RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

concernant le programme national de réforme de la République tchèque pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de convergence actualisé de la République tchèque pour la période 2011-2014

(2011/C 212/02)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques [1], et notamment son article 9, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres [2], qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(5) Le 29 avril 2011, la République tchèque a présenté son programme national de réforme 2011 et, le 5 mai 2011, la version actualisée 2011 de son programme de convergence, qui couvre la période 2011-2014. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(6) Étant donné le degré d'ouverture élevé de l'économie tchèque, celle-ci a été durement frappée par la crise financière mondiale qui a lourdement entravé la croissance du PIB et aggravé le chômage. Le PIB réel a diminué de 4,1 % en 2009, à la suite du recul des exportations et des investissements intérieurs. Le taux de chômage a sensiblement augmenté, passant de 4,4 % en 2008 à 7,3 % en 2010, et le taux d'emploi a baissé de 2 points de pourcentage entre 2008 et 2010. Or, la forte exposition au commerce international et le redressement rapide des principaux partenaires commerciaux de la République tchèque ont aussi permis un retour relativement prompt de la croissance du PIB réel à 2,3 % en 2010 et continueront à soutenir une reprise modérée.

(7) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence actualisé effectuée conformément au règlement (CE) nº 1466/97, le Conseil considère que les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde le programme de convergence sont plausibles pour les deux premières années du programme et optimistes par la suite, lorsqu'elles sont évaluées en comparaison avec les prévisions à moyen terme de la Commission relatives au potentiel de production calculé en appliquant la méthodologie commune. Le programme de convergence se fonde sur une projection de croissance pour 2012 plus faible que dans les prévisions établies par les services de la Commission au printemps 2011, compte tenu notamment d'une nouvelle réduction soutenue des dépenses de consommation des administrations publiques en termes réels, qui n'entre pas en ligne de compte dans les prévisions pour 2012 établies par les services de la Commission sur la base de politiques inchangées. Le programme

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

[2] Maintenues en 2011 par la décision nº 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

de convergence prévoit que le déficit public passera sous la barre des 3 % du PIB en 2013, puis baissera à 1,9 % du PIB en 2014. L'assainissement prévu repose principalement sur la limitation des dépenses. Bien que les mesures proposées suffisent globalement à atteindre l'objectif d'ici 2013, comme le recommande le Conseil, des risques pèsent sur les résultats budgétaires réels des mesures décrites dans le programme de convergence. En outre, il semble que la réalisation des objectifs fixés pour les dernières années du programme de convergence dépende en grande partie d'une conjoncture favorable et des progrès des administrations publiques en matière d'efficacité, qui risquent de devenir de plus en plus difficiles à concrétiser. Selon les prévisions, l'objectif budgétaire à moyen terme sera atteint au-delà des limites de la période du programme de convergence. L'effort budgétaire annuel moyen sur la période 2010-2013 est légèrement inférieur à la recommandation formulée par le Conseil le 2 décembre 2009 au titre de la procédure concernant les déficits excessifs, à savoir 1 % du PIB.

(8) Le programme de convergence vise clairement à ramener le déficit des finances publiques sous la barre des 3 % du PIB d'ici 2013. Le défi sera de garantir que les mesures qui sous-tendent les progrès dans la réduction du déficit en 2011-2013, ainsi que les années suivantes, ne mettent pas en péril la croissance à long terme, notamment en préservant les dépenses en matière d'éducation et de recherche et développement publics, et qu'elles amortissent suffisamment bien l'augmentation des dépenses inhérentes à l'évolution démographique.

(9) La stratégie d'assainissement budgétaire comprend des mesures qui ont une incidence sur les recettes de la TVA: il est prévu que le taux de TVA inférieur augmente en 2012 et 2013, et que le taux supérieur baisse en 2013. Le gouvernement entend également accroître le nombre d'entreprises assujetties à la TVA à compter de 2013. D'après le programme de convergence, ces modifications devraient entraîner une augmentation des recettes fiscales à hauteur de 0,7 % du PIB en 2012, puis de 0,1 % du PIB en 2013. De surcroît, il existe apparemment d'autres moyens de stimuler les recettes fiscales indirectes, qui représentaient 11,8 % du PIB en 2010 contre une moyenne de l'Union de 13,4 %, et donc éventuellement d'alléger la pression fiscale sur le travail. La réforme budgétaire envisagée va en partie se concentrer sur cette question. En outre, selon les estimations, l'écart entre les recettes réelles de la TVA et la TVA exigible théorique est nettement supérieur à la moyenne de l'Union, ce qui corrobore la nécessité d'adopter des mesures favorisant le respect des obligations fiscales. À cette fin, la République tchèque a introduit de nouvelles mesures en 2011, dont le but est de lutter contre la fraude à la TVA et de réduire l'évasion fiscale.

