

# Étude économique de la République tchèque, 2010

**Quel a été l'impact de la crise sur l'économie tchèque ?**

**Comment assurer la viabilité des finances publiques ?**

**Comment faire face aux conséquences budgétaires à long terme du vieillissement démographique ?**

**Quelles devraient être les priorités de réforme en matière fiscale pour favoriser la croissance ?**

**Comment éliminer les effets pervers liés aux interactions entre prélèvements et prestations, et les autres distorsions inhérentes à la fiscalité du travail ?**

**Comment améliorer l'environnement des entreprises tandis que la reprise s'enracine ?**

**Quelles mesures peuvent être prises pour renforcer la cohérence des politiques ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

**L'Observateur** ocde

## Résumé

L'économie tchèque, très ouverte et très intégrée aux réseaux mondiaux de production, a été durement touchée par la récession mondiale. Sa situation budgétaire s'est elle aussi fortement dégradée, de sorte que la relance a rapidement laissé place à l'assainissement. Le principal enjeu à moyen terme pour le pays est de créer les conditions d'une rapide convergence par rapport aux économies avancées de l'OCDE en rétablissant la viabilité des finances publiques et en améliorant l'environnement des entreprises :

- **Mettre en œuvre une stratégie ambitieuse d'assainissement à moyen terme.** Il faudrait que le gouvernement établisse un plan clair à moyen terme pour ramener le solde budgétaire structurel à un niveau proche de zéro. Les efforts d'assainissement devront être étayés par des réformes structurelles et devraient viser à instaurer un juste équilibre entre trois objectifs : préserver les bases de recettes, exploiter les possibilités de gains d'efficacité dans les dépenses et enrayer la croissance de ces dépenses. Cela devrait constituer l'élément central d'une plus vaste stratégie destinée à préparer l'économie tchèque à son entrée dans la zone euro.
- **Diversifier les risques dans le secteur de la santé et des retraites.** De nouvelles réformes sont nécessaires dans le secteur de la santé et des retraites pour assurer la viabilité budgétaire à long terme face à l'augmentation des dépenses due au vieillissement démographique. Des mesures prometteuses ont déjà été prises aussi bien pour la santé que pour les retraites, mais il faut aller plus loin, en particulier afin de diversifier les sources de revenu pour la retraite.

La fiscalité et les prestations sociales ont fait l'objet de profondes réformes ces dernières années. Un grand nombre de ces mesures seront très salutaires, mais un certain nombre de tâches restent à accomplir :

- **Faire en sorte que la fiscalité s'appuie davantage sur des impôts ayant moins d'effets de distorsion.** On pourrait davantage recourir à la fiscalité indirecte, en particulier l'impôt sur la consommation, les taxes environnementales et l'impôt immobilier, en accordant moins de poids aux impôts directs sur les revenus du travail et du capital.
- **Mieux coordonner la fiscalité et les prestations sociales.** Certaines interactions indésirables se produisent parfois, par manque de coordination, entre la fiscalité et les prestations sociales. Une analyse plus systématique de ces interactions pourrait éviter ce type de problèmes.
- **Éliminer les autres distorsions dans la taxation du travail et du capital.** Les comportements sur le marché du travail sont faussés par la différence de traitement entre les salariés et les travailleurs indépendants, et l'investissement subit les conséquences

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la République tchèque pour 2010. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

négatives d'un impôt sur les sociétés qui privilégie certaines catégories d'actifs et certaines sources de financement.

Alléger le fardeau réglementaire des entreprises est un moyen de réduire le coût des activités industrielles et commerciales – et donc d'atténuer les pressions sur le secteur des entreprises – pour un coût budgétaire faible, voire nul :

- **Réduire encore les rigidités des marchés de produits et du marché du travail.** Malgré les réformes récentes, il reste beaucoup à faire pour réduire les barrières à l'entrée sur les marchés de produits, intensifier la concurrence, en particulier dans les activités de réseau, et assouplir la législation du travail.
- **Aller de l'avant dans la réforme de la réglementation.** L'assouplissement de la réglementation du marché du travail et des marchés de produits devrait s'appuyer sur une plus grande cohérence dans l'application des mesures réglementaires, en mettant en particulier l'accent sur la simplification administrative et sur une évaluation efficace de l'impact de la réglementation.
- **Développer les initiatives en faveur de l'administration électronique.** Une plus large utilisation de l'administration électronique pourrait grandement contribuer à la réalisation de ces objectifs. ■

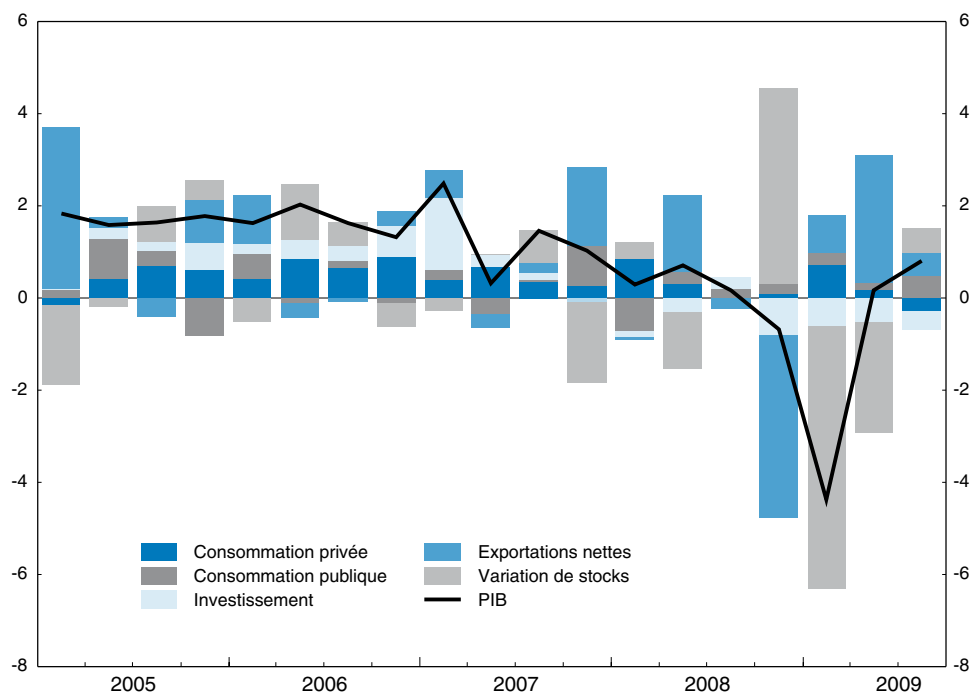
### Quel a été l'impact de la crise sur l'économie tchèque ?

Après plusieurs années de croissance proche en moyenne de 6 % par an, l'économie tchèque a connu un très net ralentissement en 2008 et est entrée au quatrième trimestre dans une récession très marquée. En termes réels, le PIB a enregistré une contraction qui devrait atteindre 4.1 % en 2009. Cela tient à l'effondrement du commerce mondial qui a suivi le déclenchement de la crise financière mondiale. L'intégration de l'économie tchèque dans les chaînes logistiques internationales, en particulier sa spécialisation dans l'exportation de biens de consommation durables et de biens d'équipement, l'a rendue très vulnérable face à ce choc commercial mondial. L'effondrement des échanges a rapidement provoqué un recul de la demande intérieure et plus spécialement de l'investissement fixe. La consommation privée a connu une croissance négative au troisième trimestre de 2009, les ménages réagissant à l'aggravation du chômage et à la forte décélération des salaires. Du côté de la production, la plupart des principaux secteurs ont subi une baisse d'activité, qui a touché le plus durement les biens échangeables. Les activités manufacturières ont représenté à elles seules la moitié environ de la diminution totale de la valeur ajoutée brute et les activités de services tributaires du cycle manufacturier, notamment le commerce et les transports, ont elles aussi beaucoup souffert.

Le PIB en termes réels s'est redressé au deuxième trimestre de 2009, grâce à une légère reprise de l'exportation dans un contexte de recul des importations et de ralentissement de la consommation. Le redémarrage des exportations semble tenir pour une large part à la mise en place d'une prime à la casse dans le secteur de l'automobile et aux autres mesures qui ont été prises sur les principaux marchés à l'exportation pour soutenir ce secteur. Au total, l'intensité de la reprise sera surtout fonction de la croissance des échanges mondiaux. La demande intérieure restera faible, avec une consommation publique que la nécessaire réduction du déficit budgétaire viendra limiter et une croissance de la consommation privée qui sera freinée par un chômage en voie d'aggravation, de mauvaises perspectives de hausse des salaires et l'impact des mesures d'assainissement budgétaire.

Même si la croissance a repris, les conséquences de la récession pour l'emploi et le niveau de vie ne sont pas terminées. Le chômage s'est nettement accru au premier trimestre

**Graphique 1.**  
**CONTRIBUTIONS TRIMESTRIELLES À LA CROISSANCE**



Source : Base de données des comptes nationaux des pays de l'OCDE.

de 2009 – avec la plus forte progression depuis le début des années 90 – et il atteignait 7.3 % au quatrième trimestre. Il aurait probablement été encore plus élevé si l'on n'avait pas utilisé intensivement le régime non subventionné de « chômage partiel » qui a fait l'objet d'un accord collectif et a été introduit dans le Code du travail en 2007. On constate que la flexibilité des salaires nominaux a également joué un rôle dans l'ajustement du marché du travail. L'impact de la récession sur l'emploi a été et reste très prononcé, mais l'évolution jusqu'à présent montre que le marché du travail a gagné en flexibilité ces dernières années.

Le secteur bancaire paraît être sorti de la récession sans graves séquelles, bien que les portefeuilles des banques n'aient pas encore pleinement ressenti les conséquences financières de la contraction de l'activité. Les conditions de crédit se sont durcies, en particulier pour les ménages et pour les emprunteurs des secteurs en difficulté comme la construction. Alors que les taux d'intérêt des nouveaux prêts aux ménages ont augmenté, le resserrement du crédit aux entreprises non financières paraît avoir pris la forme d'un durcissement des conditions de prêt autre que le taux d'intérêt. Il y a eu en fait une légère baisse des taux d'intérêt des nouveaux prêts aux entreprises, mais cette baisse a été nettement inférieure à celle du taux directeur de la Banque nationale tchèque (BNT). Les banques ont augmenté les primes de risque plutôt que de répercuter sur les emprunteurs le repli des taux directeurs. Elles ont pu ainsi se recapitaliser pour faire face à la multiplication des prêts improductifs.

La résilience du système bancaire tient à un certain nombre de facteurs, dont une gestion économique prudente et les caractéristiques de la structure du marché. Le bas niveau de l'inflation et des écarts de taux d'intérêt explique une faible incitation à emprunter en devises. De plus, les banques tchèques avaient mené une stratégie assez conservatrice, à la fois parce qu'elles avaient tiré des leçons des crises bancaires passées et parce qu'elles pouvaient tirer de confortables bénéfices des opérations bancaires « normales ». Leur position externe nette d'investissement était et reste positive, les concours intérieurs étant financés par la base de dépôts intérieurs. Enfin, lorsqu'elles étaient filiales de banques étrangères, la plupart des banques tchèques n'ont pas investi dans des actifs « toxiques », même si leur société mère pratiquait ce type d'investissement.

