

Étude économique de l'Autriche, 2005

Quels sont les enjeux principaux de la politique économique ?

Comment peut-on le mieux assainir les finances publiques ?

Comment les recettes budgétaires peuvent-elles être distribuées plus efficacement aux gouvernements régionaux et locaux ?

Peut-on réduire le coût et améliorer la qualité des services publics en modifiant l'attribution des tâches aux gouvernements ?

Quelles priorités devraient suivre des réformes de la fiscalité à venir ?

Les régimes de pensions de retraite et d'invalidité sont-ils suffisamment incitatifs à la poursuite du travail et à l'amélioration des conditions du travail ?

Quelles mesures supplémentaires devraient être prises pour renforcer la participation au marché de travail et l'emploi ?

Comment améliorer les résultats de l'enseignement secondaire et supérieur ?

Quelles mesures doivent être prises pour renforcer l'innovation, la création d'entreprises et la concurrence ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

L'économie autrichienne a démontré sa capacité de tirer parti des évolutions externes positives. D'importants défis demeurent cependant, dans deux domaines :

- La performance budgétaire doit être améliorée, en dépit des notables progrès accomplis vers la viabilité des finances publiques : la dette publique est encore relativement élevée, l'assainissement budgétaire implique aussi d'importantes mesures ponctuelles et les relations budgétaires entre l'État fédéral et les autres niveaux d'administration sont souvent inefficaces.
- La croissance tendancielle souffre toujours de la faible activité des travailleurs âgés (qui représente aussi une source potentielle de ralentissement de la croissance dans l'avenir), d'une forte inactivité saisonnière, de gains de productivité relativement médiocres dans les services et d'un environnement sous-optimal pour les activités d'innovation.

Accroître l'efficacité du secteur public. Des coupes substantielles dans les dépenses – qui ne sont pas encore entièrement définies – s'imposent pour atteindre l'objectif gouvernemental d'un budget équilibré à l'horizon 2008. L'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme aiderait à renforcer la nécessaire hiérarchisation des priorités et l'orientation vers les résultats du processus budgétaire, de façon à éviter les coûts économiques de mesures ponctuelles. Des estimations de la viabilité budgétaire devraient être régulièrement effectuées pour tous les niveaux d'administration. Les nouvelles mesures de réforme fiscale devraient privilégier un élargissement de l'assiette, en contrepartie d'une baisse des taux légaux d'imposition.

Réformer les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration. Les niveaux infranationaux d'administration recourent largement aux impôts partagés, pour lesquels l'administration fédérale exerce des compétences législatives exclusives, ainsi qu'aux transferts de l'administration fédérale. Les recettes fiscales et de transfert des communes et des Länder sont affectées en grande partie à des programmes de dépenses spécifiques, souvent dans le cadre de fonds extrabudgétaires, et l'on observe un cofinancement généralisé des

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Autriche pour 2005. 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.

postes de dépenses entre les Länder et les communes. Le système complexe de redistribution des recettes nuit à la transparence. Les réformes devraient viser spécialement à améliorer la structure de recettes des niveaux inférieurs d'administration. Le processus de décision, caractérisé par des initiatives dispersées, notamment dans le secteur de la santé, mais aussi dans la planification des infrastructures suprarégionales, demande à être harmonisé, et les possibilités de coopération dans la prestation de services devraient être renforcées.

Accroître le taux d'activité des travailleurs âgés et réduire l'inactivité saisonnière. Il faut accroître le niveau d'activité en limitant plus efficacement les départs anticipés à la retraite et en supprimant le subventionnement budgétaire de l'inactivité saisonnière. Les employeurs devraient financer intégralement les coûts de la retraite anticipée pour les métiers pénibles, et il faut d'urgence réformer les régimes de pension d'invalidité.

Améliorer le cadre de l'innovation. Une main-d'œuvre bien formée est un ingrédient crucial pour une économie tournée vers l'innovation. L'Autriche consacre beaucoup de ressources à son système éducatif, mais les résultats sont inférieurs aux performances de beaucoup d'autres pays. A cet égard, l'expérience internationale met en lumière l'importance d'un système de normes nationales, conjugué à une responsabilité accrue des établissements scolaires vis-à-vis de leurs résultats et à une plus grande autonomie concernant les outils pédagogiques et l'emploi des enseignants. La concurrence devrait être renforcée. En ce qui concerne les créations d'entreprises, il faut cesser de mettre l'accent sur les allègements fiscaux et privilégier l'amélioration des conditions cadres, notamment la réduction des obstacles à l'entrée et des charges administratives qui pèsent sur l'activité entrepreneuriale. ■

Quels sont les enjeux principaux de la politique économique ?

