6)²¹.

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

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

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

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

Source : OCDE.

Tandis que les responsabilités et les pouvoirs d'intervention des administrations infranationales ont augmenté, leurs ressources restent assez strictement contrôlées par l'administration centrale. Les recettes des collectivités locales proviennent pour la majeure partie d'un reversement direct de 16 pour cent du produit de l'impôt collecté à l'échelon central, et pour le reste de subventions de l'administration centrale affectées à des secteurs de dépenses spécifiques. Le partage des recettes fiscales recouvrées à l'échelon central se fait en fonction du nombre d'habitants et des recettes nationales moyennes, et non, par exemple, en tenant compte des recettes recouvrées dans la circonscription locale elle-même. Les recettes recouvrées à l'échelon local sont relativement faibles. Bien que les possibilités de financement des collectivités locales soient considérables (la seule restriction en vigueur ces dernières années était un plafond de service de la dette de 15 pour cent, qui n'a été imposé qu'en 2002), il ne semble pas cela ait donné lieu à des emprunts inconsidérés²². Certes, un petit nombre de collectivités locales ont connu dans le passé des périodes marquées par des déficits préoccupants, mais le problème n'apparaît pas endémique. Les déficits les plus notables se sont produits dans les grandes agglomérations, en particulier à Prague. Cependant, il semblerait que les collectivités locales administrent souvent des comptes extrabudgétaires, aussi la situation budgétaire réelle est peut-être moins satisfaisante qu'il n'y paraît.

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

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

Comme souvent dans d'autres pays, des considérations politiques bloquent apparemment toute perspective de regrouper les très nombreuses petites communes en unités de plus grande taille pour réduire les frais administratifs et faire jouer les économies d'échelle dans la prestation des services²³. Toutefois, dans le contexte tchèque, l'inefficience est peut-être moins grande qu'il n'y paraît. Avec la création de « municipalités à vocation élargie », certains services sont déjà regroupés et atteignent une taille plus rationnelle. De plus, les communes ont la possibilité, qu'elles utilisent fréquemment, de constituer des associations locales pour fournir certains services.

Évaluation

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

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

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

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

Notes

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

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

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

Bibliographie

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

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

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

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

Mesures fiscales appliquées*Fiscalité des sociétés*

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

Fiscalité des petites entreprises

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

Fiscalité des ménages

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

Réforme de la TVA

Au 1^{er} janvier 2004, la TVA passe du taux réduit (5 pour cent) au taux normal (22 pour cent) pour les articles suivants :

- Télécommunications (sauf télévision par câble).

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

Le 1^{er} mai, une nouvelle série de services ont été assujettis au taux normal :

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

Les mesures prises le 1^{er} mai étaient édulcorées par rapport au programme initial de réforme fiscale :

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

Compensation de la hausse de la TVA

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

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

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

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

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

Droits d'accise

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

Mesures fiscales prévues

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

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

De nouveaux projets de loi ont pour but de :

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

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

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

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

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

Système de prestations de maladie

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

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

Système d'aide sociale de l'État

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

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

Mesures envisagées en vue de réduire les dépenses

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

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

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

Compte des administrations publiques dans l'optique SFP86

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

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

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

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

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

Compte des administrations publiques dans l'optique SEC95

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans la pratique, le traitement a été le suivant :

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

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

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

Fonds extrabudgétaires

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

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

Tableau 2.A2.1. **Fonds extrabudgétaires**¹
Recettes et dépenses, en termes consolidés

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

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

Source : Ministère des Finances.

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

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Milliards de couronnes									
Banque de consolidation (KoB)/Agence tchèque de consolidation (CKA) ¹	81.4	78.9	70.4	86	84.6	133	164.0	126.8	170.2	144.9
Ceska inkasni ¹	29.8	24.9	32.2	32.2	27	20.4	12.8	6.1	1.3	0.0
Garanties de l'État ²	100.4	160.6	172.3	173.9	280.4	257.3	245.5	456.6	491.4	610.9
Garanties et engagements hors budget	211.6	264.4	274.9	292.1	392.0	410.7	422.3	589.5	663.0	755.8
Garanties et engagements hors budget (en pourcentage du PIB révisé³)	17.9	19.1	16.6	16.4	20.0	20.1	19.6	25.5	27.5	29.8
Dettes publiques brutes officielles (SFP)	207.8	210.9	206.7	217.5	240.0	275.2	332.4	404.5	444.5	553.0
Dettes publiques brutes officielles (en pourcentage du PIB révisé³)	17.6	15.3	12.4	12.2	12.2	13.5	15.5	17.5	18.4	21.8
<i>Pour mémoire :</i>										
Garanties environnementales du FNM ⁴	17.4	20.6	35.4	35.2	35.5	35.4	34.3	32.3	29.4	27.7
Autres garanties du FNM ⁵	5.1	5.0	4.8	4.6	4.6	3.6	8.8	7.7	7.2	6.8
Dettes implicites au titre des retraites (en pourcentage du PIB) ⁶	127.9	119.9	115	117.4	117.7	124	128	130		

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

Source : Ministère des Finances, septembre 2004.

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

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

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

Annexe 2.A3

Comptes des administrations publiques

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

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

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

Source : Ministère des Finances.

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

Milliards de couronnes

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

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

Source : Ministère des Finances.

Glossaire

ARP	Agence pour le développement des entreprises
a.s	Société par actions
BCE	Banque centrale européenne
CBMT	Cadre de budgétisation à moyen terme
CEZ	Compagnie tchèque d'électricité
CKA	Agence tchèque de consolidation
CNB	Banque nationale tchèque
COV	Composés organiques volatils
CPATLD	Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
CSSD	Parti social-démocrate tchèque
CzechIndustry	Agence pour le développement de l'industrie
CzechInvest	Agence pour l'investissement étranger
CZSO	Office statistique tchèque
EES	Évaluation environnementale stratégique
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
EURES	Services européens de l'emploi
FNM	Fonds pour la propriété de l'État
GES	Gaz à effet de serre
IDE	Investissement direct étranger
IPC	Indice des prix à la consommation
KDU-CSL	Parti chrétien-démocrate
KOB	Banque de consolidation
LPE	Législation relative à la protection de l'emploi
MCE II	Mécanisme de change européen II
NMS	Niveau minimum de subsistance
ONG	Organisation non gouvernementale
PAMT	Politique active du marché du travail
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIRLS	Programme international en matière de lecture
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PPA	Parité de pouvoir d'achat
R-D	Recherche et développement
SCN	Système de comptabilité nationale
SEC95	Système européen de comptes économiques intégrés
SFP	Statistiques de finances publiques
SME	Système monétaire européen
SZDC	Administration de l'infrastructure ferroviaire

TEMI
TI
TIC
TVA

Taux effectif moyen d'imposition
Technologies de l'information
Technologies de l'information et des communications
Taxe sur la valeur ajoutée

Table des matières

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

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

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

Tableaux

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

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

Graphiques

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

STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE, 2003

LE PAYS

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

LA POPULATION

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

LE GOUVERNEMENT

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

LA PRODUCTION

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

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

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

LA MONNAIE

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

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

Résumé

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

Assainir les finances publiques

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

Réussir l'entrée dans la zone euro

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

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

Créer un climat plus propice à l'entreprise

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

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

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

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

•

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

•

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

•

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



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Czech Republic 2004

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2004-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2005), « Politique budgétaire et réforme des dépenses publiques », dans *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2004*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2004-4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.