L'inflation étant en recul et la couronne avoisinant des niveaux historiquement élevés, la BNT a commencé d'assouplir la politique monétaire en août 2008, en abaissant par étapes son principal taux directeur, de 275 points de base au total sur 16 mois, pour le fixer à un point bas historique de 1.0 %. Elle a aussi réagi à la tourmente qui a secoué les marchés internationaux de capitaux à l'automne 2008 en mettant en place une nouvelle facilité de liquidité, les banques pouvant offrir en garantie des obligations publiques. En définitive, cette facilité a été peu utilisée, et aucune banque n'a sollicité d'aide publique directe. Le net affaiblissement de la couronne par rapport aux grandes monnaies à la fin de 2008 et au début de 2009 a également soulagé le secteur des biens échangeables, mais cette dépréciation n'a pas du tout suffi pour compenser l'effondrement de la demande extérieure. De plus, pour un grand nombre d'entreprises, l'instabilité de la monnaie en 2009 a été plus problématique que son niveau même. ■

### Comment assurer la viabilité des finances publiques ?

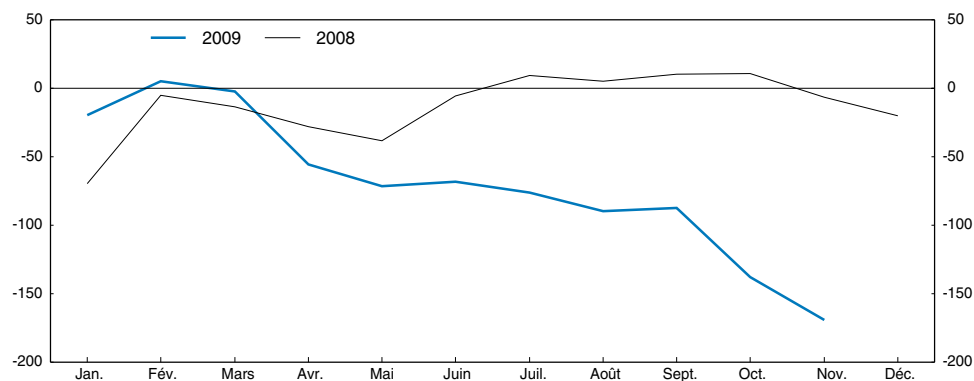
Pour remédier à la crise qui se développait, le gouvernement a adopté, à la fin de 2008 et au début de 2009, un ensemble de mesures de relance budgétaire représentant environ 2.2 % du PIB de 2008, ces mesures étant étalées sur 2009-10. Parce qu'une politique plus vigoureuse d'assainissement des finances publiques n'avait pas été menée durant les années de forte croissance ayant précédé la crise, il n'y avait pas de marge budgétaire pour une plus ample relance. Les autorités tchèques ont en tout cas reconnu que, pour une économie aussi ouverte, s'appuyer sur la politique budgétaire pour stimuler la demande globale ne serait pas efficace. Les mesures de relance se sont donc essentiellement situées du côté de l'offre. Elles visaient à limiter les pertes d'emplois en réduisant les coûts de main-d'œuvre non salariaux, à freiner la contraction de l'investissement et à soutenir l'exportation par l'octroi de garanties, de plus en plus difficiles à obtenir du fait des dysfonctionnements des marchés mondiaux de capitaux.

Au fur et à mesure que l'année avançait, le solde budgétaire s'est dégradé plus vite que prévu. Au troisième trimestre, le gouvernement prévoyait un déficit de 6.6 % pour 2009 et, en l'absence de mesures correctrices, de plus de 7 % pour 2010. D'où la perspective d'un net renchérissement de l'emprunt public et d'un effet d'éviction qui pouvait empêcher la reprise de l'investissement privé. Le gouvernement a réagi par un ensemble de mesures d'assainissement budgétaire avant le budget 2010. Au total, la décision qui a été prise de renoncer relativement tôt à la relance budgétaire s'est révélée salutaire. Le durcissement budgétaire sur le plan intérieur ne sera probablement pas décisif du point de vue de la viabilité de la reprise, qui est essentiellement tributaire de l'évolution des marchés extérieurs.

Les mesures d'assainissement ont été limitées dans une large mesure à 2010, parce que le gouvernement en exercice expédiait les affaires courantes après la chute du précédent gouvernement de centre-droit. Les mesures concernant les recettes étaient d'une durée indéterminée, alors que celles concernant les dépenses se limitaient à l'année à venir. Un des enjeux les plus importants pour le gouvernement en 2010 est de définir une stratégie pluriannuelle crédible d'assainissement budgétaire. Les mesures de 2010, tout comme les exercices passés d'assainissement en République tchèque, ont été essentiellement axées sur les recettes, en partie pour compenser les pertes de recettes enregistrées à cause de la crise. Mais un grand nombre de travaux empiriques internationaux montrent que si l'assainissement repose sur une limitation des dépenses, il sera probablement à la fois plus soutenu et moins susceptible de freiner la croissance. De nombreux éléments montrent également que les dépenses publiques en République tchèque sont en grande partie inefficaces. Il faudrait que les plans d'assainissement budgétaire pour 2011 et au-delà mettent davantage l'accent sur les dépenses. Réduire le déficit d'un niveau estimé à 6.6 % du PIB en 2009 à moins de 3 % du PIB – le seuil fixé par le traité de Maastricht – ainsi que cela a été requis dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs de l'UE, sera une étape importante, mais ne constitue pas un objectif suffisant de politique budgétaire. En définitive, il faut que le gouvernement vise un solde structurel proche de zéro pour assurer la viabilité des finances publiques à long terme et pour conserver la possibilité de s'appuyer sur des mesures budgétaires discrétionnaires ou sur les stabilisateurs automatiques pour contrecarrer les chocs futurs. L'adoption d'un indicateur structurel de solde budgétaire renforcerait le système actuel de plafonnement des dépenses nominales, tout en améliorant la transparence de la politique budgétaire. Les autorités jugeront peut-être utile également d'examiner les exemples offerts par d'autres pays membres de l'OCDE, qui ont adopté des règles budgétaires inscrites dans leur Constitution.

Des mesures législatives seront nécessaires pour obtenir des réductions structurelles des dépenses dans de nombreux domaines, mais le gouvernement peut agir assez rapidement sur les postes de dépenses qu'il maîtrise directement. Il aurait fallu depuis

**Graphique 2.**  
**SOLDES BUDGÉTAIRES**  
**CUMULÉS,**  
**EN 2008 ET 2009**  
**Budget de l'administration**  
**centrale, en milliards CZK**



Note : Les soldes sont égaux à la différence entre recettes et dépenses.

Source : ministère des Finances et Statistiques de finances publiques.

longtemps réformer la procédure budgétaire, particulièrement en ce qui concerne un contrôle rigoureux des programmes de dépenses *a priori* et *a posteriori*, améliorer la transparence budgétaire et revoir totalement les pratiques de passation des marchés publics ; de telles réformes pourraient être très fructueuses ces prochaines années. L'une des grandes priorités devrait être également de procéder rapidement à la mise en place prévue d'une gestion budgétaire confiée à une administration du Trésor. L'unification de la comptabilité et de la gestion financière en temps réel qui serait ainsi obtenue devrait dégager des économies directes en allégeant le coût du service de la dette et les frais généraux administratifs, et il serait ainsi également plus facile de déceler les possibilités de rationalisation des dépenses. Les dépenses sociales représentant la plus forte proportion des dépenses non discrétionnaires, il faudrait aussi s'attaquer à ce dossier. Il faudrait réexaminer les dépenses sociales, en se demandant en particulier si certaines prestations qui ne sont pas soumises à critères de ressources ne devraient pas être éliminées à des niveaux de revenus élevés. On pourrait aussi dégager certaines économies et accroître les recettes par des réformes dans le domaine du recouvrement de l'impôt et par de nouvelles mesures améliorant la discipline fiscale (voir ci-après).

Vu la situation budgétaire, l'adoption de l'euro ne peut être envisagée qu'à moyen terme et elle dépendra en partie de l'évolution économique et budgétaire, difficilement prévisible à ce stade. La République tchèque ne ramènera probablement pas son déficit à moins de 3 % avant 2013, et la date d'entrée visée sera essentiellement fonction du moment où cet objectif sera atteint. Le gouvernement précédent avait prévu de fixer une date en 2009, mais cela n'a pas été possible du fait du changement politique intérieur et de la crise économique. À mesure que la situation économique se normalisera et que la reprise se raffermira, le prochain gouvernement devrait revoir ce dossier. Après les revirements politiques, les turbulences économiques et l'instabilité monétaire des deux dernières années, une position claire sur le respect des conditions d'adhésion à la zone euro, en termes d'objectif à moyen terme, atténuerait l'incertitude pour les entreprises. Cela permettrait également d'ancrer les anticipations et de mobiliser les forces politiques en vue d'un effort soutenu d'assainissement budgétaire et d'autres réformes structurelles. C'est pourquoi les autorités devraient définir une stratégie claire pour instaurer durablement les conditions nécessaires à l'entrée dans la zone euro. ■

### Comment faire face aux conséquences budgétaires à long terme du vieillissement démographique ?

Assurer la viabilité à long terme des finances publiques reste difficile, à cause essentiellement des conséquences budgétaires d'un vieillissement rapide de la population. Le rapport entre les dépenses liées à l'âge et le PIB devrait augmenter de 6,4 points de pourcentage d'ici à 2060. À politiques inchangées, le ministère des Finances estimait avant même la crise que la dette publique pourrait dépasser 60 % du PIB peu après 2040 et atteindre 250 % du PIB vers 2060. La dynamique de la dette après la crise paraît encore plus défavorable. Deux secteurs – la santé et les retraites – représentent la majeure partie de l'augmentation de la dette, les retraites pesant beaucoup plus lourd que la santé. Des réformes essentiellement paramétriques ont été lancées dans ces deux secteurs ces dernières années.

La loi récente relevant l'âge de la retraite contribuera largement à écarter le risque d'une hausse imminente des dépenses pour les retraites, mais à en juger par les projections actuelles, les dépenses dans ce secteur devraient passer d'environ 7,8 % du PIB en 2007 à quelque 11 % en 2060. Un renforcement du taux d'activité parmi les groupes caractérisés par une forte proportion de bénéficiaires de prestations pourrait contribuer à atténuer ce problème, de même, à la marge, qu'une augmentation de l'immigration. Néanmoins, faire face à ce défi sans imposer une nette augmentation – peut-être intenable – des cotisations de sécurité sociale ou d'autres prélèvements exigera sans doute une combinaison de nouveaux ajustements paramétriques du système et de réformes structurelles. Une première étape consisterait à aller plus loin dans la modification récente de l'âge de la retraite en ne différenciant plus l'âge de la retraite pour les femmes. On pourrait aussi envisager une indexation partielle de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie.

Le gouvernement précédent avait envisagé la création d'un « deuxième pilier » du système de retraite qui serait à cotisations définies et entièrement capitalisé, et que

les intéressés financeraient en ayant la possibilité d'affecter à une caisse de retraite privée une partie de leurs cotisations du « premier pilier », régime public de répartition à prestations définies. Il y aurait obligation de compléter cet apport par des contributions propres. Ces projets sont actuellement au point mort et, du fait des turbulences récentes sur les marchés de capitaux, il est sans doute politiquement plus difficile d'obtenir l'adhésion du public à un régime capitalisé. Malgré tout, la diversification des sources de revenu pour la retraite n'a rien perdu de son bien-fondé et la mise en place du deuxième pilier serait une bonne initiative en ce sens. Mais un apport facultatif au deuxième pilier financé par ponction sur les cotisations du premier pourrait saper la viabilité de celui-ci, vu sa forte redistributivité. Les salariés du haut de l'échelle pourraient être fortement incités à opter pour l'apport au deuxième pilier dès lors que le premier pilier leur assure pour leurs cotisations un rendement nettement inférieur à celui dont bénéficient les titulaires de basses rémunérations. Le prochain gouvernement devrait reprendre les travaux concernant le deuxième pilier et envisager de le rendre obligatoire ou, au moins, d'utiliser la « contrainte douce », en adoptant le principe d'une adhésion automatique assortie de la possibilité de sortir librement du régime, plutôt que la formule inverse. Il faudra concevoir le dispositif réglementaire de manière à instaurer un juste équilibre entre les considérations de rendement, la sécurité du revenu et le souci de réduire les frais généraux financiers.

Les plans ambitieux de réforme du secteur de la santé n'ont guère abouti, à la suite d'une réaction politique contre l'introduction d'une faible contribution financière du patient pour les consultations médicales, les ordonnances, les admissions en service d'urgence et les séjours hospitaliers en 2008. Quelques progrès ont été accomplis pour d'autres aspects de la réforme du système de santé : en particulier, la fixation des prix des produits pharmaceutiques a été modifiée et on a libéralisé les règles de négociation entre les assureurs et les prestataires de soins. Ces mesures n'ont pas encore porté leurs fruits. D'autres réformes envisagées n'ont pas été du tout adoptées, notamment celles concernant une meilleure définition des soins de base assurés par le système public et une diversification des produits d'assurance sur le marché. Il faudrait que le gouvernement relance le processus de réforme du système de santé, en introduisant les mesures prévues pour redéfinir les soins de base du système public et en faisant en sorte que les produits d'assurance soient plus diversifiés. Il faudrait aussi éliminer les distorsions des marchés du secteur de la santé que créent les autorités régionales en remaniant au coup par coup le régime de participation financière du patient. ■

### Quelles devraient être les priorités de réforme en matière fiscale pour favoriser la croissance ?

S'il est vrai que l'assainissement budgétaire devrait porter davantage qu'à présent sur les dépenses, il est probable également que l'ajustement nécessitera de nouvelles mesures du côté des recettes. Il serait donc important de bien déterminer quelles sont les sources de recettes qui créent le moins de distorsions et qui sont les moins préjudiciables à la croissance. Fixer clairement un cap en matière de politique fiscale, avec des objectifs bien définis, renforcerait la transparence et la prévisibilité de l'action publique durant cette période. Le coin fiscal sur le travail étant relativement marqué et le système d'imposition s'appuyant pour une très large part sur la taxation directe des revenus du travail et du capital, les nouvelles mesures du côté des recettes devraient privilégier la fiscalité indirecte, en particulier la taxation de la consommation et de la propriété, plutôt que celle des revenus.

- La République tchèque est le pays membre de l'OCDE qui taxe le moins les biens immobiliers. Or, l'impôt immobilier est l'une des sources de recettes qui créent le moins de distorsions. De plus, il est relativement difficile de se soustraire à cet impôt, qui a également un caractère moins cyclique que l'impôt sur le revenu. Il faudrait alourdir l'impôt immobilier en augmentant les taux d'imposition et en prenant en compte les prix effectifs du marché pour en déterminer l'assiette.
- Il faudrait aussi revoir le régime de TVA à deux niveaux. Il fausse les marchés et son administration est complexe. De plus, c'est un moyen extrêmement inefficace de venir en aide aux titulaires de bas revenus : ce sont les ménages à revenu médian ou supérieur qui bénéficient à hauteur de 60 % des avantages fiscaux de la TVA à deux taux. Il faudrait

percevoir la TVA à un taux unifié, avec un minimum d'exceptions et d'exemptions. Les problèmes de redistribution devraient être réglés par des transferts directs.

- Enfin, bien que le paquet fiscal récent ait marqué un premier pas dans la réforme de la fiscalité environnementale, il reste encore beaucoup à faire. Le prochain gouvernement devrait mettre à exécution les nouvelles mesures envisagées de réforme de la fiscalité environnementale, notamment en introduisant une taxe sur les émissions de gaz à effet de serre et en attribuant par un système d'enchères les permis d'émission dans le cadre du Régime de permis négociables, alors que cette attribution est actuellement gratuite.

La baisse régulière du taux légal de l'impôt sur les sociétés a en elle-même contribué à atténuer certaines des distorsions dans la taxation du capital. Mais en République tchèque, l'impôt sur les sociétés reste moins neutre à l'égard des différentes formes de financement de l'investissement et des différents types d'actifs que dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Il a tendance en particulier à favoriser très fortement l'investissement financé par l'emprunt par rapport à l'investissement financé sur fonds propres, et la taxation effective de l'investissement en nouveaux équipements est généralement très faible par rapport à la plupart des autres actifs. Il faudrait revoir l'impôt sur les sociétés et/ou la taxation des dividendes pour atténuer, voire éliminer, les disparités de traitement fiscal entre les diverses sources de financement de l'investissement. Il faudrait de même faire en sorte que l'impôt sur les sociétés soit plus neutre du point de vue de l'investissement dans les différents types d'actifs. Il faudra peut-être pour cela revoir les barèmes d'amortissement et les avantages ciblés en faveur de certains investissements qu'accorde la législation fiscale. ■

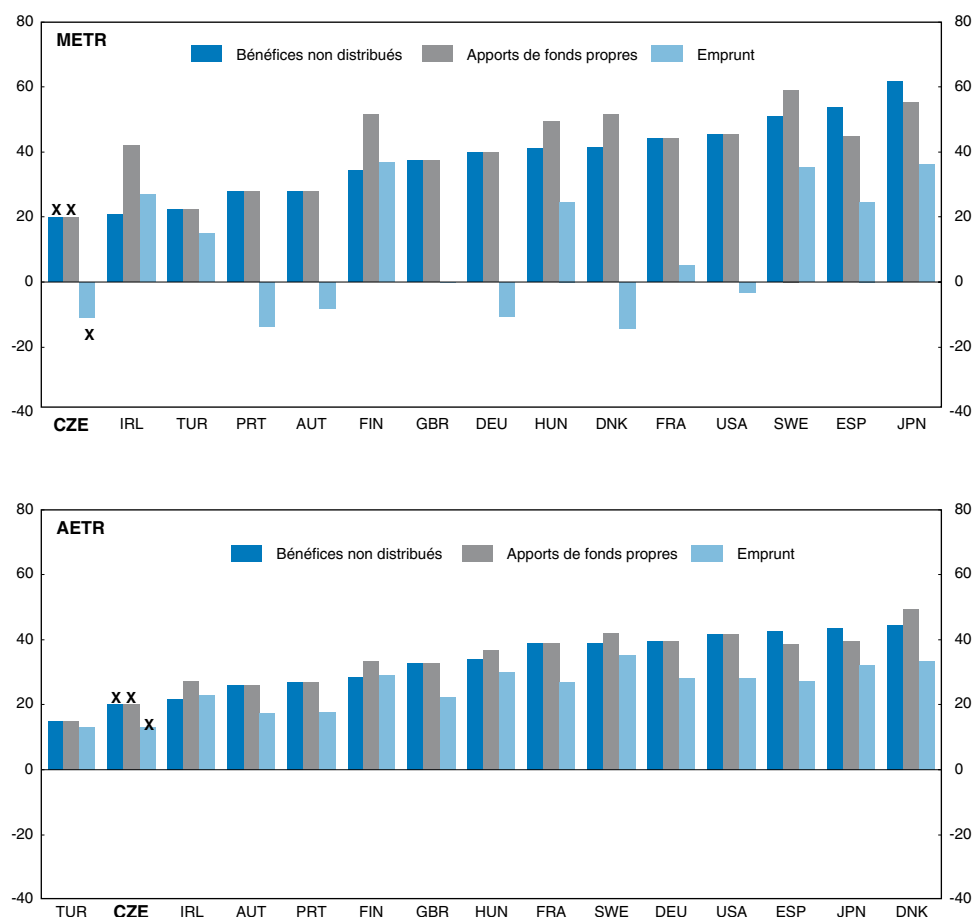
### Comment éliminer les effets pervers liés aux interactions entre prélèvements et prestations, et les autres distorsions inhérentes à la fiscalité du travail ?

Les réformes fiscales de 2008 ont certes accru l'incitation au travail, mais les interactions entre la fiscalité et les prestations sociales posent encore plusieurs problèmes. Une analyse de ces interactions montre que la République tchèque a considérablement progressé depuis 2006 dans l'élimination des pièges de l'inactivité. Mais certaines catégories restent soumises à des taux effectifs moyens d'imposition qui sont très élevés, ce qui freine l'activation, ou à des taux effectifs d'imposition marginaux eux aussi très élevés, ce qui réduit l'incitation à accroître l'offre de travail. Il faudrait dans la mesure du possible réduire ou éliminer les crêtes qui subsistent au niveau des taux marginaux effectifs d'imposition en lissant le retrait de certaines prestations parallèlement à l'augmentation du revenu, en particulier pour l'allocation chômage et l'allocation de subsistance, et en diminuant progressivement le crédit d'impôt en faveur du conjoint à mesure qu'augmentent les revenus du deuxième apporteur. C'est pour les prestations familiales que les interactions entre la fiscalité et les transferts sociaux créent le plus de contre-incitations au travail et les accentuent depuis quelques années. Les allocations parentales et les autres prestations dont bénéficient les familles qui ont de jeunes enfants reflètent la préférence des autorités tchèques pour la garde des enfants par les familles, et favorisent donc très fortement l'inactivité durant une période relativement longue. Il faudrait procéder à un réexamen complet de la fiscalité et des prestations sociales dans le cas des familles ayant des enfants à charge, le but étant de permettre de mieux concilier travail et vie de famille, et de rendre le système plus neutre quant aux choix des parents à cet égard. Les interactions entre la fiscalité et les prestations sociales qui posent des problèmes tiennent en partie au morcellement de la prise de décision, car ce ne sont pas les mêmes ministères qui ont en charge les impôts et les prestations sociales. Il faudrait au minimum coordonner systématiquement les mesures fiscales et les mesures concernant les transferts sociaux. Le gouvernement pourrait peut-être envisager de s'appuyer sur un modèle d'interactions entre la fiscalité et les prestations sociales pour analyser systématiquement les effets des nouvelles mesures.

Certaines distorsions restent à éliminer dans la taxation du travail. La plus importante sans doute est due au régime privilégié dont bénéficient les travailleurs indépendants. L'employeur se trouve incité à déclarer comme travailleurs indépendants des personnes qui sont de fait salariées. Il faudrait s'efforcer de réduire les disparités de traitement fiscal entre les salariés et les travailleurs indépendants. De plus, la situation budgétaire limitant à l'heure actuelle les possibilités de nouvel allègement du coin fiscal sur le

travail, il faudrait prioritairement réduire le coin fiscal sur les basses rémunérations, pour lesquelles les effets sur l'emploi devraient être les plus marqués. Des baisses ciblées des cotisations de sécurité sociale devraient être envisagées pour les emplois à bas salaires. Elles pourraient être partiellement financées via une suppression de l'anomalie actuelle selon laquelle les individus ayant des revenus d'activité supérieurs au plafond des revenus soumis à cotisations de sécurité sociale sont assujettis, au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, à des taux moyens effectifs d'imposition qui diminuent régulièrement. Pour ce faire, les autorités pourraient soit supprimer le plafonnement des revenus soumis à cotisations de sécurité sociale pour les très hautes rémunérations, soit mettre en place une tranche d'imposition assortie d'un taux plus élevé pour les revenus supérieurs à ce plafond. Un tel changement ne concernerait certes qu'un petit nombre d'individus, mais il supprimerait un dispositif qui est source d'inéquité et n'a sans doute aucun effet sur l'offre de travail. ■

**Graphique 3.**  
**TAUX EFFECTIFS**  
**D'IMPOSITION**  
**DES SOCIÉTÉS**  
%



Note : Le taux effectif d'imposition (TEI) marginal correspond à la différence entre le coût du capital et le rendement réel après impôts. Le taux effectif d'imposition (TEI) moyen mesure la valeur actualisée des impôts payés, exprimée en proportion de la valeur actualisée nette des revenus. Pour plus de détails, voir Devereux et al. (2008). Le TEI marginal s'applique à un investissement marginal qui dégage une rente économique nulle, tandis que le TEI moyen s'applique à un investissement discret qui génère une rente économique. Le graphique illustre des taux effectifs basés sur l'hypothèse d'un actionnaire non imposable ne détenant pas une participation qualifiée. Les taux sont des moyennes simples calculées sur les différents types d'actifs. Les simulations se rapportent au système en vigueur en 2009 et 2007 (symbole X) pour la République tchèque, et en 2007 pour les autres pays. Le classement est basé sur les bénéfices non distribués.

Source : Projet pour la Commission européenne, TAXUD/2005/DE/3 10, Centre de recherche économique européenne (ZEW).

## Comment améliorer l'environnement des entreprises tandis que la reprise s'enracine ?

La réforme fiscale serait incomplète si elle ne s'attaquait pas au coût d'application de la législation fiscale et de l'administration de l'impôt. Dans ce domaine, de vastes possibilités s'offrent au bénéfice aussi bien des contribuables que de l'État. Dans la mesure où la complexité du système d'imposition tient pour l'essentiel aux dispositions spécifiques et dérogations prévues par la législation fiscale, une comptabilisation systématique des dépenses fiscales offrirait une base à partir de laquelle il serait possible de simplifier le système d'imposition et de le rendre plus équitable, dans le cadre des efforts déployés pour réformer la fiscalité et assainir les finances publiques. L'intégration prévue des opérations de recouvrement, qui seraient confiées à un seul organisme, devrait dégager de tangibles économies pour les contribuables comme pour l'État. Ces économies seront d'autant plus importantes si l'intégration et la rationalisation de l'administration de l'impôt se doublent de nouvelles mesures d'harmonisation et de simplification des assiettes et des définitions des prélèvements. Il faudrait encore harmoniser et simplifier les définitions et l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale. Il faudrait également réaliser rapidement l'intégration prévue des opérations de recouvrement des impôts, des droits de douane et des cotisations de sécurité sociale.

La République tchèque a beaucoup progressé récemment dans la réduction des coûts de création d'une société et d'une entreprise individuelle, et aussi dans la simplification d'un grand nombre de procédures juridiques de base, notamment celles concernant les mutations immobilières et l'insolvabilité. Mais de nouvelles mesures pourraient être prises pour améliorer la réglementation des marchés de produits. En particulier, bien qu'elles soient aujourd'hui beaucoup plus rapides, les formalités de création restent relativement coûteuses, essentiellement parce qu'un capital minimum relativement élevé est exigé pour la constitution d'une société. Le prochain gouvernement devrait envisager d'abaisser le capital minimum tout en examinant les autres éléments de la création d'une entreprise afin de déterminer quels sont les facteurs qui contribuent à un coût excessif.

Des problèmes de concurrence se posent sur plusieurs marchés de produits. Pour l'électricité, le gaz et les télécommunications, il faut rester vigilant face au risque de pouvoir de marché des acteurs dominants. Dans le commerce de détail de produits alimentaires, la menace pour la concurrence provient de la loi de 2009 sur l'abus de pouvoir de marché pour la vente de produits agricoles et alimentaires. Tout en visant manifestement à réduire la puissance d'achat des grandes surfaces à l'égard des petits producteurs agricoles, cette loi risque de créer une certaine confusion juridique, de fausser la concurrence et de faire monter les prix pour les consommateurs. De plus, elle pourrait même avoir pour effet pervers de dissuader les grandes surfaces de traiter avec les petits producteurs qu'elle est censée aider. Il faudrait abroger cette loi.

Comme on l'a noté précédemment, le marché du travail s'est montré plus flexible durant la récession qu'un grand nombre d'observateurs l'avaient imaginé. Mais de nombreux indicateurs, notamment un chômage de longue durée persistant et le large recours à un pseudo-travail indépendant pour échapper à la législation du travail, montrent qu'il subsiste des rigidités dues au Code du travail et à d'autres réglementations. Il faudrait au minimum que le délai de préavis et les indemnités de licenciement soient liés à l'ancienneté. On pourrait également libéraliser les dispositions du Code du travail concernant les contrats à durée déterminée et les autres contrats de travail atypiques. Il faudrait par ailleurs reconsidérer les mesures relevant du marché du logement qui créent des obstacles à la mobilité des travailleurs.

De nombreuses réformes ont été adoptées pour réduire les charges réglementaires des entreprises et des ménages. Il faut se féliciter des initiatives qui ont été prises pour alléger les formalités administratives auxquelles sont soumis les ménages et les entreprises, en s'appuyant sur le modèle néerlandais des coûts standards et en introduisant l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Le dispositif tchèque d'AIR n'a rien à envier à ceux des autres pays de l'OCDE et les nombreuses mesures visant à développer l'administration électronique appuient de plus en plus efficacement un grand nombre des réformes de la réglementation. Toutefois, la mise en œuvre de la réforme de

la réglementation – et de l’AIR en particulier – est inégale. Certaines mesures pourraient être prises pour renforcer cette mise en œuvre, mais le principal problème tient à ce qu’un grand nombre de ministères fonctionnels n’appliquent pas les réformes. Cela tient en partie au fait que la réforme de la réglementation est confiée à deux ministères fonctionnels, qui ne sont pas bien placés pour obtenir la conformité des autres ministères réfractaires. Le gouvernement devrait envisager la création d’une instance centrale dotée de fortes prérogatives pour faire appliquer la réforme de la réglementation dans l’ensemble de l’administration publique.

Un certain nombre d’évaluations de l’environnement des entreprises montrent que la corruption reste un problème majeur. Des progrès ont été accomplis ces dernières années, surtout grâce à une utilisation de plus en plus fréquente de l’administration électronique, mais cela ne suffit pas, en particulier pour remédier à la corruption dans les marchés publics. Il faudrait que le prochain gouvernement agisse pour rendre plus transparentes et plus concurrentielles les procédures de passation des marchés publics tout en renforçant les mécanismes par lesquels les soumissionnaires peuvent contester rapidement et efficacement les pratiques douteuses. Il faudrait aussi instituer la responsabilité des personnes morales et étudier comment mieux protéger les donneurs d’alerte. ■

### Quelles mesures peuvent être prises pour renforcer la cohérence des politiques ?

Si l’on considère le passé récent, il semble que dans un grand nombre de domaines, l’action des pouvoirs publics se soit caractérisée par de fréquents changements d’orientation et par la difficulté de coordonner les mesures qui transcendent les clivages entre ministères ou entre l’administration centrale, les collectivités régionales et les communes. L’indépendance de chaque ministère et l’absence de centre institutionnel fort ayant les moyens d’assurer une approche unifiée et une application cohérente sont particulièrement problématiques lorsqu’une réforme exige une démarche globale, ce qui est le cas, par exemple, de la réforme de la réglementation ou de l’assainissement des finances publiques. Le problème tient à des facteurs aussi divers que les traditions administratives, la nature du système politique et la Constitution. Mais il n’est pas insoluble. D’un pays à l’autre de l’OCDE, la structure politico-administrative est très diversifiée et les mécanismes visant à assurer la cohérence des politiques et la discipline budgétaire sont également très nombreux. Plusieurs pays de l’OCDE poursuivent ces objectifs même dans un environnement caractérisé par des coalitions politiques complexes, des gouvernements minoritaires et une administration centrale qui n’a que des pouvoirs relativement limités. Les responsables tchèques pourraient utilement examiner les possibilités de solutions similaires, par exemple la création d’un conseil budgétaire ou d’une instance analogue afin de faire mieux respecter un cadre de politique budgétaire fondé sur un ensemble de règles. En ce qui concerne la politique structurelle, des mécanismes sont nécessaires pour renforcer la communication à haut niveau et la coordination entre ministères, afin de conférer davantage de stabilité et de cohérence à l’élaboration des politiques ; dans ce domaine, un conseil constitué des économistes en chef des divers ministères pourrait avoir un rôle à jouer. Des changements d’organisation interne des ministères pourraient être nécessaires pour faciliter une telle coopération.

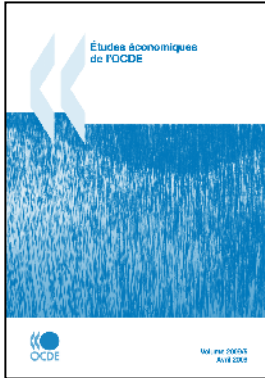
### Pour plus d’informations

Pour plus d’informations concernant cette Synthèse, veuillez contacter :

William Tompson, courriel : [william.tompson@oecd.org](mailto:william.tompson@oecd.org), tél. : +33 1 45 24 15 76 ; ou  
Zuzana Šmídová, courriel : [zuzana.smidova@oecd.org](mailto:zuzana.smidova@oecd.org), tél. : +33 1 45 24 87 23 ; ou  
Andreas Wörgötter, courriel : [andreas.worgoetter@oecd.org](mailto:andreas.worgoetter@oecd.org), tél. : +33 1 45 24 87 20 ; ou  
[www.oecd.org/tcheque](http://www.oecd.org/tcheque).



## Références



**Études économiques de l'OCDE** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie).

**Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco-fr](http://www.oecd.org/eco-fr).

**Perspectives économiques de l'OCDE n° 86**, novembre 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques](http://www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques).

**Réformes économiques : Objectif croissance** – Édition 2010. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/economie/objectifcroissance](http://www.oecd.org/economie/objectifcroissance).

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail : [berlin.centre@oecd.org](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/berlin](http://www.oecd.org/berlin)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE  
de Washington  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE de Mexico  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail : [mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.