Dans l'ensemble, l'économie autrichienne maintient son rang parmi les économies européennes les plus performantes. La capacité de l'Autriche de tirer parti des évolutions externes positives y a contribué. Néanmoins, d'importants défis subsistent. Premièrement, le recours répété à des mesures d'assainissement ponctuelles, avec un ratio dette publique/PIB relativement élevé, conduit à penser qu'il faut réformer les procédures budgétaires, et notamment les relations entre l'État fédéral et les autres niveaux d'administration – c'est le thème structurel sous-jacent de la présente *Étude* –, afin de rendre les administrations publiques plus efficaces et de fournir des services publics de qualité à un coût plus bas pour la collectivité. Deuxièmement, les taux d'activité relativement faibles des travailleurs âgés alourdiront le fardeau du vieillissement pour l'économie autrichienne. Par conséquent, de nouvelles mesures s'imposent pour stimuler l'activité et l'emploi tout en encourageant la croissance de la productivité, notamment en favorisant la concurrence et en offrant un cadre plus propice aux activités d'innovation. ■

Comment peut-on le mieux assainir les finances publiques ?

Le déficit des administrations publiques, réapparu après un léger excédent en 2001, s'est aggravé en 2004 pour atteindre 1.2 % du PIB (définition de Maastricht) et dépasser l'objectif de 0.5 % que le gouvernement s'était fixé dans son Programme de stabilité. Tandis que les facteurs conjoncturels négatifs se sont atténués en 2004, la montée du chômage et la faiblesse de la demande intérieure ont continué de peser sur le budget. Le solde corrigé des influences conjoncturelles est resté approximativement constant, la modération des dépenses en personnel et la hausse des impôts indirects et des charges sociales ayant compensé les réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés et l'accélération des dépenses au titre du programme gouvernemental de stimulation de l'investissement. Le ratio dette/PIB n'a guère baissé et est encore élevé, aux alentours de 65 %.

Le déficit des administrations publiques devrait augmenter encore en 2005 et en 2006, à la fois en raison des pertes de recettes et des engagements de dépenses antérieurs. De fortes réductions de l'impôt sur le revenu des sociétés et des personnes physiques, équivalant à environ 1 % du PIB, ne seront que partiellement compensées par le freinage des dépenses et par une hausse des recettes dans d'autres secteurs. On prévoit un accroissement des prestations pour enfants à charge. Quelques progrès sont escomptés concernant les dépenses totales des administrations publiques, qui devraient croître à un rythme inférieur à celui du PIB tendanciel nominal en 2005, les réformes en cours du secteur public continuant de modérer les dépenses de personnel. De plus, les recettes exceptionnelles résultant notamment de la vente de biens immobiliers, de l'augmentation du ticket modérateur pour les médicaments et du relèvement de la taxe sur le tabac et des charges sociales des pensionnés améliorent le budget principalement côté recettes. Un déficit des administrations publiques de 2.1 % du PIB aussi bien en 2005 qu'en 2006.

Le gouvernement entend à juste titre équilibrer le budget des administrations publiques à l'horizon 2008, et envisage de réduire le ratio dépenses/PIB de 4 points de pourcentage. Il est indispensable de relancer le processus d'assainissement budgétaire par un freinage des dépenses pour valider les récentes baisses d'impôts et relever les défis du vieillissement. Pourtant, toutes les mesures requises à cet effet ne sont pas encore en place. L'assainissement doit être réalisé au moyen de mesures visant à accroître l'efficacité du secteur public de façon à renforcer le potentiel de croissance et d'emploi de l'économie autrichienne. Certes, la réforme du secteur public est l'une des grandes priorités du gouvernement, et plusieurs initiatives prises très récemment réduiront la consommation publique de ressources, mais de nouvelles actions sont indispensables.

La réalisation de l'assainissement budgétaire par une réforme du secteur public exige une approche

rigoureuse de l'évaluation et de la hiérarchisation des dépenses dans ce domaine. Il reste beaucoup à faire pour développer le cadre budgétaire aux différents niveaux d'administration et en faire un outil fondamental pour l'amélioration du processus décisionnel dans le secteur public.

- A l'heure actuelle, il n'existe pas de cadre budgétaire à moyen terme qui prenne en compte l'évolution future envisagée des postes de dépenses et de recettes.
- Le cadre de budgétisation n'est pas suffisamment axé sur les résultats.
- Il n'y a pas d'évaluation systématique des coûts et avantages des programmes, et souvent des informations importantes ne sont pas disponibles aux différents niveaux d'administration.
- Un certain nombre d'engagements de dépenses futures, notamment les obligations de retraite des Länder envers les employés du secteur public, ne sont pas comptabilisés.
- La transparence souffre d'une harmonisation insuffisante de certaines règles comptables entre les différents niveaux d'administration.

Par conséquent, pour faciliter la fixation de priorités de dépenses par les responsables des politiques, il faut apporter des révisions fondamentales au cadre budgétaire à tous les niveaux d'administration. *Il faudrait mettre en place, à tous les niveaux d'administration, un cadre budgétaire suivant une procédure aussi systématique que dans les budgets annuels, avec une comptabilisation des crédits budgétaires envisagés suffisamment détaillée pour faire apparaître les causes des pressions sur les dépenses et sur les recettes. Les pressions budgétaires de long terme devraient aussi être rendues visibles par des estimations de la viabilité budgétaire. En outre, le dispositif budgétaire devrait être simplifié et les crédits budgétaires devraient être directement liés aux programmes fonctionnels. Il faut améliorer la base d'informations pour l'analyse coûts-avantages des programmes de dépenses et de recettes et harmoniser totalement le cadre comptable à tous les niveaux d'administration.* ■

Comment les recettes budgétaires peuvent-elles être distribuées plus efficacement aux gouvernements régionaux et locaux ?

La Convention constitutionnelle (*Österreich Konvent*) a récemment encouragé le débat sur la réforme constitutionnelle, notamment en ce qui concerne l'amélioration des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration. Les niveaux infranationaux d'administration font largement appel aux impôts partagés, pour lesquels l'État fédéral détient des compétences législatives exclusives, ainsi qu'aux transferts de l'administration fédérale. Une forte proportion des recettes d'impôts et de transferts des communes et des Länder sont affectées à des programmes de dépenses

spécifiques, souvent dans le cadre de fonds extrabudgétaires, et les postes de dépenses font l'objet d'un cofinancement généralisé entre les Länder et les communes. Le système complexe de redistribution des recettes nuit à la transparence. Il reste beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité de l'allocation des recettes entre les administrations :

- L'affectation des recettes, le recours aux fonds extrabudgétaires et les accords de cofinancement accroissent considérablement la complexité des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration, alourdissent les coûts administratifs, créent des distorsions et réduisent l'obligation de rendre des comptes. *L'affectation des recettes devrait être abandonnée, et les fonds extrabudgétaires devraient être totalement intégrés au budget de l'administration respective. Le cofinancement devrait être strictement limité aux cas où il existe de réelles externalités et où la prestation locale est néanmoins préférable, et reposer sur des indicateurs de résultats plutôt que de moyens.*
- Tandis que le système de redistribution des recettes entre les communes contribue à réduire la dispersion des niveaux de vie, sa complexité permet difficilement d'évaluer l'ampleur de la compensation, et les recettes fiscales propres des municipalités peuvent être soumises à de très fortes ponctions. *Il convient de simplifier le mécanisme de redistribution pour les municipalités et de réduire l'ampleur de la redistribution. Une solution consisterait à supprimer le vaste dispositif de redistribution verticale et à opérer des transferts horizontaux entre municipalités à l'intérieur de chaque Land.*
- Certains centres régionaux qui desservent des municipalités voisines sont moins bien financés que d'autres municipalités de taille comparable. *La prestation de ces services devrait être prise en compte dans la distribution des recettes fiscales des collectivités locales.* La demande de services locaux en matière d'éducation, d'infrastructures sociales et de santé varie selon les groupes démographiques. *Par conséquent, la composition démographique de la population, notamment la proportion de personnes âgées, de jeunes enfants et d'immigrants, devrait être utilisée a priori comme critère complémentaire pour déterminer la répartition des recettes fiscales aux niveaux infranationaux d'administration.*
- Par ailleurs, les administrations infranationales devraient faire davantage appel aux recettes fiscales qu'elles maîtrisent, l'impôt immobilier représentant une source probable à cet égard. *En conséquence, il faudrait actualiser plus souvent la valeur fiscale des biens immobiliers au niveau de la commune et l'unifier d'un secteur à l'autre en l'alignant sur la valeur marchande. Il convient d'envisager l'octroi de réels pouvoirs fiscaux aux Länder, à la place du prélèvement qu'ils perçoivent sur les municipalités. L'une des options consisterait à autoriser les Länder à incorporer une composante à taux uniforme limitée dans le barème de l'impôt sur le revenu.* ■

Peut-on réduire le coût et améliorer la qualité des services publics en modifiant l'attribution des tâches aux gouvernements ?

De nombreuses communes autrichiennes sont de très petite taille, et supportent en moyenne des coûts administratifs par personne beaucoup plus élevés. Il faut donc exploiter les rendements d'échelle dans la prestation des services publics, de manière à maîtriser les coûts et l'accumulation de la dette. D'un point de vue économique, les fusions volontaires de communes seraient préférables car elles permettent de tirer parti des rendements d'échelle croissants tout en préservant l'obligation de rendre des comptes aux électeurs locaux. Une seconde solution consiste à étendre la coopération intercommunale à la prestation conjointe de services. A l'heure actuelle, des obstacles juridiques empêchent la création d'associations de municipalités appartenant à des Länder différents. *Ces obstacles devraient être levés.*

Des aspects essentiels de l'activité du secteur public relèvent de décisions conjointes par différents niveaux d'administration. C'est vrai notamment des compétences en matière de dépenses de santé mais aussi, dans une certaine mesure, des systèmes de retraite et d'assistance-chômage. Le clivage des responsabilités entre différentes administrations semble nuire fortement à une bonne évaluation des programmes de dépenses et à la sélection des programmes. Un exemple spectaculaire des conséquences néfastes du manque d'intégration des politiques entre les niveaux d'administration est donné par le projet de tunnel du Semmering, défendu par le gouvernement fédéral parce qu'il rendrait le transport ferroviaire plus efficace tout en améliorant la viabilité écologique du transport, mais bloqué par les collectivités locales pour des raisons de protection du milieu naturel local. *Le cadre juridique des grands projets d'infrastructure devrait être réformé de manière à tenir compte de tous les intérêts en jeu tout en confiant la responsabilité finale au niveau d'administration le plus élevé.*

Un réexamen de la répartition des tâches au sein des administrations publiques offrirait de larges possibilités d'améliorer l'efficacité du secteur public et de réaliser de substantielles économies budgétaires. Le système de santé constitue un exemple de répartition sous-optimale des tâches : les Länder jouent un rôle prédominant dans la prise de décision concernant les services hospitaliers, tandis que la prestation de ces services est financée conjointement par tous les niveaux d'administration et par le système de sécurité sociale. La séparation des compétences en matière de dépenses et de financement a affaibli les incitations à réduire les coûts, poussant notamment les Länder à maintenir les capacités hospitalières à des niveaux inefficients. Le morcellement des responsabilités en matière de financement incite en outre à transférer à la médecine de ville certains services dont ont besoin des patients traités en milieu hospitalier, et *vice versa*. Afin de rendre la prestation des soins plus efficace, l'administration fédérale et les Länder ont créé un réseau d'agences de la santé. Tandis que cette initiative marque un progrès vers le regroupement des

diverses institutions publiques impliquées dans le financement des services, l'attribution des compétences demeure largement inchangée. *Les compétences en matière de financement et de dépenses pour les hôpitaux et les médecins de ville devraient être assignées à un seul organisme public, qui jouerait le rôle d'acheteur actif de soins. A cet effet, les autorités pourraient développer davantage les agences de la santé et les habiliter à annuler les contrats passés avec les prestataires de soins. Une autre solution consisterait à confier exclusivement au système de sécurité sociale les responsabilités en matière de financement et de dépenses pour les deux secteurs de soins.* Dans l'un ou l'autre cas, les agences de la santé joueraient un rôle important dans la planification et la coordination des capacités et dans le contrôle de la qualité. ■

Quelles priorités devraient suivre des réformes de la fiscalité à venir ?

La réforme fiscale de 2004/05 implique des réductions notables des taux légaux et effectifs d'imposition des sociétés qui, si elles se doublent d'un assainissement au chapitre dépenses des budgets publics, contribueront à améliorer la compétitivité internationale de l'Autriche et, plus généralement, à favoriser l'activité économique. Des progrès ont été également accomplis dans la simplification du barème de l'impôt sur le revenu. Toutefois, les lois fiscales – qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés ou des taxes sur la valeur ajoutée – renferment encore nombre de règles spéciales et d'exceptions qui réduisent la transparence du système fiscal et faussent l'activité économique. *Par conséquent, la réforme fiscale future devrait viser principalement à simplifier le système d'imposition et à atténuer les distorsions économiques en réduisant fortement les dépenses fiscales et l'accès préférentiel aux avantages, en contrepartie d'une réduction des taux légaux d'imposition.* Une plus grande transparence fiscale associée à une baisse des taux légaux contribuerait aussi à maintenir l'attrait de l'Autriche pour les investisseurs étrangers. ■

Les régimes de pensions de retraite et d'invalidité sont-ils suffisamment incitatifs à la poursuite du travail et à l'amélioration des conditions du travail ?

Après les premiers progrès de la réforme des retraites, une nouvelle étape a été franchie en 2004 avec l'*Allgemeines Pensionsgesetz* (Loi générale sur les retraites, APG). Au total, ce programme de réforme marque des avancées substantielles vers la viabilité des finances publiques et améliore les incitations à travailler plus longtemps ou à rechercher un emploi. Sous réserve de périodes transitoires, ce dispositif harmonise largement des régimes de retraite professionnels jusque-là séparés et institue des comptes d'épargne-retraite individuels tout en s'efforçant de maintenir l'équité actuarielle vis-à-vis de certaines dérogations volontaires à l'âge légal de la retraite. Cependant, la réforme a aussi créé une nouvelle voie de retraite anticipée pour les personnes

ayant exercé des activités pénibles et rétabli le départ anticipé à partir de 62 ans pour les travailleurs ayant au moins 37.5 années de cotisation. *Il convient d'envisager de rendre contraignant le mécanisme d'ajustement démographique prévu pour les prestations de retraite, qui n'est que vaguement spécifié dans le dispositif actuel.* De plus, la réforme devrait continuer de réduire les incitations au départ anticipé :

- La nouvelle loi sur les retraites vise à assurer l'équité actuarielle en cas de retraite anticipée ou différée avec 37.5 années de cotisation. Toutefois, il apparaît que les travailleurs qui ont cotisé pendant une très longue période ou qui ont exercé des tâches pénibles sont encore incités à partir prématurément ou à ne pas rester en activité au-delà de l'âge légal de la retraite.. *Il faut veiller à l'équité actuarielle de tous les régimes de retraite de part et d'autre de l'âge légal de la retraite, et suivre de près l'incidence de ces dispositions sur l'offre de main-d'œuvre.*
- Tandis que le nouveau régime de retraite anticipée en faveur des travailleurs ayant exercé un métier pénible vise à compenser d'une certaine manière des efforts physiques ou psychologiques supérieurs à la moyenne pendant la vie active, la définition de cette catégorie de travailleurs apparaît ambiguë et le dispositif n'offre pas d'incitations à améliorer les conditions de travail. *Ce mécanisme devrait donc être révisé. A tout le moins, les employeurs de personnes exerçant des activités pénibles devraient être tenus de verser une contribution financière couvrant la totalité des coûts supplémentaires.*
- En général, la pension d'invalidité n'est accordée qu'en cas d'incapacité complète. Toutefois, les travailleurs ayant exercé un métier réglementé pendant un certain laps de temps et sans interruption ont droit à une pension d'invalidité complète si leur capacité de travail est jugée insuffisante pour leur permettre de continuer d'exercer ce métier. *Il faudrait plutôt encourager ces personnes à rechercher activement un emploi dans d'autres professions jugées acceptables d'un point de vue médical, et les services de l'emploi devraient leur fournir une assistance appropriée.*
- Le nombre relativement élevé et apparemment croissant des titulaires de pensions d'invalidité conduit à penser que le système nécessite une réforme, qui inciterait davantage les employeurs à prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles et à mieux convaincre les personnes concernées de rester sur le marché du travail. Dans un premier temps, il faudrait examiner attentivement les propositions de réforme de la pension d'invalidité soumises par le Groupe de travail de l'ancienne Commission de réforme des retraites, et ces propositions devraient être adaptées en fonction de l'expérience internationale récente.

L'alignement progressif des pensions des fonctionnaires fédéraux sur le régime général est une composante majeure de la nouvelle loi sur les retraites. Toutefois, les régimes de retraite souvent plus généreux des fonctionnaires des Länder et des communes ne sont pas encore

harmonisés. *Il est impératif que les niveaux inférieurs d'administration fournissent des informations régulièrement actualisées sur leurs engagements implicites de dépenses futures et qu'ils élaborent des prévisions systématiques concernant la viabilité de leurs finances. Les régimes de retraite des fonctionnaires des Länder et des communes devraient être harmonisés avec les règles du régime APG. Cette harmonisation suppose aussi que les programmes spéciaux de retraite anticipée soient supprimés et que des efforts plus intenses soient déployés pour reclasser les travailleurs du secteur public qui perdent leur emploi.* ■

Quelles mesures supplémentaires devraient être prises pour renforcer la participation au marché de travail et l'emploi ?

Des progrès ont été réalisés en vue d'une activation plus efficace des chômeurs. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité du système de placement et stimuler l'offre et la demande de travail. Les questions suivantes méritent une attention particulière :

- L'accès au régime qui subventionne l'emploi à temps partiel de salariés âgés a été rendu plus restrictif, et les entrées ont notablement diminué. Ce dispositif devrait être suivi de près et supprimé s'il réduit l'offre de main-d'œuvre.
- Le retrait complet des prestations pour enfants à charge au-delà d'un certain niveau de revenus du parent décourage l'activité féminine, comme indiqué dans l'Étude de 2003. *IL vaudrait mieux réduire très progressivement ces aides. En outre, afin que le système généreux d'aide à la garde d'enfants soit plus compatible avec les incitations à travailler, une partie des prestations correspondantes pourrait être fournie sous la forme de bons remplaçant les transferts monétaires actuels. Le crédit d'impôt en faveur des ménages à un seul revenu devrait être supprimé. L'extension de la scolarisation à plein-temps pourrait aussi favoriser l'activité féminine.*
- Les bénéficiaires de l'aide sociale sont soumis à une imposition effective très élevée lorsqu'ils trouvent du travail, étant donné que les Länder récupèrent les prestations versées auparavant. Cela dissuade les titulaires de prestations de rechercher un emploi. *Les Länder doivent renoncer à demander le remboursement des aides sociales. En outre, lorsque le bénéficiaire n'est pas dans l'incapacité de travailler, l'aide sociale et l'assistance-chômage devraient être regroupées en un seul dispositif sous conditions de ressources, de manière à réduire les frais administratifs et à faciliter l'activation des sans-emploi. Dans le même ordre d'idées, il convient d'appliquer strictement les critères de ressources et de disponibilité pour un emploi.*
- L'emploi saisonnier, notamment dans le tourisme et la construction, est subventionné du fait de la possibilité de percevoir des indemnités de chômage en période d'inactivité. *Une solution pour réduire cette subvention implicite consisterait à lier les cotisations d'assurance-chômage des employeurs à leur bilan en matière de licenciements, de façon que les entreprises affichant les*

taux de licenciement les plus bas cotisent le moins (modulation en fonction des pratiques antérieures). Simultanément, il faut améliorer l'activation – notamment en favorisant le recours à des modèles de temps de travail flexibles – et prendre des mesures pour combattre les abus. ■

Comment améliorer les résultats de l'enseignement secondaire et supérieur ?

L'Autriche se classe parmi les pays de tête de la zone OCDE pour les dépenses annuelles par élève dans l'enseignement primaire et secondaire. Le rapport enseignants/élèves est également supérieur à la moyenne. En dépit de cet investissement élevé, les résultats obtenus dans les tests PISA de l'OCDE pour les élèves de 15 ans sont tout juste voisins de la moyenne OCDE pour la plupart des indicateurs, ce qui révèle d'importants besoins de réforme :

- Les établissements scolaires sont assez étroitement réglementés et l'orientation des élèves vers différents types d'établissements en fonction des niveaux de performance intervient à un âge relativement précoce. De plus, tandis que certains progrès ont été accomplis vers l'élaboration de normes de qualité de l'enseignement, il n'existe pas de normes uniformes. La scolarisation à temps complet n'est pas la règle générale. *Il faudrait mettre en place des normes scolaires nationales et les évaluer régulièrement, tout en laissant aux établissements davantage de latitude pour déterminer les moyens appropriés d'atteindre leurs objectifs. La scolarisation à temps complet devrait être développée.*
- Le milieu social des parents joue un grand rôle dans le choix de la scolarité; il reste donc beaucoup à faire pour améliorer l'accès aux études supérieures des catégories sociales et régions défavorisées, et pour accroître l'inclusion sociale. En particulier, il faut intensifier l'apprentissage de l'allemand chez les enfants issus de l'immigration.
- La forte dispersion des compétences entre les différents niveaux d'administration entrave la réforme du système éducatif. Les compétences en matière de financement et de dépenses concernant les écoles devraient être confiées à un seul niveau d'administration.

L'enseignement supérieur est également coûteux pour les budgets publics, et souffre de surcroît de la durée excessive des études et de taux d'abandon élevés. Les rendements de l'éducation tertiaire apparaissent très bas en comparaison des autres pays, et les taux d'obtention de diplômes sont parmi les plus faibles de la zone OCDE malgré l'amélioration marquée depuis 1991. Une nouvelle législation, en vigueur depuis janvier 2004, devrait accroître l'efficacité du système universitaire sur plusieurs points importants. Le financement des universités sera partiellement lié à leurs performances (les indicateurs pertinents n'ont pas encore été mis au point) et les droits de scolarité sont désormais perçus par l'université dans laquelle l'étudiant s'est inscrit. Des diplômes comparables au plan international – licence, maîtrise et doctorat – sont désormais obligatoires pour toutes les disciplines. La titularisation à vie des professeurs a été

supprimée pour les nouvelles recrues et les universités sont libres de passer contrat avec des entreprises. Toutes ces décisions n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre, et une attention particulière devrait être accordée aux questions suivantes :

- Les nouvelles responsabilités et l'autonomie accrue augmentent la demande de compétences de gestion appropriées dans les établissements d'enseignement supérieur. L'admission de membres externes aux conseils d'administration est une initiative judicieuse qui doit être complétée par une formation des dirigeants à l'encadrement et à la gestion. *Le gouvernement doit vérifier si les universités développent des capacités de gestion appropriées au cours de la transition à une plus large autonomie.*
- En liant le financement des universités à des indicateurs, il faudra donner la préférence aux indicateurs de résultats sur les indicateurs de moyens.
- En vertu de la nouvelle législation, les universités peuvent emprunter des fonds sur le marché du crédit si elles se trouvent à découvert. En outre, elles sont autorisées à prendre des participations dans des sociétés ou à fonder leur propre entreprise. Cela pourrait engendrer des risques excessifs. *Par conséquent, les activités commerciales permises devraient être strictement définies. De plus, afin de prévenir tout problème d'aléa moral du côté des universités et de garantir la neutralité concurrentielle, l'État doit s'abstenir fermement de renflouer les universités confrontées à des difficultés financières.*
- Les droits de scolarité peuvent largement contribuer à augmenter la composante liée aux résultats du financement des universités, mais dans le système actuel ils ne représentent qu'une fraction très réduite de leurs ressources. L'instauration de faibles droits d'inscription en Autriche n'a pas eu d'effets préjudiciables sur la répartition sociale des étudiants. L'impact des frais de scolarité devrait être d'avantage étudié et évalué, également comparé avec l'expérience internationale et il faut envisager d'autoriser les universités à accroître la part du financement par les droits d'inscription, ce dispositif étant complété par un programme de prêts remboursables en fonction des ressources. ■

Quelles mesures doivent être prises pour renforcer l'innovation, la création d'entreprises et la concurrence ?

Des marchés d'actions et de capital-risque efficaces sont indispensables pour la création des entreprises et le financement des projets d'innovation. En Autriche, une grande partie de l'investissement privé en capital-risque passe par des fonds d'investissement spéciaux (*Mittelsstandsfinanzierungsgesellschaft, MFG*), qui bénéficient d'un régime fiscal préférentiel. Dans un premier temps, ce cadre a pu se montrer efficace pour créer un marché de base du capital-risque, mais les règles quantitatives restrictives applicables aux investissements autorisés ne favorisent pas une augmentation de l'offre de capital-risque et entravent la capacité des investisseurs de

diversifier leurs risques. Il en va de même des dispositions applicables aux fonds de pension et d'assurance. *Les règles d'investissement quantitatives restrictives devraient être assouplies. La réglementation devrait se fonder plutôt sur le principe de la gestion prudente, qui vise une diversification générale des risques du portefeuille. En outre, plutôt que d'accorder des préférences fiscales à une forme juridique particulière de fonds de placement, il faudrait soumettre les prises de participation et les apports de capital-risque à un régime fiscal à peu près identique, avec une faible imposition des rendements pour toutes les catégories d'investisseurs, y compris les investisseurs providentiels et les sociétés de personnes. Le droit d'apport spécial applicable aux émissions d'actions (Gesellschaftssteuer) devrait être aboli, de même que le régime préférentiel des bénéfices réinvestis.*

La création de nouvelles entreprises revêt une très grande importance pour la croissance de la productivité et l'innovation. Ces dernières années, des progrès considérables ont été accomplis dans la réduction des charges réglementaires qui entravent la création et la croissance des entreprises. Cependant, il reste beaucoup à faire pour abaisser les obstacles dans ce domaine. Dans nombre de branches d'activité, notamment l'artisanat, une entreprise ne peut être créée que si le propriétaire est titulaire d'un certificat de compétence. Le coût de création d'une société à responsabilité limitée est plus élevé que dans les autres pays à haut revenu :

- Certains prélèvements applicables aux entreprises sont difficiles à évaluer et s'accompagnent de coûts fixes considérables, ce qui les rend particulièrement onéreux pour les jeunes pousses ou les petites entreprises. On peut citer en exemple les impôts locaux sur certaines installations, notamment sur les panneaux publicitaires ou les entrées de magasins (Luftsteuer), ainsi que la taxe sur les contrats de crédit (Kreditgebühr), qui peut être exigible une seconde fois lorsqu'une entreprise ayant déjà conclu des contrats de crédit est reprise par un nouveau propriétaire. Par conséquent, de nouveaux efforts doivent être déployés pour réduire les coûts administratifs de la création d'entreprise. *Il faudrait notamment revoir certains impôts dont le produit est souvent relativement faible. Dans la mesure où une certification est nécessaire pour préserver un certain niveau de qualité, elle devrait viser les salariés et non les propriétaires de l'entreprise.*
- Les services professionnels, notamment ceux d'architectes, d'ingénieurs et de comptables, sont assujettis à un dispositif réglementaire complexe, qui comprend à la fois des dispositions statutaires et d'importants éléments d'autoréglementation. Dans ces professions, il reste beaucoup à faire pour supprimer des dispositions en vigueur ou les réformer afin d'en minimiser l'effet de distorsion sur la concurrence. *A titre d'exemple, les autorités devraient interdire les barèmes recommandés publiés par les associations professionnelles. Il faut limiter les droits exclusifs accordés aux professions libérales et lever l'obligation pour ces professions d'adhérer à une chambre professionnelle.*

- La réglementation des horaires d'ouverture des magasins a été confiée aux *Länder*. Aucun Land n'a entièrement épuisé les possibilités de libéralisation. *Les Länder sont encouragés à mettre plus pleinement à profit les marges de manœuvre offertes par la législation cadre.*

La précédente *Étude* constatait que des progrès notables avaient été accomplis en vue d'aligner le cadre autrichien de la concurrence sur le régime généralement observé ailleurs, encore que le dispositif institutionnel actuel apparaisse excessivement complexe. Depuis, de nouvelles mesures ont été prises ou sont en cours d'élaboration pour mieux mettre en œuvre la législation, avec notamment une augmentation des moyens en personnel de l'Autorité fédérale de la concurrence (AFC) et la mise en place d'un programme de clémence pour renforcer l'application de la loi. Ce processus doit être poursuivi. *Il convient de simplifier le cadre institutionnel, en renforçant les pouvoirs de décision de l'AFC. En particulier, les pouvoirs d'enquête devraient être transférés du Tribunal des ententes, qui n'a pas les moyens de mener des enquêtes approfondies, à l'AFC. Il faut envisager d'instaurer des sanctions pénales pour les ententes injustifiées.*

Enfin, de nouvelles avancées sont nécessaires dans les industries de réseau, où les obstacles réglementaires et la forte présence de l'État font obstacle au développement de la concurrence. En particulier :

- Dans le secteur de l'électricité, la concentration régionale est forte et peu de fournisseurs d'électricité s'aventurent hors des régions où ils exercent une position dominante. La tarification sur le marché de détail n'est pas totalement transparente car les opérateurs indiquent souvent leurs tarifs sans dissocier les redevances de réseau du prix de l'électricité. Les règles exigeant une participation publique majoritaire engendrent de forts obstacles à l'entrée. *Les tarifs d'accès au réseau devraient être encore réduits et la transparence des prix de détail de l'électricité devrait être exigée. Il faut supprimer les dispositions rendant obligatoire une participation de l'État.*
- Dans le secteur des télécommunications, les marchés sont devenus plus concurrentiels ces dernières années. A l'heure actuelle, les décisions de l'autorité de régulation peuvent être suspendues jusqu'à ce que les tribunaux rendent leur décision. *Cette pratique encourage les recours non fondés, qu'il convient d'éviter en donnant à l'autorité de régulation des moyens réels d'imposer une décision avec effet immédiat. Pour une plus grande crédibilité du cadre de réglementation, Telekom Austria devrait être entièrement privatisé. Cela contribuerait à dissiper le sentiment qu'il existe un conflit d'intérêts au niveau de l'État.* ■

Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette *Étude* peuvent être obtenues auprès de :
Eckhard Wurzel, Tél. : (33-1) 45 24 87 46
(email : eckhard.wurzel@oecd.org) et
Andrés Fuentes, Tél. : (33-1) 45 24 89 29
(email : andres.fuentes@oecd.org). ■

Références

- **Études économiques** : 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/bookshop.



- **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.
- **Perspectives économiques n° 77**, juin 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE

www.oedelibrairie.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

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.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

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

FRANCE

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
Internet : www.oecd.org

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
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
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
Internet :
www.oedemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm