

Étude économique de l'Autriche, 2007

Quelle est la performance de l'économie ?

Comment l'Autriche peut-elle se maintenir aux premiers rangs ?

Comment rendre le marché du travail plus inclusif ?

La concurrence rend-t-elle les dépenses d'innovation plus efficaces ?

Comment promouvoir le capital humain et l'innovation ?

L'intégration régionale peut-elle être approfondie ?

Les réformes budgétaires sont-elles allées assez loin ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

L'Autriche compte parmi les économies les plus performantes. L'élargissement de l'Union européenne à l'Est a stimulé son économie et elle fait partie des pays qui investissent le plus chez ses voisins membres de l'UE et dans le Sud-Est de l'Europe. Son niveau de vie et son taux global d'emploi sont élevés et le risque de pauvreté y est faible. L'économie autrichienne, très ouverte, tire également parti de la reprise actuelle en Europe.

Plusieurs indicateurs structurels révèlent néanmoins une série de problèmes : certaines catégories ont un faible taux d'emploi, les niveaux de production et d'emploi dans le secteur intérieur des services sont médiocres et la productivité totale des facteurs est stationnaire alors qu'elle s'accélère dans les pays comparables.

Pour préserver son niveau de vie élevé tout en limitant les coûts d'un système de sécurité sociale déjà très onéreux, l'Autriche doit s'attacher à renforcer les conditions cadres de la croissance et de l'emploi en général et saisir toutes les possibilités qui s'offrent d'améliorer l'incitation à une plus forte utilisation de la main-d'œuvre et de promouvoir l'innovation et la concurrence. À cette fin, la présente *Étude* formule un ensemble de recommandations dans les domaines suivants :

- **Intensifier la concurrence dans les services.** Réformer le cadre réglementaire du secteur intérieur des services conformément aux recommandations des *Études* précédentes, de façon à ce qu'il soit plus propice à la concurrence et à l'innovation, tout en veillant à l'efficacité des fortes dépenses supplémentaires consacrées aux secteurs prioritaires.
- **Éliminer les obstacles à l'activité.** Il faudrait remplacer par des mesures évitant les trappes à inactivité les dispositions fiscales actuelles qui incitent les travailleurs âgés et les femmes qui ont des enfants en bas âge à cesser leur activité. Il faudrait modifier les allocations familiales de façon à améliorer et à faciliter l'accès aux services d'accueil de l'enfance. Les jeunes migrants, de même que les autres entrants sur le marché du travail issus de milieux défavorisés, tireraient avantage d'un système éducatif moins morcelé.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Autriche pour 2007. 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.

- **Favoriser les gains régionaux d'agglomération.** Les gains d'agglomération sont essentiels pour la croissance. L'Autriche et ses voisins pourraient mieux profiter de l'intégration régionale en adaptant plus rapidement leur cadre réglementaire et administratif et en développant leurs infrastructures afin de répondre aux besoins d'une concentration internationale des activités dont Vienne devient le pôle.
- **Renforcer le dispositif de politique budgétaire.** La situation budgétaire en Autriche n'est pas loin de la viabilité, malgré les pressions sur les dépenses qui s'annoncent. Mais il faudra probablement limiter les dépenses pour pouvoir réaliser la prochaine réforme fiscale et un réaménagement du cadre budgétaire et des relations financières entre la Fédération et les *Länder* sera également nécessaire pour améliorer la gestion des finances publiques. Il sera important à cet égard de mettre en place une budgétisation en fonction des résultats et un cadre budgétaire à moyen terme. ■

Quelle est la performance de l'économie ?

L'Autriche se montre performante depuis une décennie sur le plan de la croissance et de l'emploi. La croissance tendancielle du PIB, à 2.2 %, a été supérieure à la moyenne pour l'UE et le taux d'emploi est l'un des plus élevés en Europe, à 70 % environ. De plus, les disparités régionales pour les revenus et l'emploi restent particulièrement faibles, de même que le risque de pauvreté. Le chômage n'est que de 5½ pour cent environ et l'Autriche se classe dans le peloton de tête de l'UE pour le PIB par habitant. Les performances économiques récentes ont été également meilleures qu'en moyenne dans la zone euro, avec une croissance réelle du PIB de 3.4 % en 2006 et une inflation qui n'a pas dépassé 1.7 %. L'Autriche demeure une économie efficace, qui sait tirer parti de sa situation favorable au centre d'une Europe élargie.

Les élections parlementaires de l'automne 2006 ont fait perdre la majorité à la coalition de centre droit qui avait fait avancer les réformes dans plusieurs secteurs. Tout en s'en tenant aux grandes orientations du programme de réformes, le nouveau gouvernement de grande coalition (23^e législature) privilégie davantage dans ses priorités les mesures en faveur de la croissance tout en prenant en compte les impératifs sociaux. Dans ces conditions, l'équilibre du budget en termes structurels n'est prévu qu'en 2010. L'éducation, l'innovation, l'environnement, les dossiers sociaux et l'investissement en infrastructures bénéficieront de plus de crédits budgétaires et les mesures actives du marché du travail obtiendront encore d'amples financements, tandis que des restrictions de dépenses sont censées intervenir dans l'administration et dans le système de santé. Le gouvernement actuel a d'autres grandes réformes à son programme : la négociation d'une nouvelle loi de péréquation budgétaire et la réforme fiscale pour 2010, année des prochaines élections. ■

Comment l'Autriche peut-elle se maintenir aux premiers rangs ?

L'Autriche s'est hissée aux premiers rangs des économies de l'OCDE grâce à des réformes qui ont permis aux entrepreneurs dynamiques et à une main-d'œuvre bien formée de s'assurer des revenus élevés. Pour ne pas perdre cette place, l'Autriche doit mettre en œuvre une stratégie ambitieuse et multidimensionnelle dans la lignée des recommandations d'*Objectif croissance*, les principaux volets de cette action étant les suivants :

- Faire en sorte que la réglementation des secteurs tournés vers l'économie intérieure, notamment les services, soit plus propice à la concurrence et à l'innovation, tout en veillant à l'efficacité des fortes dépenses supplémentaires consacrées à la recherche-développement.
- Accroître les taux d'activité et l'employabilité des catégories vulnérables, notamment les travailleurs âgés, les personnes peu qualifiées, les jeunes migrants et les femmes qui ont des enfants en bas âge, en réduisant l'incitation fiscale à une retraite anticipée, en encourageant davantage l'acceptation d'une offre d'emploi ou le retour à l'emploi et en améliorant le système éducatif.
- Tirer pleinement parti de l'intégration régionale en adaptant plus rapidement la réglementation et les infrastructures aux besoins d'une agglomération transnationale dont Vienne devient le pôle.
- Renforcer les dispositifs de politique budgétaire et modifier le système fiscal de façon qu'il soit plus propice à la croissance et à l'emploi.

Pour une économie performante comme l'Autriche, le grand principe ne doit pas être de dépasser la moyenne, mais de se maintenir parmi les meilleures économies de la zone de l'OCDE. À cet égard, l'Autriche aurait pu mieux faire ces

dernières années, en particulier pour les activités non manufacturières protégées de la concurrence internationale. Jusqu'au milieu des années 90, elle progressait régulièrement dans le rattrapage des économies en tête dans la zone de l'OCDE, mais sa position s'est quelque peu dégradée depuis lors. Comparativement, l'utilisation des ressources en main-d'œuvre et la productivité du travail ont fléchi. La productivité totale des facteurs est stationnaire depuis le début de ce siècle, alors qu'elle a eu tendance à s'accélérer dans les autres économies de l'OCDE les plus performantes, notamment la Suède, la Finlande et les États-Unis.

Les facteurs traditionnels de dynamisme, qui ont joué jusqu'à présent un rôle déterminant dans la rapidité du rattrapage économique, ne faiblissent pas. Ils sont essentiellement de deux ordres : *premièrement*, les entreprises de taille moyenne, mais à champ d'action mondial, ont su utiliser et perfectionner les technologies les plus productives ; *deuxièmement*, les employeurs et les salariés parviennent à s'entendre sur des niveaux de salaire et des conditions de travail qui préservent la compétitivité de l'économie. Le secteur manufacturier a enregistré cette dernière décennie des gains records de productivité sans pâtir d'une base scientifique et technologique nationale relativement étroite. Les entreprises manufacturières sont totalement exposées à la concurrence mondiale, décisive pour la croissance de la productivité, et elles ont également bénéficié dans les années 90 de l'intégration dans le marché unique de l'UE et avec les pays d'Europe centrale et orientale (voir ci après). Parallèlement, les négociations entre employeurs et salariés ont accordé une place primordiale à la performance globale du marché du travail, les salaires réels ayant pu augmenter moins vite que les gains de productivité sans évincer du marché de nombreux demandeurs d'emploi. La baisse très nette des coûts unitaires de main-d'œuvre en termes réels depuis 1995 et l'amélioration corrélative de la compétitivité ont concouru à une progression sensible de la rentabilité et de l'investissement. La multiplication récente des contrats à durée déterminée, élément de flexibilité, peut faire craindre malgré tout un phénomène de plus en plus marqué de dualisme du marché du travail. L'assurance licenciement qui a été introduite en 2003 et qui couvre des travailleurs précédemment exclus montre comment une réforme peut conjuguer souplesse et équité. Elle pourrait servir de modèle pour faire en sorte que le contrat de travail normal soit plus inclusif.

Contrairement aux entreprises manufacturières, qui y sont exposées, certains segments des services sont encore protégés de la concurrence, aussi bien intérieure qu'internationale. Plusieurs activités de services qui jouent un rôle clé restent depuis longtemps sous le contrôle direct ou indirect des pouvoirs publics et sont soumises à une réglementation ou une autoréglementation stricte qui limite la concurrence. Cela a contribué à une productivité relativement faible dans les services par rapport aux industries manufacturières ou par rapport aux services dans certains autres pays. *Il faudrait que le gouvernement remédie à ces disparités et favorise la concurrence sur les marchés de produits dans toutes les activités, y compris les professions libérales, ce qui améliorerait la productivité et l'emploi à long terme.* Les initiatives en faveur de la concurrence qui ont été prises pour plusieurs services marchands depuis 2000 ont eu des effets positifs sur la productivité et l'emploi. *On pourrait néanmoins aller plus loin dans de nombreux secteurs, depuis les services à prédominance publique comme les services d'utilité collective, l'éducation, la santé et le logement social jusqu'aux services marchands du secteur privé comme le commerce de détail et les professions libérales.* ■

Comment rendre le marché du travail plus inclusif ?

Par rapport aux pays de l'OCDE les plus performants, l'autre source de faiblesse relative tient aux taux inférieurs d'activité et d'emploi de certaines catégories de la population active. Alors que les taux d'emploi sont élevés pour les segments de base de la population active, les hommes et les femmes des tranches d'âge de pleine activité, qui ont en majorité un niveau d'instruction du deuxième cycle du secondaire ou supérieur, ils sont bien plus faibles pour les travailleurs âgés, les travailleurs les moins qualifiés et les travailleurs non natifs. Les travailleurs âgés ont l'un des taux d'emploi les plus faibles dans la zone de l'OCDE, de même que les travailleurs non qualifiés qui ne sont pas allés au-delà de la scolarité obligatoire, et le taux de chômage des travailleurs immigrants est relativement élevé. Les jeunes travailleurs de 15 à 24 ans ont un taux d'emploi comparativement élevé, mais en baisse depuis 2000, alors qu'il y a eu progression dans les pays les plus performants. Pour les femmes, les taux d'activité et d'emploi sont supérieurs à la moyenne internationale. Mais les mères de jeunes enfants restent plus longtemps au foyer que dans les pays comparables, sont moins incitées à retravailler et se trouvent désavantagées du point de vue des niveaux de formation et de rémunération. Le succès limité dans l'intégration de ces catégories sur le marché du travail a sans doute contribué à accroître le chômage structurel ces dernières années, contrairement à la tendance observée dans d'autres pays.

Les tests de niveau scolaire et les résultats enregistrés en définitive sur le marché du travail montrent qu'une éducation incomplète et des qualifications insuffisantes posent un problème plus aigu en Autriche que dans les pays comparables. Dans une proportion particulièrement forte, les jeunes achèvent leur scolarité obligatoire avec des qualifications qui sont faibles et non certifiées, ce qui ne leur donne accès ni à des filières valables de formation professionnelle et d'apprentissage, ni, *a fortiori*, à l'enseignement supérieur. En conséquence, trop de jeunes de 15 à 24 ans ne suivent aucun enseignement ou n'exercent aucun emploi. Les immigrants sont particulièrement touchés, leurs enfants étant surreprésentés dans les filières d'enseignement les moins cotées. Il est quelque peu inquiétant que, contrairement à ce qu'on observe dans d'autres pays à forte immigration, les résultats scolaires des élèves issus de l'immigration ne s'améliorent pas entre la première et la deuxième génération. Dans son programme, le nouveau gouvernement prévoit de renforcer le contenu pédagogique et la formation linguistique au niveau des jardins d'enfants, mais il n'envisage pas de mettre en place une scolarité préprimaire obligatoire. *Ces médiocres résultats qu'obtiennent les élèves les moins performants dans l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire montrent que de profondes réformes s'imposent. Cette action devra associer les autorités fédérales, dans leur mission de normalisation, et les autorités infranationales, prestataires et gestionnaires des services éducatifs. Il faudra que le financement des établissements scolaires reflète les problèmes liés aux caractéristiques de leurs élèves et de nouvelles approches sont souhaitables afin que les établissements scolaires puissent poursuivre certains objectifs de performance dans des contextes socioculturels différents en étant plus autonomes et plus responsables.*

Le gouvernement autrichien a mis énormément l'accent sur l'amélioration des qualifications grâce aux mesures actives du marché du travail. De nombreuses initiatives ont été prises en faveur de certaines catégories. Comme le confirme également l'expérience des autres pays de l'OCDE, des dispositifs plus efficaces (notamment ceux qui consistent à subventionner temporairement les salaires pour de véritables emplois sur le segment principal du marché du travail, contrairement aux programmes d'emploi dans le secteur public) coexistent avec

d'autres qui le sont moins. Il faudrait suivre de près et évaluer minutieusement les dispositifs qui ont été récemment introduits. De plus, il faudrait continuer d'élargir l'éventail relativement étroit de prestataires de services de formation des adultes, au-delà des organismes administrés par les partenaires sociaux.

L'incitation au travail est en général suffisamment forte en Autriche à l'heure actuelle, mais une série de mesures la limitent pour plusieurs catégories :

- **Les travailleurs âgés.** La réforme récente des retraites a marqué un progrès majeur dans le sens d'un moindre subventionnement de la retraite anticipée. Mais on peut s'inquiéter de la décision qu'a prise le nouveau gouvernement d'assouplir certaines de ces mesures. En particulier, la réduction de moitié du taux de décote pour chaque année de retraite anticipée (après 61 ans et avant l'âge légal de la retraite, fixé à 65 ans) éloignerait encore plus le système de la neutralité actuarielle, favoriserait la retraite anticipée et ruinerait l'objectif d'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés, qui est très faible.
- **Les travailleurs pouvant prendre leur retraite anticipée pour « métier pénible ».** En élargissant la définition du « métier pénible » dans le cadre du régime de préretraite, on réduirait encore le faible taux d'emploi des travailleurs âgés. Il faudrait que les critères concernant les « métiers pénibles » soient appliqués très rigoureusement.
- **Les titulaires d'une pension d'invalidité ayant une capacité résiduelle de travail.** L'« invalidité » est la principale faille qui subsiste, comme le montre la forte proportion – près de 40 % en 2005 – des retraites anticipées pour cause d'invalidité, en hausse de 5 % en trois ans. Les autorités autrichiennes, conscientes de la nécessité d'une réforme du régime d'invalidité, ont mis en place une commission chargée de ce dossier. Il faudrait encore durcir les critères d'ouverture des droits, notamment en mettant davantage l'accent sur la capacité résiduelle de travail.
- **Certaines catégories d'agents du secteur public.** Les agents du secteur public cessent encore trop tôt leur activité et on ne les incite guère à rester actifs dans le secteur public ou privé. Il faudrait faire davantage en sorte que les agents du secteur public exercent leur emploi plus longtemps.
- **Les mères de jeunes enfants percevant des allocations familiales.** Les prestations familiales devraient être conçues de manière à ne pas décourager l'activité et il faudrait réduire l'imposition marginale effective pour les femmes en situation de deuxième apporteur de revenu qui retravaillent. Il faudrait réaménager les prestations sociales afin que les familles qui ont des enfants en bas âge puissent mieux concilier travail et vie familiale. La meilleure solution serait d'utiliser une partie des financements actuellement consacrés aux prestations en espèces pour développer les services de jardins d'enfants, surtout au-dessous de trois ans.
- **Les bénéficiaires de l'aide sociale.** Le gouvernement envisage également de centraliser l'aide sociale et d'augmenter le « revenu minimum social sous conditions de ressources » (en le faisant passer à 726 € par mois), ce qui serait négatif du point de vue de l'incitation au travail et créerait une trappe à inactivité pour les ménages à bas revenu. Les autorités autrichiennes font valoir qu'une stricte obligation d'activité, dont l'application relèvera du service national de l'emploi, contribuera à éviter les trappes à inactivité. Il leur faudra étroitement surveiller l'impact de cette mesure sur les taux d'activité et appliquer rigoureusement le critère de disponibilité pour un emploi, en veillant à ce que les organismes compétents aient les ressources nécessaires. La nouvelle organisation des prestations d'aide sociale

devrait être l'occasion de modifier les taux actuels très élevés de réduction des prestations en fonction du revenu.

D'une façon générale, il faudrait davantage s'attaquer aux trappes à inactivité et à pauvreté. Il serait bon de traiter ce dossier lors de la réforme fiscale envisagée pour 2010, en faisant en sorte que le travail soit plus rémunérateur, notamment grâce à des compléments de revenu d'activité prenant la forme d'allocations ou de crédits d'impôt.

Si l'économie est à même d'offrir aux travailleurs peu qualifiés des emplois légaux à faible coût, l'Autriche pourra régler le problème de la marginalisation économique et sociale des catégories les moins qualifiées. Même avec un salaire minimum d'un niveau modéré, négocié par les partenaires sociaux au niveau de la branche, on ne peut considérer que le marché du travail soit à l'équilibre pour les travailleurs peu qualifiés, comme en témoigne la forte proportion des chômeurs qui relèvent de cette catégorie. Malgré tout, le gouvernement encourage actuellement les partenaires sociaux à négocier un salaire minimum intersectoriel en vue d'un contrat de travail à temps plein pour 1 000 €, alors que le salaire minimum de branche et le salaire interprofessionnel le plus faible n'atteignent qu'environ 670 €. Le gouvernement estime que cette mesure devrait faire reculer la pauvreté, en particulier pour les femmes. Mais on peut se demander si cette mesure est bien judicieuse, car l'absence de salaire minimum national était traditionnellement considérée comme un atout important pour la flexibilité de l'économie autrichienne, surtout si la fixation d'un salaire minimum national prend *de facto* un caractère centralisé. Les autorités autrichiennes font valoir que ces risques sont limités puisque i) les salaires négociés par les partenaires sociaux ne constituent qu'un plancher pour les différentes branches et que les salaires effectifs sont généralement supérieurs aux salaires négociés, une faible proportion seulement des travailleurs ayant donc un salaire inférieur à 1 000 € par mois ; ii) l'élasticité des salaires par rapport à la demande de main-d'œuvre est considérée comme faible dans cette tranche de revenu du fait que ces travailleurs exercent essentiellement des professions relevant des secteurs protégés ; iii) l'intention n'est aucunement de politiser la fixation du salaire minimum, étant donné qu'il sera négocié par les partenaires sociaux. *Le gouvernement devra toutefois porter une extrême attention à ces risques. Les compléments de revenu d'activité sont la meilleure solution si l'on veut lutter contre la pauvreté au travail. L'une des mesures prioritaires devrait être également de réduire la forte ponction fiscale sur le travail peu qualifié afin qu'il soit moins coûteux.* ■

La concurrence rend-t-elle les dépenses d'innovation plus efficaces ?

Depuis le début de cette décennie, l'Autriche juge prioritaire du point de vue économique ses politiques dans le domaine de la science, de la technologie et de l'innovation. En dix ans, elle est parvenue à augmenter d'un point de pourcentage ses dépenses totales de R-D, qui atteignaient 2½ pour cent du PIB en 2006, essentiellement grâce à la progression des dépenses de R-D des entreprises, et le gouvernement a récemment confirmé son objectif de 3 % du PIB pour les dépenses de R-D en 2010. Même si l'on peut s'interroger sur l'efficacité d'un ciblage des dépenses de R-D, la priorité qui leur est accordée est en soi tout à fait salubre, bien qu'on puisse encore grandement améliorer l'efficacité de ces dépenses. L'activité d'innovation, mesurée par les indicateurs de résultats, s'est intensifiée dans plusieurs secteurs, mais moins qu'on aurait pu s'y attendre compte tenu des dépenses supplémentaires. *On pourrait améliorer le rendement des dépenses de R-D en renforçant les conditions cadres, et en particulier en faisant jouer davantage la concurrence dans les services tournés vers le marché intérieur, en incitant les*

marchés de capitaux à financer davantage de projets d'innovation, en améliorant le système éducatif et en réaménageant le dispositif institutionnel actuel pour la politique de R-D et la politique de l'innovation.

Les travaux que l'OCDE a consacrés à la croissance montrent que la concurrence sur les marchés de produits (voir ci dessus) et des marchés efficients de capitaux sont cruciaux pour la croissance, parce qu'ils incitent en particulier à l'innovation. Faire jouer davantage la concurrence dans les activités de services qui sont jusqu'à présent protégées en Autriche (comme on l'a indiqué précédemment) stimulerait la productivité et créerait des possibilités d'emplois et de revenus. En outre, pour ce qui concerne les marchés de capitaux, il faudrait développer le capital-risque. Les organismes financiers publics jouent un rôle utile de pionnier pour les activités d'innovation, mais ils ne doivent pas écrémer le marché et évincer les investisseurs privés en capital-risque. *Il faudrait mettre en place de nouvelles structures de financement du capital-risque conformes aux meilleures pratiques internationales et aux règles de l'Union européenne concernant les aides d'État.* ■

Comment promouvoir le capital humain et l'innovation ?

Une main-d'œuvre suffisamment qualifiée est fondamentale pour l'innovation et la productivité. Dans le passé, la croissance de la productivité en Autriche a été en grande partie obtenue par une rationalisation du capital et par l'adaptation des technologies en place, en particulier dans le secteur manufacturier. À cette époque, le système éducatif, en mettant l'accent sur les degrés primaire et secondaire et sur l'enseignement professionnel, s'est traduit par une proportion relativement faible de diplômés de l'enseignement supérieur. À l'avenir, à mesure que les entreprises seront de plus en plus nombreuses à adopter les technologies de pointe, notamment dans les services, il faudra probablement plus de travailleurs ayant accompli des études du niveau de l'enseignement supérieur. À l'heure actuelle, l'Autriche s'appuie beaucoup moins sur l'enseignement supérieur que les pays comparables. *Il faudrait davantage s'efforcer de faciliter le passage de l'enseignement professionnel à l'enseignement supérieur.* La réforme universitaire qu'a adoptée récemment l'Autriche pour élargir l'autonomie des universités et introduire progressivement de faibles droits de scolarité a marqué un net progrès, mais elle a suscité une vive opposition ; comme solution possible de rechange au paiement de droits de scolarité, le nouveau gouvernement a mis en place au niveau des universités et des établissements scolaires un dispositif de tutorat et de mentorat afin de réduire le taux d'abandon à l'université. Les élèves et étudiants qui y participent activement auront droit au remboursement de leurs frais de scolarité. *Il faudrait évaluer ce dispositif sous l'angle du taux de participation et des résultats.* Il est indispensable d'accroître les dépenses privées pour améliorer la qualité de l'enseignement universitaire, son efficacité et son adéquation aux besoins du marché du travail. *Les universités devraient pouvoir fixer leurs propres frais de scolarité. Pour éviter l'exclusion des étudiants n'ayant pas les moyens financiers nécessaires, on pourrait instaurer un régime de prêts remboursables en fonction du revenu. Autoriser les universités à sélectionner les étudiants contribuerait aussi à améliorer la qualité de l'enseignement et diminuerait le nombre des abandons et la durée des études.* Les premières évaluations de l'impact des faibles frais de scolarité récemment introduits n'indiquent pas que les effets de l'origine socio-économique des étudiants se soient accentués.

Le cadre institutionnel de la politique de l'innovation a été réformé en 2004, mais sa rationalisation serait souhaitable. Les structures de gouvernance pour la conception et la mise en œuvre des mesures de politique de l'innovation sont assez complexes ; quatre ministères au moins interviennent, sur avis de deux

conseils indépendants (le Conseil pour la science et le Conseil pour la recherche et la technologie) et il faut y ajouter trois organismes principaux de promotion de la R-D, qui exécutent un grand nombre de programmes se recoupant en partie. L'efficacité de l'action en faveur de la R-D souffre probablement d'un tel morcellement. *Il faudrait réduire le nombre des ministères compétents, de préférence en chargeant un seul d'entre eux des mesures qui concernent spécifiquement l'innovation (diffusion et application des connaissances) et un autre des questions scientifiques (création de connaissances). Il faudrait mieux clarifier la répartition des tâches entre les ministères et les autres organismes, tout en regroupant les programmes qui se chevauchent. L'efficacité des divers programmes d'aide et des avantages fiscaux devrait être évaluée régulièrement par des experts indépendants. Il faudrait enfin accorder plus de poids aux avis indépendants formulés dans les rapports des deux conseils consultatifs, de façon à accroître l'efficacité des dépenses.* ■

L'intégration régionale peut-elle être approfondie ?

L'intégration économique avec l'Europe centrale et orientale pourrait être encore plus étroite, mais les infrastructures nécessaires font défaut. *Les actions conjointes publiques et privées qui visent à renforcer ces liens, notamment l'« Initiative pour l'internationalisation » sont à même de promouvoir une intégration régionale bénéfique pour tous.* L'immigration et le travail frontalier jouent un rôle moteur essentiel dans l'intégration régionale et ils se sont nettement intensifiés pour les flux en provenance des voisins directs de l'Autriche, mais une immigration supplémentaire en provenance d'Europe centrale et orientale reste controversée. Malgré tout, les flux de main-d'œuvre entre les membres de l'Union européenne seront totalement libéralisés à partir de 2009. Un report jusqu'en 2011 n'est possible qu'en cas de graves perturbations du marché du travail dues à l'immigration en provenance des nouveaux membres de l'UE. *Il faudrait que le marché du travail soit préparé à l'éventualité d'une augmentation des flux d'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE. Il faudrait envisager comment tirer parti de cette immigration pour accroître l'emploi et accélérer la croissance en Autriche en remédiant aux pénuries possibles de qualifications.* Grâce à sa situation géographique favorable et à des liens historiques anciens, Vienne est d'ores et déjà une plate-forme essentielle pour les multinationales qui opèrent dans la région. Mais ce potentiel n'est pas encore pleinement exploité et, pour ce faire, une stratégie délibérée serait judicieuse. *Réduire les obstacles administratifs que rencontrent encore les entreprises multinationales, en particulier pour la résidence de brève ou longue durée de leur personnel, et améliorer les liaisons routières et ferroviaires avec les capitales d'Europe orientale (s'inspirant de ce qui se fait plus à l'ouest) est considéré comme prioritaire.* Sur ce dernier point, le nouveau gouvernement de coalition a déjà pris d'importantes initiatives. *Toutes ces mesures devraient faire partie intégrante d'une telle stratégie, de même que celles qui ont pour but de préparer le marché du travail (voir ci dessus).* ■

Les réformes budgétaires sont-elles allées assez loin ?

La situation budgétaire de l'Autriche est plus saine que celle de la plupart des pays de l'OCDE, mais elle reste exposée dans le long terme à de très fortes pressions sur les dépenses, auxquelles il faut remédier pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques. L'évolution budgétaire récente est positive, avec un déficit des administrations publiques de 1.2 % du PIB en 2006, soit mieux que ce qui était prévu dans le budget, 1.9 %. Mais, si ce résultat a été obtenu, c'est surtout grâce à une croissance supérieure aux prévisions et à des recettes fiscales d'une vigueur exceptionnelle ; le solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles ne s'est pas amélioré, contrairement à l'objectif que s'était fixé le gouvernement sortant, l'équilibre en 2008. Le nouveau gouvernement, qui est entré en fonctions en janvier 2007, a repoussé à 2010 l'échéance pour l'équilibre budgétaire

sur l'ensemble du cycle, mais il n'a pas encore totalement précisé quelles seraient les mesures à cet effet. À plus long terme, il faut s'attendre à une forte augmentation des dépenses de santé, qui nécessitera sans doute de nouvelles réformes. L'équilibre pour les retraites reste également tributaire des perspectives démographiques et des hypothèses concernant l'âge effectif moyen de la retraite ces prochaines décennies, au cours desquelles il sera important de mettre fin aux incitations à la retraite anticipée qu'on a évoquées ci dessus. Malgré ces enjeux, les réformes budgétaires structurelles paraissent s'être enlisées. En mai 2005, un accord politique avait été conclu pour mettre en œuvre des réformes budgétaires conformes aux meilleures pratiques internationales, avec notamment la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme à horizon de quatre ans et l'adoption d'une budgétisation en fonction des résultats. Mais les élections d'octobre 2006 ont retardé l'application de ces réformes. *Il faudrait mettre en œuvre les réformes budgétaires structurelles qui avaient été précédemment programmées. Il faudrait aussi établir des scénarios à moyen et long terme pour les comptes de la sécurité sociale, suivre de près l'évolution des dépenses de santé et planifier les réformes qui s'imposent dans ce secteur, tout en veillant à la viabilité du système de retraite dans le cadre de différentes hypothèses. Puisque l'écart de production se résorbe, il faudrait affecter à la réduction du déficit les plus-values de recettes et les économies imprévues sur les dépenses.*

La charge fiscale totale reste lourde, malgré les baisses récentes d'impôts, le taux de prélèvements obligatoires étant de 42 % du PIB. Le gouvernement sortant avait fait connaître son intention de ramener les prélèvements obligatoires à moins de 40 % du PIB à moyen terme. Le nouveau gouvernement, qui se propose également d'alléger l'impôt, n'a pas fixé à cet effet d'objectif. La prochaine grande initiative de réforme fiscale est prévue pour 2010. Il y a consensus sur la nécessité de modifier et d'optimiser la structure de la fiscalité et sur le fait qu'il faudrait alléger la lourde imposition des salariés et des travailleurs indépendants et davantage recourir à la fiscalité environnementale et aux droits d'accise. Plusieurs mesures ont été prises dernièrement en ce sens. Mettre davantage l'accent sur la fiscalité environnementale se justifie également sachant que l'Autriche est loin d'atteindre ses objectifs dans le cadre du protocole de Kyoto et qu'il faut donc prendre de nouvelles mesures. Toutefois, malgré ce consensus sur le principe, il paraît difficile, politiquement, de modifier à court terme la structure de la fiscalité. Par exemple, les droits de succession seront abrogés en 2008 et il pourrait en être de même pour les droits de donation. *Ces mesures devraient être réexaminées. Il faudrait préserver, et même élargir la marge de manœuvre budgétaire qui résulte de l'accélération de la croissance en mettant en œuvre des réformes structurelles qui permettront de limiter les dépenses, afin de pouvoir financer une réforme fiscale qui allégera l'impôt et améliorera la structure de la fiscalité. Il faudrait accroître les recettes de la fiscalité immobilière, essentiellement en mettant à jour les valeurs estimatives, qui n'ont pas été révisées depuis plusieurs décennies. Il faudrait aussi augmenter les droits d'accise et les écotaxes lorsque cela est justifié.*

Une gestion des dépenses publiques en fonction des résultats est nécessaire en Autriche, à la fois parce que le secteur public fournit de nombreux services et parce que les dépenses augmentent rapidement dans certains secteurs. À la lumière de l'expérience d'autres pays de l'OCDE, le risque est grand qu'on sacrifie la qualité de nouveaux programmes dans des secteurs où les dépenses publiques sont appelées à s'accroître rapidement. En outre, les dépenses sont particulièrement élevées pour les transferts sociaux et pour les subventions, notamment en faveur du logement. Il en est de même des dépenses fiscales. Pour les programmes anciens absorbant un volume important de ressources, il se crée

une habitude et les groupes concernés les considèrent comme un droit acquis, quels que soient leurs coûts et avantages sur le plan social. Il y a donc de vastes possibilités d'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité d'un grand nombre de programmes de dépenses. Une telle évaluation sera indispensable pour passer à la gestion des dépenses publiques en fonction des résultats, qui est prévue pour 2013. Même s'il est encore expérimental dans un grand nombre de pays, cet outil comporte un volet essentiel d'information et de documentation, sur lequel on peut s'appuyer pour améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficacité de divers programmes. *Les autorités autrichiennes souhaiteront peut être accélérer le passage à la budgétisation en fonction des résultats dans certains secteurs pilotes en mettant l'accent sur la justification en bonne et due forme des coûts et avantages de programmes sélectionnés. Il faudrait que ces évaluations soient réalisées en toute indépendance et dans le respect de strictes normes techniques.*

Des relations plus efficaces entre la Fédération et les autorités infranationales sont indispensables si l'on veut progresser dans l'assainissement budgétaire à court terme et si l'on veut adopter à moyen terme les techniques modernes de gestion budgétaires. Une nette amélioration de la qualité et une réduction des coûts sont nécessaires pour les services qui sont financés et fournis conjointement par les autorités fédérales et les autorités infranationales. Un grand nombre d'autorités infranationales hésitent à mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées par l'OCDE dans l'*Étude économique* de 2005, à savoir renforcer leurs pouvoirs fiscaux, appliquer un cadre budgétaire à moyen terme, adopter la budgétisation en fonction des résultats et pleinement harmoniser les règles comptables. Certaines d'entre elles ne voient pas non plus la nécessité d'aligner les retraites des agents des *Länder* et des communes sur celles du régime général, comme cela a déjà été fait pour les fonctionnaires fédéraux. *Il faudrait que les autorités fédérales et les autorités infranationales recensent et surmontent ces divergences dans le contexte des négociations en vue de la prochaine loi de péréquation budgétaire et qu'elles fixent un calendrier pour la mise en œuvre des recommandations antérieures de l'OCDE.* ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette synthèse, veuillez contacter :

M. Rauf Gönenç, courriel : rauf.gonenc@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 94 04, ou
M^{me} Rina Bhattacharya, courriel : rina.bhattacharya@oecd.org,
tél. : +33 1 45 24 14 71.

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/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.

Perspectives économiques n° 80, décembre 2006. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
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

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

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
Internet : 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
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.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.