(10) Étant donné que l'impact budgétaire du vieillissement de la population sera, d'après les prévisions, nettement supérieur à la moyenne de l'Union, la réforme du système de retraite est une préoccupation importante. Le gouvernement a présenté deux séries de propositions. La première devrait être approuvée par le parlement d'ici septembre 2011 et concerne le pilier public financé par répartition, qui est déficitaire depuis 2009. Elle prévoit entre autres le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, qui sera fixé à 66 ans et 8 mois en 2041 pour les hommes comme pour les femmes nés en 1975. Pour chaque classe d'âge suivante, l'âge de départ à la retraite augmentera de deux mois, sans limite prédéterminée. Cet ensemble de réformes paramétriques devrait aider à remédier au problème de viabilité des finances publiques, mais ne permettra peut-être pas de résoudre toutes les difficultés posées par la pression démographique. La seconde série de mesures, qui n'a pas encore été approuvée par le gouvernement, introduirait en 2013 un second pilier privé facultatif, en vue de diversifier davantage les pensions de retraite et de permettre leur adéquation à l'avenir en encourageant le développement de l'épargne privée. Cependant, la forme de ce pilier, telle que proposée, n'incite guère à s'affilier au régime et risque même de représenter une nouvelle contrainte à long terme, en plus de celles déjà mises en évidence plus haut. Les coûts de fonctionnement de ces fonds de pension doivent aussi être analysés en détail et rester les plus faibles possibles pour garantir l'efficacité du système.

(11) Le marché du travail est perçu comme moyennement flexible et n'avait montré aucun dysfonctionnement majeur avant la crise financière. Il présente néanmoins des faiblesses structurelles évidentes. Un des défis principaux réside dans les graves difficultés que rencontrent les femmes ayant des enfants lorsqu'elles réintègrent le marché du travail à la fin de leur congé de maternité. Ce problème revêt aussi une certaine importance en raison de ses larges répercussions économiques, à savoir des périodes d'inactivité prolongées, de fortes disparités d'emploi entre hommes et femmes, ainsi qu'un écart très important entre la rémunération des hommes et celle des femmes. Le retour anticipé au travail reste difficile, bien que le gouvernement s'efforce de laisser aux parents davantage de choix pour déterminer la durée de leur congé parental. Ce problème est imputable, en partie, au fait que les entreprises se montrent réticentes à proposer des contrats de travail à temps partiel, dont les salariés ayant des enfants en bas âge bénéficient fréquemment dans les autres États membres, et, en partie, au nombre limité de structures de garde d'enfants à des prix abordables. Le programme national de réforme identifie un nombre de mesures concrètes destinés à augmenter le nombre de structures de garde d'enfants, en ce compris pour les moins de trois ans.

(12) Bien que le taux de chômage global et le taux de chômage de longue durée reste sensiblement inférieur à la moyenne de l'Union, ce dernier est en hausse suite à la crise, notamment chez les 20-29 ans. Les personnes ayant un faible niveau d'études et les autres travailleurs à bas salaire ont énormément de mal à décrocher un emploi. Les dépenses des politiques actives du marché du travail ainsi que le faible taux de participation aux mesures régulières d'activation devraient être relevés et ces mesures devraient être plus ciblées.

(13) Il serait possible de remédier à l'inefficacité des administrations publiques, qui pèse sur l'environnement dans lequel évoluent les entreprises, en mettant pleinement à exécution les stratégies existantes. Le gouvernement a lancé un programme d'amélioration de la réglementation en 2007 et une stratégie de lutte contre la corruption pour 2011-2012. Il annonce des mesures importantes pour améliorer la qualité du cadre juridique et réglementaire tchèque, qui est inférieure à la moyenne de l'Union, selon des enquêtes internationales, et renforcer la confiance des entreprises. Un des défis consiste à stabiliser l'administration publique, dont l'efficacité est mise à rude épreuve par des réorganisations fréquentes et profondes. Pour ce faire, il serait important de procéder à l'adoption de la loi sur la fonction publique, qui a été reportée à plusieurs reprises. Le gouvernement a récemment adopté des mesures pour améliorer la transparence des procédures de passation des marchés publics. Toutefois, il existe dans le cadre réglementaire un élément qui mérite l'attention: le type spécifique de parts sociales permettant de transférer le patrimoine en tout anonymat.

(14) La crise devrait avoir des répercussions négatives sur la croissance potentielle. Bien qu'une forte proportion de jeunes soient inscrits à l'université, l'amélioration du capital humain, qui revêt une grande importance, pâtit de la qualité insuffisante des formations, illustrée par le mauvais classement des établissements d'enseignement supérieur tchèques dans les enquêtes internationales. De plus, les dépenses par élève, en prix comparables, placent la République tchèque dans le quart États membres où ces dépenses sont les plus faibles, et elles sont particulièrement restreintes pour l'éducation primaire. Le programme national de réforme prévoit des mesures pour tous les niveaux d'enseignement. Une réforme complexe de l'enseignement supérieur est en préparation depuis plusieurs années. Il est important de garantir la qualité et l'efficacité de l'enseignement supérieur pour soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation.

(15) La Commission a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme de la République tchèque. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en République tchèque, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Dans ce contexte, la Commission estime qu'il convient de rester axé sur l'assainissement budgétaire, tout en préservant les dépenses visant à stimuler la croissance. La viabilité à long terme des finances publiques dépend, dans une large mesure, de la capacité à appliquer immédiatement la réforme qui s'impose dans le système de retraite. Il est essentiel d'accroître la participation au marché du travail, notamment celle des femmes, et de proposer davantage d'emplois aux chômeurs de longue durée. D'autres mesures visant à améliorer la qualité des services publics et le cadre réglementaire, ainsi que la qualité de l'enseignement supérieur, sont essentielles pour garantir la compétitivité.

(16) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de convergence de la République tchèque, et les recommandations figurant aux points 1) et 2) ci-dessous, en particulier, reflètent son avis [1]. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la République tchèque,

RECOMMANDE que la République tchèque s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. mettre en œuvre l'assainissement prévu en 2011 et prendre des mesures compensatoires à caractère permanent si nécessaire en cas de déficits de recettes ou de dérapages des dépenses. Adopter les mesures budgétaires prévues dans le programme de convergence pour 2012 et étayer l'objectif pour 2013 au moyen de mesures plus spécifiques; à cet effet, éviter de réduire les dépenses afférentes aux postes visant à stimuler croissance. Améliorer l'efficacité des investissements publics et continuer les efforts pour exploiter les capacités disponibles pour augmenter les recettes fiscales indirectes afin d'alléger la pression fiscale sur le travail, améliorer le respect des obligations fiscales et réduire l'évasion fiscale. Garantir un effort budgétaire moyen de 1 % du PIB sur la période 2010-2013, conformément aux recommandations du Conseil sur la correction du déficit excessif, qui permettront d'atteindre, avec une marge suffisante en 2013, le délai de la procédure concernant les déficits excessifs;

2. mettre en œuvre la réforme globale prévue du système de retraite, afin d'améliorer la viabilité à long terme des finances publiques et de garantir l'adéquation des pensions de retraite à l'avenir. Des efforts supplémentaires devraient se concentrer sur des nouvelles modifications du pilier public pour garantir que le système n'est pas une source de futurs déséquilibres budgétaires, et sur le développement de l'épargne privée. En vue d'augmenter l'âge de départ effectif à la retraite, des mesures tels que le lien de l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance vie pourraient être envisagées. Garantir que le régime par capitalisation envisagé attire une large participation et est conçu pour préserver la transparence et le faible niveau des coûts administratifs;

3. améliorer la participation au marché du travail en réduisant les obstacles qui empêchent les parents d'enfants en bas âge de réintégrer le marché du travail, grâce à l'augmentation du nombre de places disponibles dans les structures de garde d'enfants et à la mise à disposition de ces structures à un prix abordable. Augmenter l'attrait et la disponibilité de formules de travail plus souples, comme les emplois à temps partiel;

[1] Comme prévu à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1466/97.

4. améliorer les prestations du service public de l'emploi afin d'augmenter la qualité et l'efficacité de la formation, de l'aide à la recherche d'emploi et des services individualisés, en instaurant un lien entre le financement des programmes et les résultats. En coopération avec les parties prenantes, mettre au point des programmes de formation sur mesure pour les travailleurs âgés, les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les autres groupes vulnérables;

5. prendre les mesures nécessaires pour améliorer la qualité des services publics dans les domaines essentiels pour l'environnement dans lequel évoluent les entreprises. Dans ce contexte, accélérer l'application de la stratégie de lutte contre la corruption, conformément aux objectifs définis, adopter la loi sur la fonction publique afin de promouvoir la stabilité et l'efficacité des administrations publiques, et prendre des mesures pour traiter la question de la participation anonyme;

6. mettre sur pied un système transparent permettant d'évaluer la qualité des établissements universitaires et établir un lien avec leur financement afin d'améliorer les résultats de l'enseignement supérieur.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI