

**Études économiques
de l'OCDE**

Autriche

ÉCONOMIE

OCDE 

Décembre 2001

© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2000-2001**

Autriche



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. L'Autriche en phase avec le cycle économique international	25
Vue d'ensemble	25
L'activité économique s'est ralentie en 2000	29
Perspectives à court terme et risques	42
II. Politique budgétaire : assainissement plus réforme	45
Le budget de 1999 : pause dans l'assainissement	46
Les résultats du budget 2000 : endiguer le déficit	48
Les budgets 2001 et 2002 : vers l'assainissement budgétaire	52
Plans budgétaires à moyen terme	55
La réforme du secteur public	58
III. Mise en œuvre de la réforme structurelle : examen des progrès réalisés	73
Progrès des réformes du marché du travail et du secteur éducatif	74
Réforme des marchés de produits	89
Mesures destinées à favoriser l'entrepreneuriat	102
Évolution et régulation des marchés financiers	103
Vue d'ensemble et possibilités d'action future	106
IV. Pour une croissance écologiquement durable	119
Structure institutionnelle fédérale	120
L'objectif de l'Autriche pour la réduction des émissions de CO ₂ dans le cadre du Protocole de Kyoto	123
Agriculture et environnement	145
Gestion de l'eau	147
Élimination des déchets	150
Conclusions et évaluation	151
Notes	156
Bibliographie	168
<i>Annexe</i>	
Chronologie économique	175

Encadrés

1. Mesures fiscales récentes	49
2. La réforme des retraites de 2000	61
3. Mise en œuvre de la <i>Stratégie de l'OCDE pour l'emploi</i> – aperçu des progrès accomplis	107
4. La compétitivité justifie-t-elle une fiscalité écologique suboptimale ?	127
5. Trafic de transit	133
6. La biomasse, source d'énergie renouvelable	141
7. Agriculture et aides agricoles en Autriche	146

Tableaux

1. Demande et production	30
2. Ventilation géographique des exportations autrichiennes	32
3. Balance des opérations courantes	33
4. Salaires et prix	38
5. Prévisions économiques jusqu'en 2003	43
6. Capacité de financement des administrations publiques	46
7. Budget fédéral	47
8. Déficit budgétaire par niveau d'administration	52
9. Programme d'assainissement 2001-02	54
10. Objectifs à moyen terme des administrations publiques	55
11. Tarifs domestiques de l'électricité en Autriche	93
12. Tarifs de l'électricité dans les pays de l'UE	95
13. Prix du gaz naturel dans les pays de l'UE	96
14. Taux implicites de la taxe sur le CO ₂ pour différents types de combustible	130
15. Subventions liées à l'environnement, en milliers d'euros, par catégorie, 2000	137
16. Vue d'ensemble des tarifs d'achat garantis pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (été 2001)	138
17. Coûts de production et tarifs d'achat en Basse-Autriche	139
18. Investissements publics d'infrastructure	143

Graphiques

1. Croissance du PIB réel et parts des exportations et des importations dans le PIB	27
2. Résultats macroéconomiques	28
3. Indicateurs du secteur des entreprises	31
4. Indicateurs de la compétitivité	33
5. L'investissement dans certains pays de l'OCDE	35
6. Emploi, chômage et population active	37
7. Inflation des prix à la consommation	40
8. Évolution des taux d'intérêt	41
9. Évolution de l'assainissement budgétaire	57
10. Dépenses publiques par niveau et par catégorie économique	59
11. Évolution prévisible du taux de dépendance des personnes âgées et des dépenses de retraite	60
12. Nouvelles préretraites, par régime	62
13. Travail à horaire réduit et contrats d'entreprise	77
14. Participation à des programmes actifs du marché du travail	83

15. Coûts et durée des études tertiaires, 1998	88
16. Tarifs des télécommunications dans quelques pays	98
17. Émissions de CO ₂ et offre totale d'énergie primaire (OTEPP)	124
18. Émissions de CO ₂ : évolution passée et objectifs	125
19. Taux des taxes sur le carburant moteur dans les pays européens de l'OCDE	129
20. Parts des sources d'énergie renouvelables	136
21. Prix de l'eau et prélèvements d'eau	148

STATISTIQUES DE BASE DE L'AUTRICHE, 2000

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	84	Villes principales	
Superficie agricole (milliers de km ²)	34	(en milliers d'habitants)	
Superficie des forêts (milliers de km ²)	33	Vienne	1 608
		Graz	241
		Linz	188
		Salzburg	144
		Innsbruck	112

LA POPULATION

Population (en milliers)	8 107	Migration nette, 1999 (en milliers)	20
Densité au km ²	97	Emploi total ¹ (en milliers)	4 046
Accroissement naturel net, 1999 (en milliers)	0	<i>dont</i> : Secteur primaire	543
Accroissement naturel pour		Secteur secondaire	1 014
1 000 habitants, 1999	0	Secteur tertiaire	2 489

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Origine du PIB aux prix du marché	
(en milliards de schillings)	2 819	(en pourcentage)	
Par habitant, \$US	23 286	Agriculture	1.8
Formation brute de capital fixe	668	Industrie	22.5
En pourcentage du PIB	24	Construction	7.8
Par habitant \$US	5 515	Autres	67.8

L'ÉTAT

En pourcentage du PIB		Composition du Parlement fédéral	
Consommation publique	19.4	Parti socialiste	65
Recettes courantes des administrations publiques	51.1	Parti populaire autrichien	52
Déficit des administrations publiques	-1.1	Parti de la liberté	52
		Forum libéral	-
		Les Verts	14
		Dernières élections : décembre 1999	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services		Importations de biens et services	
en pourcentage du PIB	50.1	en pourcentage du PIB	51.1
Principaux produits exportés		Principaux produits importés	
(en pourcentage des exportations totales de marchandises) :		(en pourcentage des importations totales de marchandises) :	
Denrées alimentaires, boissons, tabac	4.6	Denrées alimentaires, boissons, tabac	5.0
Matières premières	4.7	Matières premières	10.4
Produits semi-finis	14.5	Produits semi-finis	12.8
Produits finis	76.2	Produits finis	71.7
<i>dont</i> : Biens de consommation	49.0	<i>dont</i> : Biens de consommation	46.2

LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable de l'euro	13.7603	Nombre d'unités de l'euro par \$US, moyenne journalière	
		Année 2000	1.0851
		Octobre 2001	1.1038

1. Concept national.

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

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

•

La situation économique et les politiques de l'Autriche ont été évaluées par le Comité le 25 septembre 2001. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 26 novembre 2001.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Eckhard Wurzel et Jens Høj sous la direction de Andreas Wörgötter.

•

L'étude précédente de l'Autriche a été publiée en mai 1999.

Évaluation et recommandations

L'Autriche a une économie qui est performante, mais pourrait faire mieux

La croissance économique en Autriche est à peu près conforme à la moyenne pour l'UE depuis le milieu des années 1990. Mais l'économie autrichienne ne s'est pas encore engagée sur une trajectoire d'accélération de sa croissance tendancielle, bien que l'adhésion à l'UE en 1995 et le passage des pays d'Europe orientale à l'économie de marché aient supprimé un grand nombre de barrières à l'entrée pour les exportateurs et importateurs autrichiens. Malgré un commerce extérieur en rapide expansion, l'Autriche a perdu des parts de marché. Si l'on se place dans l'optique du renforcement de potentiel de croissance de l'Autriche, deux aspects doivent particulièrement retenir l'attention. Premièrement, l'assainissement budgétaire a été différé trop longtemps et la politique budgétaire adoptée, en « coups d'accordéon », a entraîné de fortes distorsions. De même, la réforme en profondeur du secteur public a été retardée dans les années 1990, de sorte que l'économie dans son ensemble n'a pas bénéficié des effets positifs qu'elle aurait pu avoir. Deuxièmement, l'Autriche a reporté la réforme de ses structures réglementaires. Cela est compréhensible, sachant qu'elle a connu une forte croissance économique en une période de changement structurel relativement faible. Mais, pour tirer parti des effets que peuvent avoir sur la croissance une intégration internationale plus étroite et une accélération du changement technologique, il faut des réformes plus profondes des marchés de produits et du marché du travail, qui fassent jouer davantage les mécanismes du marché et accroissent la flexibilité structurelle. L'action en cours va déjà en ce sens, mais il reste de nombreux défis à relever pour mettre en œuvre une réforme structurelle qui n'a que trop tardé. On examinera au chapitre I les principaux facteurs macroéconomiques à l'œuvre ainsi que les prévisions du Secrétariat. Les chapitres II et III seront consacrés à la politique budgétaire et à la réforme structurelle. Enfin, on s'attachera au

chapitre IV aux mesures à prendre pour assurer un développement économique écologiquement durable.

Les évolutions extérieures ont dominé le cycle conjoncturel ces deux dernières années...

La croissance du PIB en termes réels a atteint au total 3.0 pour cent en 2000, niveau bien supérieur au potentiel et conforme à la moyenne dans l'UE. L'économie autrichienne a participé à l'expansion économique au sein de l'UE, à la faveur de l'accélération des échanges mondiaux au deuxième semestre de 1999 et au début de 2000. Sur le plan intérieur, l'expansion s'est appuyée sur la vigueur de la consommation privée – le revenu disponible bénéficiant des baisses d'impôts entrées en vigueur en janvier 2000 – et sur une forte progression de l'investissement en machines et outillage. Mais il y a eu ralentissement au deuxième semestre de 2000 et en 2001 avec la décélération des échanges mondiaux. La progression de la consommation privée s'est affaiblie à mesure que s'accélérait la hausse des prix, essentiellement à cause de la montée des prix du pétrole et du fléchissement du taux de change. L'investissement en machines et outillage a lui aussi augmenté moins vite à partir du deuxième semestre de 2000, alors que l'investissement dans la construction est resté faible constamment. L'emploi a poursuivi sa croissance, mais à un rythme moins rapide, le chômage s'étant même accru ces derniers mois. La hausse des prix à la consommation a atteint un point haut au printemps 2001, de 3¼ pour cent. L'alourdissement de la fiscalité indirecte a pesé sur les prix. Toutefois, au milieu de 2001, l'inflation avait nettement reflué, les effets des hausses antérieures du pétrole et des prix à l'importation commençant à s'estomper, de même que ceux du relèvement de la fiscalité indirecte de l'année précédente. Les salaires ont progressé en 2000, mais modérément, de sorte que des emplois ont pu être créés.

... en ralentissant temporairement la croissance cette année et l'an prochain ; mais l'activité devrait s'accélérer à partir du deuxième semestre de l'an prochain

La croissance en 2001 devrait être nettement plus faible qu'en 2000, en tombant à un taux nettement inférieur au potentiel selon les prévisions de l'OCDE. Cela tient à la décélération des échanges mondiaux et au ralentissement de la demande intérieure déjà visibles en cours d'année, cette faiblesse s'accroissant maintenant du fait du choc négatif mondial sur la croissance dû à l'attaque terroriste du 11 septembre contre les États-Unis. Les effets nocifs sur la confiance devraient affaiblir l'activité et les échanges au niveau mondial durant plu-

sieurs mois. Mais la croissance du commerce mondial pourrait commencer de se raffermir par la suite ; d'où une reprise progressive de l'activité en Autriche, qui s'appuiera également sur une demande intérieure plus vigoureuse. La consommation privée se redressera probablement à mesure que la confiance se stabilisera, parce que le revenu disponible augmentera, les prestations familiales seront majorées et les termes de l'échange s'amélioreront. L'investissement en machines et outillage devrait lui aussi s'accélérer du fait de l'augmentation de la demande extérieure. Le secteur de la construction restera plutôt atone en 2002, mais devrait se raffermir par la suite. Alors que la consommation publique est appelée à se ralentir en raison des mesures en cours d'assainissement budgétaire, les conditions monétaires semblent devoir contribuer à la croissance. Au total, la croissance du PIB devrait redémarrer au second semestre de l'an prochain et s'accélérer encore en 2003, de sorte que l'écart entre la production effective et la production potentielle, qui se creuse en 2001 et 2002, commencera à se résorber. La principale incertitude qui entoure ces prévisions est le risque d'une reprise plus faible que prévu des échanges mondiaux, qui pourrait en particulier différer le redressement prévu en Allemagne, principal partenaire de l'Autriche.

Le solde des administrations publiques s'améliore lentement...

L'assainissement budgétaire s'est pratiquement interrompu après 1997, tant et si bien que le déficit des administrations publiques s'est creusé en 1998 et est resté quasiment stationnaire en 1999. En 2000, l'exécution du budget fédéral a été retardée du fait de la formation du nouveau gouvernement à l'issue des élections générales ; de plus, les baisses d'impôts et le relèvement progressif des prestations familiales – mesures entrées en vigueur en janvier 2000 – ont compliqué le retour à l'assainissement. Malgré tout, le déficit des administrations publiques s'est réduit d'un point de PIB en 2000, à 1.1 pour cent, surtout grâce à une plus forte croissance annuelle, aux recettes exceptionnelles provenant de l'attribution de licences de téléphonie mobile UMTS (et représentant au total 0.4 pour cent du PIB) et aux mesures d'accroissement des recettes adoptées par le nouveau gouvernement.

... et de nouvelles mesures d'assainissement sont prévues pour cette année et l'an prochain

Dans le Programme de stabilité 2000, le gouvernement s'était fixé pour objectif de ramener le déficit des administrations publiques à $\frac{3}{4}$ pour cent du PIB en 2001, d'équilibrer le budget en 2002 et de préserver cet équilibre par la suite. A cette fin, il a mis en place un programme d'assainissement comportant aussi bien des restrictions de dépenses que des mesures d'accroissement des recettes. Du côté des dépenses, les économies devraient être obtenues surtout par des réformes structurelles, en particulier une réforme des retraites, une réduction de l'emploi public au niveau fédéral et infafédéral, un meilleur ciblage des transferts sociaux et une série de mesures visant à alléger l'administration publique et à transférer certaines missions au secteur des entreprises publiques. Des initiatives ont déjà été prises en ce sens, mais d'autres sont encore à déterminer. Du côté des recettes, des mesures ont été prises pour élargir les bases d'imposition, mais l'assainissement en 2001 consiste pour une large part en mesures ponctuelles. Les rentrées au titre des impôts des entreprises devant être plus importantes que prévu et les paiements d'intérêts devant diminuer à la fin de 2001, le budget sera probablement équilibré dès cette année. En revanche, la forte décélération de l'activité a sensiblement réduit les chances de préserver cet équilibre en 2002. Se fondant sur l'hypothèse que les mesures budgétaires d'assainissement budgétaire seront mises en œuvre, de même que les majorations prévues des prestations familiales, le Secrétariat table pour 2002 sur un déficit proche de $\frac{1}{2}$ pour cent du PIB, essentiellement sous le jeu des stabilisateurs automatiques.

Des réformes structurelles et une stricte maîtrise des dépenses sont nécessaires si l'on veut que l'amélioration soit durable

On constate que, cette dernière décennie, les périodes d'assainissement budgétaire ont été suivies d'une aggravation rapide des déficits structurels. Cela tient au fait que la stratégie d'assainissement s'est largement appuyée sur des actions ponctuelles et que, le solde budgétaire s'améliorant, on a mis en place de nouveaux programmes sociaux. A l'heure actuelle, il paraît possible d'équilibrer le budget sur deux ans malgré le ralentissement de la croissance. Toutefois, aussi bien du côté des recettes que du côté des dépenses, plusieurs facteurs de risque appellent une stricte maîtrise des dépenses si l'on veut réaliser les objectifs d'assainissement à moyen terme. Surtout, les mesures

ponctuelles jouent un grand rôle dans le programme d'économies et tous les volets de la réforme structurelle envisagée n'ont pas encore été décidés ou mis en œuvre. De plus, il est prévu de nouveaux programmes de dépenses ; en particulier, les nouvelles prestations familiales qui entreront en vigueur en janvier 2002 pèseront lourd sur le budget des administrations publiques (environ 1/3 pour cent du PIB). Par conséquent, si l'on veut éliminer durablement le déficit des administrations publiques, il faut rapidement remplacer les mesures exceptionnelles par des mesures structurelles dégagant des économies durables. Il faudrait que le gouvernement détermine quels sont les programmes de dépenses qui peuvent être réduits. Des baisses d'impôts sont souhaitables ces prochaines années, mais il faudra qu'elles s'appuient sur une réduction structurelle des dépenses publiques. Sinon, un nouveau cycle dépensier risque de s'engager, au péril des résultats obtenus. En outre, parvenir à un excédent budgétaire permettrait de mieux faire face aux pressions qui s'exerceront sur les finances publiques du fait du vieillissement.

Il faudrait bien enraciner la réforme du secteur public et la mettre en œuvre rapidement...

La réforme du secteur public est l'une des grandes priorités du gouvernement. Cette réforme est en vérité essentielle pour assainir les finances publiques, pour accroître l'efficacité du secteur public et pour faire jouer davantage les mécanismes du marché. Les autorités se sont prononcées sur certains volets de la réforme, en particulier la réduction de l'emploi dans le secteur public et la rationalisation de certaines administrations, mais des mesures essentielles n'ont pas encore été prises. Externaliser certaines missions de l'administration en les confiant au secteur des entreprises publiques, comme il est prévu, est de nature à accroître l'efficacité du secteur public sous certaines conditions. Toutefois, l'action menée jusqu'à présent a donné des résultats mitigés et l'essaimage hors budget risque de nuire à la discipline budgétaire. Cette action ne peut se substituer à une réforme fondamentale. Il faudrait recenser les doubles emplois dans l'administration et y mettre fin. De plus, il faut choisir quels sont les services dont la fourniture sera laissée au secteur privé. Les initiatives dans ce domaine peuvent se fonder sur les propositions qui ont été faites par la Commission de réforme des mis-

sions. Il faut développer l'analyse coûts-avantages des politiques et mettre en place à cet effet un cadre cohérent d'évaluation *ex ante* et *ex post* des projets. Un choix judicieux des projets exige une estimation des recettes et des dépenses probables sur un horizon de plusieurs décennies et la détermination de leur valeur actuelle.

... et il faudrait plus de symétrie entre les attributions des divers niveaux d'administration en matière de recettes et de dépenses

Dans le domaine de l'efficacité du secteur public, un autre dossier est celui de la répartition des tâches et des attributions en matière de recettes entre les différents niveaux d'administration. Le processus de négociation du partage des recettes n'est pas transparent et le système n'incite guère les niveaux infranationaux d'administration à mettre en œuvre efficacement leurs ressources et à évaluer l'efficacité de leurs dépenses. Il faudrait au contraire que les recettes fiscales générales soient réparties entre les niveaux d'administration selon des principes fixes et que les Länder et les communes exercent leurs prérogatives en matière de recettes, leurs compétences étant élargies si nécessaire. De même, il serait souhaitable que les initiatives en cours qui visent à une meilleure répartition des tâches entre les niveaux d'administration s'attachent à plus de symétrie entre les dépenses et les obligations de financement.

Il faut une réforme fondamentale des retraites

D'importantes mesures ont été prises en 2000 pour limiter l'incidence budgétaire du vieillissement démographique sur le système public de retraite par répartition, notamment en rendant moins attrayante la préretraite. Mais, pour empêcher le gonflement rapide des retraites pour ces prochaines années et les décennies à venir, il faut d'autres réformes, à mettre en œuvre à bref délai. Le relèvement de l'âge de la retraite paraît déterminant, et toute nouvelle réforme dans ce domaine devra prendre en compte toutes les voies possibles de la préretraite, y compris le régime d'invalidité. De plus, il faudrait mettre fin au morcellement du système de retraite en régimes professionnels, chacun servant sa propre clientèle. Pour renforcer le lien entre les cotisations et les pensions, il faudrait retenir comme base de calcul de la retraite les revenus du travail sur l'ensemble de la carrière, et non ceux des 15 meilleures années. Il conviendrait de bien déterminer le rôle redistributif du système de retraite et

de financer les éléments de redistribution sur la fiscalité générale et non sur les cotisations qui ont le salaire pour assiette. Il faudrait ajuster les prestations servies par le régime de répartition pour assurer la viabilité budgétaire du système ; il faudrait aussi mettre en place un pilier supplémentaire capitalisé. Pour ce faire, on pourrait transformer le système d'indemnités de départ en un régime de retraite capitalisé à caractère obligatoire et se situant au niveau de l'entreprise. Les fonds de placement pour la retraite qui existent déjà n'ont guère eu de succès auprès des ménages, malgré les avantages fiscaux qu'ils offrent. Il faudrait donc suivre de près l'évolution de ces fonds et revoir si nécessaire le dispositif réglementaire.

Des mesures ont été prises pour réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux et inciter davantage à la recherche d'un emploi, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles améliorations

Le marché autrichien du travail continue de connaître un taux de chômage relativement faible et une forte flexibilité globale des salaires. Les hausses de salaires assez faibles et la bonne croissance de l'emploi observées en 2000, à un moment où les prix du pétrole et les prix à l'importation augmentaient très sensiblement, corroborent ce constat. Le taux d'utilisation de la main-d'œuvre féminine et âgée est pourtant faible et le déphasage entre l'offre et la demande de qualifications est de plus en plus marqué. Dans le domaine de la réforme du marché du travail, le gouvernement met l'accent sur la nécessité de renforcer les incitations sur le marché du travail et de rendre plus efficace le placement ; d'importantes initiatives en ce sens ont été déjà prises ou sont en préparation. Certaines règles d'ouverture des droits à allocation de chômage ont été durcies, ce qui devrait inciter davantage à la recherche d'un emploi. Des mesures ont été également mises en œuvre pour réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux et mieux cibler les transferts sociaux. Mais de nouvelles actions pourraient être menées et certaines mesures ne paraissent pas de nature à inciter davantage à l'activité et à la création d'emplois. C'est probablement le cas des aides accordées pour la réduction du temps de travail des salariés âgés (*Altersteilzeit*), qu'il faudrait revoir. De même, l'élargissement des allocations familiales prévu pour 2002 est appelé au total à diminuer l'offre d'heures de travail des parents, et en particulier des femmes. Pour l'assurance chômage, l'allongement de la durée d'indemnisation est de nature à

nuire à la recherche d'un emploi ; il faudrait le revoir. Il y aurait lieu enfin d'étendre la définition de « l'emploi acceptable » pour les profils de qualification des bénéficiaires de prestations liées au chômage, et d'élargir progressivement les critères d'acceptabilité à mesure qu'augmente la durée du chômage.

Un meilleur placement rendrait le marché du travail plus efficace

L'un des principaux volets de la réforme envisagée du Service public de l'emploi est une intégration plus étroite des activités ayant trait à l'orientation, au placement, aux mesures actives et aux prestations de chômage. De fait, on a pu constater dans d'autres pays que le processus d'appariement de l'offre et de la demande de travail est d'autant plus efficace que les différentes fonctions de placement interagissent davantage. Les mesures qui sont prises pour mieux intégrer ces fonctions sont donc salutaires. De même, il faudrait envisager de mieux intégrer l'aide aux chômeurs et les dispositifs d'aide sociale, qui relèvent à la fois des autorités fédérales et des autorités des Länder. Il conviendrait également d'élargir les possibilités de participation d'organismes privés de placement à un service intégré de l'emploi. Les mesures actives du marché du travail jouent un grand rôle dans la stratégie du gouvernement pour l'emploi. Dans l'optique d'un meilleur « profilage » des chômeurs en fonction des caractéristiques économiques à prendre en compte, il faudrait mieux utiliser les mesures actives pour voir jusqu'à quel point les allocataires sont prêts à exercer un emploi. De plus, si l'on veut que les dispositifs de formation et d'insertion soient efficaces, il faut étroitement cibler les mesures sur les groupes à problèmes. En général, l'activité d'entreprise dans le secteur privé risque d'être évincée par les dispositifs publics pour l'emploi, souvent au prix de fortes pertes d'efficacité. Il est donc impérieux de bien évaluer l'efficacité des mesures utilisées au regard de l'accroissement des chances d'emploi et de la réduction des pertes d'efficacité et des effets d'éviction, et il faut renforcer une telle évaluation. Mettre davantage l'accent sur les prestations liées à l'exercice d'une activité qui allègent l'imposition marginale effective en cas d'exercice d'un emploi régulier peut être une stratégie prometteuse pour l'« activation » des prestations liées au chômage et des dispositifs d'aide sociale.

La réforme du système éducatif est engagée ; elle devrait être l'une des grandes priorités des pouvoirs publics

Le rôle de plus en plus grand du capital humain dans la société du savoir renforce la nécessité d'une réforme du système éducatif autrichien. L'enseignement supérieur paraît coûteux en Autriche et il faut améliorer l'efficacité pour remédier à l'écart qui se creuse entre l'offre et la demande de qualifications. Le gouvernement s'est engagé dans une réforme qui vise à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et l'efficacité du financement des universités. Les principaux volets de cette réforme sont la suppression de l'emploi à vie pour les professeurs d'université, la mise en place d'éléments de rémunération liés aux résultats aussi bien pour les traitements des enseignants que, plus généralement, pour le financement des universités, et une plus large autonomie des établissements universitaires pour le choix de leurs domaines de recherche et d'enseignement. A partir de l'automne 2001, les étudiants paieront des frais de scolarité, dont le produit sera redistribué aux universités. Les plans de réforme du système universitaire vont dans la bonne direction et il faut les mener à bien. L'instauration de frais de scolarité est une bonne mesure, mais accroître les dotations financières des universités ne suffit pas pour améliorer les performances. Il faudrait que la réforme s'attache rapidement à créer plus de concurrence entre les universités et à établir un lien entre les résultats qu'elles obtiennent et leur financement. Le système dual d'apprentissage en Autriche est parvenu jusqu'à présent à fournir des compétences appliquées, contribuant ainsi à maintenir le chômage des jeunes à un niveau relativement faible. On s'est efforcé ces dernières années d'adapter les programmes d'apprentissage à l'évolution de la demande. Il convient de poursuivre cette politique. Il faudrait laisser les marchés ajuster les barèmes de salaires de façon que l'offre et la demande de formation s'équilibrent entre les diverses professions.

La nouvelle réglementation de la concurrence qui est envisagée devrait se traduire par une application plus efficace

Le dispositif réglementaire actuel pour les questions générales de concurrence – en particulier les fusions et les ententes – s'appuie sur l'existence d'un Tribunal des ententes, qui ne peut guère agir de sa propre initiative, mais intervient sur recommandation des partenaires sociaux, l'État étant représenté devant ce tribunal par le ministre de l'Économie et du Travail. Le gouvernement a soumis un projet de loi visant à créer une autorité indépendante de la concu-

rence, ce qui marquerait un grand pas en avant sur la voie d'une application efficace des règles de la concurrence. Dans un souci d'efficacité, il faudrait rationaliser le dispositif institutionnel. Les entreprises ne respectant pas la loi devraient être passibles d'amendes suffisamment lourdes pour les dissuader d'agir de façon anticoncurrentielle (notamment en concluant des ententes). Il faudrait envisager un programme de clémence, grâce auquel la première entreprise divulguant l'existence d'une entente et coopérant pleinement aux poursuites serait sanctionnée moins lourdement. Il faut également s'assurer que les effectifs sont suffisants pour que les enquêtes puissent être efficacement menées à bien, en augmentant rapidement les personnels si nécessaire.

La réforme de la réglementation dans les activités de réseau progresse, mais il reste plusieurs points à régler

On constate une série d'évolutions positives dans les activités de réseau et on s'est efforcé d'ouvrir certains marchés à la concurrence. Néanmoins, la structure actuelle des marchés montre qu'il reste encore beaucoup à faire pour bien ancrer la concurrence dans les activités de réseau. Comme dans presque tous les pays de l'OCDE, la réforme de la réglementation dans les télécommunications s'est traduite par une baisse sensible des prix et un élargissement de la gamme des services. L'ouverture partielle des marchés a également fait baisser les prix dans le secteur de l'électricité. L'ouverture complète du marché de l'électricité est prévue pour l'automne 2001 et celle du marché du gaz pour 2002, dates bien antérieures au délai fixé dans les directives de l'Union européenne, mais il faut que cette ouverture s'appuie sur de nouvelles réformes. La réforme de la réglementation dans le secteur postal n'est en revanche pas très avancée et on n'a guère progressé pour l'introduction de la concurrence dans les chemins de fer. Une action dans ces domaines est de nature à améliorer nettement la situation des consommateurs et contribuerait à une accélération des gains de productivité dans l'économie. Les principaux points qui restent à régler sont les suivants :

- Dans les *télécommunications*, il faudrait élargir le cadre réglementaire de façon à permettre au régulateur de prendre de sa propre initiative des mesures proactives adaptées à l'évolution rapide des structures des marchés. Pour intensifier la concurrence dans la téléphonie mobile, il faudrait imposer la portabilité du numéro.

- Les marchés de l'électricité et du gaz étant dominés par des entreprises verticalement intégrées, dans les faits l'accès aux réseaux n'est pas totalement non discriminatoire. C'est pourquoi, pour intensifier la concurrence, il faut totalement découpler les réseaux de distribution et de production. Au minimum, il convient de procéder à une séparation juridique entre les réseaux de distribution et les producteurs. Cette action serait renforcée si l'on privatisait les entreprises.
- Dans le secteur postal, la Poste autrichienne a l'exclusivité pour la distribution du courrier d'un poids égal ou inférieur à 350 grammes. Il faudrait limiter ce droit de monopole et, de préférence, y mettre fin. Il serait souhaitable de transférer les compétences réglementaires du ministère des Transports, de l'Innovation et de la Technologie, à un régulateur indépendant doté de solides prérogatives.
- Dans le secteur des chemins de fer, il faudrait favoriser l'entrée de fournisseurs privés de services de transport. Il faut en particulier que le réseau soit indépendant du fournisseur de services de transport.

Des questions essentielles de réglementation se posent également ailleurs que dans les activités de réseau. Il faudrait encore libéraliser la réglementation des heures d'ouverture des magasins. Il faudrait aussi uniformiser les règles de passation des marchés publics entre les différents niveaux d'administration, en s'appuyant sur l'appel à la concurrence. Il faudrait enfin élargir les privatisations aux banques qui sont encore à capitaux publics, à tous les niveaux d'administration.

Les normes environnementales sont strictes en Autriche, mais il faut améliorer le cadre de l'action des pouvoirs publics

Les normes environnementales sont strictes en Autriche, ce dont témoignent des réglementations environnementales élaborées, la prise en compte des préoccupations environnementales dans la planification des grands projets d'infrastructure et les ambitieux engagements internationaux du pays. Un très large consensus politique préside à la définition des objectifs environnementaux et d'amples ressources financières sont consacrées à leur réalisation. Il manque toutefois un cadre bien établi pour la prise en

compte des préoccupations environnementales dans la planification des politiques à vocation générale. Il n'y a guère en particulier d'évaluations *ex ante* et *ex post* des coûts économiques implicites et des effets bénéfiques potentiels sur l'environnement. Surtout, cela veut dire que les mesures visant des objectifs similaires ne sont pas correctement articulées de façon à obtenir un degré élevé d'efficacité globale. Il faudrait donc mettre en place un cadre cohérent d'analyse coûts-avantages pour l'ensemble des mesures.

Un objectif ambitieux pour le protocole de Kyoto joue un rôle phare dans la politique de l'Autriche face au changement climatique

La forte réduction prévue des émissions de gaz à effet de serre illustre bien les objectifs environnementaux ambitieux de l'Autriche. On pourrait toutefois améliorer le dosage des mesures. On met beaucoup l'accent sur les réglementations de type autoritaire, alors qu'on n'associe pas étroitement les instruments économiques aux objectifs environnementaux : les taxes sur l'énergie n'incitent guère à un comportement économique plus écologique et certaines subventions sont accordées sans évaluation approfondie. Il faudrait en particulier rendre plus efficace la réglementation actuelle concernant le rendement des moteurs et des installations de chauffage en instaurant une taxe sur le CO₂ ou un dispositif de permis négociables. La réduction des émissions serait ainsi dans l'intérêt de chacun en rendant moins nécessaires des contrôles techniques coûteux. La taxe sur le CO₂ permettrait de mieux axer la structure des taxes énergétiques sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il faudrait mettre fin aux avantages qui ne sont pas écologiquement justifiés, comme la taxation préférentielle du gazole. Une taxe sur le CO₂ rendrait également moins nécessaires certaines subventions à vocation environnementale en faveur des sources d'énergie renouvelables, de l'isolation thermique du parc actuel de logements, des installations de chauffage central et des transports publics. Pour les aspects sociaux, on pourrait accorder des transferts sous conditions de ressources. De plus, on pourrait remédier à la crainte d'un impact négatif sur la compétitivité internationale de l'Autriche en mettant en place un régime de droits acquis favorisant toutefois les nouveaux investissements.

Il faudrait remplacer le système d'écopoints par une tarification de l'usage des routes qui incite à éviter un trafic nuisible à l'environnement

Les émissions de NO_x liées au trafic de transit des camions ont pu être réduites grâce à un système d'écopoints, négocié parallèlement à l'adhésion de l'Autriche à l'UE, qui consiste en l'attribution de points qui sont fonction des émissions de NO_x. Mais il est peu probable que l'accord sur le trafic de transit puisse être prorogé indéfiniment. De plus, le dispositif actuel n'incite pas suffisamment à équiper les camions de technologies non polluantes. Il faut donc, pour la réglementation du trafic de transit, s'appuyer sur une augmentation du coût marginal du transit nuisible pour l'environnement pour remplacer le système actuel d'écopoints ; à cet effet on pourrait adopter une tarification de l'usage des routes qui tienne compte du coût environnemental des transports dans les régions sensibles. Il faudrait modifier en conséquence la réglementation de l'UE, à la lumière du libre blanc que l'UE vient de rendre public.

L'adoption d'un système de tarification couvrant intégralement les coûts parallèlement à la suppression progressive des subventions d'équipement permettrait de réaliser des investissements pour les services d'eau

Les problèmes touchant l'eau étant jugés très importants par la population autrichienne, le gouvernement fait en sorte que des investissements suffisants soient réalisés au niveau des infrastructures pour préserver la qualité de l'eau. Cet objectif pourrait être mieux atteint si l'on supprimait progressivement les subventions d'équipement pour le traitement de l'eau tout en avançant parallèlement vers un système de tarification couvrant intégralement les coûts, ce qui accroîtrait l'efficacité des infrastructures et améliorerait l'affectation des ressources. Ceci irait totalement dans le sens des mesures envisagées et déjà mises en œuvre inscrites dans le programme du gouvernement autrichien. En outre, il faudrait fixer les redevances de collecte et de traitement des eaux usées de façon à prendre en compte le coût des rejets en surface et dans les sols. C'est ainsi qu'on parviendra à une élimination plus efficace des déchets.

Il faudrait soumettre à une analyse coûts-avantages les services environnementaux fournis par l'agriculture

Dans l'agriculture, de nombreuses actions ont été menées en faveur de pratiques plus écologiques. On pourrait toutefois améliorer l'allocation des ressources en modifiant le régime d'aide ; au lieu d'être axé sur la méthode de production, il pourrait viser des résultats environnementaux précis grâce à une analyse coûts-avantages. A cet effet, un partage des coûts avec le tourisme serait bénéfique, puisque ce secteur bénéficie de l'entretien et de la valorisation

du paysage par les agriculteurs. L'offre actuellement excédentaire pour certains produits de l'agriculture organique montre qu'il faudrait faire jouer davantage les mécanismes du marché et centrer les mesures administratives sur les conditions cadres.

Résumé

La croissance économique en Autriche s'affaiblit actuellement et subira les répercussions négatives du choc mondial résultant des attaques terroristes du 11 septembre contre les États-Unis. Toutefois, la croissance devrait reprendre à partir du deuxième semestre de l'an prochain, sous l'effet de l'amélioration attendue du commerce mondial et à la faveur de conditions monétaires qui ne freineront pas l'expansion du PIB. Il reste toutefois de nombreux défis à relever si l'Autriche veut accroître son potentiel de croissance et pleinement bénéficier de l'intégration européenne. Les réformes structurelles de grande ampleur annoncées par le gouvernement ont pour but d'assurer la viabilité du système de retraite, de rendre plus efficient le secteur public, de cibler davantage les prestations sociales, d'améliorer les incitations sur le marché du travail, d'ouvrir les activités de réseau à la concurrence et d'obtenir un système éducatif plus performant. La plupart de ces initiatives vont dans la bonne direction et devraient accélérer le rythme de réforme structurelle si elles sont pleinement mises en œuvre. Plusieurs mesures en ce sens sont déjà en vigueur ou en voie d'application. Dans certains cas, cependant, les mesures en vigueur ne paraissent pas cependant devoir améliorer les incitations économiques ou favoriser l'assainissement budgétaire. Il est particulièrement malencontreux à cet égard que le gouvernement élargisse un régime d'allocations familiales déjà généreux, de nature à avoir un effet négatif sur l'offre de travail des parents. Une réforme plus fondamentale s'impose pour les retraites, il faut dans le secteur de l'emploi des services de placement plus efficaces et les réformes universitaires restent à mettre en œuvre. Bien que d'importants progrès aient été faits concernant la législation de la concurrence, de nouvelles réformes sont nécessaires pour étayer l'ouverture des marchés. Pour éliminer durablement le déficit des administrations publiques, il faut rapidement remplacer les mesures ponctuelles budgétisées par des mesures structurelles

dégageant des économies durables. Il faudrait pour cela recenser les postes pour lesquels les dépenses pourraient être réduites. En outre, pour sélectionner plus efficacement les projets, il faut un dispositif efficace d'évaluation des coûts *ex ante* et *ex post*. Il conviendrait de recenser les doubles emplois dans les administrations du secteur public et d'y mettre fin. Il faudrait aussi choisir les services dont la fourniture doit être laissée au secteur privé. La suppression du déficit des administrations publiques doit rester l'objectif primordial pour l'assainissement à court terme, mais un excédent des administrations publiques à moyen terme permettrait de mieux faire face aux pressions budgétaires découlant du vieillissement de la population. Dans le domaine de la croissance écologiquement durable, l'Autriche part d'une situation de performances environnementales relativement bonnes et a l'ambition d'améliorer encore ces résultats. Toutefois, on s'appuie trop sur les mesures de type réglementaire, alors que les instruments économiques – sous la forme de subventions et d'impôts – ne sont pas suffisamment liés aux objectifs environnementaux, ce qui alourdit les coûts et aggrave les distorsions. Si l'on veut améliorer nettement les performances environnementales, il faudrait donc utiliser davantage les instruments économiques en instaurant une taxe sur le CO₂. De plus, l'Autriche a besoin d'une approche intégrée se fondant systématiquement sur l'analyse coûts-avantages et l'évaluation *ex post* des programmes pour formuler sa politique de l'environnement et alléger la charge économique que représente la réalisation des objectifs environnementaux. Des progrès dans tous ces domaines sont essentiels pour faciliter les indispensables mutations institutionnelles qui permettront à l'Autriche d'améliorer encore son niveau de vie, d'assurer sa cohésion sociale et de préserver l'attrait de son environnement.

I. L'Autriche en phase avec le cycle économique international

Vue d'ensemble

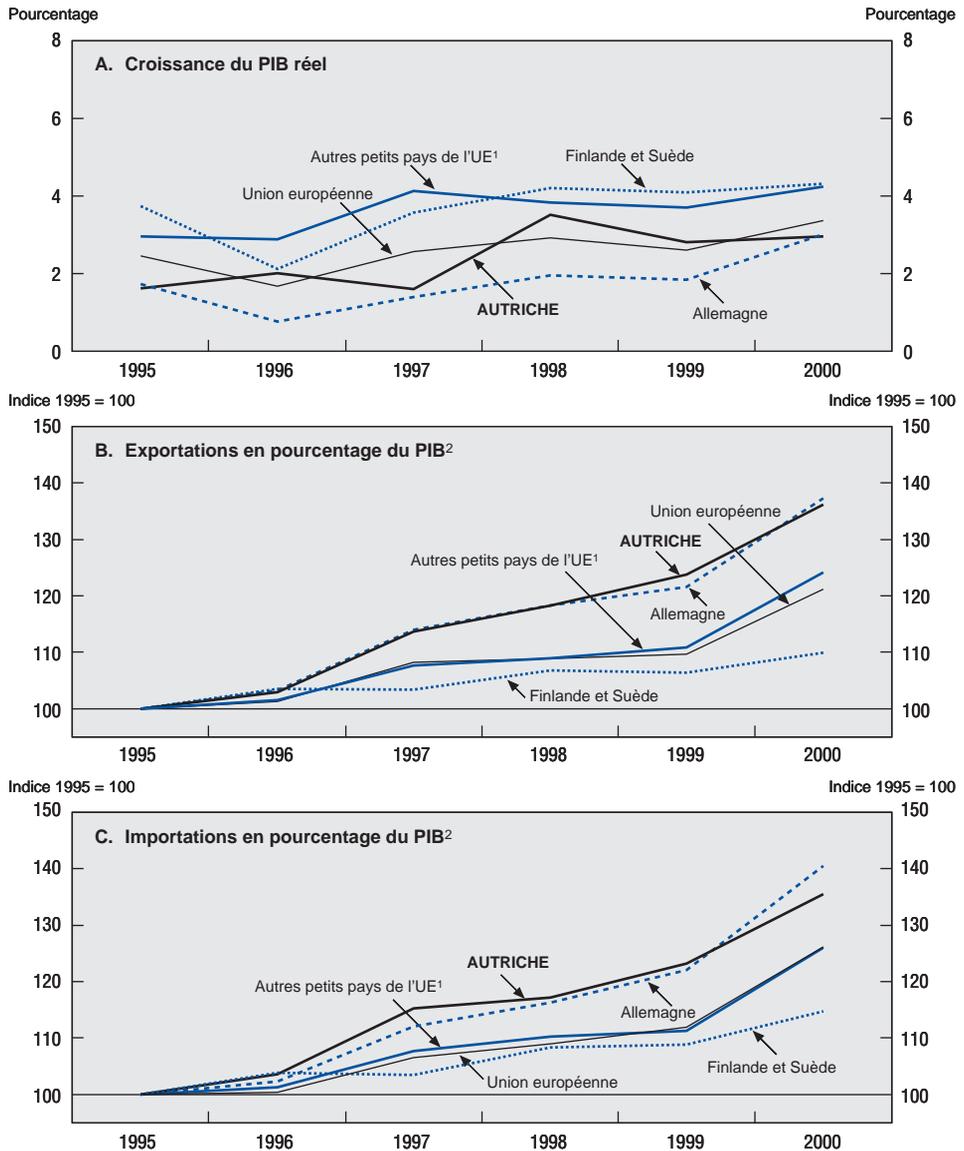
L'activité économique s'est redressée en 1999 car la consommation privée s'est intensifiée sous l'effet d'un ensemble de mesures en faveur des ménages qui ont été mises en œuvre progressivement au cours de l'année, et les exportations se sont accélérées dans le sillage d'une vigoureuse expansion du commerce mondial. La croissance économique s'est encore renforcée en 2000, s'élevant à 3 pour cent sur l'ensemble de l'année, et élargissant l'écart de production positif qui s'était formé auparavant. Cependant, le rythme de l'expansion s'est ralenti au second semestre par suite d'une décélération du commerce extérieur après le brutal ralentissement de l'activité économique aux États-Unis. De plus, la progression de la consommation privée s'est affaiblie au cours de l'année en raison d'une intensification de l'inflation des prix à la consommation – due en partie à une hausse des prix du pétrole et des autres produits importés, mais aussi à des mesures budgétaires destinées à accroître les recettes – ce qui a réduit la croissance du revenu réel. L'expansion des importations s'est un peu calmée mais elle est restée assez marquée et le déficit de la balance courante s'est stabilisé à des niveaux relativement élevés. Ainsi, à la fin de 2000, le taux de croissance économique était inférieur au taux potentiel estimé par le Secrétariat. Il s'est ralenti beaucoup plus fortement au premier semestre 2001. Malgré la décélération de l'activité économique, le chômage – déjà inférieur à celui de la plupart des autres pays de l'UE – est tombé au début de 2001 à son niveau le plus bas depuis dix ans, avant de remonter lentement. La hausse des prix à la consommation s'est modérée depuis le printemps 2001 avec la baisse des prix du pétrole.

Au premier semestre 2001, les indicateurs économiques obtenus depuis le milieu de 2001 dénotent une nouvelle dégradation de l'activité. La confiance des entreprises comme celle des consommateurs se sont encore érodées, et ces tendances sont amplifiées par les répercussions négatives, sur le plan intérieur et à l'étranger, des attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis. On s'attend néanmoins à ce que la consommation privée demeure la principale source de la croissance durant le reste de 2001. La consommation publique est

actuellement freinée par un programme d'assainissement budgétaire visant à éponger le déficit des administrations publiques d'ici à 2002 et l'investissement est bridés par le ralentissement de la croissance de la demande étrangère et intérieure par le faible taux d'utilisation des capacités. L'activité devrait rester faible jusque bien avant dans le premier semestre 2002, lorsque le secteur extérieur profitera sans doute de la reprise attendue des échanges mondiaux, ce qui se traduira en définitive par une hausse des revenus et, partant, une demande intérieure privée plus vigoureuse¹. L'inflation des prix à la consommation semble devoir se ralentir encore avec la diminution des prix du pétrole et en raison de la disparition des effets de l'alourdissement de la fiscalité indirecte de l'an dernier.

Depuis 1995, le commerce extérieur autrichien a bénéficié d'une plus forte expansion des marchés d'exportation de marchandises, qui s'est établie à 9 pour cent contre moins de 6 pour cent au cours de la décennie précédente². De même, la croissance du commerce extérieur de l'Autriche en pourcentage du PIB a été supérieure à la moyenne européenne. Cela s'explique par l'entrée de l'Autriche dans l'UE ainsi que par son intégration en cours avec ses voisins de l'Est. En outre, les exportateurs autrichiens sont parvenus à accroître leurs parts de marché à l'exportation dans la seconde moitié des années 90. Cependant, si l'activité économique de l'Autriche s'est redressée à la fin des années 90, son taux de croissance a été inférieur à celui enregistré dans les autres pays européens, en particulier ceux qui sont entrés dans l'UE en 1995 (graphique 1). De fait, des déficits de balance courante importants et persistants depuis 1995 révèlent un effet asymétrique du renforcement de l'intégration économique internationale (graphique 2, partie D). Si les fournisseurs étrangers ont apparemment tiré profit d'un accès plus facile au marché autrichien, il n'y a pas eu en contrepartie d'augmentation comparable des exportations autrichiennes. Il importe donc de poursuivre l'effort en vue d'améliorer la flexibilité des marchés des produits et du travail pour accroître la compétitivité des producteurs autrichiens sur le marché national et les marchés extérieurs, afin de permettre à l'Autriche de bénéficier pleinement des effets de l'intégration internationale sur la croissance économique. Le lancement des réformes des marchés de produits dans les autres pays européens remonte au moins au début du programme de marché interne de l'UE, alors que les réformes du même type en Autriche n'ont commencé sérieusement qu'avec l'accession à l'UE. Le processus de réforme en cours favorise l'intensification de la concurrence et, finalement, de l'expansion économique, mais, du fait de la nouveauté du programme de déréglementation, les avantages des réformes ne se sont pas encore matérialisés. Ainsi, les marchés de produits et le marché du travail prépareront l'Autriche à relever de futurs défis internationaux et à saisir de nouvelles possibilités, avec l'adoption d'une politique allant délibérément de l'avant dans le cadre du programme en cours de réforme de la réglementation.

Graphique 1. Croissance du PIB réel et parts des exportations et des importations dans le PIB

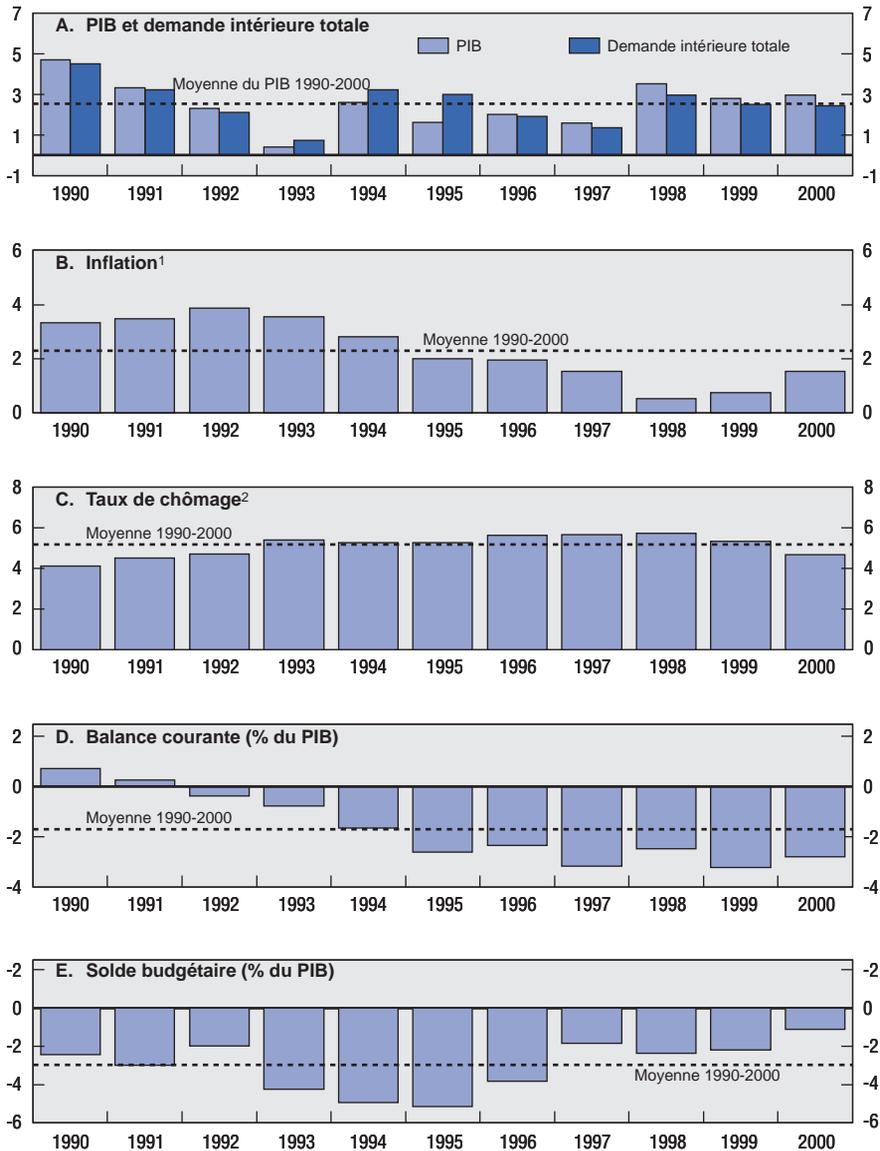


1. Pays de l'UE sauf Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, France, Italie, Royaume-Uni et Suède.

2. Dans l'optique de la balance des paiements; exportations et importations de biens et de services.

Source : Institut autrichien d'analyse économique (WIFO) et OCDE, *Principaux indicateurs économiques et Comptes nationaux*.

Graphique 2. **Résultats macroéconomiques**
En pourcentage



1. Indice implicite des prix de la consommation privée.

2. Chômage recensé en pourcentage de la population active totale, à l'inclusion des travailleurs indépendants.

Source : OCDE.

L'activité économique s'est ralentie en 2000

Du fait du repli des exportations, la croissance est devenue tributaire de la demande intérieure

Au début de 2000, le taux de croissance économique était nettement supérieur au taux potentiel estimé par le Secrétariat, la consommation privée étant dopée par une réforme fiscale non financée destinée à améliorer le revenu disponible, et les exportations bénéficiant de la vigoureuse expansion continue du commerce mondial (graphique 2). Cependant, le rythme de l'activité a faibli en 2000 et au premier semestre 2001, ramenant la croissance du PIB au-dessous du potentiel. Tandis que le revenu nominal des ménages a été dopé par une hausse plus vigoureuse des salaires et des revenus de l'entreprise et par une réduction des impôts sur le revenu, la consommation privée s'est ralentie avec l'accélération de la hausse des prix à la consommation. Celle-ci a résulté du fort renchérissement du pétrole et des autres produits importés et de l'alourdissement de la fiscalité indirecte au milieu de 2000. Les exportations ont conservé pour l'essentiel leur dynamisme au premier semestre 2000 avant de se ralentir au second semestre et au début de 2001 sous l'effet de la décélération du commerce mondial (tableau 1). L'investissement global a continué de croître avec l'activité économique, une progression un peu plus marquée de l'investissement en machines et outillage ayant été compensée par un ralentissement de l'investissement dans le secteur de la construction, dû à une décélération de la construction de logements et d'autres bâtiments. En 2001 la faiblesse de l'activité économique a été accentuée par les effets négatifs sur la confiance résultant des attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis.

La croissance s'est ralentie du fait du repli des exportations

La vigoureuse expansion des exportations au premier semestre 2000 se plaçait dans le contexte d'une amélioration de la compétitivité extérieure et d'une forte accélération de la croissance des marchés d'exportation, qui, sur l'ensemble de l'année 2000, a représenté près du double de celle de l'année précédente. Cependant, au second semestre, la progression des exportations s'est essouffée par suite du ralentissement brutal de l'activité aux États-Unis, ce qui, conjugué à une augmentation des prix de l'énergie, a affaibli le cycle de l'activité en Europe, produisant des effets défavorables sur la demande de produits autrichiens. Au premier semestre 2001, le taux de croissance des exportations a été inférieur de moitié à celui de l'année précédente. Les commandes étrangères ont marqué leur point culminant à la fin de 2000 avant de retomber au premier semestre 2001, suivant à peu près l'évolution des exportations de marchandises (graphique 3). La croissance des exportations a été répartie de façon assez égale entre les principaux partenaires commerciaux de l'Autriche, avec une accélération

Tableau I. **Demande et production**
 Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente, prix constants de 1995

	1984-94 moyenne	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001SI en glissement annuel
Consommation privée	2.8	2.6	3.2	1.7	2.8	2.7	2.5	1.4
Consommation publique	2.2	1.3	1.2	-1.5	2.8	2.2	0.9	-1.1
Formation brute de capital fixe	4.1	1.3	2.2	2.0	3.4	1.5	5.1	0.5
Construction	4.2	0.5	0.3	-1.0	1.3	-0.7	0.3	-1.3
Machines et outillage	4.0	2.4	5.1	6.5	6.4	4.3	11.1	2.3
Variation des stocks ¹	0.0	0.6	-0.6	0.5	-0.2	0.5	-0.3	0.2
Demande intérieure totale	2.8	2.6	1.9	1.6	2.7	2.8	2.5	0.9
Exportations de biens et services	4.6	3.0	5.2	12.4	7.9	8.7	12.2	7.7
<i>dont</i> : Biens ²	4.9	12.0	4.5	16.3	8.2	7.9	13.5	6.6
Importations de biens et services	4.8	5.6	4.9	12.0	5.9	8.8	11.1	6.3
<i>dont</i> : Biens ²	5.1	6.1	4.4	9.8	7.6	7.2	10.8	8.3
Balance courante ¹	-0.1	-0.9	0.1	0.0	0.8	0.0	0.5	0.8
Produit intérieur brut	2.7	1.6	2.0	1.6	3.5	2.8	3.0	1.7
<i>Pour mémoire :</i>								
Indice implicite des prix du PIB	2.9	2.5	1.3	0.9	0.5	0.7	1.2	2.1
Indice implicite des prix de la consommation privée	2.7	2.0	1.9	1.5	0.5	0.7	1.5	2.3
Taux de chômage								
Recensé ³	4.3	5.3	5.6	5.7	5.7	5.3	4.7	4.7
Taux standardisé (définition Eurostat)	..	3.9	4.4	4.4	4.5	4.0	3.7	3.7

1. Contribution à la variation du PIB (en pourcentage du PIB réel de la période précédente).

2. Moyenne 1988-94 au lieu de 1984-94.

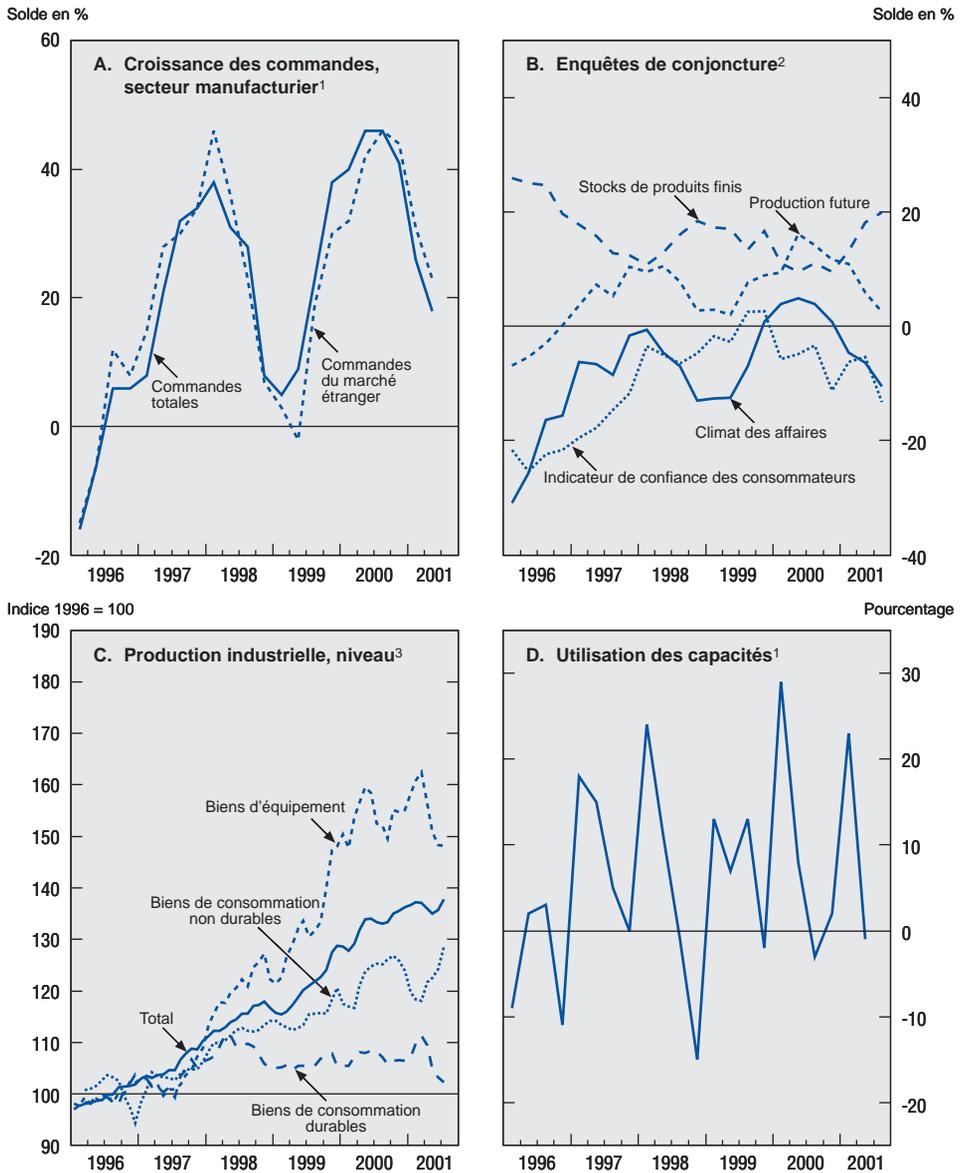
3. En pourcentage de la population active totale, travailleurs indépendants compris.

Source : OCDE.

sensible des exportations à destination des pays d'Europe orientale après le ralentissement enregistré l'année précédente dans le sillage de la crise russe. De même, au premier semestre 2001, il y a eu un ralentissement des exportations à destination de la plupart des principaux marchés (tableau 2).

La compétitivité s'est améliorée du fait que l'euro a perdu plus d'un quart de sa valeur par rapport au dollar EU entre début 1999 et fin 2000, même si cette tendance ne s'est pas maintenue en 2001. Cependant, le taux de change effectif réel s'est déprécié dans une moindre mesure au cours de la même période, en raison de la part relativement peu importante des échanges avec les États-Unis et d'une évolution à peu près analogue de l'inflation au plan international. La

Graphique 3. Indicateurs du secteur des entreprises



1. Solde réponses positives/négatives. *Industrievereinigung*.

2. Chiffres désaisonnalisés. Solde des réponses positives/négatives.

3. Moyenne mobile sur 3 mois.

Source : Institut autrichien d'analyse économique (WIFO) et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

Tableau 2. Ventilation géographique des exportations autrichiennes

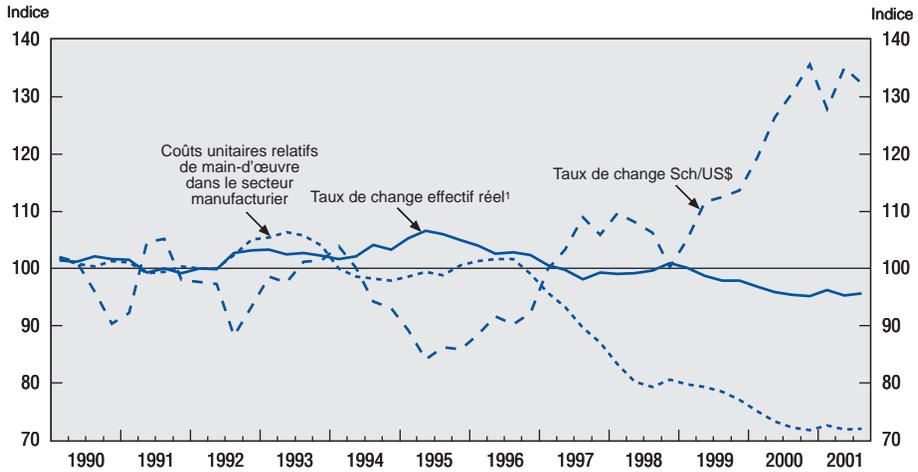
	1996	1997	1998	1999	2000	2001 SI
En milliards d'euros ¹						
Total	44.5	51.9	56.4	60.1	69.4	72.0
dont : Europe	35.9	41.4	45.8	48.6	55.3	57.9
dont : Union européenne	28.5	32.2	36.0	37.8	42.5	45.1
dont :						
Allemagne	16.6	18.2	20.3	21.0	23.2	24.3
France	1.9	2.1	2.5	2.7	3.1	3.3
Royaume-Uni	1.6	2.2	2.4	2.6	3.0	3.2
Suisse	2.2	2.5	2.8	3.6	4.4	4.5
Pays d'Europe orientale ²	6.1	7.9	8.3	8.6	10.2	10.3
ALENA	1.8	2.4	2.8	3.3	4.1	4.2
Japon	0.7	0.7	0.5	0.7	0.9	0.9
Extrême-Orient	1.5	1.6	1.4	1.7	2.1	2.1
Pourcentages de variation						En glissement annuel
Total	5.4	16.7	8.6	6.6	15.5	6.2
dont : Europe	4.4	15.3	10.8	6.1	13.6	5.4
dont : Union européenne	2.7	13.0	11.8	4.8	12.4	6.7
dont :						
Allemagne	2.9	9.5	11.2	3.7	10.3	6.3
France	1.6	12.6	18.1	5.4	15.0	10.9
Royaume-Uni	12.9	36.7	9.9	11.6	14.9	5.1
Suisse	-3.8	14.8	11.4	27.9	22.8	-4.4
Pays d'Europe orientale ²	12.7	29.4	4.2	3.9	18.9	6.6
ALENA	15.7	31.0	18.4	16.6	26.9	9.6
Japon	24.2	-5.0	-19.7	38.9	24.9	9.8
Extrême-Orient	2.7	6.3	-10.0	18.9	28.2	14.1
Part en pourcentage du total						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
dont : Europe	80.7	79.7	81.3	80.9	79.6	80.4
dont : Union européenne	64.2	62.1	63.9	62.8	61.1	62.6
dont :						
Allemagne	37.4	35.1	35.9	35.0	33.4	33.7
France	4.3	4.1	4.5	4.4	4.4	4.6
Royaume-Uni	3.5	4.1	4.2	4.4	4.4	4.4
Suisse	4.9	4.9	5.0	6.0	6.4	6.2
Pays d'Europe orientale ²	13.8	15.3	14.7	14.3	14.7	14.3
ALENA	4.1	4.6	5.0	5.4	6.0	5.8
Japon	1.5	1.3	0.9	1.2	1.3	1.2
Extrême-Orient	3.3	3.0	2.5	2.8	3.1	2.8

1. 1 € = 13.7603 Sch.

2. Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Ukraine, République tchèque, Hongrie et Pologne.

Source : OCDE, Statistiques du commerce extérieur, Série A.

Graphique 4. **Indicateurs de la compétitivité**
Indice 1991 = 100



1. Corrigé par l'IPC.
Source : OCDE.

Tableau 3. **Balance des opérations courantes**
En milliards d'euros¹

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 S1²
Biens et services	-2.1	-2.9	-1.2	-1.7	-1.9	-1.6
Biens, net	-5.6	-3.8	-3.3	-3.4	-3.0	-2.8
Exportations	44.6	52.0	56.4	60.5	70.2	73.2
Importations	50.2	55.8	59.7	63.9	73.2	76.0
Services, net	3.5	0.9	2.1	1.6	1.0	1.2
Exportations	23.1	24.6	26.5	29.4	32.8	31.9
Importations	19.6	23.7	24.4	27.7	31.8	30.7
Revenu de l'investissement, net	-0.7	-1.3	-1.8	-2.7	-2.4	-3.2
Transferts, net	-1.4	-1.5	-1.7	-1.9	-1.3	-1.3
Publics	-1.1	-1.4	-1.3	-1.4	-1.1	-1.0
Autres transferts	-0.2	-0.1	-0.4	-0.5	-0.2	-0.2
Balance des opérations courantes	-4.2	-5.8	-4.7	-6.3	-5.7	-6.0
En pourcentage du PIB	-2.3	-3.2	-2.5	-3.2	-2.8	-2.8

1. 1 € = 13.7603 Sch.

2. Données désaisonnalisées et annualisées.

Source : Oesterreichische Nationalbank (OeBN) et OCDE.

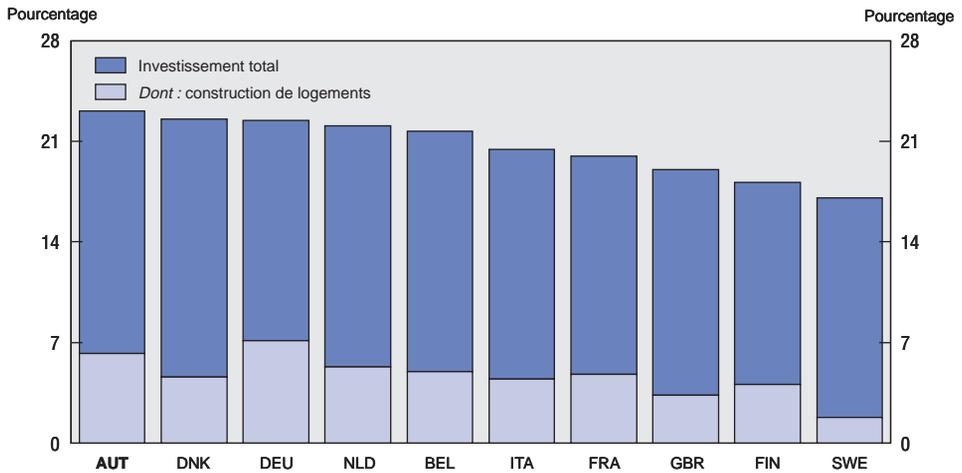
productivité s'est accrue plus vite que les salaires en 2000, contribuant à une baisse des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier (graphique 4). Les termes de l'échange se sont dégradés en 2000, du fait que la hausse des prix à l'importation a représenté le double de celle des prix à l'exportation, et la détérioration s'est poursuivie au premier semestre 2001. Ce facteur, conjugué à une décélération des importations moins marquée que celle des exportations, a entraîné une dégradation de la balance commerciale, et la balance du tourisme s'est également détériorée (en raison de fortes importations de services touristiques). Ces évolutions ont toutefois été compensées par une amélioration des soldes des transferts et des revenus, si bien que le déficit des opérations courantes est tombé à moins de 3 pour cent du PIB (tableau 3).

La consommation privée a stabilisé la croissance en 2000

La consommation privée a progressé de 2¾ pour cent en 2000, mais elle s'est ralentie au cours de l'année du fait que l'intensification de l'inflation des prix à la consommation a limité la progression du revenu réel. Le revenu disponible nominal des ménages a été soutenu par une vigoureuse expansion de l'emploi et une progression des salaires ainsi que par des hausses plus rapides des revenus non salariaux et des réductions d'impôts sur le revenu. La confiance des consommateurs a commencé de s'affaiblir au début de 2000 avec le renforcement de l'inflation des prix à la consommation. Elle ne s'est rétablie qu'au début de 2001 dans le sillage de la baisse des prix du pétrole et de la détente des taux d'intérêt à long terme, ce qui a permis une certaine stabilisation de la croissance de la consommation privée, à un taux annuel de 1½ pour cent au premier semestre. La perspective d'un nouveau relèvement des prestations pour enfants à charge y a peut-être été pour quelque chose. Toutefois, depuis le milieu de 2001 la confiance des consommateurs s'est effritée. D'autres indicateurs de la consommation tels que les achats de voitures et les ventes au détail, de même que l'alourdissement de l'impôt sur le revenu, dénotaient aussi une dégradation des conditions de la consommation privée. Dans le passé, les ménages ajustaient leur taux d'épargne en période de variation temporaire des revenus afin de lisser les dépenses. Tandis que cela devrait soutenir la consommation privée durant le reste de l'année 2001, cet effet sera probablement neutralisé par les répercussions négatives des attentats terroristes sur la confiance.

L'investissement total, normalement assez sensible au cycle de l'activité, a progressé au même rythme que l'économie en 2000. Cette évolution reflète une croissance relativement plus marquée des investissements en machines et outillage, en particulier au premier semestre. Cependant, l'expansion de l'investissement en machines et outillage s'est ralentie au second semestre 2000 et au premier semestre 2001 par suite de la dégradation des perspectives à l'exportation. Un autre facteur en cause en 2001 a été la suppression de la subvention à l'investissement (« *Investitionsfreibetrag* »). Les enquêtes de conjoncture ont révélé une dégrada-

Graphique 5. **L'investissement dans certains pays de l'OCDE¹**
En pourcentage du PIB



1. En 2000.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

tion sensible du climat des affaires, avec une contraction des carnets de commande et une baisse des anticipations de production. L'accroissement des stocks et la diminution du taux d'utilisation des capacités, conjugués aux effets négatifs des attentats terroristes sur la confiance, laissent prévoir une faiblesse continue du climat de l'investissement en machines et outillage (graphique 3). L'investissement dans le secteur de la construction a été atone tout au long de 2000 et au premier semestre 2001 en raison de la dégradation de l'état d'esprit des chefs d'entreprise et d'un manque de vigueur persistant de la demande de logements. Qui plus est, les enquêtes sur les intentions de construction semblent indiquer une nouvelle contraction de l'activité durant le reste de l'année 2001, notamment dans le secteur des services d'utilité publique³. La part importante de l'investissement dans la construction et une offre excédentaire de logements – par suite d'une forte activité dans les années 90 et d'une demande affaiblie du fait de l'évolution démographique, notamment une baisse prononcée de l'immigration – laissent prévoir une nouvelle réduction de l'activité dans ce secteur (graphique 5).

L'emploi a continué de se développer, quoique à un rythme plus lent

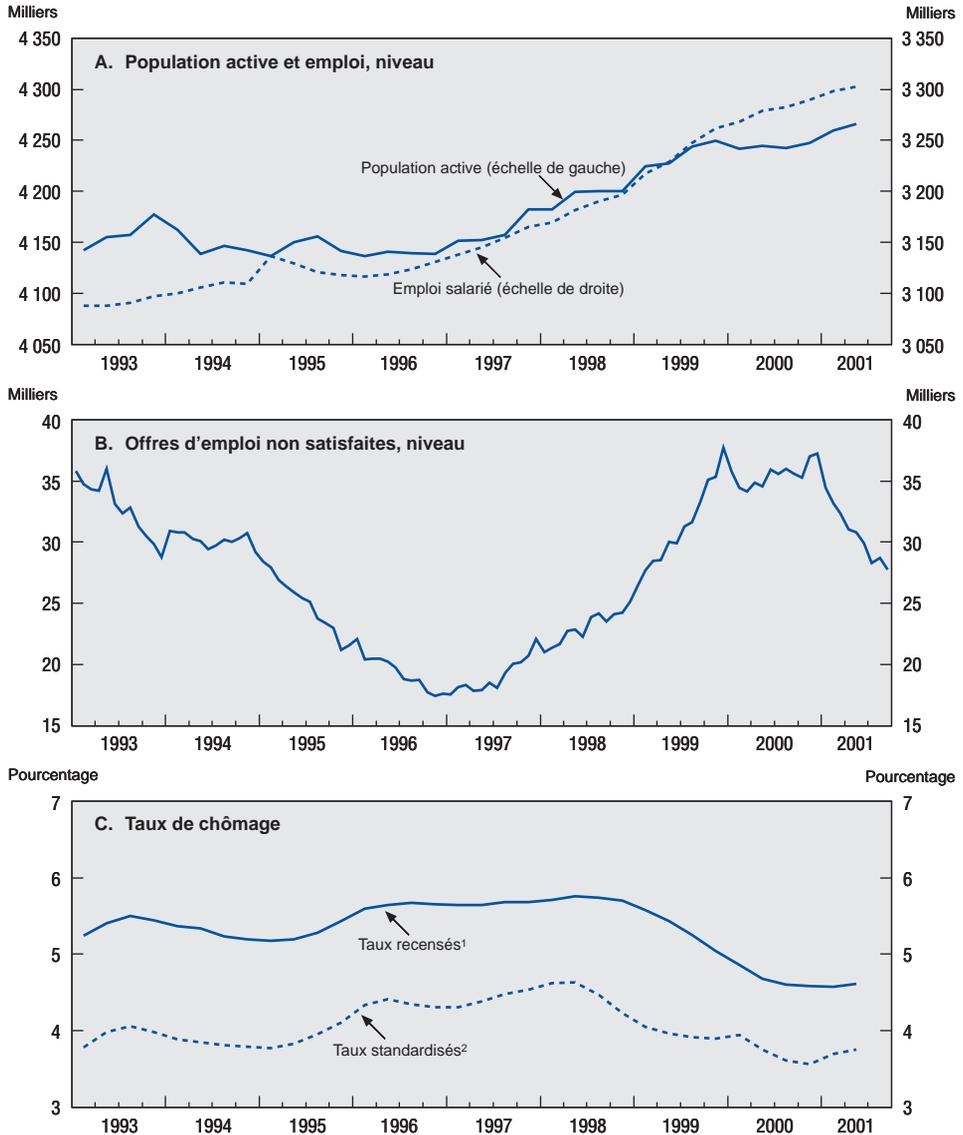
L'expansion globale de l'emploi est revenue d'un taux annuel de 1¼ pour cent au second semestre 1999 à ½ pour cent au second semestre 2000, et tandis

que le taux de croissance globale a été un peu plus élevé au premier semestre 2001, le rythme des créations d'emplois s'essouffait durant le semestre (graphique 6, partie A). L'emploi s'est accru essentiellement dans le secteur des services privés, une grande part des créations d'emplois consistant en postes à temps partiel. De fait, en 2000, la croissance de l'emploi en équivalents temps complet n'a représenté que les deux tiers des nouveaux emplois dénombrés⁴. Dans le secteur des services, les services liés aux entreprises ont réussi à maintenir leur rythme élevé de création d'emplois en 2000 et au début de 2001 – en raison notamment du recours continu à la sous-traitance de services fournis par le secteur de l'industrie et de l'intégration Est-Ouest en cours – mais la croissance de l'emploi s'est fortement ralentie au deuxième trimestre. La progression de l'emploi dans les autres secteurs de services était déjà beaucoup plus faible en 2000. Cette tendance reflète d'une part la relative vigueur de la consommation privée et d'autre part les effets négatifs sur l'emploi public du programme d'assainissement budgétaire. La contraction de l'emploi dans le secteur de la construction s'est poursuivie en 2000 et au premier semestre 2001, compte tenu du faible taux d'activité dans ce secteur. L'emploi dans le secteur manufacturier (chiffres désaisonnalisés) a commencé de croître au début de 2000 et sa progression s'est accélérée au cours de l'année. Cependant, avec la dégradation des perspectives d'évolution de la demande, en particulier sur les marchés extérieurs, le rythme des créations d'emploi dans ce secteur a baissé au premier semestre 2001. Les gains de productivité ont doublé en 2000 et sont restés importants au premier semestre 2001.

La population active continue d'augmenter, quoique plus lentement, car les effets négatifs du vieillissement sont largement compensés par un taux d'activité plus élevé (en particulier chez les femmes et les travailleurs migrants). La hausse du taux d'activité – relativement peu élevé – des femmes est liée principalement à l'augmentation des postes à temps partiel, qui sont occupés par des femmes entrant sur le marché du travail. La croissance de l'emploi ayant été plus rapide que celle de la population active, le taux de chômage a baissé de ½ point (en données désaisonnalisées) pour revenir à 4½ pour cent (comptes nationaux) entre la fin de 1999 et la fin de 2000 – niveau atteint pour la dernière fois il y a dix ans. Cependant, le ralentissement de la création d'emplois en 2001 a entraîné par la suite une légère hausse du taux de chômage. Les autres indicateurs obtenus après la mi-20001 dénotent un affaiblissement continu du marché du travail, avec une diminution du nombre d'emplois vacants et une nouvelle augmentation du taux désaisonné de chômage déclaré (graphique 6, partie B).

Le chômage a reculé pour la plupart des catégories de travailleurs en 2000, même si la dégradation générale du marché du travail au premier semestre 2001 a entraîné certains reculs. Le taux de chômage des femmes est redescendu à peu près au même niveau que celui des hommes, en raison d'une baisse plus marquée du chômage des femmes due à une demande d'emploi plus

Graphique 6. **Emploi, chômage et population active**
Données désaisonnalisées



1. Chômage déclaré en pourcentage de la population active totale, travailleurs indépendants compris.

2. Définition d'Eurostat.

Source : Institut autrichien d'analyse économique (WIFO) et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

forte dans les secteurs de services que dans les secteurs manufacturier et de la construction, où l'emploi masculin a toujours dominé. Le chômage de longue durée (plus de 12 mois) a diminué presque de moitié entre 1999 et 2000 et a continué de régresser durant les trois premiers trimestres de 2001, pour ne plus représenter que 6 pour cent du chômage déclaré en septembre 2001, contre 10½ pour cent l'année précédente. Cela peut s'expliquer en partie par un recours accru aux programmes actifs du marché du travail (PAMT), qui s'adressent principalement aux chômeurs de longue durée (voir au chapitre III). La reprise a aussi profité aux catégories difficiles à employer (principalement les handicapés), dont le taux de chômage a diminué sensiblement au printemps 2001. Le chômage des plus de 50 ans a aussi reculé, avant toutefois de repartir à la hausse. Le taux de chômage des jeunes, déjà peu élevé par rapport aux autres pays, est tombé à 5¼ pour cent au début de 2001, en partie pour des raisons démographiques. Toutefois, il a augmenté de ½ point au semestre suivant. Par ailleurs, le chômage parmi les étrangers est resté élevé ces deux dernières années.

Malgré le raffermissement du marché du travail en 2000, l'évolution des salaires est restée modérée, avec des majorations fixées dans les négociations collectives à 2.1 pour cent et des hausses à peine plus rapides de la rémunération moyenne par salarié, ce qui indique que, jusqu'à présent, les effets secondaires de l'accélération des prix à la consommation sur les salaires ont été en grande partie évités (tableau 4). La modération des accords salariaux de l'automne 1999

Tableau 4. **Salaires et prix**
Pourcentages de croissance annuelle

	1984-94 moyenne	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Productivité par salarié, ensemble de l'économie	1.7	1.6	2.6	1.1	2.7	1.4	2.1
Rémunération par salarié	4.7	3.5	1.1	0.6	2.8	2.0	2.2
Coûts unitaires de main-d'œuvre, ensemble de l'économie	3.3	2.5	-1.0	-0.1	0.4	0.9	0.5
Rémunération par salarié, secteur des entreprises	4.8	3.5	0.8	2.3	2.7	1.5	2.3
Coûts unitaires de main-d'œuvre, secteur des entreprises	2.8	1.1	-2.0	0.6	-0.2	-0.1	-0.5
Gains horaires, secteur manufacturier ¹	5.1	3.7	3.3	2.4	2.6	2.9	2.4
Coûts unitaires de main-d'œuvre, secteur manufacturier	2.2	-0.6	-0.8	-4.4	-1.7	-0.5	-6.0
Indice implicite des prix du PIB	3.1	2.5	1.3	0.9	0.5	0.7	1.2
Indice implicite des prix de la consommation privée	2.9	2.0	1.9	1.5	0.5	0.7	1.5

1. Industrie, y compris le secteur de la construction et le secteur de l'électricité.

Source : OCDE et Institut autrichien d'analyse économique (WIFO).

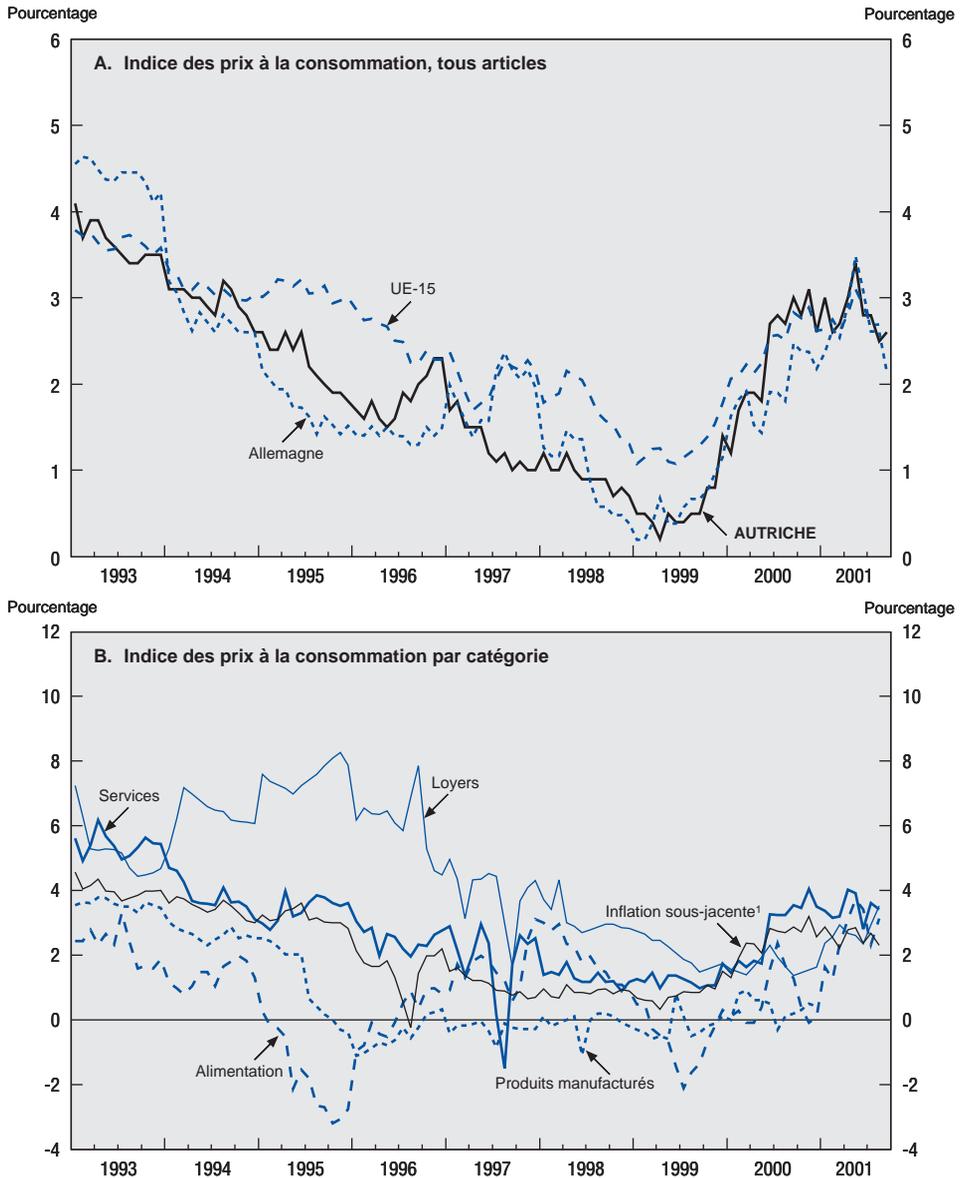
était prévisible en raison du niveau peu élevé de la hausse des prix à la consommation. L'inflation s'étant par la suite accélérée, la progression effective des salaires réels a été nulle ou légèrement négative en 2000. Les syndicats ayant accepté de faibles hausses de salaire en échange de meilleures perspectives d'emploi, les accords salariaux issus des négociations collectives pour 2001 n'ont abouti qu'à des augmentations un peu plus fortes des salaires (environ ½ point). La hausse des salaires négociés a plafonné aux environs de 2¾ pour cent après le milieu de 2001, et les premiers résultats des négociations salariales de cet automne ne laissent prévoir que des majorations à peine plus marquées pour 2002.

L'inflation s'est avivée, principalement sous l'effet d'une hausse des prix à l'importation, mais elle est en train de se modérer

L'inflation des prix à la consommation s'est intensifiée au début de 1999, sous les effets conjugués de l'appréciation du dollar des États-Unis et du renchérissement des prix du pétrole qui a entraîné une hausse des coûts de l'énergie et des prix à l'importation, mais elle est restée dans le bas de la fourchette des taux d'inflation des pays de l'UE (graphique 7). Jusqu'au milieu de 2000, l'accélération a été à peu près égale à celle observée dans les autres pays européens, mais l'alourdissement de la fiscalité indirecte – au titre du programme d'assainissement des finances publiques – a ensuite majoré le taux de hausse des prix à la consommation de ½ point de pourcentage encore pour le porter à 2¾ pour cent. En 2001, l'inflation des prix à la consommation a culminé à 3¼ pour cent en mai, avant de revenir à 2.6 pour cent en septembre. Cette baisse a été induite par le recul des prix du pétrole et des prix à l'importation et par le fait que les séquelles de l'augmentation des impôts directs l'année précédente ont disparu de l'indice. L'inflation sous-jacente (qui exclut l'énergie et les produits alimentaires de l'indice des prix à la consommation) s'est toutefois renforcée en raison de l'intensification de l'inflation des loyers et des prix des services (graphique 7, partie B). Un facteur supplémentaire de l'accélération des prix à la consommation au cours des premiers mois de 2001 a été l'augmentation des prix de l'alimentation, liée essentiellement à la maladie de la vache folle et à la fièvre aphteuse en 2000 et à des effets de substitution connexes⁵. Ces effets ont commencé de s'estomper à la fin du printemps 2001.

Les conditions monétaires n'ont en rien freiné la croissance. En 2000, la dépréciation du taux de change a contribué à une détente des conditions monétaires, alors que le relèvement des taux directeurs par la Banque centrale européenne a déclenché des hausses sensibles des taux du marché à court terme (graphique 8). Les taux d'intérêt à long terme ont été stables jusqu'à la fin de 2000, où ils ont baissé au rythme des taux américains, en réponse principalement à un ralentissement de l'activité économique internationale. Au cours du

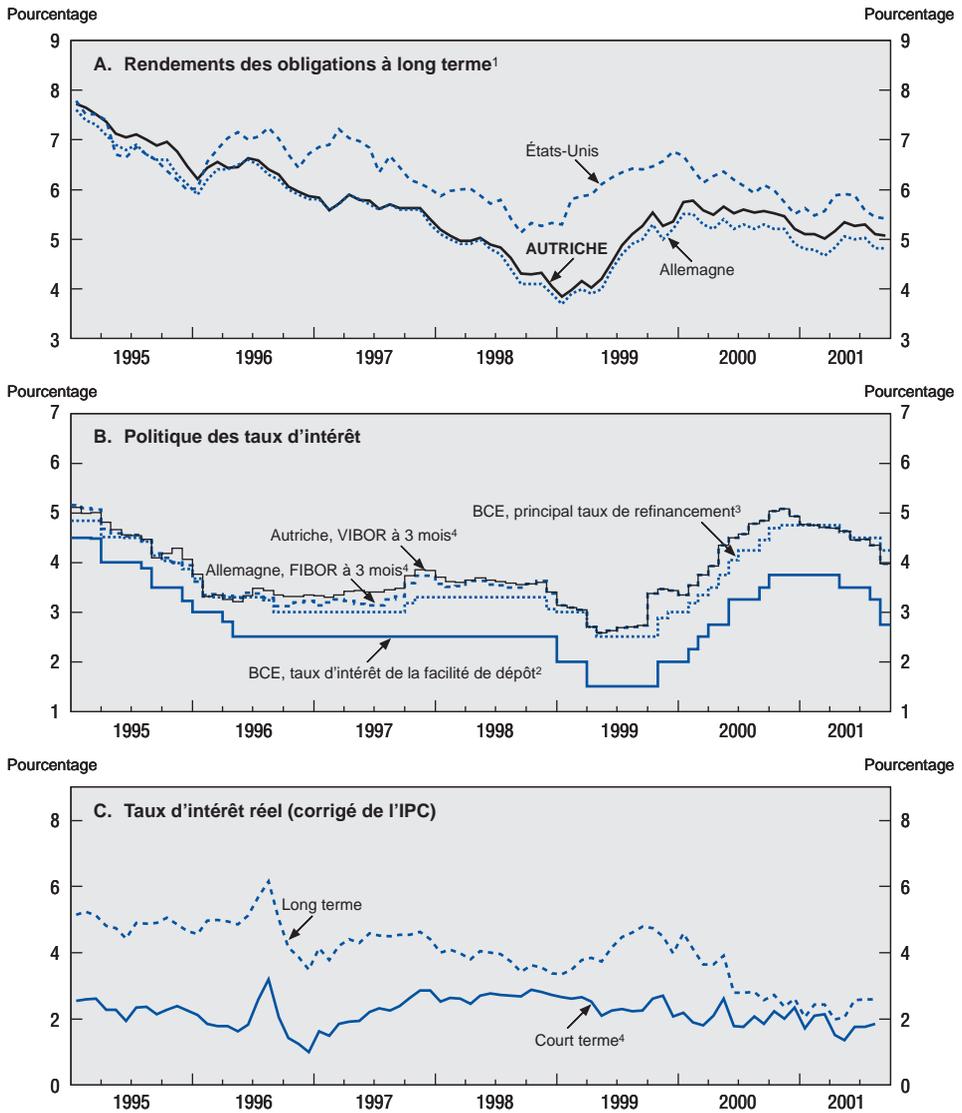
Graphique 7. **Inflation des prix à la consommation**
 Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente



1. IPC net des produits alimentaires et de l'énergie (définition OCDE).

Source : Institut autrichien d'analyse économique (WIFO) et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

Graphique 8. Évolution des taux d'intérêt



1. Autriche : obligation de référence à 10 ans ; Allemagne : rendements de titres fédéraux cotés d'une durée résiduelle de 9 à 10 ans ; États-Unis : obligations d'État (composites sur 10 ans).

2. Avant janvier 1999, taux d'escompte.

3. Avant janvier 1999, taux de prise en pension allemand.

4. A partir de janvier 1999, le VIBOR et le FIBOR ont été remplacés par l'EURIBOR.

Source : Oesterreichische Nationalbank (OeNB); Deutsche Bundesbank et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

premier semestre 2001, les conditions monétaires sont restées pratiquement inchangées. Les taux à court terme ont baissé par suite de la réduction de 25 points de base des taux directeurs de la BCE au printemps 2001, tandis que les taux à long terme sont restés assez stables. Reflétant la montée de l'inflation, les taux réels à long terme et à court terme – taux nominaux diminués de l'inflation du moment – sont proches des niveaux les plus bas de la décennie passée. De plus, le taux de change par rapport au dollar EU est resté à peu près inchangé car il a oscillé autour de son niveau moyen de 2000. A la suite des attentats terroristes aux États-Unis, les conditions monétaires sont devenues souples, la BCE ayant abaissé à plusieurs reprises les taux directeurs, de 1 point de pourcentage au total.

Perspectives à court terme et risques

La croissance sera sans doute nettement plus faible en 2001 que l'année précédente, et tombera à un taux bien inférieur au potentiel selon les prévisions de l'OCDE. Cette tendance reflète la décélération du commerce mondial et le ralentissement de la demande intérieure qui se sont manifestés au cours de l'année, et cette atonie est maintenant accentuée par l'impact négatif sur la croissance mondiale des attentats terroristes perpétrés contre les États-Unis. Les répercussions de ces événements sur la confiance devraient affaiblir l'activité et les échanges à l'échelle mondiale durant une bonne partie du premier semestre de l'année prochaine. Mais la croissance du commerce mondial pourrait se raffermir par la suite, entraînant une reprise progressive de l'économie autrichienne, qui sera également stimulée par une demande intérieure plus dynamique. Les conditions monétaires devraient désormais favoriser la croissance.

De fait, la consommation privée va sans doute repartir, la confiance des consommateurs se stabilisant à la faveur de la hausse des revenus disponibles, de l'augmentation des prestations familiales et de l'amélioration des termes de l'échange. L'investissement en machines et outillage devrait également s'intensifier à la suite du redressement de la demande extérieure. L'activité de construction restera atone en 2002 mais se raffermira par la suite. On prévoit un ralentissement de la consommation publique, car l'assainissement budgétaire en cours devrait réduire la croissance de $\frac{1}{4}$ de point en 2002. Au total, la croissance du PIB devrait rebondir durant le second semestre de l'année prochaine et s'accélérer en 2003, de sorte que l'écart de production, qui se creuse en 2001 et 2002, commencera de se résorber à nouveau (tableau 5).

De fortes incertitudes entourent cette prévision. Les risques négatifs émanent non seulement du secteur extérieur mais aussi d'une nouvelle érosion de la confiance interne qui freinerait nettement la croissance de la consommation

Tableau 5. **Prévisions économiques jusqu'en 2003**
 Pourcentage de variation par rapport à la période précédente

	2000	2001 ¹	2002 ¹	2003 ¹
Consommation privée	2.5	1.5	1.8	2.4
Consommation publique	0.9	-0.6	0.6	0.5
Formation brute de capital fixe	5.1	-0.5	0.3	3.6
Construction	0.3	-2.9	-1.0	2.6
Machines et outillage	11.1	2.1	1.7	4.6
Variation des stocks ²	-0.3	0.1	0.0	0.0
Demande intérieure totale	2.5	0.7	1.2	2.3
Solde extérieur ²	0.5	0.4	0.3	0.4
Exportations de biens et services	12.2	5.3	3.8	7.0
Importations de biens et services	11.1	4.6	3.3	6.3
Produit intérieur brut	3.0	1.2	1.5	2.7
<i>Pour mémoire :</i>				
Indice implicite des prix de la consommation privée	1.5	2.6	1.8	1.9
Indice implicite des prix du PIB	1.2	2.0	1.8	1.9
Emploi total ³	0.9	0.4	-0.2	0.3
Taux de chômage (déclaré)	4.7	4.8	5.3	5.1
Taux d'épargne des ménages	7.8	7.3	6.6	6.5
Croissance des marchés d'exportation ⁴	13.7	2.4	3.2	7.9
Taux d'intérêt à court terme	4.4	4.2	3.0	3.8
Taux d'intérêt à long terme	5.6	5.1	4.9	5.3
Solde du budget des administrations publiques, en pourcentage du PIB	-1.1	0.0	-0.4	-0.1
Balance courante, en pourcentage du PIB	-2.8	-2.5	-1.9	-1.5

1. Prévisions.

2. Contributions aux variations du PIB (en pourcentage du PIB réel de la période précédente).

3. Travailleurs indépendants compris.

4. Produits manufacturés.

Source : OCDE.

privée ou retarderait davantage les projets d'investissement. Côté positif, l'Autriche profiterait naturellement d'une reprise plus rapide que prévu chez son principal partenaire commercial, l'Allemagne, mais le moral des entreprises et des consommateurs s'y est assombri, au point que la date d'une éventuelle reprise est sujette à des incertitudes considérables.

II. Politique budgétaire : assainissement plus réforme

L'assainissement budgétaire en Autriche a marqué une pause en 1998 et 1999, car les mesures à court terme résultant d'un dispositif antérieur d'économies budgétaires n'ont pas suffisamment été remplacées par des mesures structurelles à plus long terme, alors même que de nouvelles pressions s'exerçaient sur les dépenses. En 2000, l'exécution du budget fédéral a été retardée du fait de la mise en place du nouveau gouvernement issu des élections générales. Cela a eu des conséquences négatives sur le budget des administrations publiques, en conjonction avec l'entrée en vigueur, en janvier 2000, de baisses d'impôts et de majorations progressives des prestations familiales. Malgré tout, le déficit des administrations publiques a diminué d'environ 1 pour cent du PIB pour s'établir à 1.1 pour cent, grâce à une accélération de la croissance annuelle, à des dépenses inférieures aux crédits pour un certain nombre de postes, aux recettes exceptionnelles de l'adjudication de licences de téléphonie mobile UMTS et de la vente de biens immobiliers, et à l'adoption, par le nouveau gouvernement, de mesures destinées à accroître les recettes pour enrayer le déficit. Le gouvernement s'est engagé à équilibrer le budget des administrations publiques tout en prenant des initiatives exigeant des dépenses supplémentaires. Un certain nombre de mesures structurelles ont déjà été mises en œuvre pour assainir le budget et améliorer le fonctionnement du secteur public, et d'autres ont été annoncées. Pour l'essentiel, il s'agit de réformer les régimes de retraite et le secteur public, de mieux cibler les prestations sociales et d'alourdir l'impôt, en partie en élargissant les bases d'imposition. La plupart de ces initiatives vont dans la bonne direction et devraient accélérer le rythme de la réforme structurelle si elles sont menées à bien. Toutefois, l'assainissement budgétaire s'opère en grande partie au moyen de mesures ponctuelles qui concernent les recettes et qui devront être remplacées par des mesures structurelles à plus long terme pour redresser durablement les finances publiques comme le prévoient les autorités. Au demeurant, il faudra aller plus loin dans la réforme des dépenses sociales, du secteur public et des retraites.

Dans une première partie on examinera l'évolution budgétaire récente et les perspectives d'assainissement budgétaire au regard des mesures d'économie envisagées et du ralentissement de la croissance économique par rapport à ces dernières années. Dans la deuxième partie on mettra en lumière les

principaux enjeux de politique structurelle qui détermineront l'orientation de la politique budgétaire à moyen terme, à savoir la réforme des retraites, la réforme administrative et le régime de partage des recettes entre les divers niveaux d'administration.

Le budget de 1999 : pause dans l'assainissement

Aucun progrès n'a été accompli en 1999 dans l'assainissement budgétaire. Le déficit des administrations publiques s'est établi à 2.1 pour cent du PIB (définition des comptes nationaux), soit à peine 0.1 point de moins que l'année précédente, et le déficit structurel est resté inchangé (tableau 6). L'endettement des administrations publiques a augmenté par rapport au PIB pour passer à

Tableau 6. **Capacité de financement des administrations publiques**
Dans l'optique des comptes nationaux, en milliards d'euros¹

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ²	2002 ²	2003 ²
Recettes courantes	85.7	87.4	90.7	93.0	95.9	101.1	102.8	106.7
Total des impôts directs	23.3	24.6	25.9	26.3	27.4	30.9	31.4	32.8
Ménages	19.4	20.6	21.6	22.4	22.7	24.8	25.8	26.8
Entreprises	4.0	4.0	4.3	3.9	4.7	6.1	5.6	6.0
Total des impôts indirects	25.8	27.1	28.3	29.5	30.1	31.5	32.0	33.4
Sécurité sociale	31.1	31.7	32.8	34.0	35.1	36.0	36.9	38.1
Autres transferts courants reçus	2.4	2.6	2.8	2.8	2.7	2.3	2.2	2.1
Revenu de la propriété et de l'entreprise	3.1	1.4	0.9	0.3	0.5	0.4	0.4	0.4
Dépenses courantes	87.7	86.8	90.1	92.7	95.2	97.7	98.9	101.3
Consommation publique	36.1	35.9	37.2	38.7	39.7	40.3	40.9	41.9
<i>dont</i> : Salaires et prix	22.0	21.0	21.6	22.6	23.3	23.6	23.8	24.3
Intérêts sur la dette publique	7.5	7.1	7.2	6.9	7.2	6.8	6.9	7.0
Subventions	4.7	4.7	5.3	5.1	5.3	5.9	6.0	6.2
Dépenses de sécurité sociale	34.6	34.6	35.3	36.9	38.5	39.0	40.3	41.3
Autres transferts versés	4.7	4.6	5.2	5.1	4.5	5.1	4.9	5.0
Dépenses en capital nettes	4.8	4.0	5.1	4.6	3.0	4.0	4.7	5.1
Investissement brut	5.1	3.6	3.5	3.6	3.5	3.4	3.4	3.5
Transferts en capital nets	-3.6	-3.4	-4.6	-4.1	-2.6	-3.8	-4.6	-4.9
Consommation de capital fixe	3.8	3.0	3.0	3.1	3.1	3.2	3.3	3.3
Capacité de financement	-6.8	-3.4	-4.5	-4.3	-2.3	0.1	-0.8	0.3
En pourcentage du PIB	-3.8	-1.9	-2.4	-2.2	-1.1	0.0	-0.4	0.1
Dette brute								
(définition de Maastricht)	123.0	118.1	121.4	127.5	130.0	129.9	130.8	131.0
En pourcentage du PIB	69.1	64.7	63.9	64.9	63.5	61.5	59.9	57.4
Solde budgétaire structurel	-6.5	-2.9	-4.5	-4.5	-3.8	0.0	0.2	0.7
En pourcentage du PIB potentiel	-3.6	-1.6	-2.4	-2.3	-1.9	0.0	-0.1	0.3

1. 1 € = 13.7603 Sch.

2. Prévisions.

Source : OCDE.

Tableau 7. **Budget fédéral**¹
Comptabilité de caisse, données ajustées ; en milliards d'euros²

	1997	1998	1999		2000		2001	2002
	Résultat	Résultat	Budget	Résultat	Budget	Résultat	Budget	Budget
Recettes ¹	45,8	47,3	47,4	47,4	48,5	49,9	52,7	54,0
(Pourcentage de variation)	(4,3)	(3,2)	(0,0)	(0,0)	(2,3)	(5,3)	(5,6)	(3,7)
Impôts avant partage des recettes	45,3	48,7	49,5	48,7	49,8	50,4	54,5	56,8
Taxe sur les salaires	13,3	14,1	14,4	14,8	14,1	14,5	16,1	17,1
Impôts sur les autres revenus et bénéfiques	6,3	6,9	6,5	6,2	6,5	6,7	7,7	8,1
Taxe sur la valeur ajoutée	15,1	15,7	17,0	16,5	17,1	17,1	17,9	18,5
Principales accises ³	3,5	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	4,0	3,3
Autres taxes	7,2	8,4	8,0	7,4	8,1	8,2	8,8	9,1
Moins transferts au titre du partage des recettes	13,0	13,4	14,0	13,9	14,1	15,3	15,7	16,4
Moins transferts au budget de l'UE	2,3	1,9	2,3	2,1	2,4	2,1	2,4	2,4
Impôts après partage des recettes	30,0	33,4	33,2	32,7	33,3	33,0	36,5	38,0
Transferts fiscaux aux fonds fédéraux	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6
Recettes assimilables à un impôt ⁴	6,2	6,5	6,6	6,8	6,8	6,9	7,1	7,4
Entreprises fédérales	0,1	0,1	0,0	0,0	–	–	–	–
Autres recettes	8,1	5,9	6,1	6,4	6,8	8,4	7,6	7,1
Dépenses ¹	50,5	51,3	52,8	52,2	53,0	52,4	55,4	55,2
(pourcentage de variation)	(–0,2)	(1,5)	(3,0)	(1,9)	(1,5)	(0,3)	(5,7) ¹³	(–0,3) ¹⁴
Salaires et traitements ⁵	10,0	10,2	10,3	10,7	10,8	10,7	11,0	10,8
Pensions ⁶	2,8	2,9	3,1	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3
Dépenses courantes au titre des biens ⁷	4,5	4,7	4,8	4,7	4,6	4,7	5,2	5,3
Investissement brut	0,7	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,8	0,5
Paievements de transfert	24,4	25,3	25,7	25,8	25,8	25,2	26,8	27,0
Allocations familiales	3,9	3,7	3,9	3,8	4,0	4,0	4,1	4,4
Prestations d'assurance-chômage	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,0	2,0
Transferts au système de sécurité sociale ⁸	7,1	7,5	7,5	7,8	7,6	7,3	7,8	8,0
Transferts aux entreprises ⁹	4,0	4,0	4,4	4,0	4,2	4,1	5,2	4,9
Autres transferts ¹⁰	7,0	7,6	7,5	7,7	7,7	7,5	7,8	7,8
Intérêts ¹¹	6,4	6,3	7,2	6,6	7,2	7,0	7,5	7,4
Autres dépenses ¹²	1,6	1,1	0,9	0,8	1,0	1,2	0,8	0,8
Solde net	–4,7	–4,0	–5,4	–4,9	–4,5	–2,5	–2,7	–1,2
(en pourcentage du PIB)	(–2,6)	(–2,1)	(–2,7)	(–2,5)	(–2,2)	(–1,2)	(–1,3)	(–0,5)
<i>Pour mémoire :</i>								
Solde net, dans l'optique de la gestion	–4,9	–4,8	–5,1	–5,0	–4,0	–2,9	–2,4	–0,8
(en pourcentage du PIB)	(–2,7)	(–2,5)	(–2,6)	(–2,5)	(–2,0)	(–1,4)	(–1,1)	(–0,4)

1. Données corrigées des doubles comptages.

2. 1 € = 13,7603 Sch.

3. Taxes sur l'huile minérale et le tabac.

4. Il s'agit principalement des cotisations à l'assurance-chômage et à la caisse d'allocations familiales.

5. Y compris les contributions aux salaires des enseignants employés par les États.

6. Pensions des fonctionnaires fédéraux et contribution aux pensions des enseignants employés par les États.

7. Y compris les dépenses d'investissement pour la défense.

8. Principalement au régime général de retraite (ASVG).

9. Y compris l'agriculture.

10. Y compris les transferts aux autres niveaux d'administration ; depuis 1995 les transferts à l'UE sont inclus.

11. Y compris les commissions et frais de gestion et les provisions pour les intérêts sur les obligations à coupon zéro, ainsi que les intérêts sur les opérations de swap.

12. Y compris les opérations sur réserves, à l'exclusion des fonds fédéraux.

13. Variation par rapport au résultat 2000.

14. Variation par rapport au budget 2001.

Source : Ministère des Finances.

64.9 pour cent, contre 63.9 pour cent l'année précédente (définition du traité de Maastricht). Il s'est alourdi du fait de la réévaluation d'une partie de la dette extérieure autrichienne résultant de l'appréciation du yen et du franc suisse.

Les dépenses salariales se sont accrues à la fois parce que les rémunérations ont augmenté et que l'emploi s'est structurellement modifié, la hausse des rémunérations traduisant un certain rattrapage par rapport aux années précédentes, durant lesquelles la modération salariale dans le secteur public avait contribué aux restrictions budgétaires. Le gonflement des dépenses tient aussi à un net élargissement des prestations sociales. A la suite d'une décision du Tribunal constitutionnel, qui a jugé contraire à la Constitution le régime d'imposition des familles, les prestations pour enfants ont été majorées, tant en ce qui concerne les crédits d'impôt que les prestations en espèces versées par le Fonds de péréquation des charges familiales (*Familienlastenausgleichsfonds*, FLAF)⁶. Le Plan national d'action pour l'emploi a lui aussi exigé des ressources budgétaires supplémentaires au niveau fédéral, en particulier pour développer les mesures actives du marché du travail. De plus, les transferts fédéraux au système de retraite ont dépassé le montant inscrit au budget. Sous l'effet de ces pressions, les dépenses fédérales totales se sont accélérées, même si les paiements d'intérêts au titre de la dette publique ont été nettement inférieurs aux chiffres prévus dans le budget (tableau 7). Certaines moins-values de recettes ont également pesé sur le solde des administrations publiques. Les recettes au titre des prélèvements sur les salaires ont dépassé le niveau attendu, mais le résultat a été inverse pour la TVA. Par ailleurs, les recettes des impôts frappant les entreprises ont reculé de 10 pour cent par rapport au résultat pour 1998 (définition budgétaire), notamment parce que les entreprises ont reporté sur 1999 des pertes d'exercices antérieurs. Ce phénomène est dû aux mesures d'assainissement budgétaire de 1996/97, qui avaient suspendu pour 1997 et 1998 la possibilité de déduire des bénéfiques les pertes subies antérieurement et reportées. La loi de finances ouvrait la possibilité de reporter ces pertes sur 1999. En revanche, certaines recettes exceptionnelles, notamment pour l'attribution d'une licence de téléphonie mobile, ont dépassé les prévisions budgétaires, ce qui a contribué à enrayer le déficit.

Les résultats du budget 2000 : endiguer le déficit

En janvier 2000 sont entrées en vigueur les baisses d'impôts et la deuxième phase de la refonte des prestations familiales, ces mesures ayant été adoptées en 1999. Le dispositif fiscal avait pour but d'alléger l'impôt sur le revenu, en particulier pour les ménages à faibles ressources, d'augmenter les prestations pour enfants à charge et de rendre l'Autriche plus attrayante pour l'exercice d'activités industrielles ou commerciales (voir l'encadré 1 et l'*Étude* de 1999). L'exécution du budget fédéral a été retardée à cause de la formation d'un nouveau gouvernement à l'issue des élections générales d'octobre 1999. Le

Encadré 1. **Mesures fiscales récentes**

Les mesures fiscales qui sont entrées en vigueur en 2000 ont pour origine deux réformes successives. La réforme du gouvernement précédent, adoptée en 1998 et 1999, visait à réduire l'impôt sur le revenu, en particulier pour les ménages à faibles ressources, à accroître les allocations pour enfants à charge et à rendre l'Autriche plus attrayante pour l'exercice d'activités industrielles ou commerciales. La plupart des mesures fiscales liées à cette réforme sont entrées en vigueur en juin 2000 et l'augmentation par étapes des allocations pour enfants à charge a pris effet en 1999 et en 2000. Les mesures fiscales ultérieures faisaient partie du programme budgétaire pour 2000 du nouveau gouvernement et avaient pour but de réduire le déficit de l'État en alourdissant la fiscalité indirecte. La plupart de ces mesures sont entrées en vigueur en juin 2000.

A. Réforme de 1999 de l'impôt sur le revenu et de la fiscalité des entreprises

1. Baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Les revenus annuels allant jusqu'à 50 000 schillings (revenu de subsistance) sont exonérés d'impôt et les taux du barème d'imposition sont abaissés de 1 point pour les revenus annuels allant jusqu'à 700 000 schillings. Le taux le plus bas est maintenant de 21 pour cent ; il passe progressivement à 41 pour cent jusqu'à 700 000 schillings par an et atteint au total 50 pour cent pour les revenus égaux ou supérieurs à 700 000 schillings. Le crédit d'impôt de base est majoré et il devient dégressif. Ces mesures d'allègement représentent 17 milliards de schillings (estimation du gouvernement, 2000).

En outre, des avantages fiscaux sont accordés pour les cotisations à des régimes facultatifs de retraite et pour les paiements volontaires effectués par l'employeur aux travailleurs licenciés dans le cadre d'un plan social.

2. Allocations familiales

Les allocations pour enfants ont été relevées en deux étapes, en 1999 et en 2000, cette majoration représentant 12 milliards de schillings pour 2000 (par rapport à 1998).

3. Fiscalité des entreprises

Diverses mesures visent à rendre l'Autriche plus attrayante pour l'exercice d'activités industrielles ou commerciales et à favoriser l'emploi. Les principales sont les suivantes :

- Prise en compte d'une rémunération fictive de fonds propres additionnels pour déterminer le bénéfice imposable, le taux final étant de 25 pour cent.
- Augmentation de la déduction fiscale en faveur de la recherche-développement.
- Déduction fiscale en faveur de la formation d'apprentis (jusqu'en 2003).

Encadré 1. **Mesures fiscales récentes** (suite)

Déduction fiscale au titre de la formation des salariés.

- Avantages fiscaux pour les jeunes créateurs d'entreprises (jusqu'en 2003).
- Abattement à hauteur de 5 millions de schillings pour l'impôt sur les successions et donations en cas de transmission d'une entreprise.
- Suppression de la taxe sur les hydrocarbures en cas d'utilisation de biocarburant à base d'ester de colza.
- Les mesures qui relèvent de la fiscalité des entreprises représentent un allègement d'impôt de 3,5 milliards de schillings (2000). Au total, l'ensemble des réformes fiscales (y compris les allocations familiales) visaient à réduire l'impôt de 32,5 milliards de schillings en 2000 (1,2 pour cent du PIB).

B. Mesures fiscales de juin 2000

Les impôts indirects suivants ont été relevés :

- La taxe sur les tabacs.
- Le prélèvement sur l'électricité.
- La taxe sur l'assurance automobile.
- Certains droits (par exemple pour la délivrance d'un passeport ou d'autres documents officiels).
- Ces mesures représentent des recettes supplémentaires d'environ 7 milliards de schillings pour 2000 et de 11 milliards pour 2001.

C. La « campagne pour le marché des capitaux »

A l'automne 2000, le gouvernement a adopté plusieurs mesures visant à promouvoir le marché autrichien des capitaux. Les principales mesures fiscales sont les suivantes :

- L'impôt de Bourse est supprimé à compter du 1^{er} octobre 2000.
- Le seuil des émissions annuelles d'actions exonérées d'impôts au profit des salariés de la société est porté de 10 000 à 20 000 schillings.
- Les hausses de valeur des stock-options jusqu'à concurrence de 500 000 schillings sont partiellement exonérées d'impôt.

Pour compenser les pertes de recettes, la limite des ventes d'actifs de sociétés en franchise d'impôts est ramenée de 10 % à 1 % du capital de la société.

Autres mesures fiscales

- En raison d'une décision de la Cour de Justice des Communautés européennes, il a fallu revoir le régime fiscal des boissons. La taxe sur les boissons est supprimée ; la perte de recettes est partiellement compensée par un relèvement des droits sur les alcools et par l'annulation de la réduction de la TVA sur le café et le thé.
- La taxe sur la publicité a été ramenée de 10 à 5 pour cent et les recettes de cette taxe sont maintenant affectées différemment entre les divers niveaux d'administration.

nouveau gouvernement, entré en fonctions en février 2000, a été pressé par le temps pour soumettre le budget et le faire adopter par le Parlement. Les réductions d'impôts et les mesures familiales menaçaient de gonfler nettement le déficit des administrations publiques. Un dispositif budgétaire provisoire, reposant sur les estimations de 1999, est entré en vigueur automatiquement en janvier 2000 et s'est appliqué jusqu'à fin mai, ce qui a freiné le processus d'assainissement. La nouvelle loi de finances pour 2000 a pris effet en juin. Dans le contexte du budget 2000, des mesures destinées à accroître les recettes ont été mises en œuvre pour enrayer le déficit et jeter les bases d'un nouvel assainissement. Elles ont consisté essentiellement en un alourdissement de la fiscalité indirecte – taxe sur les tabacs, taxe sur les assurances automobiles, prélèvement sur l'électricité – mais la vente de biens immobiliers a également contribué aux recettes (encadré 1). On a fait preuve d'une plus grande rigueur dans les dépenses discrétionnaires. Par ailleurs, des dispositions ont été prises pour freiner la hausse des coûts du système public de retraite et certaines des mesures, visant à diminuer le nombre des préretraites, sont entrées en vigueur dès l'hiver 2000 (voir ci-après la section consacrée aux retraites).

Les dépenses fédérales en 2000 (dans l'optique des paiements) sont restées pratiquement inchangées, bien au-dessous des prévisions budgétaires. Les rémunérations dans le secteur public ont enregistré une hausse modérée et l'investissement a été réduit ; un facteur a également contribué à la réduction de l'investissement : certains établissements de type industriel ou commercial ont été dissociés du budget. En revanche, les transferts aux chemins de fer autrichiens ont fortement augmenté afin d'améliorer les infrastructures ferroviaires. De même, la Société immobilière fédérale (*Bundes-Immobilien-gesellschaft*, BIG) a bénéficié d'importants transferts pour pouvoir acheter des biens immobiliers à l'État fédéral. D'un autre côté, les allocations chômage ont diminué du fait d'un nouveau recul du chômage. Les transferts au système public de retraite ont diminué au-delà des prévisions budgétaires, mais parce qu'on a utilisé des réserves constituées par d'autres organismes. Toutefois, les intérêts versés au titre de la dette de l'État fédéral se sont inscrits en hausse, ce qui tient pour une large part à l'alourdissement du service de la dette pour certains emprunts de l'Autriche en devises, en raison d'une appréciation de ces devises. Les recettes provenant des prélèvements sur les salaires ont diminué par rapport à l'année précédente parce qu'on a réduit l'impôt sur le revenu, mais elles ont été néanmoins bien supérieures aux prévisions budgétaires. De même, les recettes liées à l'impôt sur les bénéficiaires ont été faibles, à cause de l'allègement de la fiscalité des entreprises ; elles ont été inférieures à celles de 1998 (les résultats pour 1999 ont été pour leur part exceptionnellement faibles du fait du régime spécial de report des pertes) (tableau 7). Néanmoins, l'adjudication de licences de téléphonie mobile UMTS et les ventes de biens immobiliers ont procuré de substantielles recettes supplémentaires (respectivement 0.4 et près de 0.2 pour cent du PIB).

Tableau 8. **Déficit budgétaire par niveau d'administration**
 Dans l'optique des comptes nationaux, en millions d'euros¹

	1997	1998	1999	2000
Gouvernement fédéral	-4 927	-5 516	-4 687	-2 907
États (à l'exclusion de Vienne)	1 046	828	523	509
Municipalités (y compris Vienne)	480	269	116	145
Caisses de sécurité sociale	305	174	-44	-109
Administrations publiques	-3 096	-4 237	-4 091	-2 362
(En pourcentage du PIB)	-1.7	-2.2	-2.1	-1.1

1. 1 € = 13.7603 Sch.

Source : Ministère des Finances.

Au total, le déficit des administrations publiques s'est contracté d'un point pour s'établir à 1.1 pour cent du PIB (définition des comptes nationaux), l'excédent des Länder et des communes restant inchangé à 0.3 pour cent et le déficit du système de sécurité sociale se creusant pour passer à 0.1 pour cent (tableau 8). S'il est vrai que le déficit effectif est inférieur de plus de ½ point à l'objectif du programme de stabilité (1.7 pour cent du PIB), plus de la moitié de la contraction du déficit entre 1999 et 2000 est due aux recettes exceptionnelles provenant de l'attribution des licences UMTS et de la vente de biens immobiliers. La dette des administrations publiques a diminué de 1½ point de PIB pour tomber à 63.5 pour cent (définition du traité de Maastricht).

Les budgets 2001 et 2002 : vers l'assainissement budgétaire

Les budgets fédéraux pour 2001 et 2002 ont été présentés conjointement et adoptés en décembre 2000 et avril 2001 respectivement. Les mesures budgétaires pour 2001 et 2002 visent à concilier deux objectifs difficilement compatibles : mettre en œuvre des mesures qui entraînent un accroissement des dépenses et ramener le déficit des administrations publiques sur une trajectoire de baisse dans le but d'équilibrer le budget. Une série de mesures alourdiront les dépenses : les secteurs concernés sont la recherche-développement et certains projets d'infrastructure (en particulier pour les universités et l'enseignement en général) ; il faut signaler également une hausse des dépenses en faveur d'une meilleure intégration des handicapés sur le marché du travail. Les subventions aux entreprises augmentent elles aussi, en partie au profit de sociétés issues du secteur public nouvellement créées. De plus, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre un nouveau dispositif d'aide aux familles (*Kinderbetreuungsgeld*), qui entrera en vigueur en 2002. Il remplace le dispositif antérieur d'assurance (*Karenzgeld*) par lequel les parents qui travaillaient avant la naissance de l'enfant bénéficiaient d'une allocation durant deux ans au maximum à compter de cette

naissance. L'allocation est maintenant accordée pour trois ans et elle n'est plus subordonnée à l'exercice d'une activité avant la naissance. Le niveau de l'allocation a été majoré et le plafond des revenus supplémentaires relevé. Au total, le coût de la réforme est estimé à environ 908 millions d'euros la première année (0.44 pour cent du PIB de 2000) et il devrait passer à 1.25 milliard d'euros en 2005. Simultanément, le gouvernement s'est engagé dans une politique de retour à l'assainissement budgétaire. A cette fin, un programme touchant tous les niveaux de l'administration a été présenté. Le but est de ramener le déficit des administrations publiques à 0.75 pour cent du PIB en 2001 et de l'éliminer l'année suivante. Un accord a été conclu entre l'État fédéral, les Länder et les communes. Les Länder et les communes sont tenus respectivement de dégager un excédent de $\frac{3}{4}$ pour cent du PIB et d'équilibrer leur budget, en 2001 et ultérieurement. Un déficit zéro est également prévu pour le système de sécurité sociale. L'hypothèse de croissance retenue pour les mesures d'assainissement est une progression en termes réels du PIB de 2.8 pour cent en 2001 et de 2.7 pour cent en 2002. Dans les prévisions du gouvernement (avril 2001), le déficit est essentiellement réduit grâce aux recettes ; la croissance des recettes des administrations publiques est de 4.3 pour cent en 2001 (sans le produit de la vente des licences UMTS en 2000) et de 3 pour cent en 2002⁷. L'augmentation prévue des dépenses publiques est de 2.3 pour cent en 2001, c'est-à-dire un peu plus qu'en 2000, avant un ralentissement à 1.5 pour cent en 2002.

Les mesures d'assainissement, sur lesquelles se fondent les budgets fédéraux pour 2001 et 2002, comportent à la fois des hausses d'impôts et des compressions de dépenses (tableau 9). Du côté des dépenses, des économies doivent être obtenues grâce à la réforme du secteur public (réduction de l'emploi public et modération des salaires déjà négociés), à la réforme des retraites et à un meilleur ciblage des prestations sociales (voir ci-après). Ces mesures devraient alléger le budget de quelque $\frac{1}{2}$ pour cent du PIB en 2001 et de 1 pour cent en 2002. La réforme des retraites et les restrictions concernant certaines prestations sociales ont déjà été adoptées, alors qu'aucune décision n'a été prise pour ce qui est de l'amélioration de l'efficacité du secteur public. Il est prévu de dissocier des budgets publics plusieurs unités à caractère industriel ou commercial, de façon qu'elles relèvent du secteur des entreprises. Tel est le cas, par exemple, des hôpitaux des Länder. Les Länder prévoient également de céder des prêts consentis pour la construction de logements. Certaines de ces opérations envisagées par les Länder risquent de ne pas être conformes aux principes fixés dans le système européen de comptabilité nationale, et on attend la décision d'Eurostat à ce sujet. Le dispositif fiscal comprend des hausses d'impôts – notamment une plus forte imposition des revenus des fondations – et plusieurs mesures destinées à élargir les bases d'imposition, comme l'allongement de la durée d'amortissement des bâtiments. Certaines redevances sont également majorées. Plusieurs mesures réduisent des exonérations fiscales ou s'inscrivent dans le cadre d'une

Tableau 9. **Programme d'assainissement 2001-02**
En millions d'euros¹

	2001	2002
Dépenses		
Réforme du secteur public, notamment réductions d'effectifs et modération salariale	363	807
Réforme des retraites, notamment dans la fonction publique	327	792
Ciblage des prestations, sauf prestations familiales élevées	269	269
Transferts en provenance de fonds extrabudgétaires	1 017	843
Chemins de fer nationaux	153	218
Diminution des versements d'intérêts grâce à l'allègement de la dette	0	218
Partage de la charge budgétaire avec les États et les municipalités, y compris l'excédent intégral des États	2 035	2 035
Éducation et dépenses en faveur des personnes handicapées	-109	-145
Dépenses, total	4 055	5 036
Recettes		
Prélèvements et mesures d'élargissement de l'assiette fiscale	2 260	2 391
Suppression de l'impôt de Bourse	-73	-73
Restauration soumise à une TVA de 10 pour cent	-94	-116
Droits de scolarité pour les étudiants	73	146
Augmentation du dividende versé par la Banque centrale	291	-
Recettes, total	2 456	2 275
En pourcentage de l'assainissement	37.7	31.1
Assainissement, total	6 511	7 311
En pourcentage de l'assainissement	100.0	100.0

1. 1 € = 13.7603 Sch.

Source : Ministère des Finances.

réforme plus large. C'est le cas pour la mise en place de frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, qui se rattache au programme de réforme du système universitaire autrichien (voir le chapitre III ci-après). On note également la suppression de l'impôt de Bourse, initiative salutaire qui renforce le financement sur fonds propres en Autriche. Mais, au total, il faudra définir une approche plus systématique de la réforme fiscale. Une bonne partie des mesures d'augmentation des recettes pour 2001 ont un caractère ponctuel. C'est le cas des cessions prévues de prêts par les Länder, mais aussi des ventes de biens immobiliers envisagées par l'État fédéral. L'augmentation des paiements provisionnels d'impôts en 2001 doit devenir une source permanente de gains de recettes à partir de 2002. Au niveau du budget fédéral, on a également transféré l'excédent du Fonds de péréquation des charges familiales et de l'assurance-chômage au système public de retraite. Toutefois, ces opérations – qui manquent de transparence – ne contribuent pas à réduire le déficit des administrations publiques dans l'optique des comptes nationaux (tableau 9).

Il apparaît que la situation budgétaire a été évaluée avec prudence et avec des marges de sécurité relativement larges. Le montant plus élevé que prévu des acomptes provisionnels d'impôt sur les sociétés et la baisse des paiements d'intérêts à la fin de 2001 impliquent que l'équilibre budgétaire sera probablement atteint dès 2001. Les mesures discrétionnaires du programme d'économies ont largement été mises en œuvre pour ce qui concerne 2001. Pour 2002, les éléments du programme d'assainissement pour lesquels aucune décision n'a encore été prise revêtent une plus grande importance. En outre, les prévisions reposent sur l'hypothèse que la contraction de l'emploi public n'augmentera pas les entrées en préretraite. Sinon, les dépenses s'alourdiraient et cela entraînerait probablement des hausses d'impôts. Ces prévisions sont soumises aux aléas de la conjoncture. Avec le ralentissement brutal de l'activité économique, il devient beaucoup plus difficile de maintenir l'équilibre en 2002. Compte tenu des mesures actuelles, les comptes des administrations publiques devraient se solder par un déficit de près de ½ pour cent du PIB. La dette est appelée à diminuer en 2001 et 2002 grâce aux privatisations.

Plans budgétaires à moyen terme

Le gouvernement fédéral a confirmé sa détermination à mettre en œuvre le programme de stabilité de l'UE en poursuivant l'assainissement budgétaire et en ramenant par étapes le budget des administrations publiques à l'équilibre en 2002, alors que le déficit était de 1.1 pour cent du PIB en 2000. Par la suite, le budget des administrations publiques est censé rester en équilibre, avec diminution des recettes et des dépenses par rapport au PIB. L'endettement brut (définition du traité de Maastricht) doit être ramené de 63 pour cent environ du PIB en 2000 à moins de 55½ pour cent en 2004 (tableau 10).

Il faut poursuivre l'assainissement budgétaire, en particulier parce que le vieillissement rapide de la population autrichienne se traduira par une plus lourde charge pour les finances publiques ces prochaines années. Or, l'ampleur

Tableau 10. **Objectifs à moyen terme des administrations publiques**
Dans l'optique des comptes nationaux, en pourcentage du PIB

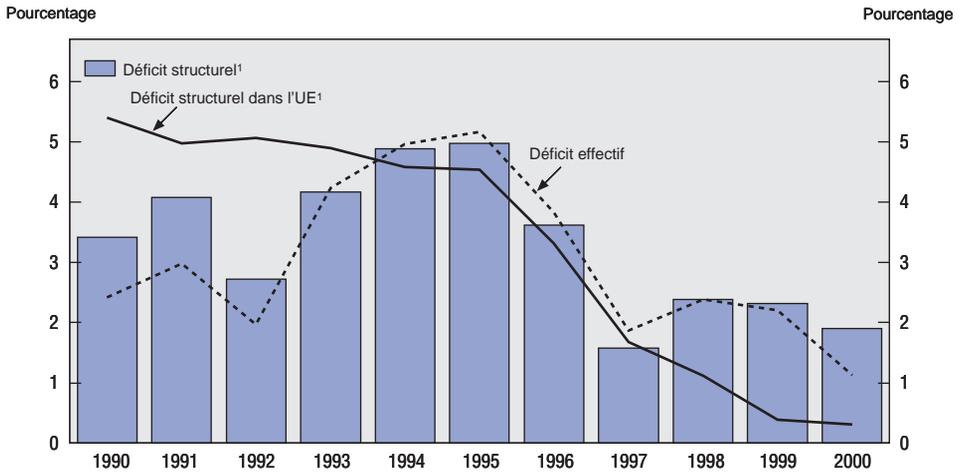
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Déficit budgétaire	-2.1	-1.4	-0.75	0.0	0.0	0.0
Solde primaire	1.4	2.1	2.7	3.4	3.3	3.2
Recettes	51.5	50.4	50.2	50.0	49.6	49.4
Dépenses	53.7	51.8	50.9	50.0	49.6	49.4
Dette brute	64.6	63.1	61.4	59.1	57.2	55.3

Source : Gouvernement autrichien, Programme de stabilité de décembre 2000.

de l'assainissement n'est pas celle qu'on a pu observer pour un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. L'assainissement des finances publiques est à même d'améliorer les perspectives de croissance et des simulations pour l'Autriche montrent que ramener à l'équilibre le budget des administrations publiques entraînerait une plus forte croissance, qui compenserait les effets initiaux de contraction⁸. Mais il sera plus difficile d'équilibrer le budget en 2002 qu'on ne l'envisageait au moment où les objectifs ont été fixés, puisque la croissance est plus lente qu'escompté. D'autres facteurs aggravent le risque budgétaire. On ne saurait exclure une augmentation des recettes inférieure à celle correspondant aux hausses d'impôts décidées en 2000. En outre, il se peut que les opérations de cession de crédits au logement et le transfert, dans le secteur des entreprises, de certaines opérations budgétaires des Länder, ne soient pas conformes aux principes énoncés dans le Système européen de comptes nationaux. On peut s'attendre à de notables économies du fait d'une nouvelle contraction de l'emploi public en 2001 et 2002, mais les hausses de salaires dans le secteur public après 2002 pourraient être plus fortes que celles envisagées dans le budget. De plus, il reste à élaborer une grande partie de la réforme administrative prévue et on peut se demander si les économies correspondantes répondront aux attentes à court terme. La réforme des retraites n'est toujours pas achevée et les économies résultant des mesures déjà appliquées en octobre 2000 pourraient être inférieures aux prévisions (voir ci-après). De plus, l'appréciation de certaines monnaies risque d'alourdir la dette fédérale libellée en devises, en gonflant le service de la dette. Tandis que ce risque s'est d'ores et déjà concrétisé récemment, lorsque le yen s'est apprécié vis-à-vis de l'euro, il est également concevable que les fluctuations de change engendrent des économies budgétaires. Au total, pour résorber durablement le déficit des administrations publiques, il faudra appliquer rigoureusement les mesures prévues d'assainissement et s'en tenir aux principes de gestion budgétaire prudente. Cette prudence impliquerait également de revoir le financement croisé de certaines missions auquel participent divers organismes extra-budgétaires. A plus long terme, dégager un excédent des administrations publiques aidera à faire face aux tensions budgétaires découlant du vieillissement démographique.

Les deux épisodes précédents d'assainissement budgétaire en Autriche dans les années 90 ont été suivis d'un gonflement rapide du déficit structurel, phénomène qui n'a pas été observé au niveau de l'UE dans son ensemble (graphique 9). Cela tient au fait que les actions précédentes s'appuyaient pour beaucoup sur des mesures ponctuelles et non sur des mesures structurelles qui auraient induit un assainissement durable⁹. En outre, à mesure que la situation budgétaire s'améliorait, on a mis en place de nouveaux programmes sociaux. On retrouve ces caractéristiques dans la phase actuelle d'assainissement. Comme on l'a souligné, les mesures ponctuelles représentent une proportion notable des économies que dégagera l'assainissement de 2001/2002. Si l'on veut ancrer

Graphique 9. **Évolution de l'assainissement budgétaire**
En pourcentage du PIB



1. En pourcentage du PIB potentiel.
Source : OCDE.

les finances publiques sur un sentier qui ne soit pas celui du déficit, il faut donc remplacer rapidement les mesures ponctuelles par des mesures de réforme structurelle s'accompagnant d'économies durables comme le souhaitent les autorités. En outre, les nouvelles prestations familiales pèseront lourdement sur les finances publiques : selon les estimations actuelles, elles représenteront chaque année plus de 0,3 pour cent environ du PIB. Le coût total pourrait même être plus élevé, puisque ces prestations sont de nature à réduire le taux d'activité (voir le chapitre III). Il est d'autant plus indispensable que les compressions de dépenses se doublent de réformes structurelles. Il faudrait que le gouvernement résiste aux demandes d'augmentation des dépenses de transfert. Au contraire, un meilleur ciblage des prestations sociales et une rationalisation des dispositifs s'imposent. Sinon, un nouveau cycle dépensier risque de succéder à l'assainissement budgétaire.

Les mesures de hausse des impôts qui ont été prises dans le cadre du programme d'économies ne sont pas conformes à l'objectif à moyen terme de réduction du ratio recettes/PIB pour les administrations publiques, qui est élevé par rapport à d'autres pays. Ces prochaines années, il faudrait diminuer les impôts en liaison avec l'amélioration de la structure de la fiscalité. D'une façon générale, les stratégies de réforme qui ont pour but de baisser les taux d'imposi-

tion et d'élargir l'assiette de l'impôt se sont révélées bénéfiques dans la zone de l'OCDE¹⁰. On pourrait aussi alléger l'impôt sur le revenu en alourdissant la fiscalité immobilière, qui est faible en Autriche par rapport aux autres pays de l'OCDE¹¹. De fait, des baisses d'impôts en 2003 sont actuellement à l'étude en Autriche. Toutefois, bien qu'une diminution des impôts puisse s'autofinancer partiellement grâce à un impact positif sur les incitations, il ne faudrait prendre une telle mesure qu'après avoir réduit les dépenses nettement et durablement. Sinon, les avantages actuels que procure l'assainissement seraient compromis. De plus, sans réduction des dépenses, la baisse de l'impôt pourrait être considérée par le secteur privé comme la poursuite pure et simple de la politique « en coups d'accordéon » et cet effet négatif sur l'efficacité risquerait de nuire à l'efficacité de la réforme fiscale.

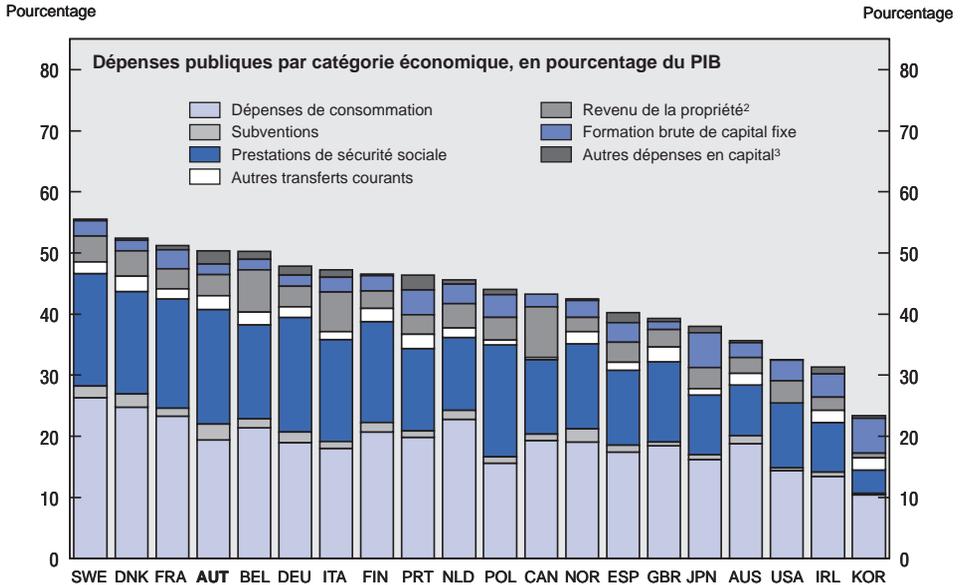
La réforme du secteur public

Le gouvernement s'appuie très largement sur la réforme des retraites et la réforme administrative dans sa stratégie d'assainissement des finances publiques, de plus grande efficacité du secteur public et de développement des activités régies par les mécanismes du marché. De fait, le secteur public autrichien – si on le mesure par le ratio dépenses des administrations publiques/PIB – est de grande taille par rapport à d'autres pays. Dans la zone de l'OCDE, il n'y a que quatre pays où ce ratio soit plus élevé. Pour une très large part, cette situation est due en Autriche au niveau des dépenses sociales, et en particulier à celui des dépenses de retraite. Certes, la taille du secteur public est pour beaucoup une question de choix de société, mais l'inefficacité de ses opérations est d'autant plus marquée que ce secteur est de plus grande taille (graphique 10). On examinera dans cette section les principaux aspects de la réforme du secteur public.

Retraites

Dans la zone de l'OCDE, l'Autriche fait partie des pays où les dépenses publiques de retraite sont les plus fortes. Elles atteignent au total environ 10½ pour cent du PIB sans les retraites des fonctionnaires et quelque 14½ pour cent du PIB si l'on tient compte de ces retraites. Du fait que la proportion de personnes âgées devrait croître rapidement ces quatre prochaines décennies, il est certain que l'Autriche connaîtra une nette progression des dépenses de retraite dans les décennies à venir. Le taux de dépendance des personnes âgées – c'est-à-dire le rapport entre les personnes de 65 ans et plus et celles de 20 à 64 ans – passera de 25 pour cent aujourd'hui à 53 pour cent en 2040, avec une forte hausse au milieu de la présente décennie si l'on en croit les récentes prévisions démographiques de l'Office central de statistique (graphique 11, partie A)¹². Conscients que l'évolution démographique menace la viabilité du système public de retraite, les gouvernements successifs ont procédé à une large réforme des retraites

Graphique 10. **Dépenses publiques par niveau et par catégorie économique**
dans certains pays de l'OCDE¹



1. En 2000.

2. Y compris les versements d'intérêts.

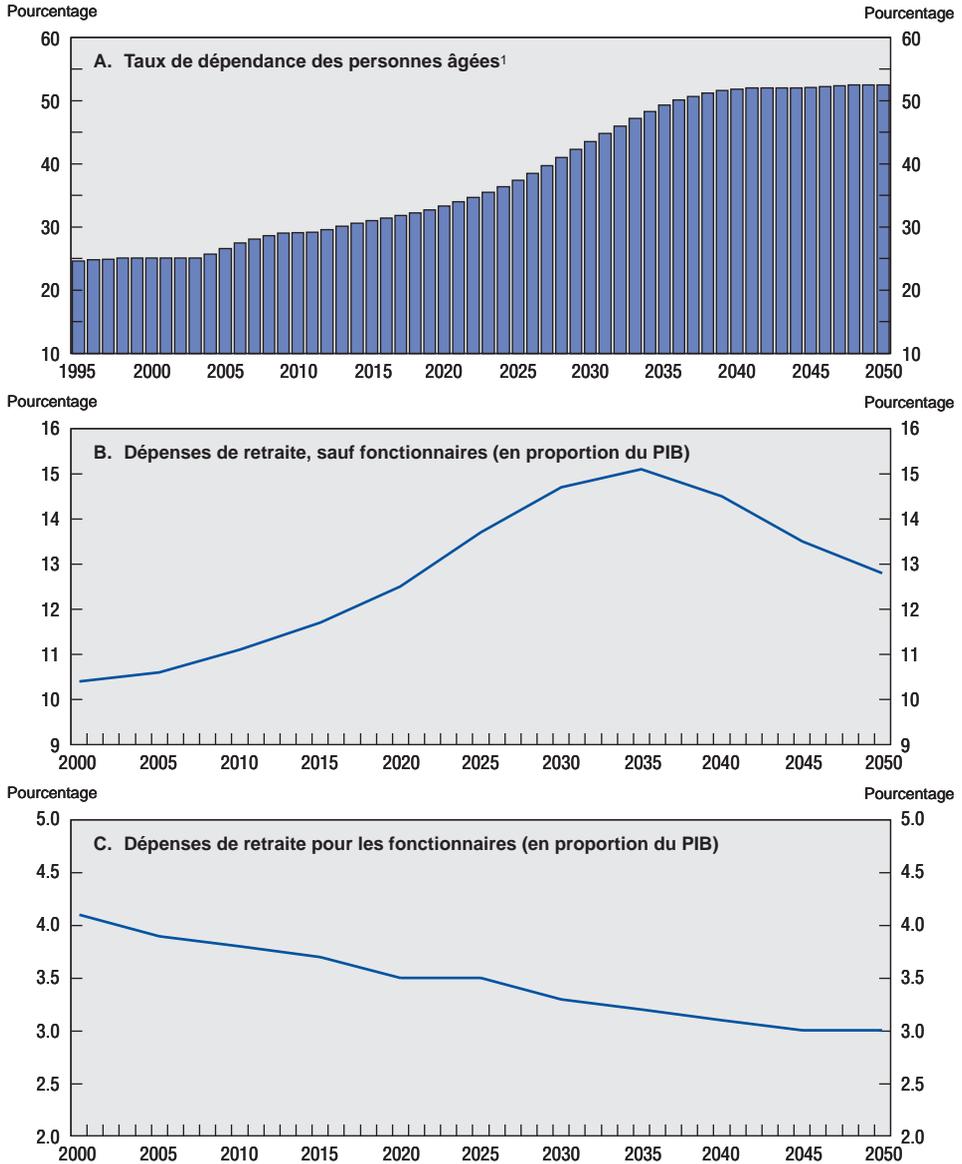
3. Accroissement des stocks, acquisitions de terrains et d'actifs incorporels (net) et transfert en capital à d'autres secteurs.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

en 1993, en 1997 et en 2000. Mais cette action reste partielle et, sans nouvelles mesures, il faudra relever très nettement les taux de cotisation au système public de retraite, avec des conséquences prévisibles sur les coûts de main-d'œuvre¹³.

Les taux de cotisation pour les retraites atteignent actuellement 22,8 pour cent de l'assiette de cotisation (contre 17 pour cent au début des années 70), tandis que les transferts du budget fédéral au système de retraite ont diminué au cours de la dernière décennie pour atteindre actuellement environ 2½ pour cent du PIB. L'un des facteurs qui pèsent le plus sur le système de retraite est la précocité du départ effectif à la retraite. En 1999, l'âge moyen pour l'assurance vieillesse était de 60½ ans pour les hommes et de 58 ans pour les femmes, l'un des niveaux les plus bas dans la zone de l'OCDE. Depuis 1970, l'âge moyen de la retraite a diminué de 3½ ans pour les hommes et les femmes. Les réformes précédentes ont simplement réussi à stabiliser l'âge de la retraite à partir du milieu des

Graphique 11. **Évolution prévisible du taux de dépendance des personnes âgées et des dépenses de retraite**



1. Nombre de personnes âgées de 65 ans et plus en pourcentage du nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans.

années 90, mais n'ont pas réussi à l'accroître. Il faut donc saluer les mesures qui figurent dans la réforme des retraites de 2000 et qui visent à rendre financièrement moins attrayante la préretraite, de même que les relèvements programmés de l'âge minimum de la préretraite à raison de 1½ an, mais cela risque de ne pas être suffisant pour inverser nettement la tendance (encadré 2)¹⁴. L'évolution récente des régimes de préretraite confirme que – comme on l'avait constaté dans les précédentes *Études* de l'Autriche – les différents régimes de préretraite ont tendance à se substituer les uns aux autres. Le régime de préretraite vieillesse pour réduction de la capacité de travail a enregistré des chiffres records

Encadré 2. La réforme des retraites de 2000

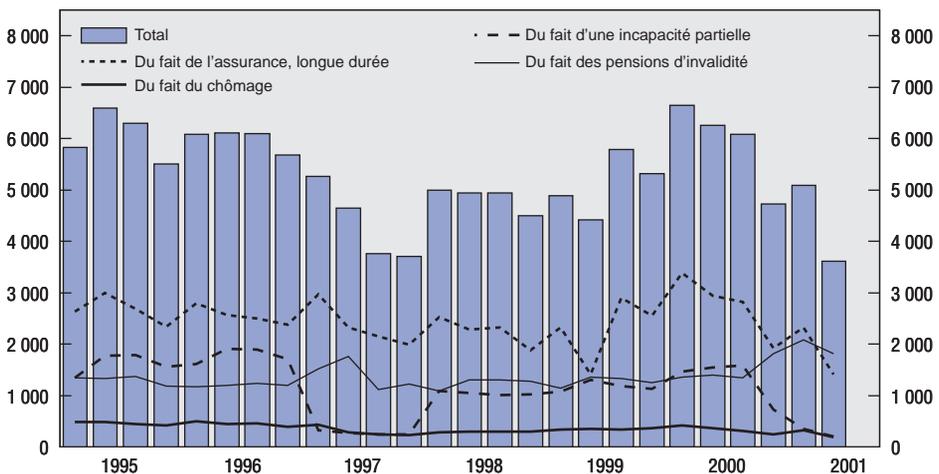
Les principales mesures entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2000 sont les suivantes :

- L'âge minimum pour la préretraite au titre du chômage et de l'assurance de longue durée est relevé au total de 1½ an à compter d'octobre 2000. Ce relèvement s'opère en neuf fois, chaque trimestre, jusqu'à octobre 2000, au rythme de deux mois par étape. Ainsi, l'âge minimum passera de 55 à 56½ ans pour les femmes et de 60 à 61½ ans pour les hommes. De même, l'âge de la préretraite pour les fonctionnaires sera porté de 60 à 61½ ans aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Un régime transitoire est prévu pour les assurés de longue durée et pour les fonctionnaires.
- La réduction de la pension en cas de préretraite est portée à 3 pour cent chaque année, à hauteur d'un maximum de 15 pour cent de la pension (18 pour cent pour la fonction publique).
- En cas de retraite postérieure à l'âge légal (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes), il est accordé une majoration de 4 pour cent par an.
- La préretraite pour invalidité dans le cadre de la retraite vieillesse a été supprimée (en juillet 2000), à la suite d'un arrêt de la Cour européenne de justice. Simultanément, les conditions d'ouverture des droits à une pension d'invalidité ont été assouplies.
- Les pensions de réversion dans les tranches moyennes de revenu sont ramenées à 40 pour cent de la pension du conjoint, contre 52 pour cent à l'heure actuelle. De plus, on a mis en place un plafond de revenu, de façon que la pension de réversion diminue progressivement lorsque le revenu dépasse le seuil fixé. La pension de réversion est majorée jusqu'à 60 pour cent de la pension du conjoint si le revenu total du survivant n'atteint pas un certain seuil.
- L'ajustement annuel des pensions reste lié à la hausse des salaires nets. Si la hausse annuelle des pensions demeure inférieure au taux d'inflation, il n'y aura qu'un versement compensatoire.

en 2000 jusqu'à sa suppression en octobre. Le nombre des préretraites pour assurance de longue durée et pour cause de chômage a diminué jusqu'à la fin du premier semestre 2001, la baisse totale d'une année sur l'autre étant de 40 pour cent dans le premier cas et de 30 pour cent dans le second. Mais, simultanément, les retraites pour invalidité ont nettement progressé, les entrées totales ayant augmenté de plus de 40 pour cent d'une année sur l'autre à la fin du premier semestre 2001. Globalement, les entrées totales en préretraite, pensions d'invalidité comprises, ont sensiblement diminué en 2001 par rapport au niveau exceptionnellement élevé de 2000. Toutefois, cette baisse paraît moins marquée que celle des années précédentes (graphique 12).

Le gouvernement attend des réformes de 2000 une économie annuelle qui passera de 0.1 pour cent environ du PIB en 2001 à 0.6 pour cent en 2003 et les années suivantes. Des simulations effectuées par les autorités autrichiennes et soumises au Secrétariat de l'OCDE et à l'UE – qui tiennent compte des réformes de 2000 – montrent que les dépenses pour les retraites dans le cadre du régime public par répartition passeront de 10½ pour cent du PIB en 2000 à 15 pour cent en 2035. Par la suite, les dépenses devraient diminuer, pour s'établir à environ 13 pour cent du PIB en 2050, car la hausse du taux de dépendance des personnes âgées s'estompera progressivement (graphique 11, partie inférieure)¹⁵. Si l'on ajoute les retraites des agents publics, les dépenses devraient atteindre un som-

Graphique 12. **Nouvelles préretraites, par régime** ¹



1. Moyenne trimestrielle.

Source : Gouvernement autrichien et OCDE.

met en 2035, à 18 pour cent du PIB (les retraites pour les agents publics atteignent 4 pour cent du PIB en 2000 et elles devraient progressivement être ramenées à 3 pour cent du PIB en 2050 selon les prévisions des autorités autrichiennes). Tandis que les simulations font apparaître une nette dégradation de la viabilité du système autrichien de retraite, l'hypothèse de hausse du taux d'activité paraît optimiste. Ces cinq prochaines décennies, le taux d'activité est censé augmenter d'environ 18 pour cent, en progressant, dans les tranches d'âge de 54 à 64 ans, de quelque 33½ pour les hommes et 44 pour cent pour les femmes. Il faudrait pour cela une forte diminution des préretraites et une plus grande activité sur le marché du travail des personnes âgées en général.

Conscient de la nécessité d'une réforme des retraites, le gouvernement a mis en place plusieurs commissions chargées de lui soumettre des propositions. Les principaux aspects sont l'harmonisation des différents régimes du système public de retraite, la mise en place d'un pilier capitalisé et le lien plus étroit à établir entre les cotisations et les pensions. De fait, la nécessité de nouvelles réformes est patente et le mandat des commissions va dans la bonne direction. Cependant, si l'on veut éviter un gonflement rapide des pensions ces prochaines années et durant les décennies à venir, il faut appliquer suffisamment tôt une réforme fondamentale, au lieu des ajustements fragmentaires habituels jusqu'à présent. Pour le moment, le système public de retraite confie la gestion des régimes d'assurance aux diverses catégories professionnelles. Ce morcellement, dénué de transparence, incite les groupes d'intérêts à faire pression pour obtenir des prestations plus avantageuses en faveur de leurs clientèles respectives¹⁶. Il est un fait que le système de retraite incite fortement à la préretraite et il faudra probablement de nouvelles mesures pour freiner efficacement les préretraites. Des conditions plus strictes d'ouverture des droits pour tous les types de préretraite s'imposent en particulier si l'on veut que les différents régimes de préretraite ne soient pas substituables. Il faut pour cela vérifier de près les droits à pension d'invalidité, en s'en tenant strictement aux critères de santé. Il faudrait également un suivi de l'état de santé, en imposant le retour à l'activité si le taux d'incapacité diminue suffisamment. Des critères de ce type sont couramment appliqués dans un certain nombre de pays de l'OCDE pour les pensions d'invalidité. Il conviendrait également de prendre en compte d'autres possibilités de préretraite effective ne relevant pas de l'assurance-vieillesse, notamment les périodes prolongées de bénéfice d'une allocation-chômage sans réelle obligation de rechercher activement un emploi (voir le chapitre III). Pour qu'un lien plus étroit s'établisse entre les cotisations et les prestations, il y aurait lieu de calculer les droits à pension en fonction des gains sur l'ensemble de la carrière, au lieu des quinze meilleures années comme c'est le cas à l'heure actuelle¹⁷. Pour les retraites qui ne sont pas liées à des cotisations antérieures de la part du bénéficiaire, la meilleure solution est de les financer sur les recettes fiscales générales et non sur des cotisations salariales. Il faudrait donc bien déterminer le rôle redis-

tributif du système, et dans la mesure où cette redistribution n'est pas jusqu'à présent financée par des transferts budgétaires, il semble justifié d'augmenter la part du financement de source fiscale et de diminuer les cotisations.

Il faudrait moduler les prestations servies par l'élément du système de retraite fondé sur la afin de garantir la viabilité du système – notamment en tenant compte, dans l'ajustement annuel, de l'allongement de l'espérance de vie – et mettre en place un pilier supplémentaire capitalisé, comme on l'a recommandé dans les *Études* précédentes¹⁸. Un tel dispositif mixte offre l'avantage de diversifier les risques liés à la répartition (risque démographique et politique) et ceux découlant de la capitalisation (aléas des marchés financiers). Cela serait également conforme à l'objectif de réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux, dans la mesure où les travailleurs considèrent leurs cotisations comme une épargne et non comme un impôt. Il faudrait envisager, pour des raisons budgétaires, de rendre obligatoire une partie du pilier capitalisé. Pour ce faire, on pourrait convertir le système d'indemnités de départ en un régime de retraite capitalisé se situant au niveau de l'entreprise (voir le chapitre III). On avait déjà introduit un régime capitalisé facultatif en 1999, lorsqu'ont été autorisés les fonds de placement pour la retraite privée, bénéficiant d'avantages fiscaux. Toutefois, malgré ces avantages, cet instrument n'a guère eu de succès auprès des ménages privés¹⁹. Il faudrait donc suivre de près l'évolution de ces fonds de placement et revoir si nécessaire le dispositif réglementaire.

Santé

Le gouvernement a poursuivi sa politique d'augmentation des recettes et de réduction des coûts dans le système de santé. Certaines mesures visent à la fois à accroître les recettes et à inciter davantage à une consommation plus avisée des services de santé. C'est pourquoi un ticket modérateur pour les soins ambulatoires a été instauré à hauteur d'un plafond annuel (de 73 euros), sauf pour les catégories à bas revenu et certains traitements (urgences, grossesse et maladies chroniques). Il est trop tôt pour apprécier pleinement l'efficacité de cette mesure ; les premiers résultats devraient être disponibles au début de 2002. De plus, on a augmenté la participation du patient en cas de séjour hospitalier et relevé les frais d'ordonnance. En limitant la prise en charge automatique du conjoint des assurés, on a atténué le caractère redistributif du système de santé. Les salariés versent désormais une cotisation de 3.4 pour cent du salaire brut pour les personnes qu'ils ont à charge, à l'exception majeure des conjoints avec enfants. Jusqu'à présent, les recettes supplémentaires découlant de cette mesure sont inférieures aux prévisions. On a élargi l'assiette de cotisation en instaurant un relèvement annuel du plafond de revenu pour les cotisations obligatoires d'assurance-maladie et en soumettant à cotisations les retraités qui perçoivent certaines pensions supplémentaires.

La forte densité de lits, de soins et d'équipements lourds dans les hôpitaux autrichiens explique en grande partie le niveau élevé des dépenses de santé. Pour éviter les doubles emplois dans les hôpitaux proches et les redondances dans les spécialités, les autorités fédérales et les Länder se sont mis d'accord sur un plan révisé pour les hôpitaux et les gros équipements (*Österreichischer Krankenanstalten- und Grossgeräteplan*), applicable jusqu'en 2005. Ce plan devrait aboutir à une restructuration des activités des hôpitaux et à une répartition plus efficace des équipements. Comme on l'a souligné dans les *Études* précédentes, la mise en place dans les hôpitaux, en 1997, d'un régime de remboursement lié aux résultats a atténué l'incitation, inhérente au régime précédent de remboursement à la journée, à prolonger l'hospitalisation. La durée moyenne d'hospitalisation a diminué et cette tendance se poursuit. Pour les séjours entre 1 et 28 jours, la durée moyenne a diminué d'environ un jour durant les cinq dernières années, pour être ramenée à 6.3 jours en 2000. Au total, cela a contribué à freiner la hausse des coûts dans le secteur hospitalier, mais au prix de certains inconvénients : la tendance à la hausse du nombre des hospitalisations s'est accentuée, avec un taux de progression de 3.2 pour cent en 1999 et de 1.5 pour cent en 2000. Cette hausse tient à la plus forte proportion d'hospitalisations de jour, les hôpitaux ayant maintenant intérêt à accroître le nombre de traitements plutôt que la durée du séjour. Corriger les incitations pour plus de responsabilité financière et une meilleure allocation des ressources demeure un enjeu essentiel dans le système de santé autrichien. Dans cette optique, le régime de remboursement pour les admissions de jour sera réformé en 2002. Le nouveau dispositif accroîtra le remboursement pour les cas qui exigent normalement ce type de traitement et le réduira pour les autres cas. Le mécanisme de financement des hôpitaux montre bien que de nouvelles réformes du système de santé en général peuvent conduire à des gains substantiels d'efficacité (voir le chapitre spécial sur la santé de l'*Étude* de 1997 et les *Études* des années ultérieures). Les taux de rémunération des hôpitaux varient d'un Land à l'autre, les établissements étant largement financés sur la base des coûts au lieu de l'efficacité, bien qu'on dispose des informations nécessaires pour évaluer celle-ci. Comme on l'a indiqué dans la dernière *Étude*, il faudrait normaliser les critères de rémunération des hôpitaux de manière à récompenser les établissements qui utilisent de façon optimale leurs ressources.

Réforme administrative

Les grands axes de la réforme administrative envisagée par le gouvernement sont les suivants : réduction de l'emploi public et de la taille des administrations, et examen des services devant être fournis par les administrations publiques au regard de ceux devant être fournis par des organismes non publics ou des entreprises privées. Des initiatives ont été prises en ce sens dans certains domaines, mais l'action à mener reste à déterminer dans d'autres. En dehors des considérations budgétaires, les principaux objectifs sont une plus grande effi-

cience du secteur public et un développement des activités régies par les mécanismes du marché.

La réduction de l'emploi public constitue un volet essentiel de la réforme. Au niveau fédéral, on envisage une contraction de 15 000 équivalents temps plein, ce qui représente environ 9 pour cent des agents publics fédéraux. Sur ce total, la réduction au sens strict portera sur 11 000 équivalents temps plein, 4 000 autres étant transférés dans des unités dissociées du budget fédéral sous la forme d'établissements publics. On envisage des réductions d'effectifs proportionnelles dans l'ensemble de l'administration, chaque ministère se prononçant sur ses propres réductions. S'ajoutant à l'évolution des rémunérations qui est censée être modérée, ces mesures devraient dégager environ 70 pour cent des économies totales au niveau du budget fédéral cette année et l'an prochain. Les personnels des établissements scolaires et universitaires – qui relèvent des Länder, mais sont financés en grande partie par l'État fédéral – ne sont pas directement touchés par cette mesure. Mais il est prévu dans leur cas des réformes (notamment une nouvelle réglementation des heures supplémentaires) dégageant des économies analogues. En ce qui concerne la rationalisation de l'administration, le gouvernement a décidé de fermer plusieurs commissariats de police et de fusionner certaines juridictions ; mais on attend dans ce secteur les textes d'application. Un groupe de travail composé de représentants de l'État fédéral, des Länder et des communes est chargé de recenser les économies possibles dans la fourniture des services publics. Ce groupe de travail n'a pas encore terminé son rapport. Un autre groupe de travail, la Commission de réforme des missions (*Aufgabenreformkommission*) a publié en mars 2000 une liste de propositions concernant les services publics qui pourraient être externalisés dans le secteur privé ou ceux auxquels l'État pourrait totalement renoncer. Jusqu'à présent, il n'a guère été pris d'initiatives sur la base de ces propositions. En mai 2000, les participations fédérales dans le secteur des postes et télécommunications ont été regroupées en un holding industriel du secteur public autrichien (ÖIAG). L'ÖIAG a été chargé de vendre en deux ans, selon un plan préétabli, un grand nombre d'organismes appartenant à l'État fédéral. Plusieurs opérations importantes de privatisation ont eu lieu, notamment la cession de près de 30 pour cent de *Telekom Austria* et de la totalité des participations fédérales dans *Austria Tabak*. Même si, dans certains cas, les participations ont été cédées à d'autres entreprises du secteur public, ce programme marque un net progrès dans la politique de privatisation autrichienne. Par ailleurs, en octobre 2000, le gouvernement a établi une liste de 30 organismes de l'administration fédérale qui doivent être transférés avant la fin de 2003 de l'administration publique aux entreprises publiques.

Avant même ces décisions de transfert, de très nombreuses unités de l'administration ont rejoint le secteur des entreprises au cours des années 90. Ces opérations ont eu lieu à tous les niveaux d'administration et la comptabilité nationale les autorise si la moitié au moins des recettes de l'unité sont de

source extérieure (c'est-à-dire qu'elles ne proviennent pas d'une administration publique). Ces essaimage ont en partie pour raison d'être un allègement des charges budgétaires de l'État et une réduction de l'emploi public. De plus, l'objectif est d'améliorer le fonctionnement des unités de type industriel ou commercial, qui peuvent être gérées plus efficacement si elles ne sont pas soumises aux contraintes administratives inhérentes au dispositif bureaucratique de la fonction publique et aux procédures budgétaires applicables aux administrations publiques.

Faire passer des unités administratives dans le secteur des entreprises peut être bénéfique pour les raisons qui viennent d'être indiquées, mais le fait d'atteindre un objectif budgétaire pendant quelques années n'est pas un critère suffisant de succès économique. Premièrement, il peut y avoir des coûts d'opportunité du fait de l'existence d'autres options préférables mais non retenues faute d'évaluations complètes *ex ante* et *ex post*. Deuxièmement, dans la mesure où les entreprises du secteur public opèrent sur des marchés non contestables, elles peuvent n'être guère incitées à se fonder sur l'efficacité pour exercer leurs activités et tarifier leurs services²⁰. De plus, la charge budgétaire pour l'État peut simplement être différée dans le temps, de sorte qu'un allègement budgétaire aujourd'hui pourra se traduire par une forte pression financière demain et que l'impact global actualisé sur la situation budgétaire sera même négatif. Comme on l'a indiqué dans plusieurs *Études* de l'Autriche, le transfert d'organismes hors budget risque de compromettre la discipline budgétaire dans l'ensemble du secteur public²¹. Certes, la transformation d'unités administratives en entreprises publiques allège la dette du secteur des administrations publiques (selon la définition du traité de Maastricht), mais elle augmente du même montant la dette du secteur des entreprises publiques, tant et si bien que le niveau d'endettement de l'ensemble du secteur public demeure inchangé. Pour autant que l'État garantisse en dernière analyse les engagements financiers de ses entreprises publiques, ses obligations financières ne s'en trouvent pas réduites²². Mais la situation budgétaire des administrations publiques devient moins transparente étant donné que les charges du service de la dette ne se reflètent plus dans leur niveau d'endettement et qu'il n'est pas toujours facile d'obtenir des informations sur les garanties accordées par les diverses administrations sur des emprunts contractés par les entreprises du secteur public. Dans le même ordre d'idées, les opérations d'essaimage peuvent entraîner des transferts durables du secteur des administrations publiques aux sociétés du secteur public, sans qu'on en ait toujours prévu l'ampleur faute d'avoir bien apprécié *ex ante* l'évolution probable des coûts et des recettes.

Les résultats économiques du transfert d'unités administratives dans le secteur des entreprises paraissent mitigés en Autriche. A partir d'une évaluation de plusieurs opérations d'essaimage des années 90, la Cour des comptes autrichienne met en avant plusieurs déficiences d'ordre procédural ayant entravé le

succès de l'opération²³. De l'avis de la Cour des comptes, les opérations passées d'essaiage sont intervenues sans qu'on se demande s'il fallait ou non élarguer la gamme des services fournis par le secteur public. Elle note également que dans certains cas les objectifs de l'essaiage n'ont pas été clairement définis – ce qui entrave toute évaluation ultérieure – ou manquaient de réalisme ; les autres possibilités de création d'une personne morale n'ont pas été examinées et l'on n'a pas approfondi les moyens à mettre en œuvre pour obtenir des gains d'efficacité. L'une des lacunes les plus fréquemment dénoncées est l'absence d'analyse adéquate des coûts et avantages au stade du choix des projets. Tout en indiquant plusieurs facteurs normalement liés à des gains d'efficacité, par exemple une plus grande vérité des coûts et des conditions de travail plus souples dans les entreprises publiques, la Cour des comptes constate que, dans certains cas, une réduction des dépenses de personnel s'est doublée d'un gonflement des dépenses d'exploitation. En revanche, l'Association autrichienne de garantie financière (*Finanzierungs-Garantie-Gesellschaft*, FGG), qui a elle aussi évalué plusieurs opérations d'essaiage de l'État fédéral, porte un jugement plus favorable, considérant que ces opérations ont été globalement couronnées de succès. La FGG conclut que, dans la plupart des cas, les objectifs stratégiques et organisationnels de l'État ont été atteints ; en outre, soit les objectifs budgétaires de l'État ont été réalisés, soit il n'y a pas eu aggravation de la charge budgétaire. La gamme des services fournis s'est élargie et si les tarifs ont augmenté, c'est parce que la qualité s'est améliorée et qu'on a introduit une comptabilité analytique plus réaliste. En revanche, la FGG note qu'on n'avait que partiellement examiné les perspectives de réalisation des objectifs des opérations d'essaiage et qu'on s'est peu soucié de mettre en place un contrôle formel *a posteriori*, par l'administration publique, au regard des objectifs affichés. De plus, certaines entreprises – moins de la moitié de celles prises en compte – ne s'appuient pas sur des concepts normalisés et quantifiés²⁴. La Chambre fédérale des travailleurs (*Arbeiterkammer*, AK), a réalisé également plusieurs études de cas destinées à déterminer l'efficacité des opérations d'essaiage. L'AK fait observer qu'il n'a pas été possible d'évaluer un large éventail de projets faute d'informations pertinentes. Les données sont souvent déficientes, aussi bien en ce qui concerne les indicateurs économiques que les lignes directrices des essaisages et les stratégies des entreprises après l'opération. Au total, l'AK considère que les essaisages ont allégé la charge budgétaire pour l'État, mais que cet allègement ne semble pas devoir être durable dans tous les cas. D'une façon générale, la transformation en une société indépendante est considérée comme bénéfique sur le plan de l'efficacité²⁵.

Au total, dissocier du budget certaines unités administratives ne saurait se substituer à une réforme plus fondamentale du secteur public. Il faut déterminer quels sont les services qui doivent être fournis par le secteur privé et non par le secteur public et dans quelle mesure il convient d'associer le secteur privé à la fourniture de services fournis par le secteur public. Les propositions qui ont été

soumises au printemps 2001 par la Commission de réforme des missions offrent une base pour le réexamen dans cette optique des missions du secteur public, et il faudrait les exploiter²⁶. Dans un tel cadre, l'externalisation, par création d'une société indépendante, de missions précédemment assumées par l'État peut être un élément essentiel pour une privatisation ultérieure.

De plus, pour que les responsables puissent mieux choisir les projets, il faut mettre en place un dispositif efficace d'évaluation *ex ante* et *ex post*. Pour ces choix, il faut améliorer les informations en recourant systématiquement à l'analyse coûts-avantages. A cette fin, il importe de créer un cadre comptable faisant apparaître la charge financière future qu'entraînera probablement une mesure donnée pour le secteur public, et ce sur un horizon plus long. Fondamentalement, il faut pour cela estimer les flux de recettes et de dépenses futures jusqu'à l'achèvement d'un projet ou sur un horizon couvrant plusieurs décennies. On établira alors le coût en fonction de la valeur actualisée de ces flux. L'évaluation du coût à long terme des choix publics en vue d'améliorer l'allocation des ressources du secteur public gagne en importance dans la zone de l'OCDE ; elle est utilisée aux États-Unis et – depuis moins longtemps – au Japon. On peut appliquer le même dispositif pour l'évaluation *ex ante* des possibilités « d'essaimage budgétaire ». Dans ce cas, la valeur actuelle de la différence entre les recettes prévues et les dépenses indique la charge financière liée à l'entreprise publique sur laquelle l'État pourra tabler. Il faut compléter l'analyse coûts-avantages *ex ante* des différents projets par une évaluation *ex post* des mesures qui ont été prises, en utilisant un cadre comptable pour l'évaluation des coûts et des revenus qui soit commun aux divers types de mesures. Le fait que le succès de l'externalisation d'unités administratives ait été jugé très différemment par plusieurs organismes montre bien qu'il y a place pour de nombreuses ambiguïtés en l'absence d'un tel cadre comptable. Depuis quelques années, les administrations fédérales procèdent de plus en plus, sous une forme ou sous une autre, à une évaluation *ex post* de leurs résultats. Mais elles utilisent à cet effet tout un éventail d'indicateurs, qui varient d'une administration à l'autre, mais aussi dans le temps. On manque actuellement d'indicateurs communs de référence facilitant les comparaisons. Il faut donc agir en vue d'une évaluation efficace des politiques.

Partage des recettes entre les niveaux d'administration

Dans le domaine de l'efficacité des activités du secteur public, un autre dossier concerne la répartition des tâches et des recettes entre les différents niveaux d'administration. Dans plusieurs *Études* précédentes on a examiné divers aspects des mécanismes en place et, dans certains cas, on a jugé susceptibles d'améliorations les dispositifs de transfert entre niveaux d'administration pour le financement des activités du secteur public²⁷. Pour ce qui est du système général de partage des recettes entre l'État fédéral, les Länder et les communes, des

engagements de plafonnement budgétaire ont été pris et un nouveau régime a été récemment négocié pour la répartition des recettes fiscales entre les différents niveaux d'administration et pour les transferts et commissions versés par l'État fédéral aux Länder et aux communes.

Tous les quatre ans, des négociations ont lieu sur la répartition des recettes entre l'État fédéral, les Länder et les communes. Il s'agit de déterminer la proportion des recettes fiscales totales qui sera attribuée à l'État fédéral, d'une part, et aux Länder et aux communes, d'autre part, sur la base des dépenses prévisibles de chaque niveau d'administration. Ces négociations sont également l'occasion de fixer les objectifs budgétaires pour chaque partie concernée. Le dispositif actuel a été mis au point en octobre 2000 ; il couvre la période 2001-2004. Pour cette période, les Länder se sont engagés à réaliser un excédent annuel d'au moins 0.75 pour cent du PIB (dans l'optique des comptes nationaux)²⁸. Un écart en moins de 0.15 pour cent du PIB est autorisé si l'objectif est atteint en moyenne. De même, les communes doivent équilibrer leur budget, avec possibilité d'un écart en moins temporaire de 0.1 pour cent du PIB. L'État fédéral doit limiter son déficit de façon à respecter les objectifs pour le budget des administrations publiques, fixés dans le programme de stabilité de l'Autriche. Un accord a été également conclu en vue de mesures d'assainissement au niveau des Länder, notamment par une limitation des dépenses de personnel pour les enseignants et par l'assouplissement de l'affectation des transferts au titre de l'aide au logement dont bénéficient les Länder. La transformation d'unités administratives en entreprises (les hôpitaux étant particulièrement concernés) est également l'un des volets du programme budgétaire des collectivités locales.

L'une des questions essentielles était de trouver les moyens d'inciter les Länder et les communes à se conformer aux plafonds budgétaires convenus. Finalement, l'État fédéral, les Länder et les communes se sont entendus sur l'application de sanctions en cas de non-respect de l'excédent ou du déficit négocié. Si l'objectif n'est pas atteint en moyenne sur la durée du pacte de stabilité, une amende forfaitaire et une amende variable, atteignant au total 8 pour cent du solde visé ou 15 pour cent du déficit seront appliquées, jusqu'à un certain plafond. Les sanctions pour non-respect du plafond de déficit fixé dans le traité de Maastricht sont également réparties entre les divers niveaux d'administration. Mais, dans chaque cas, l'application de la sanction suppose une décision unanime d'une commission rassemblant l'État fédéral d'une part, et les Länder ou les communes d'autre part. De plus, l'accord conclu précise que dans certaines circonstances les soldes fixés comme objectifs doivent être renégociés – notamment en cas de net ralentissement économique – et les sanctions ne sont pas applicables.

Le niveau de l'excédent que doivent dégager les Länder et les communes ces quatre prochaines années est en gros conforme aux résultats budgétaires

observés depuis dix ans. Toutefois, le fait que la part des ressources financières dont bénéficient les différents niveaux d'administration donne lieu à négociation est source d'incertitude dans la répartition des déficits relatifs. Les négociations concernant le partage des recettes pourront aboutir à des résultats différents, mais cela pourrait revenir à modifier uniquement les soldes budgétaires relatifs entre les niveaux d'administration, le processus de négociation du partage des recettes n'incitant guère à utiliser efficacement les ressources et à revoir les programmes de dépenses. L'expérience d'autres pays montre qu'il faudrait mettre en place des dispositifs de partage des recettes qui soient conformes aux mécanismes d'incitation. On considère que les dispositifs qui compensent dans une large mesure la variation des ressources propres des collectivités locales par une modification des recettes partagées n'incitent pas les collectivités locales à développer leurs bases d'imposition²⁹. Ces dispositifs manquent également de transparence. Pour rendre le secteur public plus efficient, il faudrait donc instaurer un régime de répartition des recettes qui fasse jouer davantage les mécanismes d'incitation. Les recettes fiscales générales devraient être réparties entre les niveaux d'administration en fonction de principes fixes, tandis que les Länder et les communes devraient exercer leurs pouvoirs fiscaux, qui seront au besoin élargis. A l'heure actuelle, les Länder et les communes ne financent qu'une faible proportion – d'ailleurs en baisse – de leurs dépenses sur leurs ressources propres (environ 8 pour cent) et c'est presque exclusivement l'État fédéral qui légifère pour les impôts correspondants. De fait, l'idée de pénaliser les Länder et les communes qui n'ont pas respecté les plafonds budgétaires milite en faveur d'un système incitatif accordant une certaine autonomie budgétaire à ces niveaux d'administration, aussi bien du point de vue des dépenses que du point de vue des recettes. De plus, il faut que les dépenses soient davantage en rapport avec les recettes. Les initiatives qui visent à une meilleure répartition des tâches entre les niveaux d'administration devraient donc se doubler d'une réforme budgétaire conçue dans cette optique.

III. Mise en œuvre de la réforme structurelle : examen des progrès réalisés

Comme le notaient déjà les *Études* précédentes, le marché du travail autrichien fonctionne relativement bien et se caractérise par un niveau de chômage assez bas et par une grande flexibilité des salaires en général. De fait, les augmentations de salaire relativement modérées et la croissance régulière de l'emploi observées en 2000, malgré une hausse très sensible des prix du pétrole et des prix à l'importation, confirment cette impression. En revanche, l'utilisation de la main-d'œuvre féminine et âgée paraît faible, en raison notamment de la générosité des dispositifs de retraite anticipée. C'est la raison pour laquelle les recommandations de l'OCDE soulignaient la nécessité d'accroître la capacité de l'économie à créer des emplois et, d'une façon générale, d'améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre grâce à des mesures de large portée destinées à faciliter le fonctionnement du marché du travail, des marchés de produits et des marchés financiers et à renforcer l'efficacité du système éducatif. Le besoin de réforme est d'autant plus grand que le taux de dépendance économique des personnes âgées se détériore rapidement et que l'on observe une inadéquation de plus en plus prononcée entre les qualifications demandées et les qualifications offertes sur le marché du travail. En outre, la réforme de la réglementation mérite d'être poursuivie, notamment dans les industries de réseau, car elle contribuera probablement à une amélioration importante du bien-être des consommateurs et à un accroissement des gains de productivité.

Les politiques structurelles suivies par l'Autriche, dont le champ d'application reste large, s'inscrivent essentiellement dans le contexte du Plan national d'action pour l'emploi³⁰ qui comprend un certain nombre d'initiatives concernant non seulement le marché du travail, mais aussi le système éducatif et les marchés de produits, et ayant pour objectif de promouvoir l'employabilité, l'entrepreneuriat, l'adaptabilité et l'égalité des chances. Le nouveau gouvernement a mis l'accent sur la nécessité de renforcer des incitations existant sur le marché du travail et d'améliorer l'efficacité des services de placement de manière à accroître l'efficacité du système d'imposition et de transferts et à en réduire le poids, ainsi que sur la nécessité de développer la concurrence sur les marchés de produits et dans les industries de réseau. Des initiatives importantes ont déjà été mises en

œuvre ou sont en préparation. Certaines d'entre elles concernent la réforme du système de retraite, mais elles ne permettront pas d'éviter une poursuite de l'augmentation tendancielle des taux de cotisation (voir le chapitre II). Des mesures ont également été prises pour réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux et pour cibler davantage les transferts sociaux, notamment grâce à un resserrement des règles d'admissibilité au bénéfice des prestations de chômage. Par ailleurs, des initiatives importantes sont en cours de réalisation dans le domaine de la réforme réglementaire, notamment grâce à un affinage de la législation générale en matière de concurrence et à un renforcement de la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz. En dépit de ces progrès, de nouvelles mesures sembleraient nécessaires à certains égards et les décisions prises dans des domaines déterminés ne paraissent pas répondre aux objectifs d'ensemble. Le présent chapitre met en lumière les évolutions importantes intervenues récemment et fait le point des mesures prises depuis la publication de la dernière *Étude*, en mettant l'accent sur les domaines dans lesquels le Secrétariat juge nécessaire de recommander de nouvelles initiatives. Les questions concernant la promotion du développement durable sont analysées de façon plus approfondie au chapitre IV.

Progrès des réformes du marché du travail et du secteur éducatif

Améliorer la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre

Les résultats des négociations salariales qui ont eu lieu ces deux dernières années ont permis de préserver un faible taux de chômage, et diverses initiatives ont été prises pour permettre une plus grande flexibilité des salaires au niveau des entreprises. Dans la métallurgie, il a été décidé de reconduire une clause de la convention collective qui permet aux entreprises de ne pas appliquer les salaires conventionnels dans certaines conditions (*Verteilungsoption*). Par ailleurs, d'après des analyses économétriques récentes, la dispersion des salaires entre les différentes branches d'activité semble s'accroître. En revanche, il ne semble pas y avoir de corrélation entre l'évolution des salaires relatifs et les parts relatives des diverses branches dans l'emploi total, ce qui pourrait être l'indice de rigidités dans le processus de formation des salaires³¹. Si les variations sectorielles de l'emploi sont induites par la demande de main-d'œuvre, elles devraient coïncider avec des augmentations des salaires relatifs dans les secteurs où l'emploi s'accroît.

Indemnités de départ

Le système autrichien d'indemnités de départ a été critiqué en raison de ses incidences négatives sur la mobilité de l'emploi et de son manque de neutralité vis-à-vis de la répartition de l'emploi entre branches. Actuellement, les sala-

riés ont droit à une indemnité de départ s'ils ont été employés pendant trois ans au moins sans interruption et s'ils ne prennent pas l'initiative de leur départ. Les droits constitués augmentent en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise, passant de 2 mois de salaire après trois années à un an de salaire au bout de 25 ans. Le taux d'imposition applicable à l'indemnité de départ est très peu élevé. Ce type d'indemnité n'incite guère les salariés à changer d'employeur. Le gouvernement envisage de réformer le système de manière à permettre le transfert des droits d'un employeur à un autre et à faire en sorte que leur accumulation soit plus précoce qu'actuellement. Par ailleurs, le dispositif va en principe être transformé en régime de retraite d'entreprise, le soutien financier de l'État étant modulé en conséquence.

Il peut être justifié de réduire la mobilité de la main-d'œuvre au moyen d'indemnités de départ si cela permet aux entreprises d'amortir les investissements qu'elles font dans la formation et qui sont perdus si le salarié change rapidement d'emploi. Cependant, on peut se demander si le système actuel d'indemnités de départ contribue véritablement à améliorer les qualifications des travailleurs, étant donné que les droits s'accumulent indépendamment du degré optimal de formation en entreprise et indépendamment du coût de cette formation pour les employeurs³². Par ailleurs, pour les emplois peu qualifiés, le système incite les employeurs à mettre un terme rapidement aux périodes d'emploi, de manière à éviter que les salariés accumulent des droits à indemnités de départ sans commune mesure avec les gains de productivité réalisés. De fait, des études économiques donnent à penser que la propension des employeurs à mettre un terme aux contrats d'embauche atteint un maximum juste avant que la durée d'emploi n'entraîne une augmentation des droits à indemnités de départ³³. En outre, la forme actuelle des indemnités de départ est systématiquement défavorable aux travailleurs de secteurs comme le tourisme et la construction, où l'on observe des fluctuations particulièrement fortes de l'emploi sous l'effet de mutations structurelles ou de facteurs saisonniers. Les fluctuations saisonnières expliquent d'ailleurs en grande partie la dynamique de l'emploi en Autriche³⁴. Globalement, le système est coûteux, alors que les avantages qu'il apporte ne sont pas manifestes. Il serait donc souhaitable de l'abandonner, sous sa forme actuelle du moins, et de le remplacer par un régime de retraite d'entreprise (voir le chapitre II). Il faudrait pour cela que les droits commencent à s'accumuler dès l'embauche et qu'ils deviennent transférables³⁵. L'augmentation des coûts de main-d'œuvre qui en résulterait obligerait à réduire les autres coûts de main-d'œuvre non salariaux. Mais les contrats de salaire pourraient alors établir un équilibre entre le rythme d'accumulation des droits à pension et les salaires versés, ce qui supposerait sans doute une révision du profil d'évolution des salaires en fonction de l'ancienneté. Le développement des régimes de retraite d'entreprise permettrait aussi de conclure des contrats collectifs, si bien que les coûts de transaction seraient moins élevés que dans le cas des contrats individuels.

Accroître la flexibilité du temps de travail

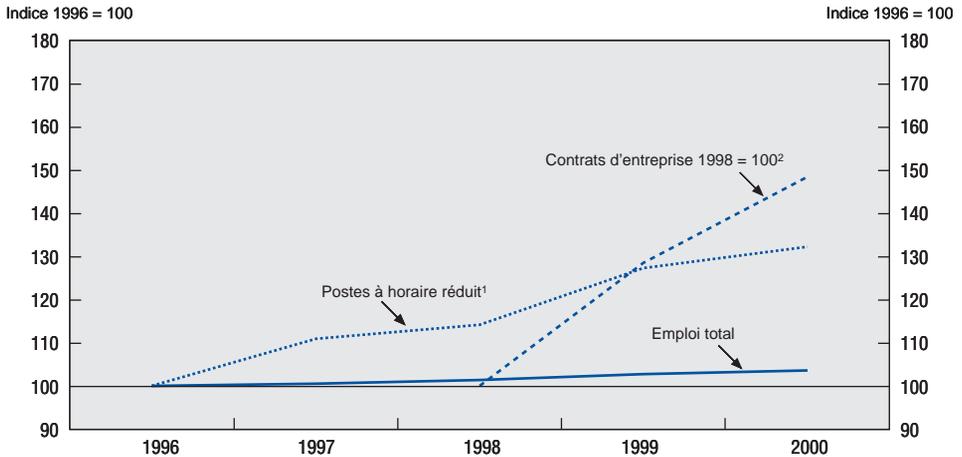
Dans certains secteurs, les conventions collectives conclues entre les partenaires sociaux ont élargi les possibilités d'aménagement du temps de travail sur une période prédéfinie. La convention collective du secteur des technologies de l'information et celle du secteur des télécommunications permettent un certain aménagement des horaires de travail, respectivement sur une période d'un an et de trois ans. Dans le secteur de la construction, les conventions collectives prévoient depuis 1997 des horaires de travail flexibles afin d'allonger la période d'emploi durant l'hiver. Il semblerait que ces dispositifs ont effectivement permis de réduire le chômage saisonnier. Les conventions collectives permettant un allongement des périodes d'emploi sont aujourd'hui étendues à d'autres secteurs dans lesquels l'emploi varie en fonction des saisons. C'est le cas, notamment, du tourisme, où un dispositif de ce type a été mis en place.

Emploi à temps partiel et congé de formation

L'emploi à temps partiel a continué de progresser régulièrement, passant de 16.8 pour cent de l'emploi total 1999 à 17 pour cent en 2000³⁶. Il a augmenté dans plusieurs secteurs, mais surtout dans les services comme le commerce de détail, les services aux entreprises et les services financiers, les soins de santé et le tourisme. On observe une augmentation similaire de la part de l'emploi à temps partiel dans d'autres économies de l'OCDE³⁷. L'importance croissante de l'emploi à temps partiel et de formules d'emploi comparables en Autriche est également mise en évidence par le fait que les emplois à faible horaire (*geringfügige Beschäftigung*) et les contrats d'entreprise (régime de travail indépendant – *freie Dienstverträge*) ont fortement progressé ces dernières années, même si les avantages de ce type d'emploi sur le plan de la sécurité sociale par rapport à l'emploi normal ont été réduits. Jusqu'à la fin de 1997, le travail à faible horaire et les contrats d'entreprise étaient en grande partie exonérés de cotisations de sécurité sociale, mais depuis cette date, les employeurs doivent verser des cotisations. La progression du travail à faible horaire s'est fortement ralentie en 1998, à la suite de l'institution de ces cotisations de sécurité sociale, mais elle s'est rapidement redressée ensuite (graphique 13)³⁸.

En 2000 des dispositions législatives ont été adoptées pour faciliter financièrement la réduction du temps de travail des salariés âgés grâce à des subventions salariales en faveur de ceux d'entre eux qui travaillent à temps partiel (*Altersteilzeit*). Initialement, il fallait que de nouveaux travailleurs soient embauchés pour que la réduction du temps de travail fasse l'objet d'une subvention, ce qui fait que le dispositif était peu utilisé. Depuis que cette condition a été supprimée, les entreprises y ont plus largement recours. S'ajoutant à un resserrement des conditions de départ en retraite anticipé (chapitre II), ce dispositif vise à faciliter financièrement le maintien en activité des travailleurs âgés. On peut toutefois se demander

Graphique 13. Travail à horaire réduit et contrats d'entreprise



1. Les données antérieures à 1996 ne sont pas disponibles.

2. Les données antérieures à 1998 ne sont pas disponibles.

Source : Gouvernement autrichien et OCDE.

s'il constitue un moyen efficace, sur le plan économique, d'atteindre cet objectif. Dans une certaine mesure, les aides financières inciteront des salariés qui auraient autrement préféré travailler davantage à réduire leur temps de travail. Il n'est donc pas impossible qu'elles aient pour effet de réduire l'utilisation totale de main-d'œuvre âgée, au prix d'une augmentation des charges fiscales.

Les congés de formation subventionnés, destinés à faciliter le partage des emplois et l'employabilité des travailleurs, ont été supprimés pour les femmes après le congé parental, l'expérience ayant montré que les prestations étaient en fait utilisées par les intéressées pour prolonger le congé parental et non pour améliorer leurs qualifications. Cette mesure sera donc sans doute mieux ciblée. En revanche, les congés de formation ne semblent guère avoir entraîné de nouvelles embauches, celles-ci étant requises pour des congés associés à des formations de caractère très général³⁹. Les dépenses consacrées à la formation des travailleurs âgés – auxquels s'appliquent des conditions de financement préférentielles – sont d'autant plus viables sur le plan économique que les travailleurs âgés restent longtemps dans la population active. D'où la nécessité de supprimer les contre-incitations au maintien en activité. Les primes à l'embauche de travailleurs âgés, versées par le bureau du travail, et les pénalités imposées en cas de licenciement de travailleurs âgés ont été relevées, mais l'impact de ces mesures sur l'emploi est difficile à déterminer.

Réduire les distorsions dues à l'assurance chômage et aux prestations connexes

Le système d'assurance sociale a contribué à maintenir les coûts de main-d'œuvre non salariaux à un niveau plus élevé en Autriche qu'ailleurs, réduisant ainsi la demande de main-d'œuvre, tandis que les prestations n'ont pas toujours incité les chômeurs à rechercher un emploi et à exercer une activité. Certaines mesures ont été prises récemment dans le but de réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Dans le système de soins de santé, par exemple, l'assurance automatique du conjoint, dans les couples sans enfant, a été supprimée (voir le chapitre II). En revanche, les dispositions concernant le versement d'indemnités journalières de maladie par les employeurs à leurs salariés ont été étendues aux ouvriers. Ainsi, le délai de carence de deux semaines a été supprimé et la durée de versement des indemnités journalières a été allongée, atteignant un maximum de 6 à 12 semaines par an suivant l'ancienneté du travailleur. Il en résulte une augmentation importante des coûts de main-d'œuvre non salariaux, même si la réduction des dépenses à la charge de l'assurance-maladie des travailleurs implique une diminution des cotisations. Les règles régissant le paiement des congés en cas de cessation d'emploi ont été simplifiées et réformées, ce qui a permis une réduction sensible des coûts unitaires de main-d'œuvre.

Prestations de chômage

Un certain nombre de modifications ont été apportées au système d'indemnisation du chômage, la plupart dans le but d'inciter les intéressés à rechercher un emploi. Les principales mesures, qui sont entrées en vigueur au début de 2001, sont les suivantes :

- Un taux de remplacement de base unique (55 pour cent des gains nets antérieurs) se substitue à l'ancien système fondé sur plusieurs taux de remplacement liés aux revenus, la prestation de base étant complétée pour les groupes à bas revenus (jusqu'à concurrence de 80 pour cent des gains nets antérieurs). Pour les chômeurs de moins de 45 ans, le niveau des prestations de chômage est désormais déterminé par les gains du dernier emploi ayant précédé la période de chômage, et non par les gains d'un emploi mieux rémunéré sur une période antérieure.
- Une période de carence de 4 semaines avant le versement des indemnités est instituée pour les chômeurs qui mettent fin à leur emploi de leur propre initiative.
- La période d'emploi minimum nécessaire pour le rétablissement des droits à prestations de chômage est portée de 26 à 28 semaines.
- La durée maximum de versement des prestations de chômage est portée temporairement à 78 semaines pour les chômeurs de 60 ans et plus

(sous réserve d'une période de cotisation minimum) pendant une période de transition allant jusqu'à fin 2003.

La plupart de ces mesures devraient inciter davantage les chômeurs à rechercher un nouvel emploi, et elles sont d'ailleurs courantes dans d'autres pays de l'OCDE⁴⁰. Dans les secteurs concernés par l'emploi saisonnier, l'extension de la période d'emploi minimum nécessaire pour le rétablissement des droits à la suite d'une période de chômage incite les intéressés à prolonger leur période d'emploi en introduisant une plus grande flexibilité dans le temps de travail. En revanche, l'allongement de la période maximum de versement des prestations de chômage – destiné à accroître le taux d'activité, en particulier parmi les travailleurs âgés – pourrait se révéler contre-productif sur le plan de l'emploi. Des analyses économétriques concernant l'Autriche donnent à penser que l'allongement des périodes de versement des prestations de chômage a un effet nettement négatif sur la réinsertion des chômeurs de longue durée, hommes et femmes⁴¹.

Le gouvernement a aussi présenté de nouvelles dispositions tendant à rendre plus rigoureux les critères d'acceptation d'un emploi pour les bénéficiaires de prestations de chômage. A l'heure actuelle, une offre d'emploi est jugée « acceptable » si la qualification requise correspond au « métier appris » (*erlernter Beruf*) du chômeur. Il est prévu de modifier cette condition de telle manière que des emplois puissent être jugés acceptables s'ils ne rendent pas nettement plus difficile un emploi futur correspondant au métier appris. Le projet du gouvernement a suscité des critiques, certains observateurs considérant qu'il risquait d'entraîner un processus de déqualification des chômeurs. Certes, une bonne adéquation des emplois suppose une correspondance entre qualifications demandées et qualifications offertes. Cependant, il est improductif de juger inacceptables les offres d'emploi qui ne correspondent pas strictement aux qualifications des chômeurs, en particulier durant les périodes de changement structurel se caractérisant par de profondes modifications des qualifications requises. Par ailleurs, le chômage de longue durée engendre souvent une dépréciation considérable des qualifications, alors que l'acceptation d'un emploi nouveau peut améliorer les chances de retrouver un emploi par la suite sur le marché du travail interne ou externe. Un resserrement des critères d'acceptation des emplois semble donc justifié, et il devrait même être encore plus prononcé à mesure que la durée d'emploi augmente. L'Autriche se rapprocherait ainsi des autres pays⁴².

Prestations pour enfants

Ainsi qu'on l'a vu au chapitre II, les prestations pour enfants à charge auront un champ d'application plus large en 2002. Contrairement aux dispositions en vigueur jusqu'ici, le nouveau programme garantira des prestations à tous les parents, qu'ils aient ou non travaillé avant la naissance de l'enfant. Par ailleurs, la période de versement des prestations sera portée de 2 à 3 ans, tandis que le pla-

fond de ressources sera relevé⁴³. D'un côté, ce relèvement favorise une expansion du travail à temps partiel. En revanche, l'effet de revenu lié à l'allongement de la période de versement des prestations et la suppression de l'obligation d'avoir préalablement travaillé pour les percevoir auront tendance à réduire l'offre de main-d'œuvre. La charge financière liée à l'élargissement du champ d'application des transferts aura également tendance à peser sur l'emploi. Si l'effet net de cette mesure sur l'offre de travail est difficile à déterminer, des études mettent en évidence l'influence de l'existence de structures d'accueil des enfants sur le taux d'activité des parents. Ainsi, le fait de subventionner des structures d'accueil aurait certes un effet positif sur les revenus des parents, mais favoriserait aussi la substitution d'une offre de main-d'œuvre au travail domestique. Une réaffectation des ressources dans ce domaine constituerait donc sans doute un moyen plus efficace d'accroître l'utilisation de la main-d'œuvre.

Améliorer les services du Bureau du travail et les mesures actives du marché du travail

Améliorer l'efficacité des services de placement

Le gouvernement prépare également une réforme institutionnelle du service public de l'emploi. Les principaux aspects de la réforme envisagée sont les suivants :

- L'intégration des activités de conseil, des activités de placement, des mesures actives du marché du travail et de l'indemnisation du chômage au sein d'un seul organisme au niveau régional.
- La répartition des demandeurs d'emploi en groupes de personnes faciles à placer et difficiles à placer.
- Le gouvernement a aussi prévu d'assurer le financement du Bureau du travail sur d'autres ressources que le budget fédéral. A cette fin, il envisage de transformer l'AMS en société à la fin de 2001 et de mettre un terme à la garantie de financement de ses services. Des mesures concrètes sont à l'étude.

Il semble possible d'améliorer l'efficacité des services de l'emploi. Les meilleurs résultats sont obtenus grâce aux petites annonces et à d'autres mécanismes de recherche d'emploi qui ne font pas appel à des organismes de placement, et la part de l'AMS dans les placements effectifs est estimée à moins de 10 pour cent (compte non tenu de l'utilisation des installations de libre-service de l'AMS). Les organismes privés de placement représentent une part encore plus faible et semblent également jouer un rôle très limité par comparaison avec les autres pays. Cette situation tient sans doute au fait que les agences de placement privées sont soumises à certaines restrictions. Par ailleurs, des analyses économétriques donnent à penser qu'il y a une inadéquation de plus en plus marquée des qualifications entre les demandeurs d'emploi et employeurs clients de l'AMS.

L'hétérogénéité du chômage en termes de qualifications et de métiers s'est accentuée ces dernières années, mais la structure des offres d'emploi transmises n'a guère changé car les entreprises utilisent l'AMS principalement pour le recrutement de main-d'œuvre non qualifiée et de travailleurs en fin d'apprentissage⁴⁴.

Les projets du gouvernement visant à intégrer les diverses activités du Bureau du travail aux antennes régionales du Service public de l'emploi contribueront vraisemblablement à améliorer l'efficacité de l'ensemble des services publics de placement. De fait, l'expérience d'autres pays de l'OCDE donne à penser que la propension des chômeurs à rechercher un emploi et l'efficacité du rapprochement entre demandeurs d'emploi et employeurs potentiels augmentent sous l'effet de l'interaction entre ces fonctions dans le cadre du processus de placement⁴⁵. Cependant, l'intégration du système doit aller au-delà des frontières du Bureau du travail. A l'heure actuelle, des prestations de chômage, de durée potentiellement illimitée, sont accordées à la fois par le Bureau du travail et par les autorités locales. Le premier verse des prestations d'assistance chômage soumises à condition de ressources (*Notstandshilfe*) aux assurés ayant épuisé leurs droits à prestations d'assurance-chômage (*Arbeitslosengeld*). Quant aux autorités locales, elles versent des prestations d'assistance sociale soumises à condition de ressources (*Sozialhilfe*) aux chômeurs si les revenus de ceux-ci (assistance chômage comprise) sont inférieurs au niveau de subsistance. Les règles régissant l'admission au bénéfice des prestations d'assistance sociale et leur versement sont sensiblement différentes dans les neuf Länder, d'où des divergences entre les deux systèmes. En outre, étant donné que pour certaines catégories de chômeurs, la charge financière des prestations est répartie entre le Bureau du travail et les administrations provinciales, les deux autorités ne sont pas toujours incitées à leur trouver un nouvel emploi. Une étroite coordination entre les organismes d'assistance sociale et les agences de placement est donc souhaitable.

Par ailleurs, étant donné l'hétérogénéité accrue de la demande et de l'offre de main-d'œuvre, il conviendrait d'accroître la flexibilité des mécanismes de placement effectif en développant le rôle des agences de placement privées. Plusieurs règles visant expressément celles-ci semblent en fait constituer de sérieux obstacles au placement des travailleurs⁴⁶. Par exemple, il est possible d'engager des poursuites contre elles lorsque l'emploi offert n'est pas conforme à ce qui était annoncé. En revanche, elles ne peuvent pas imposer de sanction lorsqu'un chômeur refuse une offre d'emploi. Une réforme de ces règles contribuerait sans doute à améliorer l'efficacité de l'ensemble du système de placement.

Il serait possible de poursuivre les réformes dans cette direction afin d'accroître l'efficacité des services de l'emploi en général, en veillant à ce que les services publics de l'emploi s'inscrivent dans le contexte d'un marché concurrentiel. La transformation prévue de l'AMS en société de droit privé pourrait servir

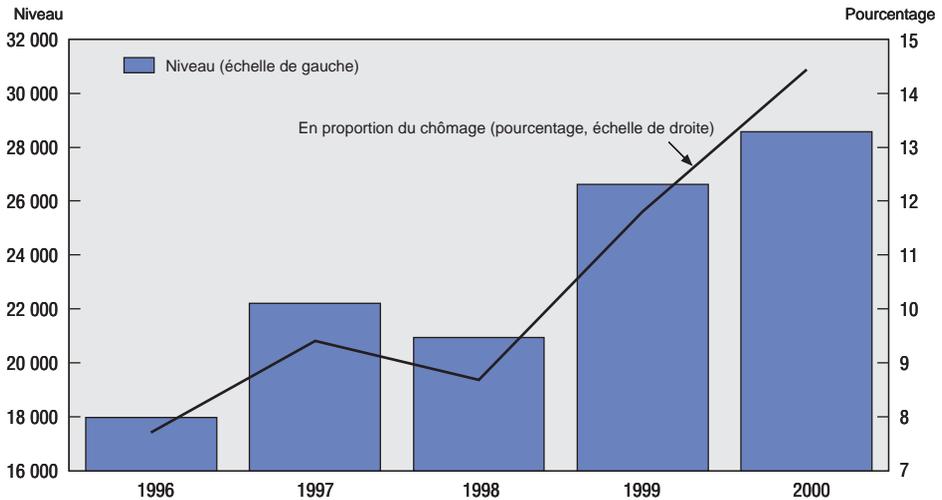
de base à une structure institutionnelle permettant au système de se développer dans ce sens. De fait, nombre de pays de l'OCDE ont ouvert certaines fonctions des services publics de l'emploi à la concurrence, notamment dans le domaine de la formation. Le degré de concurrence est variable, et c'est l'Australie qui est allée le plus loin, en lançant des appels d'offres pour les services de courtage et de réinsertion. Ainsi, les agences publiques et privées se livrent concurrence dans des conditions équitables et se voient rémunérer en fonction des résultats obtenus, les primes de placement augmentant en fonction des risques (la prime est plus élevée pour les demandeurs d'emploi difficiles à placer). A en juger par les premiers résultats, il est possible de réaliser des gains d'efficacité notables en s'orientant dans cette voie, mais beaucoup dépend de la conception des systèmes, qui doivent préserver l'intégration des différents services de l'emploi⁴⁷.

Mesures actives du marché du travail

Le Plan national d'action pour l'emploi assigne un rôle important aux mesures actives du marché du travail (PAMT) – par opposition à la fourniture « passive » de prestations de chômage – en tant que moyen d'accroître l'employabilité des travailleurs. C'est pourquoi, depuis 1998, le gouvernement met de plus en plus l'accent sur ce type de mesures : ainsi, les dépenses qui sont consacrées ont augmenté de 29½ pour cent en 1999, mais elles sont restées à peu près stationnaires en 2000 en dépit d'une croissance économique plus soutenue. Les entreprises et les institutions bénéficient d'aides financières destinées à améliorer les qualifications et l'insertion des chômeurs. Les chômeurs jugés aptes à participer à des programmes actifs du marché du travail peuvent aussi bénéficier d'aides financières couvrant les dépenses de formation, de transport et de garde d'enfants. Ces programmes visent à éviter le chômage de longue durée – c'est-à-dire les périodes de chômage supérieures à six mois ou à un an, suivant l'âge – et à favoriser la réinsertion des personnes ayant des caractéristiques particulièrement défavorables sur le marché du travail. En 2000, près de 15 pour cent des chômeurs ont participé à des programmes actifs du marché du travail (graphique 14). Le gouvernement envisage maintenant de mettre davantage l'accent sur les mesures de formation – en entreprise notamment – aux dépens des programmes d'emploi.

Pour évaluer l'efficacité des politiques du marché du travail en ce qui concerne la réduction du chômage de longue durée, le Plan national d'action fixe des objectifs de réduction du taux de transition vers le chômage de longue durée. Pour 1999, le Plan national d'action visait à réduire le taux de transition vers des périodes de chômage de plus d'un an à 5.8 pour cent, alors qu'il avait été de 6.6 pour cent en 1998, et il prévoit pour 2002 une réduction de moitié de ce taux. Le taux de transition observé a été inférieur aux objectifs du gouvernement en 1999 comme en 2000. Cependant, ces résultats, de même que le recul plus que proportionnel du chômage

Graphique 14. Participation à des programmes actifs du marché du travail



Source : Institut autrichien d'analyse économique (WIFO) et OCDE.

de longue durée et du chômage des personnes âgées, ne peuvent pas être considérés comme des indicateurs valables de l'efficacité des programmes actifs du marché du travail. D'abord, les variations en stocks et en flux des effectifs de chômeurs dépendent dans une large mesure de l'évolution du cycle économique et des différents instruments mis en œuvre, comme les retraites anticipées. Deuxièmement, tout programme actif du marché du travail d'une durée minimale de quatre semaines réduit automatiquement à la fois la durée des périodes de chômage achevées et le stock de chômeurs de longue durée, même s'il ne permet aucunement d'améliorer les perspectives de réemploi. De fait, en 1999, les réductions observées du taux de transition au chômage de longue durée ne se sont pas accompagnées d'augmentations correspondantes du taux de transition à l'emploi (ce qui ne permet pas davantage de démontrer l'efficacité des PAMT). Tout au contraire, en 1999, les taux de sortie des périodes de chômage de six et douze mois vers l'emploi ont diminué⁴⁸. De surcroît, suivant le type de programme actif du marché du travail à mettre en œuvre, ces indicateurs de stocks et de flux incitent à recourir à des mesures à court terme aux dépens de mesures à plus long terme, quelle que soit leur efficacité relative, car elles peuvent être utilisées pour interrompre les périodes de chômage d'un plus grand nombre de personnes pour le même coût.

Il est donc indispensable de bien évaluer les PAMT pour déterminer l'intensité et les modalités de leur application. La plupart des évaluations des

programmes mis en œuvre en Autriche se fondent sur la proportion de participants pourvus d'un emploi ou n'étant plus au chômage un certain temps après l'achèvement du programme. Elles concluent en général que la participation aux programmes aboutit à des résultats non négligeables, encore que certaines analyses donnent à penser que c'est surtout la situation générale de la demande de main-d'œuvre qui permet d'absorber les chômeurs et que, selon d'autres études, les PAMT ont peut-être pour effet de faciliter la réinsertion des participants aux dépens des non-participants⁴⁹. Rares sont les analyses économétriques qui comparent, pour des programmes particuliers, les résultats obtenus sur le marché du travail par les participants et par les non-participants en tenant compte de l'hétérogénéité de leurs caractéristiques socio-économiques et de la sélectivité des programmes. De telles analyses seraient nécessaires pour bien évaluer les programmes. De fait, alors que les évaluations réalisées dans les pays de l'OCDE incitent à penser que les mesures actives du marché du travail peuvent contribuer utilement à faciliter le placement des chômeurs, leurs résultats sont très mitigés en ce qui concerne l'efficacité des PAMT⁵⁰. D'après certaines études, la participation à des programmes d'emploi et à des programmes de formation financés par les pouvoirs publics réduirait les perspectives de réemploi au lieu de les accroître⁵¹. En particulier, les programmes standardisés d'emploi et de formation mis en œuvre sur une grande échelle hors des entreprises n'ont souvent pas d'impact positif sur les chances de réinsertion. On constate souvent aussi une forte rotation des chômeurs entre différents programmes, ainsi que des phénomènes d'éviction et des pertes sèches potentiellement importants. Par ailleurs, d'après des enquêtes réalisées auprès des entreprises autrichiennes au sujet de l'impact des subventions salariales sur l'embauche, les pertes sèches liées à ce programme pourraient être considérables. Selon une de ces enquêtes, environ 45 pour cent des entreprises interrogées ont répondu qu'elles auraient embauché de toute façon sans aide financière et 15 pour cent n'ont pas exclu cette possibilité⁵².

Il semblerait que les programmes de formation de courte durée permettent d'établir une distinction entre les chômeurs désireux de travailler et ceux qui ne le sont pas⁵³. Dans la zone de l'OCDE, la participation à des programmes actifs du marché du travail est de plus en plus utilisée comme système de présélection pour assurer un placement plus efficace des travailleurs. Dans ce cas, le droit aux prestations de chômage est souvent réduit si la participation est refusée.

D'après des analyses empiriques portant sur plusieurs pays, pour contribuer efficacement à la réinsertion des chômeurs, les programmes d'emploi et de formation doivent viser des groupes cibles bien définis. Ces programmes semblent d'autant plus efficaces qu'ils cherchent à remédier à certaines caractéristiques défavorables des participants sur le marché du travail, d'où l'importance du « profilage » du chômeur en fonction de certaines caractéristiques. L'efficacité des programmes semble aussi être liée à la façon dont les besoins des employeurs de

la région en matière de qualifications sont pris en compte. Les « alliances pour l'emploi » régionales, de plus en plus courantes en Autriche, pourraient avoir un rôle à jouer à cet égard et devraient donc faire l'objet d'une analyse suivie⁵⁴. Une décentralisation des compétences dans l'élaboration des politiques actives du marché du travail et dans la mobilisation des participants est également observable dans plusieurs autres pays de l'OCDE. Il convient toutefois de veiller à ce que la régionalisation des politiques du marché du travail n'entraîne pas un cloisonnement des différents services qui visent les chômeurs. Par ailleurs, le soutien financier en faveur de la formation en entreprise risque d'orienter la demande de main-d'œuvre vers les participants aux programmes, réduisant ainsi les perspectives d'emploi des non-participants sur le marché du travail régional. En outre, de telles mesures risquent d'entraîner des pertes sèches considérables car elles peuvent inciter les entreprises à renoncer à des programmes de formation internes qui ne bénéficieraient pas lieu d'un soutien financier. D'où la nécessité de cibler davantage les programmes d'emploi et de formation bénéficiant d'un soutien public sur des groupes relativement restreints de participants ayant des caractéristiques particulièrement défavorables sur le marché du travail.

Améliorer les qualifications et le savoir-faire technologique

Compte tenu de l'importance du capital humain qualifié dans une économie de plus en plus fondée sur les connaissances, un réexamen des principaux aspects du système éducatif autrichien s'impose, et des initiatives sont à l'étude à cet égard. Le gouvernement travaille aussi sur de nouvelles dispositions législatives visant à accroître l'immigration de travailleurs qualifiés en Autriche⁵⁵. De fait, il semblerait déjà que dans certains domaines, les entreprises éprouvent des difficultés à pourvoir des postes hautement qualifiés. D'après une étude récente, si l'on prend comme hypothèse un taux de croissance d'environ 2¼ pour cent en longue période, l'inadéquation entre l'offre et la demande de qualifications va fortement s'accroître au cours des cinq prochaines années⁵⁶.

Formation professionnelle

Comme le notaient les précédentes *Études*, le système d'apprentissage à deux niveaux en vigueur en Autriche – qui absorbe à l'heure actuelle plus de 40 pour cent d'une cohorte à l'issue de la scolarité obligatoire – a assuré jusqu'ici l'acquisition de compétences pratiques, ce qui a contribué à maintenir le chômage des jeunes à un niveau relativement bas⁵⁷. Cependant, les *Études* précédentes avaient aussi évoqué la nécessité d'élargir le champ de certains programmes de formation et de mettre en place de nouveaux programmes. Depuis le milieu des années 90, des efforts de plus en plus intenses sont déployés pour adapter les programmes d'apprentissage aux nouveaux besoins, et cette politique s'est poursuivie en 2000 et en 2001. Entre 1996 et le début de 2001, 46 nouveaux programmes ont

été créés et 60 autres ont été remaniés, sur un total de 240 programmes professionnels à l'heure actuelle. L'élargissement des programmes ces dernières années s'est traduit par un relèvement du niveau d'instruction général (en particulier en allemand et en langues étrangères) et une nouvelle filière permet d'accéder à l'enseignement tertiaire. De nouveaux programmes de formation professionnelle sont mis sur pied principalement dans les métiers du secteur des services et dans les technologies de l'information. Les demandes de formation dans de nouvelles disciplines semblent considérables. Au printemps 2001, 50 pour cent des contrats de formation concernaient des disciplines soit nouvelles, soit ayant récemment fait l'objet d'un remaniement. Depuis quelque temps, les responsables de la formation délaissent progressivement la création de nouvelles filières au profit du suivi et du soutien de la mise en œuvre des programmes récemment créés ou remaniés. En particulier, les autorités cherchent à développer les activités de formation des petites et moyennes entreprises, notamment celles qui ont été créées récemment dans les secteurs des services et des technologies de l'information. A cette fin, il envisage d'accroître les incitations financières en faveur de la formation et d'adapter le cadre réglementaire.

Le « réseau de secours » destiné aux jeunes n'ayant trouvé de stage de formation a été supprimé, puis rétabli récemment en raison de la dégradation du marché du travail. Dans le cadre de ce réseau, un soutien financier est accordé aux établissements d'enseignement (qui n'assurent généralement pas de formation) pour les aider à mettre sur pied des stages de formation professionnelle d'une durée de dix mois (voir l'Étude de 1999). Le réexamen de ce dispositif de ce programme semble justifié dans la mesure où le nombre de stages de formation offerts par les entreprises privées progresse par rapport à la demande. De surcroît, la formation dans les établissements du secteur public est sans doute moins efficace que la formation en entreprise.

La formation en entreprise, hors apprentissage, pourrait avoir un rôle important à jouer dans l'amélioration des qualifications des travailleurs dans le contexte de la formation continue. Les syndicats demandent régulièrement la création de congés de formation (une semaine par an), mais la situation n'a guère progressé car les employeurs n'étaient pas prêts à financer intégralement ces congés et ont donc cherché à n'accorder que ceux qui, à leur avis, permettraient effectivement d'améliorer les qualifications professionnelles. A l'heure actuelle, les négociations entre les partenaires sociaux s'orientent vers un partage des coûts entre les employeurs et les salariés, mais les règles régissant le choix des formations autorisées n'ont pas encore été fixées.

Enseignement tertiaire

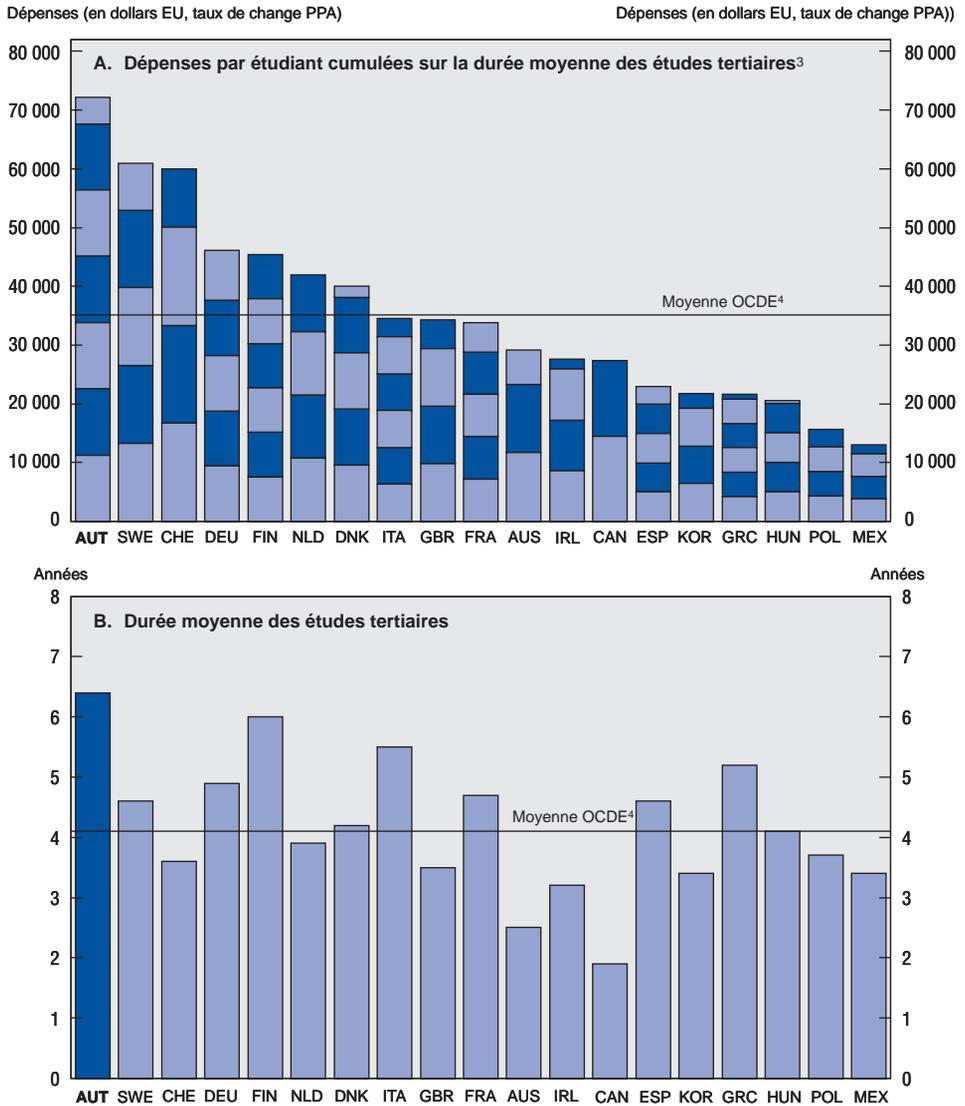
Depuis 1993, des mesures ont été prises pour accroître l'efficacité de l'enseignement tertiaire. La plus importante a été la création des *Fachhochschulen*

(instituts polytechniques), qui assurent une formation supérieure appliquée sur quatre ans. Ces établissements ont semble-t-il joué un rôle utile à en juger par la demande croissante de diplômés des *Fachhochschulen* dans l'industrie et par la proportion de plus en plus importante d'étudiants qui s'y inscrivent. Des efforts ont également été faits pour accroître l'autonomie des universités⁵⁸. Par ailleurs, pour assurer l'équivalence des diplômes autrichiens avec ceux des autres pays de l'Union européenne, depuis 1999 les universités peuvent délivrer des diplômes de licence et de maîtrise.

Néanmoins, il est de plus en plus reproché au système universitaire autrichien d'être coûteux et peu capable de s'adapter à l'évolution des besoins de qualifications. De fait, le coût cumulé par étudiant de l'enseignement tertiaire est l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE : il atteint près du double de la moyenne⁵⁹. La rémunération relativement élevée des professeurs d'université et la longueur effective des études expliquent pour l'essentiel cette situation. Si le nombre d'étudiants par enseignant est globalement à peu près moyen, les rémunérations représentent 57 pour cent des dépenses courantes contre 46 pour cent en moyenne dans la zone de l'OCDE. Par ailleurs, la durée moyenne des études tertiaires, de 6.4 ans en Autriche, est la plus longue de la zone de l'OCDE. A 47 pour cent, le taux d'abandon est lui aussi élevé par comparaison avec les autres pays. Ainsi, sur une base annuelle, les dépenses par étudiant de l'enseignement tertiaire sont à peu près équivalentes en Autriche et aux Pays-Bas. Or, étant donné que la durée moyenne des études tertiaires est plus longue de plus d'un tiers en Autriche qu'aux Pays-Bas, les coûts cumulés par étudiant dépassent de plus de 50 pour cent le niveau néerlandais (graphique 15). Dans une certaine mesure, cette situation est imputable à la durée légale plus longue des études, due elle-même à des différences dans la structure des diplômes. Néanmoins, la quasi-absence de droits de scolarité et le fait que les étudiants peuvent pratiquement rester à l'université aussi longtemps qu'ils le souhaitent se traduisent par un allongement de la durée effective des études, incitant les étudiants à considérer l'université comme une ressource gratuite. De plus, une fois nommés, les professeurs d'université ne sont guère incités à améliorer la qualité de leur enseignement et de leurs travaux.

Par conséquent, il y a lieu de revoir en priorité l'efficacité du système universitaire. Il est donc opportun que le gouvernement travaille à l'élaboration de dispositions législatives concernant la poursuite de la réforme de l'université. Certains détails de la réforme prévue ne sont pas encore connus, mais ses principaux aspects sont les suivants :

- A partir de l'automne 2001, les étudiants devront acquitter des droits de scolarité dont le produit sera redistribué aux universités. Dans la phase actuelle de la réforme, le produit de ces droits sera utilisé pour financer des investissements dans le système universitaire⁶⁰.

Graphique 15. Coûts et durée des études tertiaires, 1998^{1,2}

1. Les pays sont rangés par ordre décroissant des dépenses cumulées par étudiant.

2. Établissements publics et privés.

3. Chaque segment des barres représente les dépenses annuelles par étudiant. Le nombre de segments représente le nombre d'années qu'un étudiant consacre en moyenne aux études tertiaires.

4. Moyenne OCDE : moyenne non pondérée.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2001.

- Le financement des universités se fera sur la base de contrats entre l'État et chaque université. Les universités devront adopter un système de comptabilité analytique et leur financement fera l'objet d'analyses en termes de performances. Un système de contrôle de la qualité sera mis en place.
- Pour accroître la mobilité du personnel, les contrats des professeurs d'université n'impliqueront plus le maintien à vie dans le même poste. En outre, certains éléments de la rémunération seront liés aux performances.
- A partir de 2003, les universités seront totalement autonomes vis-à-vis de l'État pour ce qui est de leurs programmes d'enseignement et de recherche. Cela favorisera la mise au point de filières spécifiques pour chaque université. Les programmes d'études pourront alors être répartis différemment de manière à accroître l'efficacité par rapport aux coûts. A partir de cette date, les droits de scolarité seront directement versés aux universités.

Réforme des marchés de produits

La réforme des marchés de produits s'est poursuivie. Les dispositions générales concernant la concurrence font actuellement l'objet d'améliorations, et il est prévu de créer une autorité de la concurrence indépendante, dont l'efficacité pourrait néanmoins être limitée faute de ressources et de pouvoirs suffisants. La réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications a commencé plus tard qu'au Royaume-Uni et que dans les pays nordiques, mais les résultats enregistrés à ce jour sont considérables. La libéralisation du marché de l'électricité, effective depuis le 1^{er} octobre 2001, est beaucoup plus rapide que ne l'exigent les directives européennes, mais de sérieux problèmes doivent encore être résolus. De même, l'ouverture totale du marché du gaz naturel, prévue pour l'automne 2002, fera de l'Autriche l'un des premiers pays de l'Union européenne à libéraliser complètement ce marché, bien qu'il reste à régler un certain nombre de questions de réglementation importantes. En revanche, peu de progrès ont été accomplis dans les autres industries de réseau, comme les chemins de fer et les services postaux, où seules les dispositions minimales des directives européennes sont appliquées. Dans d'autres domaines, comme l'uniformisation des règles applicables aux marchés publics et l'extension des horaires d'ouverture des magasins, un certain nombre d'initiatives propres à améliorer les conditions générales de concurrence ont été prises.

Cadre général de la politique de la concurrence

La réglementation actuelle concernant les questions générales de concurrence (et en particulier les fusions et les ententes) est fondée sur l'existence d'un tribunal de la concurrence qui a des pouvoirs juridiques limités pour engager des

poursuites de façon indépendante, mais agit sur recommandation des partenaires sociaux, le Ministre des Affaires économiques et du Travail représentant l'État. En 1998, à l'occasion d'une fusion entre deux des plus grands distributeurs, des doutes sont apparus quant à la capacité du système à faire respecter la concurrence et à sa conformité avec la réglementation européenne (voir l'Étude de 1999). Une situation comparable s'est présentée au début de 2001, lorsque le tribunal s'est prononcé en faveur de la fusion de deux des plus grandes revues hebdomadaires politiques, alors qu'il avait lui-même fait une analyse qui semblait aboutir à une décision contraire. L'un des principaux défauts du système tient au fait que la participation des partenaires sociaux crée des conflits d'intérêt potentiels rendant le système vulnérable aux pressions de certains groupes. Dans les deux cas évoqués ci-dessus, les parties à la fusion, de même que leurs concurrents, étaient automatiquement membres de la Chambre de commerce, qui participe elle-même aux délibérations du tribunal. Durant l'été 2001, le gouvernement a présenté un projet de réforme du droit de la concurrence. L'objet de cette réforme est de créer une autorité fédérale de la concurrence indépendante ayant des pouvoirs d'investigation (et disposant d'un personnel de 20 à 40 personnes) et de désigner au sein du ministère de la justice un procureur de la concurrence ayant le droit d'engager des poursuites devant le tribunal de la concurrence. En établissant un Procureur de la concurrence à côté de l'Autorité de la concurrence indépendante, le gouvernement vise à se doter d'une certaine latitude pour engager des enquêtes en matière de concurrence. La composition du tribunal, de même que celle de la Cour suprême de la concurrence, sera modifiée de telle manière que les juges, et non les représentants des partenaires sociaux, soient majoritaires, ce qui éliminera les risques potentiels de conflit d'intérêts. Les décisions du tribunal de la concurrence pourront être renvoyées devant la Cour suprême de la concurrence.

Il est important de commencer par créer une autorité de la concurrence indépendante ayant des pouvoirs d'investigation pour mettre sur pied un cadre de concurrence conforme aux pratiques de l'Union européenne. Cependant, la création de deux instances habilitées à engager des poursuites judiciaires peut entraîner un chevauchement des activités et une répartition diffuse des compétences⁶¹. Cela peut remettre en cause l'application cohérente de la réglementation en matière de concurrence et entraîner des coûts inutilement élevés, à moins que les responsabilités ne soient clairement démarquées⁶². L'Autorité de la concurrence sera dotée de pouvoirs d'enquête substantiels, notamment le droit d'adresser des demandes d'information et celui d'obtenir des mandats de perquisition du Tribunal de la concurrence. Le premier de ces droits est renforcé par la possibilité d'imposer des sanctions en cas d'infraction, les amendes pouvant atteindre 35 000 euros⁶³. En revanche, l'Autorité de la concurrence ne peut pas imposer de sanctions administratives aux entreprises dont il est prouvé qu'elles violent la réglementation, contrairement à ce qui est le cas dans certains autres

pays de l'Union européenne. Mais dans le cadre de la régulation sectorielle des télécommunications et de l'électricité, de telles sanctions peuvent être appliquées⁶⁴. Dans les affaires générales concernant la concurrence, le tribunal de la concurrence peut imposer des amendes représentant au maximum 10 pour cent du chiffre d'affaires total (comme dans la plupart des autres pays de l'UE), suivant la gravité de l'infraction. Dans ce contexte, il convient de noter que l'expérience d'autres pays souligne la nécessité d'appliquer des sanctions suffisamment lourdes pour empêcher tout comportement anticoncurrentiel. De plus, dans certains pays, l'efficacité de la lutte contre les ententes a été améliorée grâce à l'adoption de mesures de clémence faisant bénéficier d'une réduction de sanctions la première entreprise qui divulgue l'existence d'une entente et qui coopère pleinement aux poursuites à l'encontre de celle-ci⁶⁵. Bien que la législation sur la concurrence ne prévoit pas de programme de clémence explicite, en vertu d'une disposition légale, lorsqu'il fixe les amendes le Tribunal de la concurrence tient compte de la coopération des entreprises dans les affaires d'ententes. Les ressources attribuées à l'Autorité de la concurrence apparaissent plutôt limitées. Ses effectifs semblent peu nombreux par comparaison avec les autres pays et avec ceux des autorités de régulation sectorielles qui existent en Autriche. L'Elektrizitäts-Control GmbH et la Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR GmbH, ancienne Telekom-Control GmbH) ont respectivement un personnel de 50 et 60 personnes. Au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, l'autorité de la concurrence dispose respectivement de 90, 170 et 100 personnes. Cependant, les différences en termes d'effectifs reflètent dans une certaine mesure des différences de compétences, même si ces trois pays se sont aussi dotés d'organes de régulation sectoriels.

Pour que le cadre soit aussi propice que possible à la concurrence et à son respect, il faut notamment prévoir des dispositifs institutionnels permettant de faire appliquer des règlements efficaces et appropriés. Tant que la concurrence n'aura pas été établie sur certains segments du marché, une réglementation sectorielle sera particulièrement importante. Il semblerait donc indiqué de mettre en place des autorités de régulation sectorielles indépendantes, car une compétence technique particulière est nécessaire pour mettre en œuvre une réglementation efficace destinée à promouvoir la concurrence. D'un autre côté, une autorité de la concurrence ayant une compétence macroéconomique est moins sujette au risque de « captation », et sera sans doute plus favorable à l'objectif ultime de déréglementation d'un secteur donné⁶⁶. Dans les petits pays, il peut aussi se révéler nécessaire de concentrer des ressources et des compétences limitées au sein d'une seule et même organisation (voir plus loin). En fin de compte, il semble donc nécessaire d'adapter constamment le cadre réglementaire à l'évolution du marché, en mettant un terme à certaines réglementations une fois que la concurrence est assurée, de manière à harmoniser la réglementation dans tous les domaines de la concurrence⁶⁷. Quels que soient les organismes

qui assument les fonctions de régulation, il convient de veiller à leur indépendance vis-à-vis des intérêts des secteurs réglementés. Par ailleurs, tant que les fonctions de réglementation sont partagées entre une autorité générale de la concurrence et des régulateurs sectoriels, une étroite collaboration doit être assurée entre ces différents organismes.

Les marchés de l'énergie sont en cours de libéralisation

Le gouvernement autrichien a ouvert intégralement le marché de l'électricité en octobre 2001 et compte ouvrir entièrement le marché du gaz d'ici octobre 2002. Cela signifie que l'Autriche ouvre ses marchés bien avant la plupart des autres pays de l'Union européenne. Ces deux industries de réseau sont semblables dans la mesure où des entreprises verticalement intégrées dominent le marché, les principales différences étant que le nombre d'intervenants est beaucoup plus limité sur le marché du gaz que sur celui de l'électricité, et que le gaz – contrairement à l'électricité – est pour l'essentiel importé. Par conséquent, les questions soulevées par la réforme de la réglementation sont du même ordre pour les deux marchés.

Marché de l'électricité

L'ouverture du marché de l'électricité a commencé dans le contexte du programme de l'UE tendant à libéraliser le marché européen de l'électricité. Les gros consommateurs (plus de 20 GWh/an) sont déjà autorisés à passer des contrats d'approvisionnement avec un fournisseur, ce qui signifie qu'un tiers environ de l'électricité vendue provient d'un fournisseur librement choisi⁶⁸. L'ouverture totale du marché de l'électricité a été achevée le 1^{er} octobre 2001. Étant donné que la directive européenne ne prévoit l'ouverture du marché que pour les consommateurs ayant une consommation supérieure à 9GWh d'ici à 2003, l'Autriche est largement en avance sur la plupart des autres pays de l'UE. L'ouverture à la concurrence concerne la production, la vente et la distribution d'électricité, tandis que son transport est considéré comme un monopole naturel⁶⁹. La liberté de choix du consommateur en ce qui concerne son fournisseur est garantie techniquement par la séparation qui existe entre la consommation effective d'électricité et sa fourniture au réseau⁷⁰. Surtout, cela signifie que les ménages n'ont pas besoin d'installer de nouveaux compteurs, si bien que le changement de fournisseur n'entraîne aucun coût, ce qui accroît les pressions concurrentielles sur les fournisseurs.

On observe encore une très forte intégration verticale dans les réseaux de distribution régionaux – dominés par les compagnies des Länder et des municipalités qui produisent et distribuent l'électricité et sont également propriétaires du réseau local⁷¹. Jusqu'en octobre 2001, les redevances d'accès au réseau sont proposées par les opérateurs du réseau sur la base d'estimations des coûts, et doi-

vent être approuvées par le ministère des Affaires économiques et du Travail. En mai 2001, les redevances d'accès au réseau étaient très variables, la différence entre les plus faibles et les plus élevées atteignant 65 pour cent (tableau 11). Cette dispersion s'explique en partie par l'application de tarifs de lancement garantis destinés à promouvoir l'utilisation d'électricité provenant de sources d'énergie renouvelables, les opérateurs étant autorisés à récupérer les coûts correspondants par un relèvement des redevances d'accès au réseau (voir le chapitre IV pour de plus amples détails)⁷². Cependant, les prix de l'électricité observés varient en fonction inverse des redevances d'accès au réseau, si bien que les variations des prix à la consommation finale sont beaucoup plus faibles, ce qui témoigne de l'existence de subventions croisées, reflet d'une structure de marché monopolistique. De fait, l'écart de plus de 200 pour cent entre le tarif le plus élevé et le tarif le plus bas s'explique difficilement par des différences d'ordre technologique et par les tarifs garantis. Ainsi, les niveaux élevés des redevances d'accès au réseau font obstacle à l'arrivée de nouvelles entreprises sur certains marchés régionaux de l'électricité, car celles-ci seraient obligées de pratiquer des tarifs inférieurs à leurs coûts pour pouvoir concurrencer l'opérateur

Tableau 11. **Tarifs domestiques de l'électricité en Autriche**
 Mai 2001

Fournisseur d'électricité	Redevances d'accès au réseau	Prix de l'énergie	Total	Total (y compris prélèvement électricité et TVA) en euros	Facture annuelle d'électricité (prélèvement électricité € 0.015/1 000 kWh, TVA 20 pour cent) pour une consommation de 3 500 kWh
					€
€/1 000 kWh (hors taxes et prélèvement électricité)					€
BEWAG (Burgenland)	86	44	129	173	606
Salzburg AG (Salzbourg)	92	26	118	159	557
EAG (Haute-Autriche)	84	31	114	155	542
STEWAG (Styrie)	97	15	113	153	536
KELAG (Carinthie)	69	40	109	149	521
TIWAG (Tyrol)	59	50	109	149	521
EVN (Basse-Autriche)	65	43	108	147	515
Wienstrom (Vienne)	61	41	102	141	493
VKW (Vorarlberg)	64	37	101	140	487
Ratio chiffre supérieur/chiffre inférieur	1.65	3.28	1.28	1.24	1.24

Note : Classement des fournisseurs d'après la facture annuelle totale d'électricité. Les remises régionales ne sont pas prises en compte.

Source : Oesterreichische Nationalbank, Elektrizitäts-Control GmGH.

historique. Le régulateur sectoriel est entré en fonctions en octobre 2001. Dès le printemps 2001 il avait annoncé son intention de réduire les redevances d'accès au réseau et d'en diminuer la dispersion, et en septembre le ministre compétent a abaissé les deux redevances les plus élevées. Il serait préférable que le régulateur utilise un cadre commun pour déterminer les redevances d'accès au réseau. Cependant, il faudrait surtout éviter les stratégies de tarification de l'accès au réseau ayant des effets discriminatoires vis-à-vis des fournisseurs d'électricité, en dégroupant totalement les entreprises verticalement intégrées pour en faire des entités juridiquement indépendantes⁷³. La simple séparation entre comptabilité et gestion actuellement requise n'est pas suffisante de ce point de vue⁷⁴.

La place importante du secteur public dans les entreprises verticalement intégrées accroît le risque de subventions croisées entre activités non concurrentielles et activités concurrentielles. En outre, la privatisation permet de déterminer de l'ampleur des coûts échoués (coûts des investissements fixes non concurrentiels) et elle transfère au secteur privé le risque de perte de compétitivité des services d'utilité publique. Durant l'été 2001 l'UE a accepté la demande autrichienne concernant le financement des coûts échoués. Depuis 1999 et jusqu'à l'ouverture du marché de l'électricité, la charge financière représentée par les coûts échoués estimés pour les centrales au lignite était répartie entre les consommateurs par le biais d'une majoration du prix de l'électricité de 0.44 euro pour 1 000 kWh. Depuis le 1^{er} octobre 2001, avec l'ouverture totale du marché de l'électricité, les consommateurs acquittent un prélèvement au titre des coûts échoués compris entre 0.004 et 0.872 euro pour 1 000 kWh suivant leur consommation d'énergie à partir du réseau national (*Verbundgesellschaft*) en 1997. De fait, l'expérience d'autres pays de l'OCDE donne à penser que la réglementation sur les marchés de l'électricité des pays de l'OCDE permet d'accroître l'efficacité, mais que la concrétisation de ce gain d'efficacité sous la forme d'une baisse des prix pour les consommateurs dépend dans une très large mesure de la capacité des autorités réglementaires à limiter le pouvoir de marché des opérateurs, ce qui rend encore plus nécessaire le désengagement de l'État⁷⁵. On peut se faire une idée de la réduction potentielle des tarifs que permet la libéralisation du marché de l'électricité en comparant les prix de l'électricité avec ceux d'autres pays de l'Union européenne. Au milieu de 2000, pour les petits utilisateurs industriels, le prix autrichien hors taxes dépassait d'un tiers au moins le prix pratiqué sur les marchés libéralisés de la Finlande, du Royaume-Uni et de la Suède, tandis que les tarifs applicables aux ménages gros consommateurs étaient également plus élevés, avec toutefois un écart moins prononcé (tableau 12).

Marché du gaz

La libéralisation du marché autrichien du gaz devrait être achevée en octobre 2002, date à laquelle tous les consommateurs pourront librement choisir leur

Tableau 12. **Tarifs de l'électricité dans les pays de l'UE¹**

Autriche = 100

	Tarifs industriels	Tarifs domestiques		
	Niveau de consommation			
	Faible	Faible	Moyen	Élevé
Belgique	112.1	129.1	125.3	116.4
Danemark	57.5	132.9	82.6	71.6
Allemagne	119.1	160.9	130.7	119.2
Grèce	74.9	59.8	59.6	66.5
Espagne	87.3	93.4	90.9	82.8
France	76.1	108.2	96.5	92.8
Irlande	112.8	116.9	84.1	80.3
Italie	77.5	69.0	167.0	161.1
Luxembourg	106.3	173.7	118.6	107.0
Portugal	94.0	103.4	127.0	111.9
Finlande	47.7	100.7	67.3	56.0
Suède	35.9	135.3	66.3	60.8
Royaume-Uni	81.4	163.5	92.0	90.3

1. Hors taxes, janvier 2001.

Source : Eurostat et OCDE.

fournisseur, bien avant l'échéance prévue par les directives européennes pertinentes. A l'heure actuelle, le marché se caractérise par un nombre relativement restreint de sociétés et par l'intégration verticale du transport et de la distribution (la distribution est presque entièrement assurée par les 9 compagnies du gaz des Länder et les 16 compagnies régionales), ainsi que par la place importante du secteur public. Par ailleurs, on observe une prédominance de contrats à long terme imposant à l'acheteur de payer en totalité les quantités prévues, qu'elles soient consommées ou non, avec les producteurs (dont 86 pour cent sont situés en Russie, les autres se trouvant principalement en Allemagne et en Norvège), ce qui oblige l'importateur à payer le gaz, que celui-ci puisse ou ne puisse pas être vendu. La libéralisation a déjà permis aux gros consommateurs (minimum de 25 millions de m³ par an, soit 24 entreprises industrielles et les centrales électriques au gaz) de choisir librement leur fournisseur, si bien que la moitié environ du gaz provient de fournisseurs librement choisis. La libéralisation du marché devrait se traduire par des réductions de prix relativement importantes (mais moins prononcées que dans le cas de l'électricité) car les prix du gaz en Autriche, bien que plus faibles que dans la plupart des pays, dépassent de 10 à 25 pour cent les niveaux observés dans des pays comme le Royaume-Uni, où le marché du gaz est plus concurrentiel (tableau 13).

Comme celui de l'électricité, le marché du gaz peut être divisé en plusieurs segments, les uns n'offrant guère de possibilités de concurrence, notamment le transport (haute pression) et la distribution (locale), et les autres étant

Tableau 13. **Prix du gaz naturel dans les pays de l'UE¹**
Autriche = 100

	Tarifs domestiques			Tarifs industriels		
	Niveau de consommation					
	Faible	Moyen	Élevé	Faible	Moyen	Élevé
Belgique	112.6	107.6	106.9	103.5	118.1	103.8
Danemark	..	..	..	153.8	108.3	89.3
Allemagne	124.9	115.2	117.7	115.6	137.1	119.3
Espagne	111.8	126.0	102.6	86.1	100.2	97.3
France	100.6	96.1	92.5	88.4	107.4	97.0
Irlande	121.5	82.9	..	83.0	84.1	..
Italie	92.4	127.0	147.2	113.9	119.0	99.6
Luxembourg	100.6	86.9	99.1	102.5	124.6	119.5
Pays-Bas	90.4	71.9	76.4	82.0	97.6	..
Finlande	..	..	..	128.4	128.0	86.1
Suède	91.7	104.0	119.1	145.9	172.3	131.8
Royaume-Uni	64.7	73.6	79.8	72.6	72.5	65.1

1. Hors taxes, janvier 2001.

Source : Eurostat et OCDE.

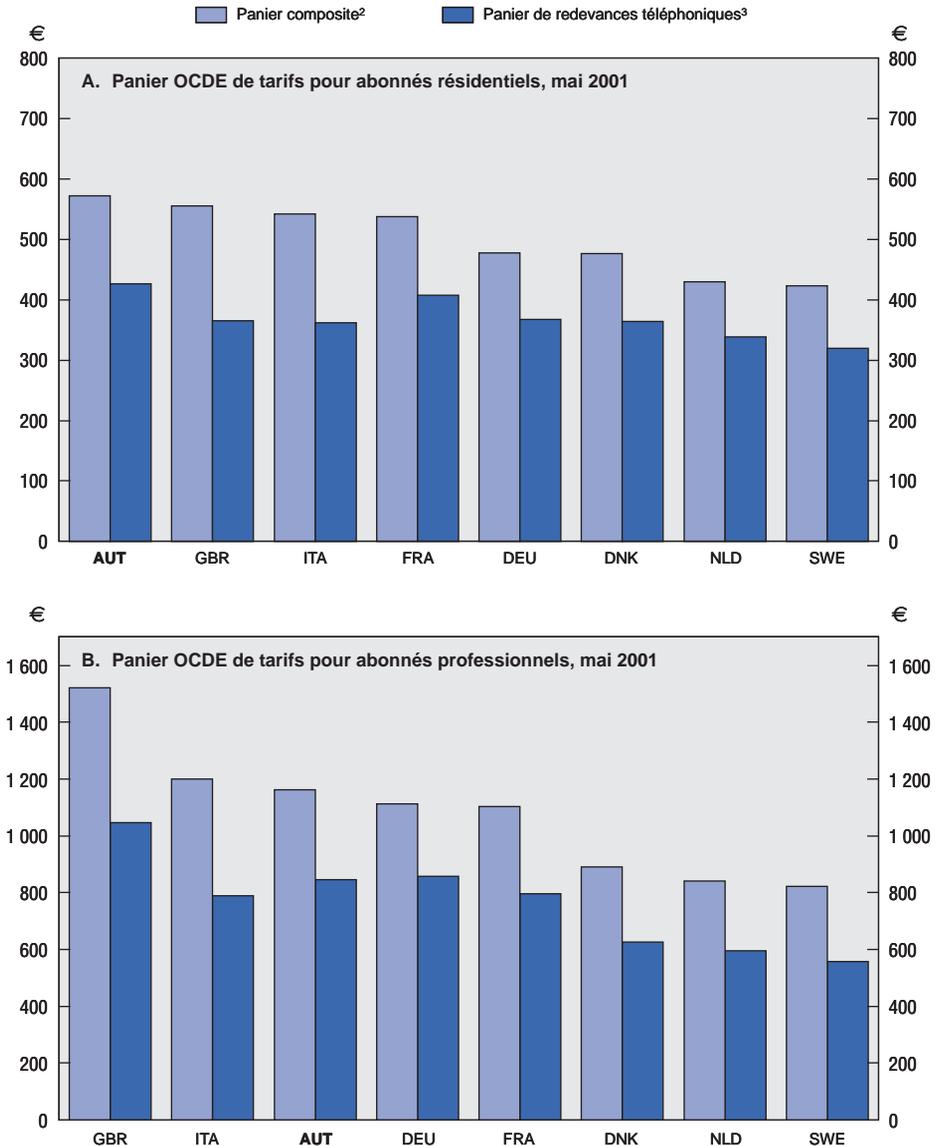
potentiellement concurrentiels, comme la fourniture, le stockage, la vente au détail et la commercialisation⁷⁶. Cependant, la loi de libéralisation n'exige une comptabilité séparée que pour les activités de transport, de distribution et de stockage dans les entreprises verticalement intégrées, ce qui soulève les mêmes problèmes, du point de vue de la concurrence, que sur le marché de l'électricité⁷⁷. C'est pour l'instant le ministère des Affaires économiques et du Travail qui fait office d'autorité de régulation, mais cette fonction devrait être confiée d'ici à octobre 2002 à une autorité indépendante, éventuellement l'autorité de régulation de l'électricité, afin d'exploiter les effets de synergie et les compétences professionnelles disponibles. Il s'agit là d'un pas très important dans la voie de l'ouverture du marché à la concurrence, mais le dégroupage total des entreprises verticalement intégrées et le désengagement de l'État restent essentiels, comme dans le cas du marché de l'électricité.

Des progrès notables sur le marché des télécommunications

L'ouverture du marché autrichien des télécommunications a progressé rapidement. Il y a aujourd'hui plus d'une trentaine de prestataires nationaux de services téléphoniques fixes et, depuis mai 2000, quatre opérateurs de téléphonie mobile offrent leurs services. Pour promouvoir la concurrence dans le secteur des télécommunications, les pouvoirs publics ont créé une autorité de régulation indépendante – la Telekom Control Commission et la Telekom Control GmbH,

intégrée ultérieurement à l'Autorité de régulation de l'audiovisuel et des télécommunications (RTR) – ont institué la portabilité totale du numéro (depuis le printemps 2000) et la présélection de l'opérateur (depuis mars 2000) pour les services de téléphonie fixe⁷⁸. En outre, ils ont poursuivi la privatisation de l'opérateur historique (*Telekom Austria*) en ramenant la participation de l'État à moins de 50 pour cent. En conséquence, la plupart des tarifs de télécommunications ont sensiblement diminué. Par exemple, le prix des communications fixes ne représente plus aujourd'hui qu'un cinquième de son niveau de 1997, tandis que les prix des communications locales et des communications à longue distance tendent à converger. En dépit de ces progrès, les tarifs d'un panier donné de services de télécommunications, pour les ménages aussi bien que pour les entreprises, restent supérieurs à ceux que l'on observe dans les pays où le marché des télécommunications a été libéralisé plus tôt, comme le Danemark, la Suède et les Pays-Bas, ce qui donne à penser que les tarifs pourraient encore être réduits (graphique 16). Les redevances d'interconnexion ont plus baissé que dans aucun autre pays de l'UE depuis 1997, et elles ont encore été révisées en baisse au printemps 2001. Néanmoins, elles étaient encore supérieures à la moyenne de l'UE en 2000 et près de deux fois plus élevées que le niveau considéré comme optimal pour l'interconnexion au niveau local⁷⁹. Les opérateurs de télécommunications devraient bientôt conclure un accord sur les redevances d'interconnexion. C'est seulement dans l'hypothèse où cet accord ne pourrait pas être conclu que l'autorité de régulation des télécommunications déterminera les redevances de manière à refléter les coûts d'interconnexion, sur la base d'un modèle de coûts marginaux prospectifs à long terme⁸⁰. Des réductions des redevances d'interconnexion pourraient être favorisées, comme au Danemark, par comparaison avec les pratiques optimales observées dans l'Union européenne. Début 2000, les tarifs des communications locales et à longue distance – particulièrement aux heures de pointe – étaient plus élevés que dans les autres pays de l'UE, mais les mesures récemment prises par les autorités pourraient les faire baisser⁸¹.

Le marché de la téléphonie mobile soutient bien la comparaison avec les autres pays. Il est relativement développé et le taux de pénétration est élevé⁸². Par ailleurs, les coûts des communications mobiles sont faibles par comparaison avec les autres pays européens, mais les frais fixes font passer le coût total au-dessus de la moyenne de l'UE⁸³. Cette forte pénétration peut s'expliquer en partie par les subventions importantes accordées par les opérateurs sur les prix des appareils. Cependant, les numéros ne sont pas transférables d'un opérateur à un autre et les contrats portent sur de longues durées, allant jusqu'à un an, ce qui accroît le coût du changement d'opérateur, rendant ainsi les utilisateurs captifs. Le cadre réglementaire actuel a permis de développer le marché de la téléphonie mobile, mais il serait maintenant souhaitable, du point de vue de la concurrence, d'imposer aux opérateurs d'accepter la portabilité du numéro. Cependant, une mesure unilatérale de ce type n'est pas possible pour l'instant, car le régulateur

Graphique 16. Tarifs des télécommunications dans quelques pays¹

1. Redevances fixes et redevances d'utilisation.

2. Le panier composite (hors TVA) comprend les redevances téléphoniques internationales et les appels vers le réseau mobile.

3. Le panier de redevances téléphoniques (TVA incluse) ne comprend pas les redevances téléphoniques internationales et les appels vers le réseau mobile.

Source : OCDE, *Perspectives des communications 2001* et OCDE.

ne peut agir qu'à la demande des opérateurs. Il faudrait par conséquent adapter le cadre réglementaire pour pouvoir prendre ce type de mesure.

Les tarifs des communications à partir d'une ligne fixe vers un téléphone mobile et les tarifs de l'itinérance, c'est-à-dire les redevances d'interconnexion demandées par les opérateurs étrangers pour l'utilisation d'un téléphone mobile hors d'Autriche, sont sensiblement plus élevés que les coûts des services fournis. Comme dans les autres pays de l'UE, il n'y a guère de pressions concurrentielles susceptibles de faire baisser les coûts des communications entre un poste fixe et un téléphone mobile, car l'utilisateur du téléphone mobile se préoccupe surtout du coût des appels qu'il effectue lui-même, tandis que son interlocuteur n'a guère de choix. Le coût des communications entre le réseau fixe de l'opérateur historique et les réseaux des différents opérateurs de téléphonie mobile peut varier dans une proportion allant jusqu'à 33 pour cent dans la même plage horaire et de 60 pour cent au total, le service le plus coûteux étant plus de quatre fois plus élevé qu'une communication dans l'autre sens pour un utilisateur professionnel. Des initiatives réglementaires ont été prises qui pourraient abaisser ces tarifs grâce à l'imposition de droits uniformes pour l'émission et la réception. Au milieu de 2000, dans le cadre de cinq procédures de règlement de différends le régulateur a imposé par étapes, à tous les opérateurs de téléphonie mobile (à l'exception des nouveaux entrants sur le marché de la téléphonie mobile), des redevances fixes d'un même niveau pour l'émission et la réception des appels sur le réseau mobile, ce niveau étant défini par la redevance que l'opérateur ayant un pouvoir de marché important est obligé d'appliquer⁸⁴. Il en est résulté des réductions de prix de plus de 50 pour cent. Cependant, la décision du régulateur a été contestée devant les tribunaux. Les redevances d'itinérance sont beaucoup plus élevées que les prix des communications intérieures sur une distance équivalente. Il n'est pas facile de réglementer ce type de tarif, car il faut collaborer avec les régulateurs des autres pays, mais cela ne devrait pas être nécessaire une fois que la concurrence sera suffisamment développée. Au milieu de 2001, la Commission européenne a lancé une enquête sur une entente possible dans la fixation des redevances d'itinérance entre des opérateurs de téléphonie mobile allemands et anglais. Il y aurait peut-être lieu aussi d'améliorer la divulgation des informations en publiant des barèmes d'itinérance comparables aux barèmes actuellement établis par l'Union européenne en ce qui concerne les redevances d'interconnexion⁸⁵.

Telekom Austria est obligé de fournir un accès dégroupé à ses boucles locales et installations connexes contre des redevances qui sont déterminées sur la base des coûts par le régulateur. Ces redevances ont été réduites de plus de 10 pour cent au total au printemps 2000 et au début de 2001. Par ailleurs, le régulateur peut imposer des sanctions à l'opérateur historique si celui-ci ne respecte pas les délais fixés pour l'ouverture de cet accès. Cependant, les concurrents ont indiqué que l'opérateur historique avait refusé de négocier avec les opérateurs

qui n'avaient pas encore obtenu de licence et qu'il avait établi une discrimination entre les opérateurs pour la fourniture de facilités de co-localisation⁸⁶. Le régulateur a réduit progressivement le tarif mensuel des lignes louées pour le ramener de 12.35 euros en 1999 à 10.90 euros en 2002. Par ailleurs, le développement de l'Internet a été relativement rapide, le taux de pénétration atteignant 40 pour cent à la fin de 2000. Cette évolution s'explique dans une large mesure par la pénétration relativement forte des communications à large bande en Autriche, qui se place à cet égard au quatrième rang dans la zone de l'OCDE et au premier rang en Europe, même si ces communications ne représentent encore qu'une faible part de la capacité totale du réseau⁸⁷. Cette situation tient elle-même au développement des réseaux de télévision par câble, qui a forcé *Telekom Austria* à améliorer rapidement son réseau pour fournir des services numériques (ADSL). Les réseaux de télévision par câble pourraient aussi servir à développer la concurrence entre les réseaux fixes en général, mais pour l'instant seules quelques sociétés offrent des services de réseau pour la téléphonie vocale par l'intermédiaire des réseaux de télévision par câble. Le développement de l'Internet sera aussi facilité par l'adoption de la « Loi sur la signature » (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000), qui pose les bases juridiques de l'utilisation de signatures électroniques⁸⁸.

L'ouverture des marchés des services ferroviaires et des services postaux n'a guère progressé

Les services ferroviaires relèvent encore principalement de la société nationale des chemins de fer autrichiens. En janvier 2000, des autorités de régulation indépendantes ont été mises en place (*Schienen-Control GmbH* et *Schienen-Control Commission*), avec une structure comparable à celle des instances de régulation de l'électricité, mais avec des effectifs beaucoup moins nombreux (six spécialistes et un conseil de surveillance composé de quatre membres). Les services de transport et les infrastructures font désormais l'objet de comptes distincts, comme le stipulait la directive européenne. Cependant, aucune autre mesure n'a été prise pour donner une personnalité juridique à chacune des deux activités, contrairement à ce qui s'est fait dans plusieurs autres pays de l'OCDE⁸⁹. Or, l'expérience tend à prouver que pour instaurer la concurrence sur le marché des services de transport, il est indispensable de séparer complètement le réseau et les services en constituant des sociétés totalement indépendantes l'une de l'autre⁹⁰.

Par ailleurs, peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne le marché des services postaux. En 1999, les services de courrier et les services de cars postaux ont été découplés des télécommunications et regroupés dans une société de droit public indépendante (*Österreichische Post AG*), qui détient le monopole de tous les services concernant les plis d'un poids allant jusqu'à 350 grammes, ce qui est censé lui permettre de financer son obligation de service postal universel en ce qui concerne le courrier. La limite de 350 grammes est conforme aux directives

européennes, mais de nombreux pays de l'UE ont fixé un seuil moins élevé (Allemagne, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Italie, Suède et Finlande)⁹¹. La libéralisation du marché des lettres devrait se traduire par de nets avantages pour les usagers. En revanche, l'octroi d'un monopole n'est pas une mesure appropriée pour financer une obligation de service postal universel. La Poste suédoise (ancien monopole) considère cette obligation comme un avantage concurrentiel en raison des effets de réseau et ne bénéficie d'aucune contrepartie financière à ce titre⁹². Même si le coût des services universels est plus élevé que la valeur de l'avantage concurrentiel, ils pourraient être confiés à la Poste autrichienne ou à tout autre opérateur de services postaux, au lieu d'être compensés par un monopole sur le marché du courrier ordinaire⁹³.

Régime des marchés publics

Les règles applicables aux marchés publics non fédéraux ne sont pas uniformes dans tout le pays, sauf lorsque l'importance du marché rend nécessaire le lancement d'un appel d'offres à l'échelle de l'UE et, par conséquent, l'application des règles européennes en la matière. Ce manque d'uniformité peut dans certains cas accroître les coûts administratifs à la charge des soumissionnaires et il ne permet pas d'assurer des conditions équitables à tous les concurrents. Des consultations ont été lancées (elles devraient être achevées à l'été 2002) dans le but d'unifier la législation relative aux marchés publics, ce qui pourrait se traduire par une augmentation de la part, très limitée jusqu'à présent, des marchés qui sont effectivement ouverts à la concurrence⁹⁴. Par ailleurs, une société fédérale des marchés publics a récemment été créée pour administrer la plus grande partie des marchés fédéraux, et de nouvelles mesures administratives ont été instituées pour simplifier les procédures, par exemple grâce au remplacement de certaines démarches administratives par des échanges d'informations électroniques et à la publication sur l'Internet de tous les appels d'offres publics⁹⁵.

Réglementation du commerce de détail

La dernière modification des *horaires d'ouverture des magasins*, permettant aux détaillants de rester ouverts un maximum de 66 heures par semaine, entre 6 h 00 et 19 h 30 chaque jour et jusqu'à 17 h 00 le samedi, date de 1997. Le ministre des Affaires économiques et du Travail a proposé un nouvel assouplissement des horaires d'ouverture, mais ce projet a été abandonné en raison de l'opposition des partenaires sociaux et des Länder. Une enquête réalisée par la Chambre de commerce a toutefois révélé que la libéralisation des heures d'ouverture des magasins en 1997 s'était traduite par une augmentation du chiffre d'affaires de ceux d'entre eux qui avaient décidé d'ouvrir plus longtemps, que les consommateurs étaient plus satisfaits et qu'il n'y avait eu qu'une faible incidence sur l'emploi. Des études économétriques réalisées ailleurs montrent que l'assouplis-

sement des horaires d'ouverture des magasins a des effets positifs sur l'emploi, et que l'Autriche est l'un des pays de l'OCDE où la réglementation générale est la plus rigoureuse dans le commerce de détail⁹⁶. Ainsi, une déréglementation générale du secteur, notamment une libéralisation plus prononcée des horaires d'ouverture des magasins, devrait promouvoir la création d'emplois tout en accroissant le bien-être du consommateur.

Dans le même ordre d'idées, les règles régissant l'ouverture de centres commerciaux non urbains (de plus de 800 m²) ont été assouplies. Des critiques avaient été formulées à l'encontre de la réglementation antérieure, en vertu de laquelle des permis ne pouvaient être accordés que si l'ouverture des centres ne risquait pas de nuire à la fourniture locale de biens de consommation et de services à la population. Désormais, il faut que l'octroi de ce permis ne nuise pas à l'accès de la population locale aux biens de consommation quotidiens dont elle peut avoir immédiatement besoin. Le ministère des Affaires économiques et du Travail a indiqué dans une ordonnance que l'expression « biens de consommation quotidiens » désignait les produits alimentaires ainsi que les détergents, les produits ménagers, les articles de papeterie et les textiles. Le processus d'agrément devrait durer de trois à six mois. Bien que les nouvelles règles semblent moins restrictives, elles isolent les petits commerçants de la concurrence et se traduisent donc par des prix plus élevés et un choix plus restreint pour les consommateurs. Si les responsables politiques veulent garantir l'accès de la population locale à certaines catégories de biens de consommation, cela pourrait se faire autrement – par exemple en imposant aux détaillants l'obligation d'effectuer des livraisons à domicile et en les rémunérant à cet effet – sans qu'il soit nécessaire de restreindre la concurrence.

Mesures destinées à favoriser l'entrepreneuriat

Des progrès ont été réalisés dans la mise en place de mesures destinées à améliorer le cadre de développement de l'entrepreneuriat. La redevance à verser au titre de l'affiliation obligatoire à la Chambre de commerce a été supprimée et les créateurs d'entreprises sont désormais exonérés de tous impôts et redevances liés à la constitution desdites entreprises. Le coût personnel potentiel des faillites a été réduit. Le code pénal a été modifié de telle manière que les débiteurs puissent seulement être inculpés de faute lourde (punissable d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans de prison) en cas de faillite, alors qu'ils pouvaient précédemment être inculpés de négligence (punissable d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans de prison). Par ailleurs, la liste des fautes possibles a été réduite et rendue exhaustive. D'un autre côté, la mise en œuvre d'un système d'autorisation à guichet unique ne s'est pas encore concrétisée, mais les procédures d'autorisation devraient être plus faciles avec l'échange électronique de documents entre les demandeurs et les autorités compétentes. Ainsi serait mis en

place une sorte de guichet unique « virtuel » où les demandeurs n'auraient à communiquer qu'avec une seule autorité, qui coordonnerait ensuite l'organisation administrative du processus d'autorisation.

Évolution et régulation des marchés financiers

Traditionnellement, des segments importants des marchés financiers autrichiens reposent sur des services « universels » assurés par les banques en tant qu'intermédiaires financiers. Depuis l'adhésion à l'Union européenne en 1995, le paysage des institutions financières s'est diversifié. Plusieurs mesures ont été prises afin d'intégrer les marchés financiers dans ceux de l'UE – en partie sous l'impulsion du plan d'action de l'UE pour les services financiers – ainsi que pour développer les services financiers non bancaires. Dans ce contexte, une attention particulière a été accordée aux moyens de rendre les instruments de placement plus comparables au plan international et de créer des conditions plus favorables aux prises de participation grâce à une réforme du système fiscal. L'évolution de la réglementation financière s'est traduite par la mise en place d'une autorité unique de supervision des marchés financiers. La suite du présent chapitre fait le point des principales évolutions intervenues sur les marchés financiers et des initiatives récemment prises par les pouvoirs publics.

Évolution des marchés financiers

Au milieu des années 90, lorsque l'Autriche a adhéré à l'UE, le volume des investissements représentait environ un cinquième du volume des dépôts d'épargne. Le quadruplement des actifs détenus dans les fonds d'investissement joint à la faible croissance des dépôts d'épargne a ensuite marqué un changement d'orientation dans l'épargne privée, les fonds d'investissement finissant par représenter les trois quarts des dépôts d'épargne. Cette évolution a coïncidé avec une forte augmentation des participations indirectes, un tiers environ des actifs des fonds d'investissement étant principalement placé en actions étrangères. Une proportion importante des fonds d'investissement des caisses d'assurance et de pension est gérée par les banques, dont les revenus sous forme de redevances et de commissions ont de ce fait augmenté aux dépens des activités de prêt proprement dites. En outre, le secteur bancaire fait l'objet de restructurations permanentes, se traduisant par des fusions avec des établissements étrangers, tandis qu'il développe parallèlement ses activités dans les pays d'Europe centrale et orientale. Simultanément, l'administration centrale a fortement réduit ses participations dans les banques après la vente de la Caisse d'épargne postale, au milieu de 2000. C'est là un pas important dans la mise en place de conditions de concurrence équitables. Au niveau régional, les banques publiques de crédit immobilier – appartenant en totalité ou majoritairement aux Länder – versent des commissions au secteur public pour bénéficier de sa garantie⁹⁷. Le montant de ces

commissions varie très largement ; et le rapport avec la valeur de la garantie publique est variable d'une banque à l'autre. La cote de solvabilité des banques qui ont perdu la garantie de l'État s'est détériorée, ce qui pourrait accroître leurs coûts de refinancement⁹⁸. La structure de l'épargne et, par conséquent, le secteur bancaire pourraient aussi être influencés au cours des années à venir par la suppression des comptes bancaires anonymes en novembre 2000, encore que les comportements d'épargne n'aient guère changé jusqu'à présent, puisque le montant total des dépôts sur ces comptes s'est maintenu à un peu moins de 60 pour cent du PIB. Le processus d'identification des comptes n'est pas encore achevé puisque au milieu de 2001, les deux tiers seulement des titulaires avaient été identifiés⁹⁹.

La Bourse de Vienne a une très faible capitalisation, équivalant à moins de 16 pour cent du PIB contre une moyenne de près de 110 pour cent du PIB dans l'Union européenne. Par ailleurs, la part du flottant s'élève à 45 pour cent environ, soit à peu près les deux tiers de la proportion observée dans l'UE. De ce fait, le marché est relativement peu liquide et les investisseurs internationaux s'intéressent peu aux actions autrichiennes. Un certain nombre de mesures prises par les pouvoirs publics visent à développer une culture d'actionnariat et à encourager l'intégration des marchés de capitaux au niveau international, comme le prévoit le plan d'action de l'UE pour les services financiers. Le programme de privatisation lancé par les autorités devrait accroître l'offre de titres en Bourse et la vente d'une participation de près de 30 pour cent dans *Telekom Austria* en novembre 2000 a été en partie orientée vers les ménages¹⁰⁰. Pour faciliter les opérations sur valeurs mobilières, les autorités ont notamment supprimé l'impôt de Bourse à l'automne 2000, transformé la Bourse de Vienne en société de droit privé et réorganisé le marché boursier en trois marchés indépendants. Par ailleurs, la Bourse de Vienne développe ses activités de coopération internationale, grâce à la négociation mutuelle d'actions avec la *Deutsche Börse* au moyen du système XETRA, et à la création, en novembre 2000, de la Bourse NEWEX pour le négoce des valeurs d'Europe centrale et orientale. Par ailleurs, afin de mieux protéger les investisseurs, il est prévu d'adopter des règles plus rigoureuses en ce qui concerne l'égalité d'accès à l'information et le fonctionnement de la Bourse¹⁰¹. Pour inciter davantage les investisseurs internationaux à s'intéresser aux titres autrichiens, la loi de 2000 sur la promotion du marché de capitaux a autorisé la publication de prospectus en anglais sur l'Internet¹⁰². Cependant, ces initiatives n'ont pas encore sensiblement accru le volume des opérations à la Bourse de Vienne.

Il était particulièrement important de développer un marché du capital-risque, et certains résultats ont été obtenus dans ce domaine puisqu'en 2000, le nombre de sociétés de capital-risque a doublé, passant à 84, même si en termes de ressources ce marché reste relativement limité, avec une capitalisation totale de 0.2 milliard d'euros. La plupart des sociétés de capital-risque bénéficient de garanties publiques et de subventions et, en moyenne, la moitié environ des

capitaux viennent du secteur public, bien que la part du secteur privé ait quelque peu augmenté depuis quelque temps. La *Finanzierungs-Garantiegesellschaft* (FGG), qui appartient à l'État, délivre des garanties pouvant représenter jusqu'à 50 pour cent des fonds de capital-risque et la BÜRGES accorde aux personnes privées, pour la réalisation de projets, des garanties pouvant atteindre jusqu'à 100 pour cent du capital investi (avec un plafond de 20 000 euros) et à tous les autres fournisseurs de capital des garanties jusqu'à concurrence de 50 pour cent (sans aucun plafond)¹⁰³. En outre, les fonds de capital-risque bénéficient sous certaines conditions d'avantages fiscaux dans la mesure où les personnes physiques sont exonérées du prélèvement à la source sur les revenus investis dans ces fonds (à concurrence de 14 535 euros) et où certains fonds sont exonérés de l'impôt sur les sociétés. Cependant, les petites et moyennes entreprises ont du mal à satisfaire leurs besoins de capitaux par l'émission d'actions (un certain nombre d'introductions en Bourse ont même eu lieu à l'étranger) et le Marché pour la croissance autrichienne, créé en 1999 à la Bourse de Vienne pour financer les PME, a été dissous en février 2001. Par ailleurs, le faible niveau effectif des impôts sur les logements occupés par leurs propriétaires tend sans doute à favoriser les investissements immobiliers¹⁰⁴.

La supervision des marchés financiers est en cours d'unification

Une nouvelle loi tendant à unifier la supervision des marchés financiers, adoptée par le Parlement au milieu de 2001, entrera en vigueur le 1^{er} avril 2002¹⁰⁵. A l'heure actuelle, le ministère des Finances est chargé de la supervision du secteur bancaire et du secteur de l'assurance ainsi que de celle des caisses de retraite – une part importante du contrôle du secteur bancaire étant assurée par la Banque centrale d'Autriche (*Oesterreichische Nationalbank*, OeNB) – tandis que la Commission fédérale des valeurs mobilières (*Bundeswertpapieraufsicht*) est chargée de la supervision du marché des valeurs mobilières¹⁰⁶. Les activités de supervision concernant la banque, l'assurance et les valeurs mobilières seront unifiées dans le cadre d'une autorité unique de supervision des marchés financiers (ASMF), dont les coûts de fonctionnement seront assumés par les établissements supervisés et, dans une moindre mesure, par le gouvernement fédéral^{107, 108}. Plusieurs pays de l'OCDE, dont la Corée, le Danemark, la Hongrie, l'Islande, le Japon, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède, ont déjà mis en place des autorités de supervision uniques de ce type¹⁰⁹. Pour faciliter l'application des mesures de contrôle, l'ASMF aura le pouvoir d'imposer des sanctions administratives. L'unification de la supervision des marchés financiers pourrait réduire le coût des contrôles, mais cela dépendra sans doute de l'intégration des ressources actuellement employées par l'OeNB¹¹⁰. Cependant, cette intégration sur le plan réglementaire doit aussi être replacée dans le contexte des problèmes réglementaires que soulèvent la poursuite de l'intégration des marchés financiers et l'apparition de conglomérats financiers.

Vue d'ensemble et possibilités d'action future

Depuis la publication de la dernière *Étude* de l'Autriche, un grand nombre d'initiatives importantes ont été prises – dont certaines ont été mises en œuvre et d'autres en sont encore en préparation – qui semblent de nature à améliorer le fonctionnement du marché du travail et des marchés de produits. D'une manière générale, ces mesures visent à alléger les coûts de main-d'œuvre non salariaux, à encourager l'activité de la population active, à améliorer l'efficacité des services de placement et à renforcer l'efficacité du système éducatif. Par ailleurs, on note un progrès notable du point de vue de l'intensification de la concurrence dans les industries de réseau. L'encadré 3 donne un aperçu des propositions initiales de la *Stratégie pour l'emploi* ainsi que des faits nouveaux intervenus par la suite et des recommandations d'action future.

S'il est vrai que plusieurs mesures concernant le système de transferts sociaux vont probablement renforcer les incitations à travailler et l'utilisation de la main-d'œuvre, il reste des domaines importants où il faut poursuivre l'action. Dans certains cas, la mise en place de nouveaux droits à prestations ne semble pas compatible avec l'objectif d'amélioration de l'efficacité du marché du travail. Il convient de prêter une attention toute particulière aux aspects suivants concernant les prestations sociales et le système de placement si l'on veut faciliter le processus de réforme en cours :

- Il faudrait mettre en œuvre des programmes visant à élargir la définition des « emplois acceptables » du point de vue des profils de qualifications pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage. Il conviendrait d'élargir progressivement les critères d'acceptabilité en fonction de la durée du chômage.
- L'allongement de la période requise pour l'ouverture des droits aux indemnités de chômage ne semble pas compatible avec les autres mesures destinées à améliorer la structure d'incitation des prestations liées au chômage. Il faudrait supprimer la durée étendue des indemnités de chômage pour les personnes d'un certain âge. Pour des raisons analogues, l'écart de taux de remplacement entre les prestations de l'assurance chômage et de l'assistance chômage devrait être revu pour les divers groupes de chômeurs et amplifié si nécessaire.
- L'aide financière à la réduction du temps de travail permettant aux travailleurs âgés de passer d'un emploi à temps complet à un emploi à temps partiel (*Altersteilzeit*) ne paraît pas être une bonne solution pour renforcer le taux d'activité des personnes d'un certain âge et elle devrait être réexaminée.
- Le système d'indemnités de licenciement devrait être remplacé par des pensions capitalisées transférables au niveau de l'entreprise.

Encadré 3. **Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – aperçu des progrès accomplis**

Depuis le dernier examen, un certain nombre de mesures s'inspirant de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi ont été mises en œuvre, mais les progrès ont été plutôt moyens dans quelques domaines. Le présent résumé récapitule les progrès accomplis depuis les recommandations formulées à l'intention de l'Autriche en 1997 dans le cadre de la Stratégie pour l'emploi

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises depuis 1997	Évaluation/recommandations de l'OCDE
I. Améliorer la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre		
<ul style="list-style-type: none"> Encourager la différenciation des salaires, les négociations au niveau des entreprises et les clauses de dérogation 	Introduction d'une plus grande flexibilité dans l'important secteur de la métallurgie. Modification des profils de rémunération des employés.	Encourager de nouvelles mesures en faveur de véritables clauses de dérogation, dans le cadre des négociations collectives.
<ul style="list-style-type: none"> Faciliter l'emploi de travailleurs âgés et réduire les incitations à la retraite anticipée 	Institution d'aides en faveur de l'emploi de travailleurs âgés et de pénalités en cas de licenciement. Assouplissement des conditions applicables aux retraites partielles.	Encourager les négociations salariales visant à tenir compte de la situation particulière des travailleurs âgés. En complément de cette réforme, faire en sorte que les allocations de chômage pour les travailleurs âgés soient davantage alignées sur les salaires du marché.
II. Accroître la flexibilité du temps de travail et assouplir les dispositions en matière de sécurité de l'emploi		
<ul style="list-style-type: none"> Réformer les réglementations qui favorisent des pratiques de travail rigides 	Libéralisation de la législation sur le temps de travail, qui a permis une organisation plus flexible du temps de travail dans les branches qui en ont tiré parti (notamment la métallurgie). Acceptation d'une plus grande flexibilité dans certaines conventions collectives.	Examiner les effets des réglementations et ouvrir le cas échéant des possibilités d'accords flexibles.
<ul style="list-style-type: none"> Libéraliser les conditions de renouvellement des contrats de durée déterminée 	Examen des restrictions : aucune action jugée nécessaire.	Rester attentif.

Encadré 3. **Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi**
– aperçu des progrès accomplis (suite)

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises depuis 1997	Évaluation/recommandations de l'OCDE
<ul style="list-style-type: none"> Faciliter le travail à temps partiel et le travail occasionnel 	<p>Extension de l'obligation de payer des cotisations sociales aux emplois indépendants et aux emplois occasionnels. Prestations accordées aux salariés qui réduisent leur temps de travail. Ciblage plus étroit du congé de formation subventionné. Assouplissement des restrictions imposées à l'emploi à temps partiel public.</p>	<p>Réexaminer la question de l'imposition de cotisations sociales aux emplois occasionnels et aux emplois indépendants en vue de faciliter le passage du chômage à l'emploi. Assouplir les restrictions applicables au temps de travail par profession. Revoir les subventions à l'emploi à temps partiel de travailleurs âgés.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Réformer les dispositions relatives à la protection contre les licenciements 	<p>Examen dans le secteur des réglementations en vigueur : aucune action jugée nécessaire.</p>	<p>Rester attentif.</p>
<p>III. Réduire les distorsions dues à l'assurance-chômage et aux prestations connexes</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Réduire les incitations à la retraite anticipée 	<p>Restrictions imposées à la retraite anticipée. Réduction des incitations à la retraite anticipée.</p>	<p>Envisager de nouvelles mesures permettant de réduire le recours à la retraite anticipée à court terme et renforcer les mesures à long terme (critères d'admission plus rigoureux, réductions actuarielles plus fortes des pensions). Supprimer le cloisonnement institutionnel du système de pensions. Réduire les taux de remplacement du système par répartition. Remplacer les indemnités de licenciement par des pensions financées au niveau de l'entreprise.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Réduire les allocations de chômage versées aux travailleurs saisonniers dans le secteur du tourisme 	<p>Resserrement des conditions d'ouverture des droits.</p>	<p>Suivre et mettre en œuvre les réformes.</p>

Encadré 3. **Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – aperçu des progrès accomplis (suite)**

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises depuis 1997	Évaluation/recommandations de l'OCDE
<ul style="list-style-type: none"> Réduire les contre-incitations à prendre un emploi dans le cadre des programmes d'aide sociale et développer les prestations liées à l'emploi 	<p>L'allocation chômage et l'assistance chômage sont désormais progressivement réduites en cas d'emploi temporaire, au lieu d'être immédiatement supprimées. Pour l'assurance-chômage, instauration d'un délai d'attente, allongement de la période minimum d'emploi exigée, allongement de la durée maximale des prestations.</p>	<p>Pour réduire les taux marginaux effectifs d'imposition aux niveaux inférieurs de revenu, examiner encore les possibilités d'élargir la partie des revenus non prise en compte tout en abaissant rapidement les prestations lorsque les intéressés se rapprochent de l'emploi à temps plein. Développer les prestations liées à l'emploi dans le contexte d'une plus grande différenciation des salaires. Élargir les critères d'acceptation d'un emploi du point de vue des qualifications. Supprimer la durée étendue des indemnités de chômage pour les personnes d'un certain âge.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Privilégier les mesures actives en donnant moins de poids aux mesures passives 	<p>Aides versées aux employeurs qui emploient des personnes bénéficiant de l'assistance chômage. Pour les travailleurs qui prennent un congé, versement d'une aide si un chômeur est engagé pour occuper l'emploi ou si le travailleur suit une formation. Aides en cas de réduction du temps de travail permettant d'engager des chômeurs.</p>	<p>Voir si la restriction concernant l'embauche de chômeurs est possible sur le plan administratif et veiller à ce que les congés ne soient pas pris abusivement et ne deviennent pas coûteux pour l'économie.</p>

Encadré 3. **Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi**
– aperçu des progrès accomplis (suite)

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises depuis 1997	Évaluation/recommandations de l'OCDE
	<p>Développement des aides financières aux entreprises et aux chômeurs aux fins de formation et d'insertion des chômeurs. Encouragement de l'emploi dans les professions sociales et de santé. Aides aux emplois associés à des investissements régionaux d'infrastructure.</p>	<p>Cibler étroitement les mesures sur les groupes à problèmes. Évaluer l'efficacité des dispositifs. Inscrire les aides à l'emploi dans le secteur sociale et le secteur de la santé dans le cadre de réformes plus larges encourageant l'efficacité et un financement équilibré. Veiller à l'efficacité des investissements d'infrastructure.</p> <p>Mieux intégrer les divers services de l'emploi, notamment les services d'aide sociale. Élargir les possibilités d'intervention des organismes de placement privés et introduire la concurrence dans les services publics de l'emploi.</p>
<p>IV. Améliorer les qualifications de la main-d'œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> Préserver et rétablir l'intérêt du double système de formation professionnelle, préciser sa relations avec l'enseignement supérieur 	<p>Certains programmes d'apprentissage ont été révisés et de nouvelles professions y ont été incorporées. Les apprentis sont exemptés des cotisations d'assurance-maladie et leurs horaires de travail ont été libéralisés. Les marchés publics seront liés à la formation. Des avantages fiscaux seront accordés et les cotisations à l'assurance-accident seront suspendues pour les entreprises qui prennent des apprentis. Aide financière aux institutions qui organisent une formation professionnelle supplémentaire.</p>	<p>Continuer de revoir les programmes de formation professionnelle et les professions concernées. Éviter de lier les subventions et les marchés publics à la formation. Dans le cadre des nouveaux programmes d'aide aux jeunes qui n'ont pas trouvé de place d'apprentissage, veiller à laisser jouer les forces du marché pour déterminer le type de formation à proposer.</p>

Encadré 3. Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – aperçu des progrès accomplis (suite)

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises depuis 1997	Évaluation/recommandations de l'OCDE
<ul style="list-style-type: none"> Raccourcir et réformer l'enseignement supérieur et le centrer sur des études plus professionnelles. Développer le rôle des nouvelles écoles techniques supérieures (universités des sciences appliquées) 	<p>La nouvelle loi sur les universités permet des durées d'études plus courtes. Instauration de droits de scolarité pour les étudiants.</p>	<p>Raccourcir l'enseignement supérieur et lui donner une orientation plus professionnelle. Poursuivre la réforme des universités. Lier le financement aux résultats. Examiner la possibilité de transférer certains domaines d'études aux nouveaux instituts d'enseignement supérieur.</p>

V. Améliorer la création et la diffusion du savoir-faire technologique

<ul style="list-style-type: none"> Encourager la formation de marchés de capital-risque et réduire les obstacles réglementaires 	<p>La Bourse a fusionné avec les marchés d'options et les marchés à terme. La Bourse de Vienne va établir des liens avec celle de Francfort. Création d'une nouvelle autorité de régulation unique pour les marchés financiers. Mise en place d'un code facultatif pour les rachats d'entreprises. Adoption de programmes pour encourager le capital-risque et les investisseurs informels.</p>	<p>Abaisser le taux effectif de l'impôt sur les capitaux propres. Élargir la possibilité, pour les fonds d'investissement, de prendre des participations dans des entreprises. Cibler les programmes publics d'aide financière de manière qu'ils complètent les financements privés.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Stimuler la diffusion des technologies 	<p>Le programme technologique qui est mis en œuvre vise à accroître le niveau de la R-D. Les regroupements d'entreprises sont encouragés dans le domaine de la recherche fondamentale et des aides seront accordées pour l'emploi de scientifiques dans l'industrie. Création de centres de compétences.</p>	<p>Poursuivre les réformes de base de l'université et du secteur tertiaire pour encourager une meilleure intégration avec les activités économiques et accroître la productivité du financement de la recherche.</p>

Encadré 3. **Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi**
– aperçu des progrès accomplis (suite)

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises depuis 1997	Évaluation/recommandations de l'OCDE
VI. Favoriser l'esprit d'entreprise		
<ul style="list-style-type: none"> Faciliter la création de nouvelles entreprises 	<p>Libéralisation des règles applicables aux professions (<i>Gewerbeordnung</i>). Nouvelles restrictions à l'ouverture de grandes surfaces commerciales afin de protéger les commerces de proximité. Réduction des coûts d'établissement des PME.</p> <p>Suppression de l'impôt de Bourse. Création d'une autorité unique de surveillance des marchés financiers.</p>	<p>Poursuivre l'examen des obstacles réglementaires et améliorer les procédures, notamment au niveau des Länder. Poursuivre la libéralisation des dispositions applicables aux professions et aux horaires d'ouverture des magasins.</p> <p>Contrôler l'efficacité de la nouvelle structure institutionnelle.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Réformer la loi sur la faillite afin de faciliter les restructurations 	<p>Réforme de la loi sur la faillite entraînant une modification des incitations dans le cadre du gouvernement d'entreprise ainsi que des pouvoirs des différents créanciers, notamment une réduction des frais potentiels de personnel liés à la faillite. Institution de procédures de réorganisation avec sanctions financières pour les administrateurs si l'opération est suivie d'une faillite.</p>	<p>Examiner les effets de la loi sur la réorganisation des entreprises. Envisager d'accorder une protection aux entreprises en cours de restructuration. Améliorer les procédures de quitus pour autoriser un chef d'entreprise à reprendre plus rapidement une activité.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Simplifier les procédures d'autorisation 	<p>Les procédures d'autorisation ont été simplifiées et ramenées à trois mois dans certains Länder.</p>	<p>Examiner l'efficacité des nouvelles procédures et poursuivre la réforme. Achever le processus d'autorisation unique.</p>

Encadré 3. **Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – aperçu des progrès accomplis (suite)**

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises depuis 1997	Évaluation/recommandations de l'OCDE
VII. Accroître la concurrence sur les marchés de produits		
<ul style="list-style-type: none"> Encourager la concurrence dans les industries de réseau 	<p>Entrée en vigueur de la loi sur la libéralisation des télécommunications. Ouverture complète du marché de l'électricité à l'automne 2001 et du marché du gaz à l'automne 2002.</p> <p>Assurer la séparation des services ferroviaires et des voies ferrées. Création d'une autorité indépendante chargée de la réglementation des chemins de fer.</p>	<p>Adopter une ligne d'action plus énergique dans le domaine de la réglementation des télécommunications, notamment la conservation du numéro dans le segment de la téléphonie mobile. Suivre les prix des télécommunications. Poursuivre les réformes du marché de l'énergie et assurer un dégroupage complet de la production et de la distribution, renforcé par la privatisation des services d'utilité publique. Fixer les droits d'accès dans les industries de réseau à des niveaux compétitifs et assurer l'accès de concurrents au réseau.</p> <p>Créer des entités juridiques pour les services ferroviaires et les voies ferrées et assurer un accès non discriminatoires au réseau pour les fournisseurs de services tiers. Réduire la part de la distribution du courrier qui est réservées à l'opérateur public. Créer une autorité de régulation indépendante.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Supprimer les obstacles à l'entrée sur le marché des services locaux et mettre les fournisseurs publics et privés sur un pied d'égalité 	<p>Pas de changements majeurs, mais un certain nombre d'entités passent hors budget. Réexamen des règles de passation des marchés publics.</p>	<p>Supprimer le traitement préférentiel accordé aux fournisseurs publics. Recourir plus largement à la sanction du marché. Etablir des règles communes de passation des marchés publics à tous les niveaux de l'administration.</p>

Encadré 3. **Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi**
– aperçu des progrès accomplis (suite)

Proposition de la Stratégie pour l'emploi	Mesures prises depuis 1997	Évaluation/recommandations de l'OCDE
<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre le processus de privatisation 	Privatisation totale de la caisse d'épargne postale et privatisation partielle de <i>Telekom Austria</i> . Privatisation de la <i>Creditanstalt</i> . Privatisation du monopole du tabac.	Achever le programme de privatisation, en particulier dans les secteurs libéralisés.
<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place une autorité de la concurrence indépendante 	Proposition visant à créer une autorité de la concurrence indépendante.	Poursuivre la réforme. Assurer l'efficacité en délimitant clairement les compétences. Vérifier que les moyens en personnel sont suffisants. Fixer les amendes à des niveaux suffisamment élevés pour décourager les comportements anticoncurrentiels.

- L'augmentation prévue des prestations pour enfant à charge (*Kindergeld*) risque au total de réduire le temps de travail fourni par les parents. Si l'on veut augmenter l'aide sociale aux familles, il serait plus judicieux d'allouer des ressources au développement des crèches.

Les initiatives visant à mieux intégrer les différentes fonctions du service public de l'emploi sont judicieuses. De même, l'octroi d'une aide sociale doit être étroitement coordonné avec le placement sur le marché du travail. Par ailleurs, il faudrait élargir la possibilité d'intervention des organismes de placement privés dans un service intégré de l'emploi et faire jouer la concurrence au sein du service public de l'emploi. Les mesures actives du marché du travail jouent un rôle important dans la stratégie d'emploi du gouvernement. Dans le cadre d'une amélioration du « profilage » des chômeurs, les PAMT doivent être mieux utilisées de façon à vérifier si les bénéficiaires de prestations sont disposés à prendre un emploi. Afin d'assurer l'efficacité des dispositifs d'offre de formation et d'emploi, les mesures devraient être ciblées plus précisément sur les catégories à problèmes. En général, l'activité d'entreprise du secteur privé risque d'être évincée par les programmes publics et les frais improductifs sont souvent substantiels. Il est donc impératif d'évaluer correctement l'efficacité des mesures appliquées afin

d'accroître les chances d'emploi et de réduire au minimum les frais improductifs et les effets d'éviction ; cet effort d'évaluation doit être amplifié. Une stratégie prometteuse pour « activer » les prestations liées au chômage et les dispositifs d'aide sociale consiste à placer davantage l'accent sur les prestations accordées au niveau de l'entreprise, qui allègent l'imposition effective marginale lors du passage à l'emploi.

L'importance grandissante du capital humain qualifié dans une « société fondée sur le savoir » renforce la nécessité de réformer le système éducatif de l'Autriche. L'enseignement tertiaire est coûteux et son efficacité allocative demande à être améliorée afin de combler le fossé qui se creuse entre les qualifications offertes et celles qui sont demandées. Les programmes de réforme des universités vont dans la bonne direction et doivent être menés à bonne fin. En particulier, si l'instauration de droits de scolarité est une bonne mesure, l'augmentation des ressources financières des universités ne suffit pas à améliorer les résultats. Il importe plutôt d'agir rapidement en vue de renforcer la concurrence entre les universités et d'établir un lien entre leurs résultats et leur financement. L'aide financière aux entreprises qui offrent une formation ne doit pas créer un biais en faveur de certaines professions ou de certains secteurs. En général, il est préférable d'adapter les barèmes de rémunération des apprentis afin d'assurer la viabilité de la formation plutôt que d'apporter une aide financière publique.

La réforme des marchés de produits va de l'avant en Autriche, qu'il s'agisse de l'amélioration du contrôle de l'application des règles de concurrence en général ou de l'intensification de la concurrence dans les industries de réseau. Le progrès est toutefois inégal, et il subsiste d'importants problèmes en matière de réglementation.

Le système actuel de réglementation générale de la concurrence dépend de l'action de groupes d'intérêts particuliers et est sensible à la pression extérieure. Dans ces conditions, la mise en place d'une autorité de la concurrence indépendante marque un progrès important vers un système de contrôle effectif de l'application du droit de la concurrence. Cependant, le partage imprécis des pouvoirs exécutifs entre l'autorité de la concurrence et le procureur récemment établi ainsi que l'absence de pouvoirs de contrôle effectifs risquent de nuire à l'efficacité de la nouvelle autorité. Il faudrait donc, à des fins d'efficacité, simplifier le dispositif institutionnel de mise en œuvre des règles de la concurrence. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement devrait envisager d'habiliter l'autorité de la concurrence à infliger des amendes administratives – sous réserve, en dernier ressort, des décisions finales de la justice – en cas de violation des réglementations par les entreprises. D'une manière plus générale, les amendes devraient être suffisamment élevées pour décourager tout comportement anticoncurrentiel. Il faudrait envisager l'adoption d'un « programme de clémence » selon lequel la première entreprise qui révèle l'existence d'une entente et coopère pleinement

avec les autorités de la concurrence dans la lutte contre cette pratique aurait droit à des sanctions moins sévères. Par ailleurs, il faut vérifier si l'autorité de la concurrence ne manque pas de personnel, et le cas échéant renforcer rapidement l'effectif pour éviter que les décisions ne traînent en longueur. En outre, la transparence du cadre réglementaire serait accrue si les structures institutionnelles de contrôle de l'application des règles générales de concurrence, d'une part, et de la réglementation sectorielle, d'autre part, correspondaient mieux les unes aux autres. Dans le domaine de l'application des règles générales de concurrence, cela renforce la proposition visant à mettre en place une commission de la concurrence dotée de pouvoirs analogues à ceux des commissions sectorielles – qui existent déjà dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications – au lieu du procureur prévu.

La réforme de la réglementation dans les industries de réseau apportera sans doute des améliorations potentiellement très importantes du point de vue du bien-être des consommateurs et contribuera à accroître les gains de productivité dans l'économie. La réforme de la réglementation dans le secteur des télécommunications a conduit à des baisses de prix considérables et à un élargissement de la gamme des services offerts. Des réductions de prix notables ont été observées aussi dans le secteur de l'électricité. Le gouvernement a ouvert entièrement le marché de l'électricité le 1^{er} octobre 2001 et a programmé l'ouverture totale du marché du gaz pour le 1^{er} octobre 2002, bien avant les dates prescrites dans les directives pertinentes de l'UE. Par contre, la réforme de la réglementation dans le secteur postal n'est pas particulièrement avancée, et il n'y a guère de progrès dans les chemins de fer. L'expérience des autres pays laisse penser que les opérateurs en place ont tendance à exploiter leur pouvoir de marché, ce qui empêche le développement de marchés concurrentiels. Ce comportement consiste notamment à adopter une stratégie d'obstruction à la concurrence donnant lieu à des poursuites judiciaires, lesquelles peuvent prendre du temps. Par conséquent, lorsqu'on ouvre les industries de réseau à la concurrence, il faut prêter attention à un certain nombre de facteurs clés si l'on veut mener à bien à l'opération¹¹¹. Étant donné qu'il importe avant tout d'assurer un accès illimité des concurrents au réseau en question, il faut garantir l'indépendance du réseau par rapport aux fournisseurs de services. Dans le même ordre d'idées, le système de réglementation doit être suffisamment actif pour que les opérateurs en place n'adoptent pas une stratégie de blocage à l'entrée. Il y a encore à faire en Autriche pour établir fermement ces principes dans le processus de réforme en cours. Les principaux problèmes non résolus concernant la concurrence dans les industries de réseau sont les suivants :

- Dans le *secteur des télécommunications*, il faudrait étendre le cadre de la réglementation de façon à permettre à l'autorité chargée de la réglementation dans ce secteur de prendre de sa propres initiative des mesures actives. Dans le segment de la téléphonie mobile la conser-

vation des numéros doit être imposée. Cette mesure réduirait les frais de changement de fournisseur pour les consommateurs et renforcerait donc probablement les pressions concurrentielles sur le marché de la téléphonie mobile.

- La liberté pour les consommateurs de choisir leurs fournisseurs *d'électricité et de gaz*, prévue pour cette année et l'an prochain respectivement, marque un progrès majeur, mais comme ces marchés sont dominés par des services d'utilité publique intégrés verticalement, l'accès non discriminatoire effectif aux réseaux n'est pas totalement garanti. Pour renforcer la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz, il faut donc dégroupier totalement la distribution et la production. Cela nécessite au minimum une séparation des réseaux et des producteurs en sociétés différentes. Cette mesure devrait être renforcée par la privatisation des services d'utilité publique.
- Dans le *secteur postal*, les droits de monopole pour la distribution du courrier devraient être prochainement réduits et supprimés. Dans la mesure où les obligations de service universel dans la distribution du courrier entraînent des coûts supplémentaires, le financement de ces services par l'octroi de droits de monopole n'est pas une bonne solution. Sur un marché concurrentiel, ces services pourraient être commandés par l'État et financés sur le budget général. L'ouverture du marché postal à la concurrence doit être favorisée par le transfert de la compétence en matière de réglementation du ministère des Transports, de l'Innovation et de la Technologie à une autorité de régulation indépendante.
- Dans le *secteur ferroviaire*, l'entrée de prestataires privés de services de transports devrait être favorisée. Cela exige en particulier que le gestionnaire du réseau soit indépendant du fournisseur de services de transport.

D'importants problèmes de réglementation se posent aussi pour les secteurs qui ne fonctionnent pas en réseau. La réglementation des horaires d'ouverture des magasins doit être encore libéralisée. Afin de mettre les concurrents sur un pied d'égalité dans la passation des marchés publics, les règles devraient être rendues uniformes pour les différents niveaux d'administration et fondées sur un système d'appels d'offres ouverts. Ces mesures, en exerçant une pression à la baisse sur les prix des biens achetés, aideraient aussi à l'assainissement des finances des administrations publiques. Plusieurs mesures ont été prises ces dernières années afin de fortifier les marchés financiers de l'Autriche. Elles ont donné quelques bons résultats, notamment une plus grande diversification des produits, mais le financement des entreprises par les fonds propres est encore peu développé. L'introduction d'un élément de capitalisation dans le système de pensions

devrait aider à développer davantage les marchés des fonds propres, à condition que les règles définissant les régimes de pensions admissibles ne soient pas trop restrictives pour que l'investissement dans des fonds de pension soit intéressant. Par ailleurs, la privatisation continue des entreprises publiques devrait contribuer à accroître la part des actions dans les portefeuilles des ménages privés. La privatisation devrait être étendue aux banques publiques restantes à tous les niveaux d'administration, ce qui contribuerait à égaliser les conditions dans le secteur bancaire, en particulier dans le segment du crédit hypothécaire. Cependant, la faible imposition effective des résidences principales fausse les décisions d'investissement en faveur de l'immobilier, et il faudrait remédier à cela.

IV. Pour une croissance écologiquement durable

Ce chapitre examine l'éventail des mesures adoptées par l'Autriche pour atteindre ses objectifs environnementaux, en mettant l'accent sur l'utilisation des instruments économiques et sur les incitations associées aux réglementations à visée écologique. Les thèmes choisis visent à illustrer les principales questions et à servir de base à des recommandations d'action en vue d'améliorer le rapport coût-efficacité des politiques environnementales, c'est-à-dire d'atteindre un niveau de réduction de la pollution identique ou plus élevé, moyennant un coût plus faible pour la collectivité¹¹². Compte tenu de cette préférence, toutes les politiques environnementales ne sont pas évaluées, et le chapitre n'étudie pas l'état de l'environnement, qui fait l'objet des examens des performances environnementales réalisés par l'OCDE¹¹³.

La protection de l'environnement existe de longue date en Autriche ; elle est mentionnée pour la première fois dans un contexte juridique en 1969. Une loi constitutionnelle de 1984 oblige expressément les divers niveaux d'administration – État fédéral, Länder et municipalités – à mettre en œuvre une protection globale de l'environnement. Le fait qu'il s'agit là d'un objectif constitutionnel (« *Staatsziel* ») révèle l'importance que l'Autriche attache aux questions écologiques. En conséquence, l'Autriche a formulé d'ambitieux objectifs environnementaux et à maints égards elle a atteint un degré de qualité élevé dans ce domaine. La population appuie ces objectifs ambitieux et les dirigeants politiques peuvent compter sur un large consensus en faveur d'une politique d'environnement caractérisée par une législation rigoureuse en matière de normes conjuguée à d'importantes dépenses publiques, tandis qu'il est rare de voir s'appliquer des mesures davantage fondées sur le marché. Les politiques environnementales de l'Autriche donnent une place importante à un objectif commun : réduire les émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre – encore que les mesures prises jusqu'ici n'aient guère de chances d'atteindre les objectifs ambitieux en la matière.

La section ci-après esquisse le cadre de la politique environnementale en Autriche, notamment la structure institutionnelle des compétences au sein de la Fédération autrichienne pour les questions écologiques, ainsi que le recours

aux systèmes d'évaluation. La section suivante examine, en tant qu'exemple d'objectifs ambitieux, l'engagement de l'Autriche de réduire ses émissions de CO₂ dans le contexte du mécanisme du partage du fardeau de l'UE au titre du Protocole de Kyoto¹¹⁴. Toutefois, le dosage des mesures adoptées à cet effet ne semble pas équilibré et une grande partie du chapitre est consacrée à l'analyse de ce point. Dans la mesure où des instruments économiques sont appliqués, ils ne sont pas étroitement ciblés sur les résultats environnementaux. On attend beaucoup des mesures coercitives et d'un redéploiement des programmes traditionnels de subventions au profit des objectifs environnementaux dans des secteurs tels que le transport public, le logement et l'énergie de la biomasse. Ces thèmes sont récurrents dans d'autres domaines : les fournisseurs de services liés à l'utilisation de l'eau touchent de fortes subventions pour financer les investissements d'infrastructure, l'élimination des déchets se caractérise par une réglementation détaillée en matière de recyclage et les agriculteurs perçoivent désormais un soutien financier pour l'emploi de méthodes de production biologique et d'autres pratiques respectueuses de l'environnement – au point que, dans le cas de l'agriculture biologique, l'offre excède la demande sur certains marchés. La prise de décision bureaucratique tend à prédominer dans cet ensemble de politiques. Laisser jouer davantage les mécanismes de marché donnerait aux différents acteurs plus de latitude pour respecter au mieux une norme environnementale, et l'Autriche pourrait ainsi préserver pour un coût plus réduit un équilibre favorable entre croissance économique et santé de l'environnement.

Structure institutionnelle fédérale

Au sein de la Fédération autrichienne, les principales compétences législatives en matière d'environnement se concentrent à l'échelon fédéral, même si les Länder sont chargés de la mise en œuvre de la législation fédérale en général et de la législation régionale dans certains domaines importants, notamment l'aménagement de l'espace et les normes de construction¹¹⁵. Les Länder sont financés grâce à un système de partage négocié des recettes et à des transferts affectés de l'administration fédérale. En ce qui concerne la politique du logement, par exemple, chaque Land est responsable de la conception et de l'allocation des aides au logement (y compris la possibilité récemment offerte de réorienter les subventions au profit des investissements dans les économies d'énergie) et le gouvernement fédéral en assure le financement. Les directives de l'UE créent un niveau additionnel de compétence, car elles influencent directement la formulation de la politique d'environnement fédérale (c'est le cas de la politique agricole commune et de la déréglementation en cours des marchés du gaz et de l'électricité), tandis que les Länder interviennent dans la mise en œuvre. Si elle est susceptible de faire plus de place à la subsidiarité, cette division des responsabilités conduira à une conception inefficace des politiques, comme en témoigne l'application, sur un marché de l'électricité déréglementé, de mesures destinées à pro-

mouvoir les sources d'énergies renouvelables par l'octroi de tarifs garantis de vente au réseau. Ceux-ci sont applicables sur tout le territoire national, mais leurs niveaux sont déterminés par chaque Land, d'où des structures d'incitations complexes concernant l'offre de sources d'énergies renouvelables, qui peut dépasser les niveaux justifiés par les objectifs environnementaux (voir ci-après).

La protection de l'environnement (y compris les stratégies de développement durable) relève de la responsabilité conjointe du gouvernement fédéral et des administrations des Länder, le Plan national pour l'environnement de 1997 formant le socle de la politique environnementale autrichienne, et notamment des mesures destinées à mettre en œuvre l'engagement de l'Autriche en matière de réduction des émissions de CO₂. Conformément à la politique nationale, l'État fédéral et chacun des Länder élaborent leurs propres programmes d'action, qui couvrent plusieurs domaines, et visent notamment à réduire les émissions de CO₂ en favorisant les énergies renouvelables et en améliorant l'isolation thermique du parc de logements (voir ci-après). Cependant, les politiques engagées visent souvent des objectifs multiples, ce qui pose le problème du juste équilibre entre les diverses actions.

Évaluation des nouvelles initiatives législatives

Dans le passé l'évaluation de projets spécifiques ou de politiques de large portée du point de vue de leurs effets sur l'environnement n'était pas obligatoire, même si diverses méthodes d'estimation et d'évaluation se sont répandues. L'évaluation des projets individuels est devenue obligatoire avec l'adoption en 1994 de la loi fédérale sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement, modifiée en 2000 pour être largement conforme au cadre juridique de l'UE, et qui exige une étude des effets directs et indirects de chaque projet d'investissement sur le milieu environnant, mais aussi l'évaluation de solutions de rechange ; ce dispositif remplace les précédentes analyses coûts-avantages plus ponctuelles des grands projets – généralement infrastructurels¹¹⁶. Les politiques ne sont pas systématiquement évaluées du point de vue de leur impact sur l'environnement, tandis qu'au niveau fédéral les mesures environnementales sont évaluées du point de vue de leurs effets économiques : une déclaration d'impact est obligatoire pour tous les projets de loi présentés au Parlement. Ces déclarations prennent en compte les surcoûts pour l'administration publique, les autres coûts budgétaires, la charge administrative pour les entreprises, les répercussions directes du projet de loi sur l'emploi et la compétitivité extérieure, mais les effets macroéconomiques ne sont pas estimés. L'état de l'environnement fait l'objet d'un suivi étroit de l'Agence fédérale pour l'environnement qui publie tous les trois ans un « Rapport sur l'état de l'environnement » (le dernier en date est paru en 2001), tandis que les différents Länder publient des rapports similaires à intervalles réguliers. Le recours aux techniques d'évaluation s'est donc amplifié, même s'il n'existe pas encore d'analyses

quantitatives obligatoires formelles dans un cadre commun¹¹⁷. Pour leur part, les États-Unis utilisent un cadre d'évaluation commun dans la mesure où les déclarations d'impact sur l'environnement obligatoires énumèrent les conséquences écologiques des politiques et investissements prévus par l'administration fédérale et où l'Office of Management and Budget publie des tableaux indiquant les coûts et avantages monétisés des réglementations « significatives sur le plan économique »¹¹⁸. Naturellement, ces évaluations appellent de nombreuses réserves, mais le recours à des cadres types pour l'estimation des coûts et des avantages pourrait servir de base à une comparaison des politiques et contribuer à une mise en œuvre plus cohérente et plus efficace par rapport à son coût.

Le droit civil autrichien ne contribue que de façon limitée à une application uniforme de la législation environnementale et à la mise en œuvre du principe pollueur-payeur. Dans certains cas, les personnes ayant subi un préjudice peuvent demander une injonction même si le pollueur est en règle avec la loi, encore que la charge de la preuve – souvent jugée difficile et coûteuse – incombe au plaignant, ce qui restreint sans doute le nombre des actions. De surcroît, les tierces parties – c'est-à-dire les citoyens ou les ONG qui ne sont pas directement affectés par la pollution – ne peuvent pas intenter d'actions contre le pollueur, ce qui entrave le recours au système judiciaire par des parties non concernées. En revanche, des actions collectives peuvent être intentées contre des organismes publics pour non-application ou non-respect de la réglementation dans le cadre d'un procès en responsabilité. Même s'il est difficile de tirer des conclusions spécifiques sur la place appropriée de l'appareil judiciaire dans les politiques d'environnement, on constate que dans d'autres pays le respect de la loi ne peut pas être toujours mis en avant comme moyen de défense et que les ONG ont généralement le droit de poursuivre les pollueurs devant les tribunaux, ce qui dénote de plus larges possibilités de recourir au système judiciaire¹¹⁹.

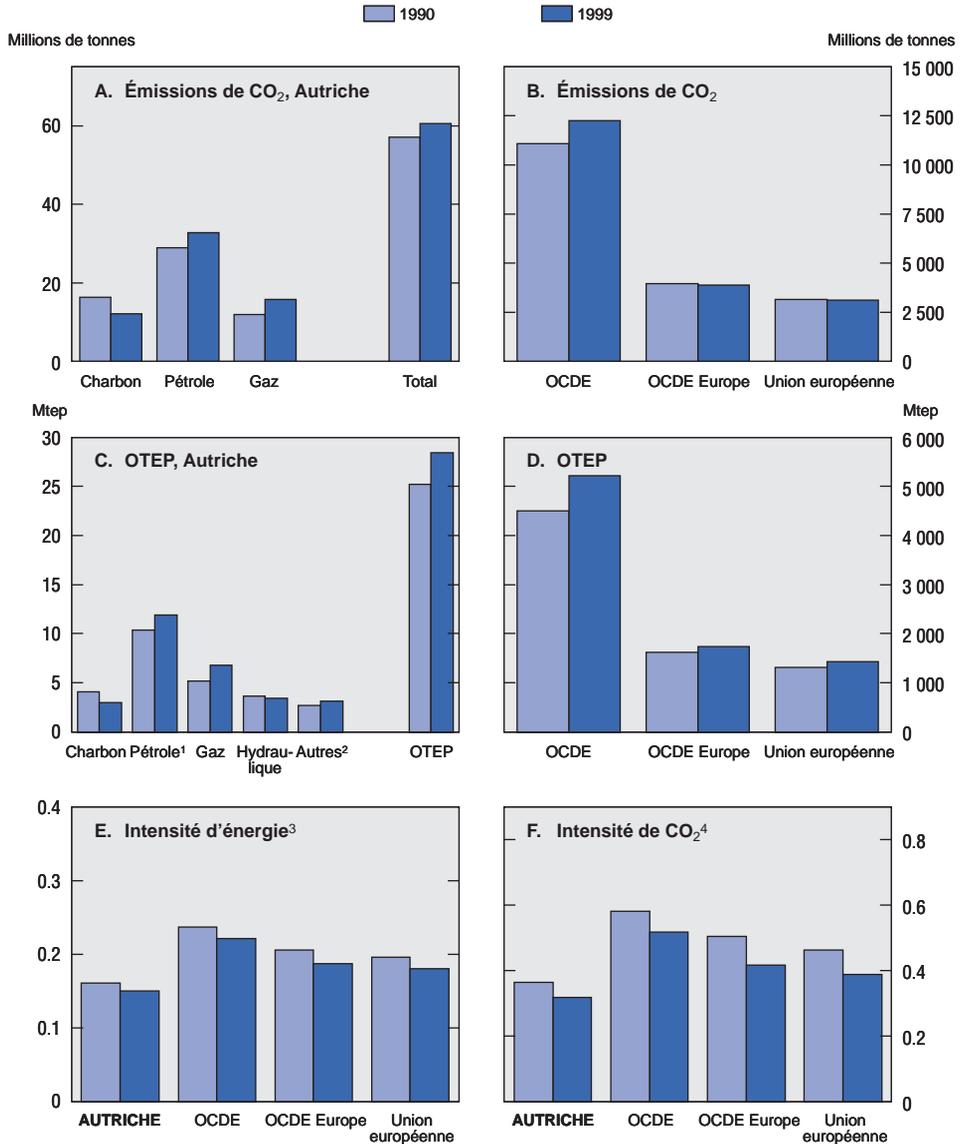
Le rôle central des subventions et des mesures réglementaires, notamment les instruments coercitifs, fait que la mise en application relève d'actions administratives et n'autorise guère de marge de manœuvre individuelle pour se mettre en conformité avec la loi. De surcroît, les entreprises ne supportent que des coûts de pollution limités aussi longtemps qu'elles maintiennent leur pollution et leurs émissions au-dessous des normes environnementales¹²⁰. En réalité, elles ne sont pas tenues de compenser les dommages écologiques dès lors que les normes sont respectées. On constate une utilisation limitée des instruments économiques ou des incitations financières visant à réformer les comportements préjudiciables à l'environnement. Par conséquent, dans certains cas les objectifs environnementaux ne s'accompagnent pas d'un catalogue intégré de mesures permettant de les atteindre. En outre, au niveau de l'application (Länder), le régime fédéraliste budgétaire de l'Autriche ne tient guère compte des considérations d'efficience car les coûts budgétaires associés sont financés par le mécanisme de partage des recettes de la Fédération, comme c'est le cas des aides au logement.

L'objectif de l'Autriche pour la réduction des émissions de CO₂ dans le cadre du Protocole de Kyoto

L'Autriche s'est fixée des objectifs quantifiables précis concernant les émissions de gaz à effet de serre (GES)¹²¹. Dans le contexte du Protocole de Kyoto et du mécanisme de répartition de la charge d'une réduction de 8 pour cent des émissions de GES dans l'ensemble de l'UE, l'Autriche a adopté un objectif plus ambitieux : réduire les émissions d'équivalent CO₂ (tous les GES étant convertis en CO₂) de 13 pour cent d'ici à 2008-2012 par rapport à leur niveau de 1990¹²². A cet égard, on notera que l'Autriche, pour une intensité énergétique légèrement inférieure à celle des autres pays, présente une intensité de CO₂ inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui s'explique dans une large mesure par la part élevée de l'électricité hydraulique (graphique 17). Toutefois, le niveau relativement faible de l'intensité de CO₂ signifie que les coûts de dépollution tendent à être plus élevés en Autriche qu'ailleurs, ce qui laisse espérer des gains substantiels de l'application d'instruments économiques, et notamment de l'échange international des permis d'émission de CO₂¹²³.

En 1999, les émissions de CO₂ (équivalents CO₂) étaient quelque peu supérieures à celles de 1990, essentiellement à cause d'une hausse de la consommation d'énergie, et en dépit de certains progrès dans le remplacement des combustibles à forte teneur de CO₂ par du gaz naturel (graphique 18). L'extrapolation des tendances passées indique une nouvelle hausse légère des émissions totales de CO₂ d'ici 2008-2012¹²⁴. Les mesures déjà prises devraient réduire les émissions de CO₂ de 5 à 6 pour cent à l'horizon 2005, mais elles seront probablement insuffisantes pour permettre à l'Autriche d'atteindre ses objectifs. Il serait donc temps de revoir la stratégie adoptée¹²⁵.

Dans les sections suivantes sont examinées les mesures gouvernementales mises en œuvre pour atteindre les objectifs en matière d'émissions de CO₂. Elles traduisent le fait que les deux tiers des émissions totales de CO₂ émanent de la production d'électricité, des transports et du chauffage des locaux. Outre les quelques instruments économiques en vigueur, des mesures réglementaires s'appliquent principalement dans les domaines de la circulation, des normes de construction et du chauffage. D'importants programmes de subventions sont mis en œuvre pour promouvoir les sources d'énergie renouvelables, l'augmentation du rendement énergétique (en particulier pour le chauffage des locaux), l'amélioration du rendement de la conversion énergétique, notamment en ce qui concerne la cogénération dans l'industrie et le secteur résidentiel, mais aussi le renforcement des infrastructures de transport en vue d'accroître la part de marché du transport public. Cependant, étant donné l'utilisation parcimonieuse des analyses coûts-avantages, on ne s'est guère efforcé de veiller au bon rapport coût-efficacité de l'ensemble des politiques. Il apparaît donc qu'un meilleur équilibre entre ces instruments permettrait d'atteindre les normes d'environnement pour un coût plus faible.

Graphique 17. Émissions de CO₂ et offre totale d'énergie primaire (OTEP)

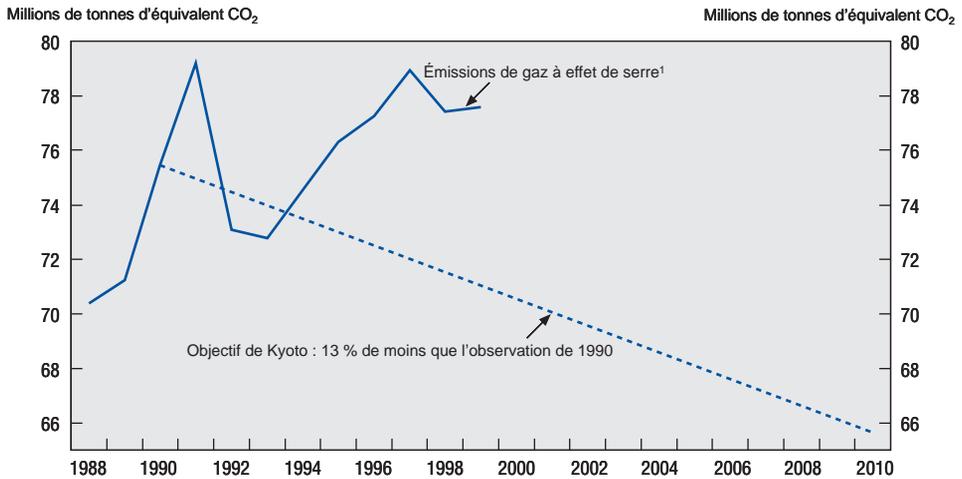
1. Y compris le pétrole brut, les condensats de gaz naturel, les produits d'alimentation des raffineries et les produits pétroliers.

2. Combustibles renouvelables, déchets, électricité et nucléaire.

3. OTEP rapportée au PIB (prix de 1995, \$US PPA 1995).

4. Émissions de CO₂ rapportées au PIB (prix de 1995, \$US PPA 1995).

Source : AIE, *Bilans énergétiques des pays de l'OCDE* et *Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie*.

Graphique 18. Émissions de CO₂ : évolution passée et objectifs

1. Somme des émissions de CO₂, N₂O and CH₄ en millions de tonnes d'équivalent CO₂.
 Source : Agence fédérale pour l'environnement et OCDE.

Instruments économiques

Les taxes d'environnement désignent au sens strict l'imposition de chaque unité de pollution, et imposent par conséquent les mêmes coûts de dépollution marginaux à toutes les activités, étant donné que les agents économiques minimisent leurs coûts. Toutefois, même si l'on adopte la définition plus large tirée de la base de données de l'OCDE sur les impôts liés à l'environnement, qui inclut toutes les taxes appliquées à des bases d'imposition ayant un rapport particulier avec l'environnement, on constate que l'Autriche recourt relativement moins aux taxes d'environnement (mesurées en pourcentage du PIB) que les autres pays européens Membres de l'OCDE. La plupart des taxes en vigueur ont été instaurées avant le débat sur l'utilisation du système fiscal comme instrument de promotion des objectifs environnementaux. Seule la taxe sur l'énergie a été instaurée en 1996, et c'est à une date antérieure que les caractéristiques environnementales des automobiles ont été prises en compte pour le calcul des taxes d'immatriculation et d'utilisation des véhicules à moteur. En Autriche, les taxes d'environnement concernent principalement l'énergie (taxe sur l'électricité, le gaz naturel et les hydrocarbures) mais d'importantes exonérations sont en vigueur, indépendamment de toute considération écologique¹²⁶. Pour des raisons de compétitivité, la taxe sur l'énergie applicable aux entreprises produisant des

biens a été abaissée de telle sorte que les paiements correspondants ne peuvent excéder 0.35 pour cent de la valeur nette de la production¹²⁷. Du fait de cette restriction, une proportion importante de la consommation totale d'énergie échappe aux incitations à économiser l'énergie induites par la taxe. En termes de recettes fiscales, la taxe sur les hydrocarbures se classe au premier rang, avec 2.7 milliards d'euros¹²⁸. D'un point de vue écologique, l'exemption totale du charbon est assez regrettable et devrait prendre fin, de même que toutes les autres exemptions, car celles-ci alourdissent le coût de réalisation d'un objectif donné de réduction des émissions de CO₂ (voir l'encadré 4). Plus généralement, il faudrait axer les écotaxes sur divers objectifs environnementaux, notamment la réduction des émissions de CO₂ et d'autres polluants, de façon à uniformiser les coûts de dépollution marginaux des différentes catégories d'activités.

Transport routier privé

Le système autrichien d'imposition des véhicules (qui comprend la taxe sur le transport routier, la taxe d'immatriculation des véhicules et les taxes sur les véhicules à moteur) vise à réduire l'impact sur l'environnement de différents types de véhicules, en s'appuyant sur des normes strictes concernant les convertisseurs catalytiques et la qualité de l'essence et sur des inspections annuelles obligatoires des véhicules, avec contrôle des émissions¹²⁹. Le régime d'imposition des voitures neuves inclut un prélèvement lié à la consommation de carburant et destiné à promouvoir les véhicules plus économes ainsi qu'une taxe d'immatriculation mensuelle déterminée en fonction des caractéristiques du moteur¹³⁰. De plus, des taxes d'accès aux autoroutes (vignettes) ont été instaurées en 1997 et leur prix a doublé en 2001. La tarification routière pour le transport des marchandises est mise en place conformément aux règles de l'UE fondées sur la tarification au coût réel, ce qui peut inclure les dommages aux infrastructures mais non les coûts environnementaux¹³¹. Le système actuel de tarification routière est loin de couvrir les coûts d'entretien du vaste réseau routier autrichien. Les autoroutes à péage sont confiées à ASFINAG, société contrôlée à 100 pour cent par l'administration fédérale, créée en 1997 et qui n'a pas eu besoin de transferts fédéraux depuis une augmentation du capital en 1997¹³². Il faudrait introduire en Autriche la tarification intégrale au coût réel pour mettre fin au subventionnement du trafic routier qui nuit à l'environnement. De surcroît, les objectifs environnementaux de la fiscalité automobile sont contrariés par l'exonération de certains secteurs ou types de véhicules (véhicules agricoles, taxis, voitures de location) sans effets bénéfiques manifestes pour l'environnement. Ces exemptions devraient être intégralement abolies.

Pour minimiser la distorsion due aux effets externes de la circulation routière sur l'environnement, il faut faire en sorte que le coût marginal d'utilisation de la voiture égale le coût de ses atteintes à l'environnement, en appliquant des instruments tels que les taxes sur le carburant¹³³. Cependant, leur utilisation a été

Encadré 4. **La compétitivité justifie-t-elle une fiscalité écologique suboptimale ?**

Les questions de compétitivité ont toujours constitué une pierre d'achoppement pour la mise en œuvre d'une taxe pure sur le CO₂. De fait, les pays qui appliquent une telle taxe (notamment les pays nordiques et l'Allemagne) ont prévu d'emblée d'importantes exonérations pour éviter de fausser la compétitivité extérieure. Les arguments traditionnellement invoqués contre l'instauration unilatérale d'une taxe sur le CO₂ applicable à tous les secteurs reflètent la crainte d'éroder la compétitivité externe des branches exposées à la concurrence internationale en poursuivant des objectifs environnementaux internes. Cela entraînerait en définitive une relocalisation des emplois, sans réduction mondiale des émissions de CO₂¹. En conséquence, la taxe sur l'énergie de 1996 est applicable au gaz naturel et à l'électricité mais prévoit des taux assez modérés et un plafond de 0.35 pour cent de la valeur nette de la production pour les entreprises productrices de biens, tandis que le charbon et les sources d'énergie renouvelables en sont totalement exonérés².

Or, l'objectif principal d'une taxe sur le CO₂ est de réduire les activités des industries les plus polluantes ou de les obliger à modifier leurs méthodes de production. S'agissant des pertes d'emploi (et des aspects régionaux) les mêmes mesures peuvent être prises que pour d'autres changements structurels au sein de l'économie. De surcroît, il faut reconnaître que les exemptions accordées aux gros polluants sont coûteuses : d'autres branches ou activités nationales se trouvent défavorisées par rapport à l'industrie protégée ; et le coût global du traitement du problème d'environnement se trouve alourdi. Pour un niveau donné de dépollution, l'exemption de certaines activités signifie que le taux de la taxe ou le degré de régulation des autres secteurs doit être plus élevé, de sorte que la contraction des activités non exemptées est plus prononcée, et les pertes de production totales sans doute plus importantes (l'effort portant davantage sur la réduction des activités moins polluantes) que dans une situation de non-exemption. Des simulations numériques sur modèle d'équilibre général montrent que si les secteurs exportateurs bénéficient d'une compensation pour préserver leur compétitivité extérieure, la taxe sur le CO₂ requise pour un objectif donné de réduction des émissions se trouve majorée de 40 pour cent³.

Dans une petite économie ouverte comme celle de l'Autriche, il est néanmoins à craindre que certaines entreprises, si elles sont frappées par une forte taxe sur le CO₂, ne fassent faillite ou ne choisissent de transférer sans nécessité leurs activités à l'étranger. En effet, si les autres pays prenaient des mesures de réduction des émissions, l'exploitation des entreprises en Autriche redeviendrait viable. Afin d'adoucir l'impact sur la compétitivité extérieure et de préserver les incitations en faveur de la dépollution, on pourrait mettre en œuvre un éventail d'autres instruments économiques. Parmi les mesures appliquées dans les pays de l'OCDE figurent les crédits d'impôt (en Suède pour les émissions de NO_x), la réduction d'autres taxes ayant des effets de distorsion (notamment les impôts sur la main-d'œuvre) ou la mise en place de systèmes de permis négociables (aux États-Unis pour le soufre et – dans certains États fédérés – pour les NO_x). Toutes

Encadré 4. **La compétitivité justifie-t-elle une fiscalité écologique suboptimale ?** (suite)

ces mesures atténuent le désavantage concurrentiel des écotaxes pour les gros pollueurs sans pour autant amoindrir leurs incitations à protéger l'environnement. Une extension de ce système pourrait consister en un marché international des permis d'émission de gaz à effet de serre, qui réduirait le coût global de réalisation de l'objectif de Kyoto en permettant de réduire les émissions dans les pays où les coûts de dépollution sont les plus bas.

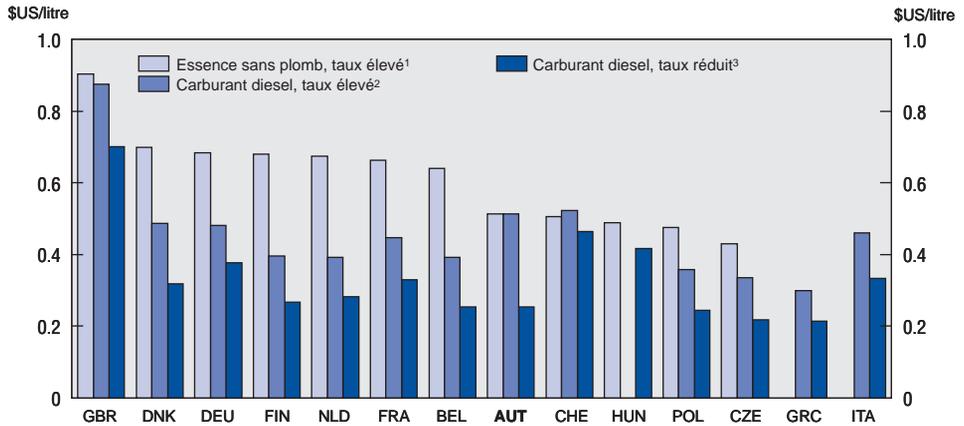
L'élaboration d'une taxe sur le CO₂ peut avoir différents effets sur l'économie suivant que cet impôt est compensé ou non par une réduction des prélèvements sur les salaires qui le rend neutre sur le plan des recettes^{4, 5}. Cependant, réduire les incitations marginales à dépolluer des principaux contrevenants pour des raisons de compétitivité ne constitue pas une solution efficace et est rarement le seul moyen disponible pour alléger les coûts d'ajustement.

1. Il faut toutefois se rappeler que, des taxes relativement légères étant susceptibles d'avoir les effets requis, la compétitivité extérieure sera influencée par d'autres facteurs, notamment le taux de change ou le taux de salaire.
2. Dans la mesure où la taxe sur l'énergie a pour but de réduire les émissions de CO₂, l'exemption des énergies renouvelables reflète simplement le fait que celles-ci sont neutres sur ce plan.
3. Du reste, étant donné les réactions non linéaires aux différentes mesures, la combinaison des actions pourrait avoir des effets variables sur les conséquences négatives. A titre d'exemple, un accroissement de l'offre d'énergie de biomasse permettrait d'abaisser d'un tiers ou de la moitié la taxe nécessaire pour atteindre un objectif donné de réduction des émissions de CO₂. Breuss et Steininger (1998) .
4. Certains calculs ont montré que le coût de bien-être d'une taxe sur le CO₂ sans allègements est bien plus élevé que lorsque des allègements sont accordés sous forme d'une réduction des prélèvements sur les salaires ou de subventions sectorielles. Toutefois, ces estimations ne prennent pas en compte les effets de bien-être de l'élargissement de la marge de manœuvre future de la politique budgétaire. Voir Farmer et Steininger.
5. Ces mesures sont souvent jugées complémentaires, même si ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, une amélioration du rendement des systèmes de chauffage abaisserait la rentabilité des investissements dans l'isolation thermique (pour une analyse approfondie, voir Wirl et Infanger (1985).

freinée par le besoin perçu de fixer les taxes sur l'essence à des niveaux suffisamment bas pour décourager le « tourisme de l'essence »¹³⁴. En effet, les automobilistes autrichiens vont se ravitailler dans les pays voisins où l'essence est moins chère, ce qui entraîne une baisse des recettes sans réduction des émissions¹³⁵. Du fait des restrictions ci-dessus, le niveau des taxes sur le carburant est plus bas que chez les pays voisins membres de l'UE et en Suisse, mais plus élevé que dans les autres pays voisins non membres de l'UE (graphique 19).

Graphique 19. Taux des taxes sur le carburant moteur dans les pays européens de l'OCDE

T2 2001 ou dernier chiffre disponible, \$US



1. Super sans plomb (indice d'octane 98) pour les ménages.

2. Carburant diesel à usage non commercial.

3. Carburant diesel à usage commercial.

Source : AIE, *Energy Prices and Taxes*, deuxième trimestre 2001.

La taxation allégée du gazole par rapport aux autres carburants (accrue par un prélèvement sur la consommation de carburant instauré en 1992 et majoré en 1996) a favorisé la montée en puissance des véhicules diesel, qui représentent les deux tiers des nouvelles immatriculations et plus d'un tiers du parc automobile, de sorte que la part du gazole dans les carburants routiers est passée de 36 pour cent au début des années 80 à près de 60 pour cent au milieu des années 90. Or, d'un point de vue écologique, le gazole devrait être plus lourdement taxé que l'essence étant donné que sa teneur en carbone est plus élevée et que les émissions de NO_x d'un moteur diesel dépassent d'environ un tiers celles d'un moteur à essence sans plomb doté d'un pot catalytique¹³⁶. Les moteurs diesel émettent aussi des micro-particules, même si les émissions de composés organiques volatils (COV) sont plus élevées pour les moteurs à essence¹³⁷. En revanche, il est difficile de fixer des taux d'imposition qui prennent intégralement en compte les émissions, car les émissions de micro-particules – mais aussi d'autres polluants importants comme les NO_x et les COV – dépendent beaucoup de la technologie des moteurs et des conditions de conduite¹³⁸. La détermination des taux d'imposition applicables au gazole repose dans une large mesure sur des considérations sectorielles. Les taux de la taxe sur le gazole sont très comparables d'un pays à l'autre, sans doute parce que les entreprises de camionnage

utilisent des véhicules long-courrier modernes permettant de faire le plein à volonté sur le réseau routier international¹³⁹. Toutefois, la faible imposition actuelle des carburants de transport en Autriche permet d'intégrer davantage les facteurs écologiques dans les taux des taxes sans avoir à craindre de réactions génératrices de distorsions, sous la forme d'un « tourisme de l'essence ».

La fiscalité actuelle de l'énergie contribue effectivement à réduire les émissions de CO₂ sous l'effet d'un freinage général de la demande. Mais les coûts de dépollution ont un caractère discriminatoire, car l'imposition implicite du CO₂ découlant du régime en vigueur varie considérablement d'un type de combustible à l'autre. En général, le taux applicable est beaucoup plus élevé pour les combustibles principalement destinés au transport que pour les combustibles principalement destinés au chauffage des locaux et à la production industrielle (tableau 14). Les différences relatives, toutefois, ne reflètent pas la concentration des autres polluants, notamment les particules. Néanmoins, la fiscalité actuelle de l'énergie fait que le coût de la réduction des émissions de CO₂ est 5 à 10 fois plus lourd pour le transport que pour le chauffage des locaux/la production industrielle, écart qui ne saurait s'expliquer par la concentration relative des autres polluants, mais reflète sans doute en partie d'autres coûts externes. Afin de réduire la disparité des coûts de dépollution, il faudrait donc envisager une reconfiguration des taxes visant à atteindre l'objectif de Kyoto.

Si les taxes sur l'énergie imposent quelques coûts aux émissions, seule une taxe sur les émissions permet de minimiser les coûts de dépollution. Du reste, les taxes sur le CO₂ se répandent dans la zone de l'OCDE ; elles ont été instaurées dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas. L'Autriche devrait envisager également l'institution d'une taxe sur le CO₂, qui rendrait moins coûteuse la réalisation des réductions prévues des émissions. Dans la mesure où les impératifs de compétitivité compli-

Tableau 14. Taux implicites de la taxe sur le CO₂
pour différents types de combustible

	€/tonne CO ₂
Essence	127
Carburant diesel	85
Fioul	21
Fioul lourd	11
GPL	12
Gaz naturel	23
Charbon	0
Électricité	..

Note : Préfinancement au profit de l'industrie pour limiter la taxe sur l'énergie à 0.35 pour cent de la valeur ajoutée.

Source : Gouvernement autrichien.

quent la mise en œuvre de cette taxe, un système de plafonds et d'échanges ou de crédits d'impôt pourrait être mis sur pied pour uniformiser les coûts de dépollution marginaux¹⁴⁰. Les crédits d'impôt peuvent adoucir l'impact de la fiscalité écologique sur les taux de rendement des capitaux investis. Dans le régime suédois de crédits d'impôt sur les NO_x, applicable aux utilisateurs fixes tels que les grands consommateurs industriels d'énergie et les producteurs d'électricité, qui implique un prélèvement sur les émissions effectives, les recettes connexes sont réparties entre les pollueurs en fonction de la part de l'énergie produite. Il en résulte des gains nets pour les producteurs dont les émissions sont inférieures à la moyenne du secteur et, inversement, des coûts nets pour ceux dont les émissions sont élevées. Ce système présente l'avantage de maintenir les incitations à la marge tout en évitant une brusque dégradation des taux de profit. Pour sa part, le système de plafonds et d'échanges fixe le volume des émissions admises et autorise par la suite des échanges destinés à minimiser les coûts de dépollution associés. La mise en place d'un tel système, avec éventuellement l'octroi des permis en fonction des émissions antérieures, permettrait d'uniformiser davantage les coûts de dépollution et de préserver les incitations marginales à dépolluer, ce que ne fait pas le régime actuel de plafonnement des paiements de taxes sur l'énergie. Cependant, les crédits d'impôt comme les systèmes de plafonds et d'échanges sont avant tout applicables aux grandes sources fixes d'émissions. Les sources mobiles de certaines émissions, notamment de NO_x, sont difficiles à surveiller et à mesurer, de sorte que, par exemple, les convertisseurs catalytiques constituent le seul moyen efficace de réduire les NO_x émanant de ces sources. Par conséquent, une politique performante de réduction des émissions devrait s'appuyer sur une taxe générale sur le CO₂, mais y associer des réglementations visant à limiter d'autres émissions difficilement mesurables.

Le niveau relativement bas de l'intensité de CO₂ en Autriche signifie que la réduction des émissions n'est possible qu'à des coûts relativement élevés. L'instauration d'une taxe sur le CO₂ semble donc particulièrement indiquée pour des raisons d'efficience. De fait, une proposition en ce sens a déjà été évaluée et les résultats sont prometteurs puisque les objectifs environnementaux pourraient être réalisés sans que l'économie s'en trouve perturbée. Une évaluation macroéconomique de la proposition fiscale prend en compte un abaissement des prélèvements sur les salaires et une ristourne fiscale temporaire modulée en fonction des activités antérieures pour les secteurs à forte intensité d'énergie, ainsi que des subventions au rendement énergétique^{141, 142}. Il en ressort que, sous l'effet de la réaction technologique de l'industrie – adoption de méthodes de production à plus faible intensité de CO₂ – les réductions des émissions de CO₂ seraient suffisamment importantes pour atteindre l'objectif gouvernemental, en n'occasionnant qu'une perturbation générale limitée de l'activité économique. Toutefois, les secteurs exportateurs verraient leur production décroître, car leur intensité capitalistique est relativement forte et l'allègement des prélèvements sur les salaires n'améliorerait guère leur compétitivité.

Obligations et réglementations

La réglementation environnementale joue un rôle central à l'égard des véhicules et des installations de chauffage. Des normes et des intervalles de contrôle sont spécifiés et le recyclage des véhicules est réglementé. Pour la réduction des émissions de NO_x, la réglementation est associée à un instrument économique, à savoir une taxe plus élevée sur les hydrocarbures. En Autriche, le transport routier bénéficie d'un régime plutôt généreux (niveau relativement bas des prix du carburant et faible recours à la tarification routière), aussi n'est-il pas étonnant que l'intensification de la circulation, et surtout du trafic de transit, commence à poser un problème d'environnement. Le trafic routier étant un assez gros émetteur de CO₂, il importe d'équilibrer les politiques de manière à minimiser les coûts économiques associés. La section suivante est consacrée exclusivement aux émetteurs mobiles ; ce choix ne traduit pas une appréciation de leur importance relative, mais vise seulement à décrire de façon succincte l'approche autrichienne et les domaines dans lesquels le rapport coût-efficacité des politiques pourrait être encore amélioré.

Transport et trafic de transit

La politique autrichienne en matière de transport vise à promouvoir un trafic respectueux de l'environnement adapté aux besoins de l'économie, compte tenu du fait que l'Autriche constitue un carrefour en Europe centrale. Dans la pratique, il en résulte des dispositions visant à développer le transport public et les infrastructures de transport (voir ci-après) tout en minimisant les dommages causés à l'environnement par le trafic de marchandises, et en particulier le trafic de transit, grâce à une utilisation accrue du rail et des voies d'eau (notamment en favorisant la coopération intermodale) et à des restrictions réglementaires¹⁴³.

La place plus réduite du transport routier – par rapport aux autres pays européens – fait que la composition modale du *transport de marchandises* intérieur est relativement favorable du point de vue de l'environnement : la route représente 44 pour cent du fret total en tonnes-kilomètres, le rail 27 pour cent, les voies d'eau intérieures 4 pour cent et les pipelines 25 pour cent. L'un des problèmes écologiques liés au transport de marchandises est de source importée : en effet, le transit des marchandises dans la région alpine concentre les émissions et la pollution sonore dans des milieux sensibles et géographiquement restreints¹⁴⁴. Les mesures visant à freiner le transport de transit ont jusqu'ici privilégié les restrictions quantitatives. Dans le contexte de l'ouverture du marché des transports de l'UE et d'une forte progression prévue du transit est-ouest après l'élargissement de l'UE, les politiques futures de limitation du trafic de transit devraient recourir davantage aux instruments économiques, notamment à la tarification routière (encadré 5). En outre, pour les émissions émanant d'autres segments du

Encadré 5. **Trafic de transit**

Dans le cadre des négociations d'adhésion à l'UE, l'« Accord de transit » – conclu en 1992 – a été intégré au Traité d'adhésion de 1994. Cet accord régleme le trafic de transit global à travers l'Autriche (contrairement au principe européen de liberté des transports au sein de l'Union) grâce à un système d'« écopoints ». Essentiellement, le passage en transit sur le territoire autrichien requiert un certain nombre d'écopoints -équivalent des émissions de NO_x en grammes/KWh du camion. La délivrance d'écopoints aux différentes entreprises est du ressort de chaque pays, et repose pour l'essentiel sur le principe des droits acquis – à savoir que les permis sont alloués à proportion du volume des transits passés. Le montant total d'écopoints émis chaque année est fixé de manière à obtenir une réduction progressive des émissions de NO_x de 60 pour cent entre 1992 et 2003. L'accord a été reconduit jusqu'à la fin de 2003. Après son expiration, le trafic de transit à travers l'Autriche sera entièrement libéralisé.

En un sens, l'accord de transit s'est avéré efficace, puisque le contingent d'écopoints n'a jamais été intégralement utilisé et que les émissions de NO_x ont été abaissées de 50 pour cent. Pourtant, le trafic de transit a continué de croître dans la région alpine. Cela traduit pour partie des modifications de la réglementation dans d'autres pays alpins. Toutefois, l'utilisation des écopoints s'est concentrée davantage sur les voies de transit alpines, tandis que de grandes flottes de camions légers (exemptés d'écopoints) sont utilisées pour le transit. De surcroît, une grande partie du trafic de transit utilise les permis parallèles de la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), qui ne sont pas soumis à la délivrance d'écopoints¹. Les permis CEMT non négociables permettent des transits à entrées multiples et multinationaux ; conçus à l'origine pour favoriser les échanges internationaux, ils ont été délivrés plus récemment pour faciliter l'intégration au marché des nouveaux membres de la CEMT (pour la plupart non membres de l'UE). L'émission de permis CEMT a pour but de stabiliser l'impact sur l'environnement, le nombre des permis augmentant au fur et à mesure que les transporteurs routiers mettent en service davantage de véhicules respectueux de l'environnement.

La distribution inéconome des écopoints et l'absence d'un marché secondaire ont freiné l'adoption de la technologie la plus propre disponible à des fins de transit². Les écopoints étant effectivement attribués en fonction des droits acquis, les transporteurs dotés de camions relativement âgés et polluants n'ont subi que de façon limitée des restrictions et des désincitations à poursuivre leur activité, particulièrement en l'absence d'un marché secondaire des permis³. De fait, si seule la technologie la plus récente et la plus propre en matière de camions avait été utilisée en 1996, on aurait pu abaisser les émissions de NO_x de 40 pour cent par rapport à l'année de référence, soit environ les deux tiers de la réduction visée. Par ailleurs, quelques transporteurs ont profité des pénuries d'écopoints en fin de saison pour majorer leurs prix et obtenir ainsi une rente privée grâce à la réglementation environnementale.

La suppression prochaine du système des écopoints et l'incapacité de réduire le trafic dans la région alpine exigent un nouveau système apte à réguler

Encadré 5. **Trafic de transit** (suite)

le trafic de transit conformément à la réglementation de l'UE. Celle-ci implique qu'il faut abandonner le recours à des restrictions quantitatives, notamment la taille des véhicules ou le nombre des trajets en transit, tandis que l'on peut maintenir l'interdiction de la conduite de nuit pour les camions bruyants et les limites de vitesse spéciales pour les camions et les autocars⁴. Par conséquent, le système d'écopoints devrait faire place à une extension des mécanismes existants de tarification routière reflétant les coûts du transit, y compris environnementaux⁵. Cependant, la réglementation communautaire en vigueur n'autorise pas l'inclusion de ces derniers, encore qu'un Livre blanc récent [La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, COM(2001)370 final] plaide pour la prise en compte de tous les coûts externes dans le calcul des redevances. Les modes actuels de tarification routière comptabilisent chaque passage en transit et ne sont pas directement liés aux émissions connexes. A l'avenir, un nouveau système de tarification routière devrait prendre en compte la longueur des transits, les itinéraires spécifiques et les émissions de NO_x de manière à intégrer les coûts d'environnement locaux – ce qui nécessite un amendement à la directive CE pertinente. Le suivi des véhicules et du niveau effectif des émissions pourrait s'appuyer sur le cadre administratif mis en place pour le système d'écopoints.

1. Puwein (1998).
2. L'introduction de certificats d'émission négociables a été proposée par Kerschner et Binder (1998).
3. En 1996, les émissions des transporteurs les plus polluants (mesurées par le nombre moyen des écopoints requis par différents pays) dépassaient d'environ 60 pour cent la moyenne de l'ensemble des transporteurs.
4. La limitation de vitesse électronique a été instaurée à partir de 1995, la vitesse maximale étant fixée à 85 km/h pour les camions (plus de 12 tonnes) et à 100 km/h pour les autocars (plus de 10 tonnes).
5. Depuis le milieu des années 90, le péage du Brenner a été porté de 36 euros à 76 euros pour les camions respectant les normes minimales en matière de bruit et d'émissions, tandis que les autres camions et les passages de nuit sont soumis à une taxe de 101 et 151 euros respectivement. Au cours de la même période, les péages routiers annuels ont été ramenés à un tiers environ de leur niveau du milieu de 1995.

transport international, il faudrait mettre en œuvre des instruments économiques destinés à aligner les incitations sur les externalités¹⁴⁵.

Subventions

La politique environnementale de l'Autriche s'appuie davantage sur les subventions et les mesures de réglementation, qui remplacent les incitations monétaires manquantes ; ainsi, la non-réalisation d'un objectif n'est pas pénalisée

mais une rémunération est offerte – sous forme de subventions – pour atteindre un objectif particulier. A cet égard, les subventions sont souvent redéployées au profit d'activités ayant un effet bénéfique présumé sur l'environnement au lieu d'être directement affectées à des résultats environnementaux. La section suivante donne des exemples de cette approche concernant la promotion de la biomasse et des autres sources d'énergie renouvelables, le transport public, les infrastructures de transport et le logement. En général, les subventions posent des problèmes particulièrement sérieux car elles entraînent un alourdissement des dépenses et sont souvent mal ciblées.

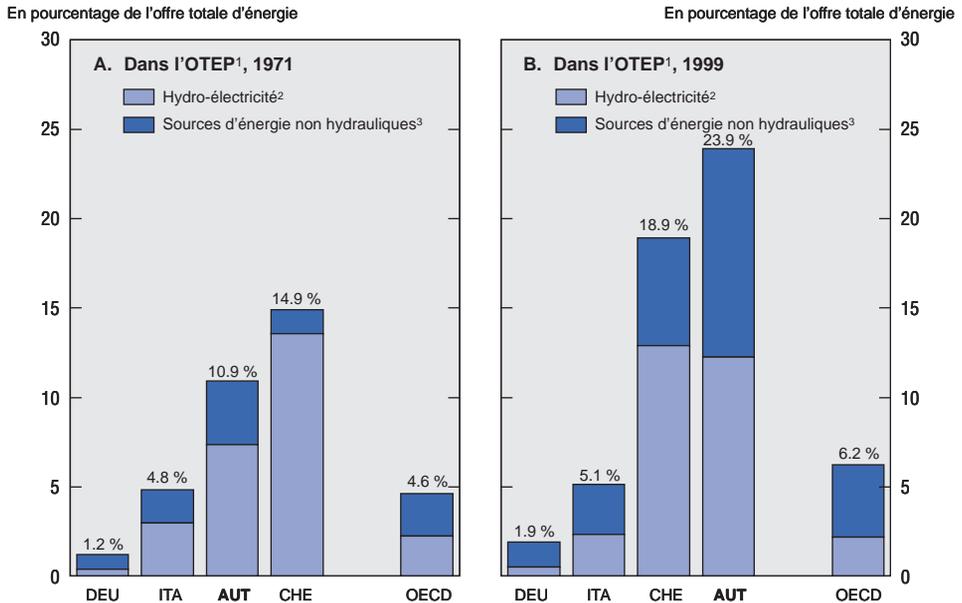
Biomasse et autres sources d'énergie renouvelables

Un trait distinctif de l'offre d'énergie en Autriche est le poids relativement élevé des sources renouvelables, qui s'explique par la forte proportion d'électricité d'origine hydraulique (graphique 20). Environ les deux tiers des capacités hydroélectriques potentielles ont été exploitées, mais les nouveaux projets se heurtent à une vive opposition écologiste. S'agissant de l'utilisation des cours d'eau, l'opinion publique autrichienne semble se préoccuper davantage des biens d'environnement locaux, notamment les habitats fluviaux, que des avantages potentiels d'une expansion de l'hydroélectricité dans la perspective du réchauffement planétaire.¹⁴⁶ Alors que l'Autriche s'est fixé un ambitieux objectif dans le contexte du Protocole de Kyoto, aucun effort n'est entrepris pour rendre plus acceptable une exploitation plus poussée des avantages comparatifs locaux des grandes centrales hydroélectriques. Les sources d'énergie renouvelables non hydrauliques, qui représentent environ 1 pour cent de l'offre d'électricité, comprennent principalement l'énergie de la biomasse et, dans une moindre mesure, l'énergie hélio-électrique et éolienne et les pompes à chaleur. Par ailleurs, les sources renouvelables non hydrauliques jouent un rôle important dans la fourniture d'énergie thermique.

En dépit des progrès technologiques, le coût de production moyen de l'énergie de la biomasse est encore supérieur de près de moitié à celui des centrales électriques classiques. Aussi, l'expansion de la biomasse en tant que source d'énergie s'est appuyée sur les aides publiques qui, en 2000, ont couvert le quart environ d'un investissement total voisin de 18 millions d'euros¹⁴⁷ (tableau 15). Toutefois, avec l'ouverture prochaine des marchés de l'énergie en Autriche, de nouveaux instruments sont mis en place pour accroître la part des sources d'énergie renouvelables.

Les marchés de l'électricité et du gaz sont en cours de déréglementation conformément aux directives communautaires pertinentes. Le marché de l'électricité était entièrement ouvert à la concurrence à l'automne 2001 (voir le chapitre III pour une analyse détaillée). A l'heure actuelle, les petites centrales hydroélectriques et les générateurs utilisant d'autres sources d'énergie renouvelables, principalement la biomasse, représentent respectivement 7½ et 1 pour cent de l'offre totale d'électricité. La proportion devrait atteindre 8 pour cent pour les petites

Graphique 20. Parts des sources d'énergie renouvelables



1. Offre totale d'énergie primaire (OTEP) = production locale + importations - exportations - soutages maritimes internationaux +/- variations des stocks.
2. L'hydro-électricité représente la valeur énergétique de l'électricité produite dans les centrales hydrauliques. La production hydro-électrique exclut la production des centrales d'accumulation par pompage.
3. Comprend les combustibles renouvelables et les déchets (biomasse solide et produits animaux, gaz/liquides extraits de la biomasse, déchets industriels et ordures ménagères), la géothermie, le solaire, l'énergie marémotrice et les pompes à chaleur.

Source : AIE, *Bilans énergétiques des pays de l'OCDE*, 2001.

centrales hydroélectriques (moins de 10 MW par an) en octobre 2001 et sera portée par étapes à 4 pour cent pour les sources d'énergie renouvelables hors ressources hydrauliques d'ici à 2007. La contrainte de capacité appliquée aux petites centrales hydrauliques se fonde sur une norme établie par l'UE. Compte tenu des économies d'échelle qui existent dans le secteur de l'hydroélectricité, on ne voit pas bien pourquoi de petites centrales hydrauliques seraient moins préjudiciables à l'environnement que les grandes unités. La part des autres formes d'énergie renouvelables doit être portée à 4 pour cent. Ces sources sont l'énergie éolienne, le biogaz (produit principalement à partir des décharges de déchets), la biomasse, l'énergie hélio-électrique et la géothermie. Ces objectifs sont applicables à tous les Länder – ce qui limite les possibilités d'exploiter les avantages comparatifs – encore que la composition des ressources non renouvelables hors hydroélectricité soit laissée à l'initiative de chaque Land, de manière à permettre

Tableau 15. Subventions liées à l'environnement, en milliers d'euros, par catégorie, 2000

Catégorie	Nombre de projets	Aide	Investissement	Part de l'aide ¹ (en %)
Énergie solaire	162	1 234	4 321	28,5
Énergie éolienne	7	2 206	33 955	6,4
Biomasse – chauffage urbain	267	5 108	17 642	28,9
Méthaniseurs	4	178	739	24,0
Micro-centrales hydrauliques	39	2 585	10 527	24,5
Pompes à chaleur, récupération de chaleur	12	189	668	28,3
Installations de chauffage central	8	308	1 099	28,0
Conversion au chauffage urbain	73	476	1 746	27,2
Rénovation thermique des bâtiments	37	1 778	6 793	26,1
Investissements axés sur les économies d'énergie réalisés par des personnes morales	7	366	1 435	25,4
Installations de chauffage central alimentées par la biomasse	10	6 194	35 233	17,5
Installations photovoltaïques	5	36	120	30,3
Investissements dans la réduction des émissions atmosphériques en rapport avec le climat	2	5 890	48 703	12,0
Projets de réhabilitation axés sur la biomasse	27	527	2 341	22,5
Total énergies		27 075	165 323	
Campagne pour le système EMAS	54	893	3 153	28,3
Campagne visant les fonderies	1	282	942	29,9
Campagne visant le halon	3	60	301	20,0
Campagne visant les usines de production de laques	1	21	103	20,0
Réduction des déchets	1	201	573	34,9
Réduction des polluants atmosphériques	6	983	7 913	12,4
Total général		29 515	178 307	

1. Aide en pourcentage de l'investissement.

Source : Gouvernement autrichien.

une mise en œuvre souple des objectifs. A cet effet, les fournisseurs seront tenus d'accroître leurs approvisionnements auprès des petites centrales hydrauliques et les exploitants du réseau doivent acheter l'électricité produite à partir de sources renouvelables non hydrauliques, à des prix minimums garantis (déterminés par le Land)¹⁴⁸. Les distributeurs régionaux – qui acquittent les tarifs d'achat garantis (supérieurs aux prix du marché) – sont autorisés à récupérer leurs coûts par le biais d'une redevance de réseau supplémentaire applicable à tous les clients (tableau 16)¹⁴⁹. Afin d'assouplir la mise en œuvre des objectifs pour les petites centrales hydroélectriques, un système de « certificats écologiques » sera mis en place pour l'électricité provenant de ces installations : les exploitants du réseau dont la production excède la part fixée comme objectif peuvent revendre

Tableau 16. **Vue d'ensemble des tarifs d'achat garantis pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (été 2001)**

€/1 000 kWh _{cl} net	Électricité géothermique		Biomasse solide ou liquide		Biogaz		Gaz de décharge		Gaz d'égout		Électricité éolienne		Électricité photovoltaïque	
	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
Burgenland	23	94	23	94	23	94	23	94	23	94	23	65	73	145
Carinthie	0	0	52	174	30	94	34	58	34	58	57	97	545	727
Basse-Autriche	36	124	36	124	73	94	73	94	73	94	36	89	129	129
Haute-Autriche	39	93	26	168	26	156	26	81	26	62	26	118	559	653
Salzbourg	31	83	31	83	31	83	31	83	31	83	31	83	31	83
Styrie	44	99	45	135	45	135	45	135	45	135	53	118	363	363
Tyrol	83	83	55	83	69	83	55	55	55	55	83	83	276	276
Vorarlberg	39	111	38	111	39	111	39	111	39	111	39	111	111	111
Vienne	30	124	30	124	36	92	36	92	36	92	36	85	110	110

Source : *Einspeisungen elektrischer Energie aus erneuerbaren Energieträgern in das öffentliche Netz*, E.V.A. (Cervený, Veigl), 2001.

l'excédent d'énergie renouvelable à d'autres opérateurs sous forme de certificats écologiques¹⁵⁰. Si les objectifs fixés ne sont pas atteints, les exploitants du réseau doivent verser une compensation à un fonds mis en place pour promouvoir la production d'électricité à partir de sources renouvelables. Toutefois, étant donné que l'offre d'électricité des petites centrales hydrauliques est déjà proche de l'objectif fixé, le nouveau mécanisme de soutien semble pour l'essentiel préserver la part de marché de ces producteurs. En outre, la législation fédérale stipule que les Länder peuvent contraindre les exploitants du réseau à acheter de l'électricité aux usines de cogénération à un prix minimum par kWh dès lors que l'usine de cogénération dessert aussi le réseau public de chauffage urbain, mais aucun objectif chiffré n'est en vigueur¹⁵¹. Le coût implicite de la réduction des émissions de CO₂ par le biais des tarifs d'achat garantis varie d'une technologie à l'autre et d'un Land à l'autre, mais il s'écarte aussi de la valeur implicite utilisée dans d'autres domaines d'action. Les valeurs attribuées à la réduction du CO₂ représentent au minimum près du double de la valeur estimée du CO₂ pour les échanges dans le cadre du Protocole de Kyoto, selon les estimations de l'OCDE¹⁵².

Une certaine flexibilité a été introduite dans le système de promotion des sources d'énergie renouvelables grâce à une mise en œuvre individuelle (par chaque Land) et au négoce des certificats écologiques, mais la fixation d'objectifs pour l'énergie renouvelable est par nature arbitraire et reflète l'absence d'analyse coûts-avantages. De surcroît, les objectifs ne sont qu'indirectement liés à l'environnement et ne s'accompagnent pas d'incitations à uniformiser les coûts de la réduction des émissions de CO₂. Des réductions comparables pourraient être obtenues par d'autres moyens peut-être moins onéreux, notamment le remplace-

ment des centrales au charbon par une source d'énergie à plus faible intensité de CO₂. En outre, restreindre les échanges de certificats écologiques à l'électricité produite par des centrales hydroélectriques de faible puissance ne permet pas d'exploiter pleinement la flexibilité de ces dispositifs. Il faudrait à tout le moins envisager d'y incorporer l'électricité produite par toutes les formes d'énergie renouvelables et instaurer de préférence un système d'échanges internationaux, étant donné que la réduction des émissions de CO₂ est une priorité mondiale.

La variation des tarifs d'achat garantis fixés par les Länder fait que la structure d'incitations en faveur des énergies renouvelables varie considérablement d'un Land à l'autre et d'une technologie à l'autre, ce qui favorise des types de technologies différents selon les sites, indépendamment des conditions locales. De fait, la mise en œuvre des technologies les mieux adaptées aux conditions locales n'est possible que dans un système neutre de tarifs d'achat garantis, seul à même d'assurer une spécialisation locale en fonction des avantages comparatifs. Même si la variation des tarifs d'achat garantis devait refléter d'autres préoccupations d'environnement locales, l'écart de 100 pour cent entre le plus élevé et le plus bas des tarifs d'achat pour la forme la plus répandue d'énergie renouvelable – la biomasse – ne saurait correspondre à une variation similaire des conditions locales. Du reste, le coût de dépollution implicite associé aux prix d'achat garantis est élevé. En Basse-Autriche, la montée en puissance de l'énergie renouvelable pour la production d'électricité devrait permettre de réduire les émissions de CO₂ de quelque 55 000 tonnes. Pour une quantité d'émissions comparable, les centrales conventionnelles pourraient produire 60 à 140 GWh (suivant le type de combustible primaire et de technologie). Par conséquent, les coûts de dépollution sociaux implicites de la promotion de l'énergie de la biomasse au moyen de tarifs d'achat garantis en Basse-Autriche, mesurés par le surcoût (différence entre le tarif d'achat moyen et les coûts de production des centrales conventionnelles), sont compris entre 58 euros par tonne de CO₂ – si l'énergie renouvelable remplace des centrales au charbon anciennes – et 134 euros par tonne de CO₂ si l'on considère les centrales au gaz les plus performantes (tableau 17)¹⁵³. Ces estima-

Tableau 17. Coûts de production et tarifs d'achat en Basse-Autriche

	Micro-centrales hydrauliques	Biomasse	Biogaz	Énergie éolienne	Énergie solaire
Coûts de production €/1 000 kWh	29-102	109	109	73	727
Tarifs d'achat €/1 000 kWh		36-124	73-94	36-89	129
Moyenne		87	87	67	

Source : Gouvernement de Basse-Autriche, OCDE.

tions n'incluent pas les aides publiques à la construction de centrales utilisant les sources d'énergie renouvelables. Si le développement des sources d'énergie renouvelables supplante d'autres expansions possibles de l'offre d'électricité, probablement par des centrales au gaz naturel modernes, les coûts de dépollution associés se révèlent très élevés (voir la section ci-après concernant l'isolation thermique des logements), ce qui souligne la nécessité de pratiquer une analyse coûts-avantages avant de choisir entre plusieurs politiques. De fait, il est assez arbitraire de réserver une part de l'offre d'électricité aux producteurs de biomasse. Au demeurant, accorder un soutien financier pour augmenter l'offre d'un type quelconque d'électricité entraînera nécessairement une hausse de la consommation d'énergie, à moins de retirer effectivement du marché une quantité d'électricité similaire provenant d'autres fournisseurs d'énergie (à taux d'émission élevé). Qui plus est, le régime d'aide aux sources d'énergie renouvelables souffre d'une bureaucratisation du processus de décision concernant les technologies. Une autre stratégie probablement plus efficace consisterait à instaurer une taxe sur le CO₂ dûment modifiée, ne prenant pas en compte les autres préoccupations d'environnement et les questions de concurrence dans le secteur de la production d'électricité, qui laisse au marché le choix de la technologie en matière d'énergies renouvelables (encadré 6). Le système de prix d'achat garantis a un effet comparable à celui des taxes sur les prix de l'électricité dans la mesure où les coûts associés sont répercutés sur le consommateur. Aussi, le remplacement de ces dispositifs par une taxe sur le CO₂ ne susciterait pas d'opposition de la part des consommateurs et se traduirait par une action plus efficace.

Transport public

Au regard de la moyenne internationale, la part de marché du transport public est relativement élevée en Autriche, à 20 pour cent du trafic total de voyageurs (mesuré en passagers-kilomètres), dont 12 pour cent pour le rail et 8 pour cent pour les liaisons par autobus, si bien que la densité du trafic routier de voyageurs (compte tenu de la longueur du réseau et du PIB) se maintient un peu au-dessous de la moyenne de la zone OCDE-Europe¹⁵⁴. Comme on le verra plus loin, les effets bénéfiques perçus du transport public sur l'environnement expliquent en partie l'ampleur des subventions à l'investissement visant à étendre les services. Toutefois, l'impact sur l'environnement des différents modes de transport des voyageurs est fonction de la source primaire d'énergie, de la technologie et du taux de fréquentation moyen. Le transport public se caractérise par un niveau d'émissions relativement faible au regard des autres modes. Les émissions totales de CO₂ par passager-kilomètre des transports publics (à l'exclusion des autobus) représentent à peine 10 pour cent des émissions correspondantes des automobiles, car les transports en commun recourent largement à l'électricité, le système ferroviaire étant même propriétaire de centrales hydroélectriques. Les taux de fréquentation des chemins de fer sont en moyenne assez bas, car les obligations de

Encadré 6. La biomasse, source d'énergie renouvelable

Les abondantes ressources forestières de l'Autriche et la densité relative faible de la population dans les régions alpines font tout naturellement de la biomasse une composante majeure de la stratégie autrichienne de développement des sources d'énergie renouvelables autres que les ressources hydrauliques. On estime que la biomasse n'a pas d'incidence sur les émissions de CO₂ dès lors que la quantité totale de biomasse utilisée pour la production d'électricité est reconstituée par la croissance d'une nouvelle biomasse. La biomasse est un terme générique désignant l'énergie extraite d'un certain nombre de sources, de l'incinération de la paille à l'exploitation du méthane des décharges municipales (souvent appelé biogaz). Dans le cas de l'Autriche, l'accent est mis sur les déchets du secteur forestier. A l'heure actuelle, toutefois, la technologie de la biomasse n'est pas suffisamment développée pour produire de l'énergie à des coûts comparables à ceux des centrales conventionnelles. Comme l'industrie des incinérateurs de biomasse est encore embryonnaire, l'énergie de la biomasse a été fortement subventionnée (voir ci-dessus).

Selon des estimations, pour que la filière biomasse devienne concurrentielle face aux centrales conventionnelles grâce à la mise en place d'une taxe sur le CO₂, les taux de la taxe devraient être compris entre 54 et 73 euros par tonne de CO₂, de sorte qu'il faudrait tripler ou davantage la taxe (implicite) actuelle sur le CO₂ qui frappe l'énergie destinée à la production d'électricité (tableau 17)¹. Par ailleurs, les hausses des prix de l'énergie aboutiraient probablement à des réductions des émissions de CO₂ plus fortes que prévu, à la fois parce que la demande totale d'énergie diminuerait et parce que la demande se détournerait de combustibles à teneur en carbone élevée tels que le charbon et le gazole pour se porter sur des combustibles moins riches en carbone, notamment l'hydroélectricité et le gaz naturel. De surcroît, cette taxe sur le CO₂ dépasserait d'au moins 50 pour cent le prix estimé d'un permis d'émission de CO₂ faisant l'objet d'échanges internationaux.

1. Pichl *et al.* (1998).

service public impliquent le maintien de l'exploitation en dehors des heures de pointe et dans les zones à population clairsemée, de sorte que les recettes ne couvrent que la moitié environ des coûts totaux, le déficit étant comblé par des subventions de l'administration centrale. Une stratégie de promotion des transports publics respectueux de l'environnement bute apparemment sur deux problèmes :

- Le bas niveau actuel des émissions de CO₂ imputables au transport public s'explique largement par le fait que l'électricité consommée provient des propres centrales hydroélectriques du secteur ferroviaire. Par

conséquent, dans la mesure où ces centrales sont intégralement utilisées, l'expansion des services publics sera alimentée par de l'électricité achetée sur un marché concurrentiel, où l'intensité moyenne de CO₂ est plus élevée. A vrai dire, la consommation par le chemin de fer de l'électricité issue de ses propres centrales hydrauliques peut en elle-même – faute de signaux de prix au cours du processus de planification – fausser l'allocation de l'électricité, à la fois au sein du secteur ferroviaire mais aussi sur le plan externe, par l'éviction d'autres utilisateurs d'énergie.

- Renforcer les capacités du rail ne réduira pas nécessairement les volumes de trafic des autres modes, aussi les politiques devraient-elles viser d'abord à accroître les taux de fréquentation, mais pour cela il faut sans doute rendre les transports en commun plus attrayants aux yeux des utilisateurs.

Il est difficile d'évaluer les politiques actuelles sous l'angle de leur impact sur l'environnement, car on ne dispose pas de statistiques complètes sur les émissions de CO₂ des différents modes de transport public¹⁵⁵. L'absence de signaux de coûts et de prix appropriés fait qu'il est pratiquement impossible d'optimiser la demande et l'offre de transports publics dans une optique environnementale. Le transport local par autobus étant exonéré de la taxe sur les hydrocarbures, la valeur implicite des émissions fixée par l'État n'intervient pas comme paramètre dans la fourniture de transports publics. De plus, les prix des billets ne reflètent pas le coût réel du transport. Par conséquent, les coûts de dépollution dans le secteur du transport public ne sont guère connus, et ce facteur n'entre pas dans les décisions de planification. Il est donc possible de réduire encore l'impact du transport public sur l'environnement : pour cela, il suffit d'améliorer la planification des transports publics en perfectionnant la collecte de données et d'augmenter le contenu informatif des prix en supprimant les exemptions de taxes et les subventions. Toutefois, l'ouverture totale du marché des transports publics, avec notamment une privatisation des prestataires publics, doublée d'une taxe sur le CO₂ permettrait de promouvoir plus efficacement les objectifs d'environnement. Les obligations de service public pourraient faire l'objet d'adjudications (y compris pour les objectifs d'environnement), ce qui entraînerait l'adoption d'un plus large éventail de technologies. Pour répondre aux préoccupations sociales, il conviendrait d'accorder des prestations directes sous conditions de ressources aux personnes touchées par la tarification au coût réel des services de transport, mais non de subventionner le service lui-même.

Infrastructures de transport

L'Autriche possède une infrastructure bien développée : la densité du réseau routier et ferroviaire est comparable à celle de la plupart des autres pays européens. Afin d'atténuer les effets écologiques négatifs de la polarisation nord-

sud des activités de transport, la politique de transport autrichienne s'est fixée pour principal objectif de réorienter le trafic de marchandises et de passagers de la route vers le rail, notamment en réalisant un programme d'investissements massifs dans l'infrastructure ferroviaire. Pour financer cette expansion, le gouvernement a accru les crédits disponibles et redéployé les ressources d'autres programmes d'infrastructure. Depuis 1990, entre 6.5 et 7.3 milliards d'euros ont été consacrés à l'extension des services ferroviaires (particulièrement à longue distance), principalement sous la forme d'investissements. Indépendamment des considérations écologiques, on estimait que cette expansion permettrait de réduire les pertes d'exploitation, qui représentaient à l'époque près d'un tiers des coûts d'exploitation (hors intérêts imputés). Néanmoins, le système ferroviaire continue de dépendre des subventions publiques (tableau 18). Les investissements d'infrastructure dans le réseau routier ayant été réduits parallèlement, l'effort d'investissement s'est concentré sur le chemin de fer, bien que ce secteur ait vu se réduire sa part de marché pour le transport de passagers mais aussi de marchandises. A plus long terme, une intégration économique plus étroite avec les États membres de l'UE (qui se trouvera accélérée en cas d'élargissement de l'Union) souligne la nécessité d'une nouvelle expansion des liaisons routières et, dans une moindre mesure, ferroviaires, avec l'Est¹⁵⁶.

Une expansion de l'infrastructure ferroviaire (principalement par un accroissement des capacités des lignes existantes) est susceptible d'accroître l'utilisation du chemin de fer et d'améliorer la couverture des dépenses grâce à des effets de réseau analogues à ceux observés dans le transport aérien. Cette expansion du chemin de fer est destinée en partie à remplacer le transport routier de marchandises à travers les régions alpines. Un agrandissement des terminaux de conteneurs améliorerait l'interaction avec les autres modes de transports, même si cela suppose que des investissements correspondants sont entrepris dans les pays voisins. Une question connexe est celle du niveau réduit et du caractère saisonnier de l'utilisation des capacités sur certaines parties du réseau ferré. La tendance récente à fermer les lignes à faible capacité rarement utilisées est également opportune d'un point de vue écologique. Comme dans d'autres

Tableau 18. Investissements publics d'infrastructure

En millions d'euros

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Voies ferrées	1 315	1 459	1 207	922	892	1 074
Routes	1 031	1 042	1 102	985	988	

Source : Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1999), Beschäftigungseffekte umweltrelevanter Verkehrsinvestitionen, Vienne.

cas, une application plus générale de l'analyse coûts-avantages contribuerait à une utilisation plus économique des fonds disponibles pour l'extension des infrastructures de transport.

Améliorer l'isolation thermique du parc de logements

La stratégie adoptée pour améliorer l'*isolation thermique* du parc de logements se traduit par l'application de normes de construction plus strictes aux nouveaux bâtiments et par des aides aux travaux d'isolation et à l'extension des systèmes de chauffage urbain. Tous les Länder offrent des subventions en vue d'améliorer l'isolation thermique des logements existants, et l'État fédéral finance les divers dispositifs dans le cadre d'un programme global d'aide au logement de 2.5 milliards d'euros¹⁵⁷. Les aides, conçues au niveau de chaque Land, consistent en subventions monétaires (paiements forfaitaires ou fraction des coûts de rénovation) ou en prêts bonifiés. Elles sont accordées suivant divers critères, mais la réduction des émissions de CO₂ constitue un objectif général commun. Dans l'un des Länder (Vienne), les aides totales à l'amélioration du rendement thermique des logements devraient atteindre 36 millions d'euros par an et induire une réduction des émissions de CO₂ de 15 000-20 000 tonnes par an¹⁵⁸. Selon les estimations du Secrétariat, dans l'hypothèse d'un taux d'amortissement de 1 à 3 pour cent, le coût public de la réduction des émissions de CO₂ se situe entre 80 et 102 euros par tonne de CO₂ sur une période de 30 ans¹⁵⁹. De nouvelles études sont nécessaires pour déterminer le dosage approprié des différentes mesures : normes de construction, subventions aux travaux d'isolation thermique et assouplissement du contrôle des loyers (permettant aux propriétaires de récupérer les coûts des investissements nécessaires à l'amélioration de l'isolation thermique), conjuguées à l'instauration d'une taxe sur le CO₂.

Dans le cadre de la stratégie de réduction des émissions de CO₂ imputables aux logements, les autorités favorisent *les installations de chauffage urbain et de production combinée de chaleur et d'électricité*, qui assurent le chauffage de plus de 10 pour cent des logements et de près de la moitié des bâtiments publics¹⁶⁰. Ce taux assez élevé de raccordement aux systèmes de chauffage urbain reflète le soutien financier de l'administration fédérale et des Länder (dans certains cas le raccordement des habitations neuves est obligatoire) sous la forme d'une aide directe à l'investissement et de subventions permettant aux clients de se raccorder gratuitement au réseau¹⁶¹. Les petites unités de chauffage urbain alimentées par la biomasse ont été encouragées par des subventions qui font que les factures individuelles de chauffage ne sont pas plus élevées que dans le cas de systèmes alimentés au fioul¹⁶². Du reste, dans les usines de cogénération le chauffage est subventionné par l'électricité, puisque le prix minimum garanti pour l'électricité suffit pour couvrir les coûts, ce qui permet de fixer les tarifs du chauffage à des niveaux inférieurs aux coûts totaux¹⁶³. Qui plus est, la chaleur produite par les

usines de cogénération n'est guère soumise à une taxation effective sur l'énergie. Aussi, le raccordement gratuit au réseau, conjugué à des dépenses de chauffage faibles et non taxées, a-t-il contribué de façon décisive à l'extension du réseau de chauffage urbain, probablement même au-delà de sa taille optimale.

Agriculture et environnement

L'*agriculture* autrichienne compte un grand nombre de petites exploitations familiales et fait une large place aux systèmes de production biologique¹⁶⁴. L'Autriche a ainsi évité bon nombre des problèmes environnementaux souvent associés à la grande agriculture moderne, en particulier la pollution des sols et des eaux de surface ; de plus, avec le secteur forestier elle constitue un important puits de CO₂. En revanche, le maintien d'une activité agricole traditionnelle a nécessité des versements publics, sous la forme d'un soutien au revenu d'environ ½ milliard d'euros, dans le cadre du programme autrichien pour l'environnement (ÖPUL) et conformément à la politique agricole commune européenne^{165, 166}. La prééminence donnée aux petites exploitations peut être considérée au regard des effets externes perçus, car la structure de l'activité agricole est jugée importante pour offrir des paysages attrayants du point de vue touristique. En dépit de l'incidence positive du programme ÖPUL sur l'environnement, qui découle surtout d'un taux de participation élevé, on pourrait améliorer les résultats en visant directement des objectifs environnementaux (voir l'encadré 7).

Le soutien financier public destiné à promouvoir l'agriculture biologique couvre près de 8½ pour cent de toutes les exploitations, taux plus élevé que dans tout autre pays de l'UE, et il dépasse en moyenne de 20 pour cent les aides aux exploitations conventionnelle¹⁶⁷. Le rendement des cultures biologiques est inférieur de 20 à 30 pour cent en moyenne à celui des exploitations classiques, tandis que la production animale biologique a un rendement comparable à celui des élevages conventionnels et représente une plus large part (environ 15 pour cent) de la production totale d'ovins, de bovins et de vaches laitières. En moyenne, le revenu par travailleur familial sur les exploitations biologiques dépasse d'environ 15 pour cent le revenu correspondant sur les exploitations conventionnelles, ce qui induit une expansion de l'agriculture biologique. De fait, l'offre de lait biologique a été encouragée à tel point qu'elle dépasse la demande, et les laiteries ont dû écouler l'excédent sous forme de produits laitiers classiques. Normalement, les situations d'offre excédentaire sont liées à des prix supérieurs au niveau d'équilibre du marché, mais l'un des problèmes particuliers des denrées biologiques tient à la nécessité de créer des marques et d'assurer la commercialisation de façon à permettre aux consommateurs de distinguer les produits biologiques des produits alimentaires ordinaires. Toutefois, le contenu informatif des labels écologiques existants se trouve limité du fait de leur multiplicité même (labels soutenus par les associations d'agriculteurs biologiques, les associations de vente

Encadré 7. Agriculture et aides agricoles en Autriche

Les programmes agricoles visant à favoriser une agriculture écologiquement durable en Autriche ont été regroupés dans l'ÖPUL (mis en place en 1995 dans le contexte de l'adhésion à l'UE et reconduit en 2000). L'objectif est de disposer d'une politique d'envergure nationale (associée à quelques mesures régionales spécifiques) afin d'assurer une protection de l'environnement supérieure aux normes minimales prescrites ; ce programme a largement contribué à éviter la baisse des revenus agricoles moyens après l'adhésion à l'UE. Les agriculteurs ont la possibilité de choisir et d'associer plusieurs des 34 mesures distinctes – principalement axées sur les méthodes de production –, indépendamment du site de l'exploitation. Les mesures les plus populaires sont celles qui favorisent l'agriculture extensive (par l'octroi de primes visant à réduire la consommation d'engrais ou l'utilisation de terres)¹. Près des trois quarts des exploitations participent au programme, qui couvre environ 90 pour cent de la superficie agricole². Plus des deux tiers des fermes sont des exploitations à temps partiel et tout propriétaire de plus d'un demi-hectare a la possibilité de participer au programme agro-environnemental s'il remplit un certain nombre de conditions.

Les avantages écologiques des méthodes agricoles extensives en Autriche se traduisent par un bilan azoté moyen de 29 kg/ha à peine, contre un niveau huit fois plus élevé aux Pays-Bas, pays d'agriculture particulièrement intensive. De plus, étant donné l'importance de l'agriculture biologique, la consommation d'engrais commerciaux est très inférieure à la moyenne de l'UE et depuis la mise en route du programme l'utilisation de pesticides a été réduite, tandis que les autres ingrédients actifs ont été stabilisés. Toutefois, les faibles valeurs moyennes signalées masquent de fortes variations régionales. Le recours à l'ÖPUL, programme national axé sur les méthodes de production, pour résoudre des problèmes essentiellement locaux comporte le risque d'un ciblage inapproprié, et une meilleure prise en compte des paramètres locaux permettrait sans doute d'améliorer le rapport coût-efficacité. Une autre solution serait de lier directement l'instrument d'action à l'objectif d'environnement : ainsi, l'imposition des excédents d'éléments nutritifs (comme aux Pays-Bas) exige l'établissement de bilans de matières nutritives au niveau de l'exploitation dans les zones touchées pour calculer le rejet d'éléments nutritifs dans les eaux de surface ou souterraines.

La distribution des aides financières dépend principalement des différentes méthodes de production et ne prend qu'indirectement en compte des objectifs environnementaux spécifiques. Le programme ÖPUL contribue donc à maintenir certaines technologies agricoles, au détriment de méthodes nouvelles ou existantes susceptibles d'avoir un meilleur impact sur l'environnement.

1. Sinabell (2001).

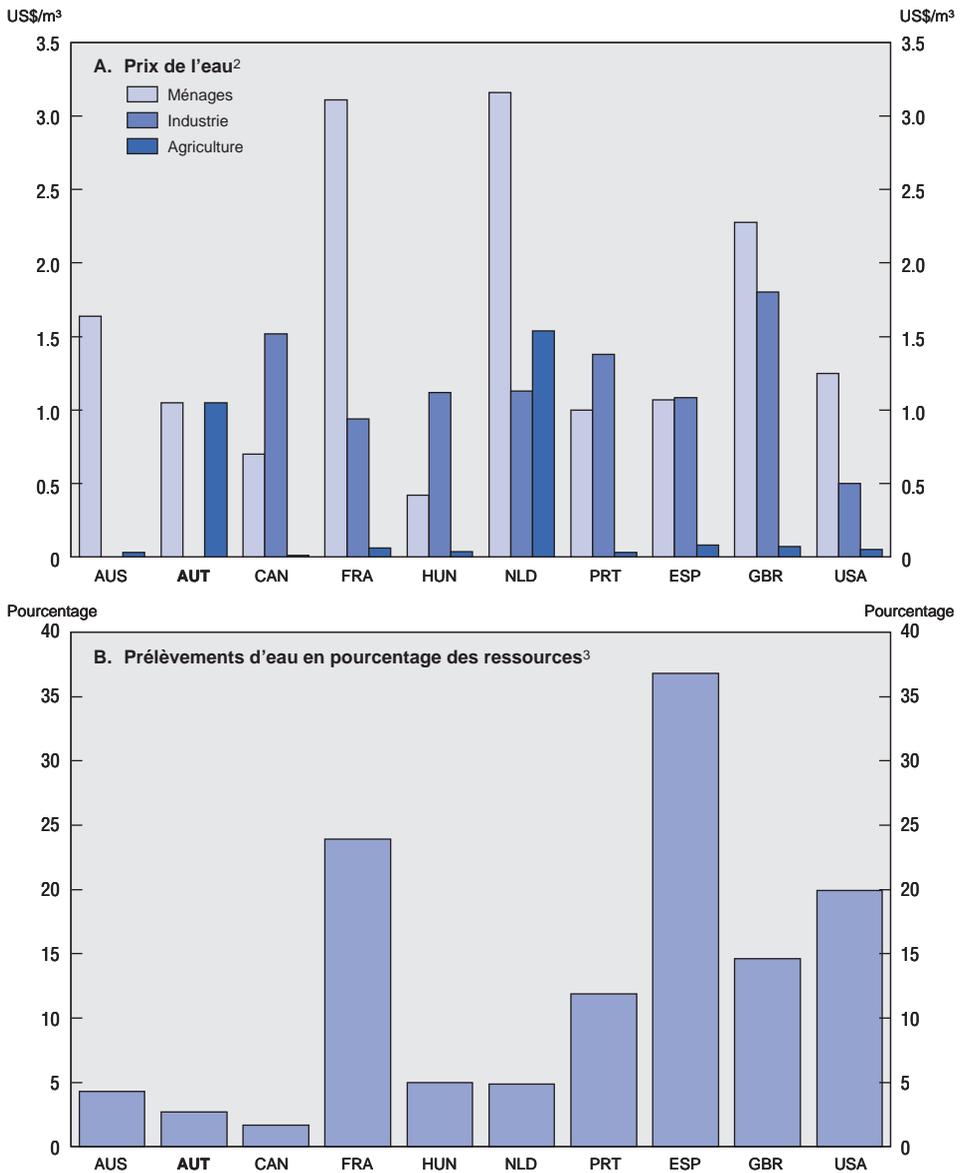
2. Le projet « SERIEE » financé par l'UE s'efforce de ventiler les paiements liés à la protection de l'environnement pour l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'eau en fonction des divers domaines de soutien ; dans le cas de l'Autriche, toutes les aides au secteur sont ciblées sur des objectifs environnementaux, y compris l'agriculture biologique. En 1999, l'ÖPUL a été totalement intégré au projet SERIEE.

directe, les campagnes pour les produits biologiques et les chaînes de distribution de détail avec leurs propres labels écologiques). Étant donné que les consommateurs éprouvent des difficultés pour vérifier le contenu et l'origine des produits alimentaires biologiques, une normalisation centralisée des labels écologiques apparaît justifiée. Par ailleurs, le gouvernement s'emploie activement à promouvoir la production de denrées biologiques alors même que l'excédent actuel de certains de ces produits indique peut-être une saturation du marché des aliments biologiques de qualité mais onéreux. Les pouvoirs publics devraient donc se préoccuper essentiellement de mettre en place des conditions-cadres.

En Autriche, le *tourisme* se caractérise par une distribution régionale assez inégale et joue un rôle particulièrement important dans les régions alpines. Les atteintes à l'environnement qui en résultent reflètent l'emploi prédominant de la voiture pour accéder aux zones touristiques, d'où des pollutions sonores et atmosphériques, tandis qu'au niveau local les problèmes écologiques découlent principalement des investissements en hôtels, remonte-pentes et pistes de ski et de la forte consommation d'eau à des fins touristiques^{168, 169}. En revanche, la gestion des terrains contribue à réduire et limiter l'impact des catastrophes naturelles telles que les avalanches et les crues de printemps. On estime qu'en mettant l'accent sur une utilisation agricole du sol respectueuse de l'environnement l'ÖPUL favorise le maintien d'un paysage alpin propice au tourisme. De plus, les agriculteurs fournissent des services d'hébergement touristique (près d'un tiers des hébergements privés, ce qui représente 18 pour cent des capacités totales d'hébergement). On s'est efforcé plus particulièrement de maintenir les alpages d'altitude et d'empêcher le dépeuplement des sites marginaux, d'où le système actuel de soutien des revenus, encore que les paiements correspondants ne soient que dans une faible mesure liés directement aux services rendus. Dans quelques cas, le secteur touristique rémunère les exploitations locales pour la fourniture de services liés au tourisme. Il ne fait pas de doute que la préservation de la petite agriculture en milieu alpin contribue à prévenir les catastrophes naturelles et à offrir des paysages propices au tourisme. Pour optimiser les synergies possibles entre agriculture et tourisme, il convient d'envisager la mise en place d'un cadre permettant une utilisation plus systématique des paiements compensatoires (de l'industrie touristique aux agriculteurs) au titre de ces externalités positives.

Gestion de l'eau

La consommation d'eau par habitant est relativement faible en Autriche (graphique 21). Les prélèvements, principalement dans les sources et les nappes souterraines, la tarification et les infrastructures sont du ressort des municipalités (85 pour cent de l'approvisionnement en eau). La réglementation environnementale, toutefois, relève de l'administration centrale, qui verse également des

Graphique 21. Prix de l'eau et prélèvements d'eau¹

1. Les données concernant 1997 ou la dernière année disponible.

2. Valeur médiane de l'éventail des prix pour chaque catégorie.

3. Prélèvements totaux divisés par ressources renouvelables totales.

Source : Base de données sur l'environnement et OCDE (2001), *Le prix de l'eau*.

subventions d'équipement pour les infrastructures liées à l'eau¹⁷⁰. Le plus gros consommateur d'eau est le secteur industriel, qui absorbe les deux tiers des prélèvements totaux (proportion la plus élevée parmi tous les pays de l'OCDE). Les prélèvements des ménages sont comparables à ceux des autres pays, tandis que la part du secteur agricole est relativement réduite, à moins de 10 pour cent de la consommation totale d'eau. Ce chiffre traduit de faibles besoins d'eau pour l'irrigation ; celle-ci est généralement prélevée directement par les agriculteurs, le permis correspondant étant normalement délivré à titre gratuit. Pour leur part, les éleveurs s'approvisionnent auprès des services publics de l'eau aux mêmes tarifs que ceux applicables aux ménages¹⁷¹.

La structure des *redevances sur l'eau* est déterminée à l'échelon municipal, d'où une forte variation des régimes de tarification d'un Land à l'autre et à l'intérieur du même Land (ainsi, la Styrie applique 29 modèles différents)¹⁷². L'implantation assez généralisée des compteurs d'eau (essentiellement dans les logements occupés par leur propriétaire) a permis la mise en place de systèmes de tarification volumétrique dans un certain nombre de communes. D'autres modèles de tarification sont fondés sur la taille du logement, le nombre de WC. ou des équivalents de population. Il en est résulté un très large éventail de tarifs, de 0.36 à 1.82 euro par m³, même si le niveau moyen est relativement bas par rapport aux autres pays de l'OCDE. A cause des subventions aux investissements d'infrastructure, les coûts du dimensionnement du système ne sont sans doute pas totalement internalisés et des fournisseurs de taille insuffisante ayant des coûts fixes relativement élevés se maintiennent sur le marché.

Les *redevances sur les eaux usées* sont fixées par les municipalités. Elles peuvent être calculées d'après la consommation d'eau, la taille des ménages, ou appliquées sous forme de montant forfaitaire. En conséquence, la variation des coûts annuels pour une source moyenne est considérable : de 58 à 487 euros. Principalement en raison de l'exigence des normes de qualité, les redevances sur les eaux usées sont relativement élevées par rapport aux autres pays européens¹⁷³. Les eaux usées industrielles doivent subir un prétraitement en usine de façon à présenter un niveau de qualité comparable à celui des eaux usées ménagères, sinon une surtaxe spéciale leur est appliquée compte tenu de l'intensité de pollution. Si le prétraitement en usine est suffisamment efficace pour que l'eau réponde à des normes environnementales strictes, les effluents peuvent être restitués à l'habitat naturel (rivières, lacs, etc.) sans redevance¹⁷⁴.

Les *redevances liées à l'eau et aux eaux usées* ne répondent pas au principe de la tarification au coût réel, puisqu'elles ne couvrent qu'un peu plus de la moitié des coûts totaux de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées¹⁷⁵. Les subventions de l'administration centrale en des investissements dans l'infrastructure de distribution d'eau sont assez généralisées, représentant 20 à 60 pour cent des coûts d'amortissement sur 25 ans des stations d'épuration

des eaux usées, et environ 20 pour cent dans le cas des investissements dans l'eau potable¹⁷⁶. La plus grande partie de ces subventions a été utilisée pour la construction de réseaux d'égouts et de stations d'épuration, notamment parce qu'une décision communautaire rend ces infrastructures de traitement des eaux usées obligatoires pour toutes les agglomérations de plus de 2 000 habitants d'ici 2005¹⁷⁷. Il en est certainement résulté une amélioration de la qualité de l'eau, mais moyennant un coût peut-être excessif. Le système de subventions généralisées et le fait que la fourniture des services soit réservée aux districts administratifs ont aussi pour effet que des unités de taille relativement réduite doivent supporter une lourde charge pour satisfaire à l'exigence des normes relatives aux infrastructures,, ce qui fait craindre une allocation défectueuse des ressources. Jusqu'à ces derniers temps, la situation était encore compliquée par l'absence d'incitations à la recherche d'efficience par rapport aux coûts engagés. Au cours de l'année 2000 néanmoins, le gouvernement autrichien a engagé une démarche dans ce sens en modifiant la loi nationale sur la gestion de l'eau ainsi que les directives correspondantes. Conscient de la haute priorité qu'accorde l'opinion à la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines, le gouvernement autrichien s'est donné pour objectif de veiller à ce que les investissements en infrastructures de traitement des eaux usées soient suffisants. La réalisation de cet objectif pourrait être facilitée si l'on réduisait progressivement les subventions d'équipement et si l'on augmentait parallèlement le pourcentage des coûts couverts par les redevances. On pourrait aussi procéder à une modulation des tarifs en fonction de l'efficience pour améliorer la gestion. Les exploitants des stations d'épuration devraient être encouragés à exploiter à cet effet les économies d'échelle potentielles. Un premier pas dans ce sens serait de regrouper les prestataires de services en associations, ce qui permettrait des gains d'efficience.

Élimination des déchets

La politique autrichienne en matière de déchets s'est avérée très efficace pour réduire le volume des déchets mis en décharge et développer le recyclage. Entre 1989 et 1996, la fraction des déchets ménagers destinés au recyclage est passée de 14 pour cent à 50 pour cent et la proportion des déchets finalement mis en décharge – après retraitement ou incinération – est tombée des trois quarts à 43 pour cent.¹⁷⁸ Cette tendance peut être attribuée à une combinaison, de réglementations, d'instruments économiques et d'« accords volontaires ». Les réglementations en vigueur pour le traitement des ordures ménagères concernent entre autres le conditionnement et la collecte des déchets biodégradables, tandis que la principale disposition visant l'industrie est l'obligation de récupérer et de traiter les déchets d'emballage. Les redevances pour la collecte des déchets sont calculées sur la base de taux forfaitaires (par personne ou par ménage) ou de taux variables (liés au poids ou au volume des unités collectées) et, en particulier dans le premier cas, elles n'incitent guère à minimiser la production de déchets¹⁷⁹. De

surcroît, les taxes d'enlèvement des déchets ne reflètent pas vraiment la tarification au coût réel, puisque les recettes totales peuvent excéder les coûts¹⁸⁰. En outre, une importante quantité de déchets sont triés par les ménages et l'industrie à titre volontaire.

Toutefois, les quotas de recyclage doivent être fixés de façon rationnelle pour assurer une gestion des déchets efficiente et respectueuse de l'environnement, comme en témoigne une analyse coûts-avantages du recyclage des matières plastiques ménagères, commandée par le ministère de l'Environnement¹⁸¹. Il en ressort que chaque année les coûts du système actuel l'emportent assez largement sur ses avantages. Qui plus est, les importantes interrelations avec d'autres mesures environnementales telles que la fiscalité des carburants ne sont pas toujours reconnues. Si la production d'un bien donné présente une intensité de transport plus forte que ne l'implique le recyclage du même bien, une fiscalité des carburants réduite sera contraire à l'objectif de recyclage¹⁸². D'autres systèmes peuvent être préférés aux quotas de recyclage, notamment les redevances différenciées ciblées directement sur les externalités connexes¹⁸³. De fait, l'expérience de l'Autriche en matière de redevances de mise en décharge modulées va dans ce sens. Ces taxes sont fixées en fonction du potentiel de risque des déchets et de l'équipement des sites de décharge ; elles favorisent la tendance à traiter les déchets ailleurs que dans des décharges, tandis que les déchets restant en décharge sont réorientés de plus en plus vers des décharges plus perfectionnées.

Pour les anciens sites industriels contaminés, la réglementation stipule que l'entreprise responsable doit prendre en charge le coût de leur nettoyage – sans date limite. Si la société responsable ne peut pas être contrainte à le faire, la responsabilité peut incomber au propriétaire du terrain, et c'est seulement dans les autres cas que l'intervention relève de l'administration fédérale¹⁸⁴. Jusqu'ici, à peine 57 des 158 sites contaminés recensés ont fait l'objet d'un nettoyage complet et 53 autres sites sont en voie de décontamination. En 1997, les financements publics ont couvert près de 80 pour cent des coûts totaux de remise en état, la proportion revenant à un peu plus de 50 pour cent en 1999.

Conclusions et évaluation

Le souci de l'environnement imprègne profondément le débat politique en Autriche et se concrétise dans divers aspects de l'élaboration des politiques, notamment la formulation de réglementations destinées à protéger l'environnement, la planification des grandes projets d'infrastructure et l'élaboration d'objectifs et d'engagements internationaux ambitieux dans le domaine de l'environnement. L'évaluation de la politique autrichienne doit prendre en compte le niveau élevé de protection de l'environnement dans ce pays et le fait que des ressources financières et économiques importantes sont consacrées à la réalisation des objectifs environnementaux. Toutefois, faute d'une évaluation sys-

tématique de l'impact des politiques sur l'environnement et, par conséquent, d'une intégration entre les préoccupations d'environnement et la formulation des politiques, les objectifs sont fixés à des niveaux ambitieux sans tenir compte des coûts correspondants et les évaluations *ex post* ne sont guère possibles. De surcroît, les politiques axées sur des objectifs similaires ne sont pas bien coordonnées, comme en témoigne la stratégie de réduction des émissions de CO₂ et les coûts implicites élevés et variables des réductions attendues des émissions de CO₂ au moyen de différentes mesures. Le recours systématique à une analyse coûts-avantages pour l'ensemble des politiques servirait de base à un processus de planification intégrée des politiques¹⁸⁵. Les différentes politiques devraient donc accorder des valeurs similaires à la réduction des émissions de CO₂ et permettre ainsi d'abaisser les coûts totaux de dépollution et de renforcer l'efficacité et la coordination des actions au sein de la Fédération autrichienne. En outre, les analyses coûts-avantages constitueraient un bon instrument de rétroaction et d'évaluation.

Jusqu'ici, les politiques visant à réaliser les objectifs environnementaux en matière d'émissions de CO₂ ont reposé principalement sur les subventions et les instruments coercitifs. Toutefois, pour atteindre ces objectifs de façon performante, l'Autriche se doit de recourir davantage aux instruments économiques, et notamment d'intégrer le régime actuel de taxes sur l'énergie et les carburants à une taxe sur le CO₂ dûment modifiée qui renforcerait les incitations à utiliser des sources d'énergie à plus faible intensité de CO₂. Ce changement devrait s'accompagner de la suppression des diverses exemptions fiscales en vigueur aujourd'hui qui ne sont pas motivées par des considérations environnementales, de façon que les coûts de dépollution soient similaires dans les différents secteurs de l'économie. Par ailleurs, cette mesure supprimerait l'avantage fiscal actuel du gazole et rendrait plus concurrentielles les sources d'énergies renouvelables. Dans le contexte autrichien, cependant, une taxe sur le CO₂ offrirait une rente aux grandes centrales hydroélectriques compétitives, qui ne peuvent pas être concurrencées par une expansion de l'électricité hydraulique – étant donné les restrictions visant la construction de nouvelles centrales hydroélectriques. Cette rente induite par la taxe sur le CO₂ devrait donc être neutralisée par une taxation supplémentaire. Dans la mesure où il est difficile de mettre en place une taxe sur le CO₂ pour des raisons de concurrence, plusieurs dispositifs permettraient d'atténuer l'avantage concurrentiel de cet impôt sans amoindrir les incitations environnementales : instauration de crédits d'impôt ou extension du système de certificats écologiques, régimes de permis d'émission, y compris les systèmes de plafonds et d'échanges avec permis délivrés en fonction de la production d'électricité passée et des émissions moyennes du secteur¹⁸⁶. De fait, l'échange de droits d'émission permet aux participants de percevoir une compensation monétaire pour la mise en œuvre de technologies nouvelles respectueuses de l'environnement : en effet, la réduction connexe des émissions de CO₂ peut être

commercialisée et les plus gros émetteurs sont donc les plus incités à dépolluer, d'où une réduction des émissions de CO₂ efficace par rapport à son coût¹⁸⁷.

Jusqu'ici, le régime de promotion des énergies renouvelables a reposé sur des subventions à l'investissement. Le recours accru aux instruments de marché dans le nouveau dispositif de soutien au sein d'un marché de l'électricité libéralisé est une décision particulièrement opportune. La déréglementation des marchés autrichiens de l'énergie est également bénéfique du point de vue de l'environnement, car des structures de prix concurrentielles associées à une taxation des émissions de polluants tels que le CO₂, les NO_x et les SO_x contribueraient à égaliser les coûts de dépollution pour les différents types de sources d'énergie primaire.

Sur un marché de l'électricité libéralisé, il est difficile de promouvoir les sources d'énergie renouvelables sans appliquer de taxes sur les émissions de CO₂, car les technologies n'ont pas évolué au point que le coût de l'électricité issue de sources renouvelables permette de concurrencer directement les centrales conventionnelles marginales (exception faite des grandes centrales hydrauliques). Les objectifs concernant la part de la production d'électricité émanant de sources renouvelables s'avèrent quelque peu arbitraires et sont formulés dans le contexte de problèmes environnementaux spécifiques. Le niveau élevé et variable de la valeur du CO₂ correspondant aux diverses mesures en vigueur en Autriche dénote le médiocre rapport coût-efficacité des tarifs d'achat garantis. L'un des principaux avantages du passage d'un système de promotion des énergies renouvelables par voie de subventions à un régime fondé sur le marché est que ce dernier permet l'égalisation des coûts de dépollution des différents projets, ce qui assure la réalisation d'un objectif environnemental au coût le plus bas possible pour l'économie. La variation des tarifs d'achat garantis fausse à mains égards la structure d'incitations. Par conséquent, le système actuel de tarifs d'achat déterminés par les Länder devrait faire place à une structure tarifaire uniforme sur l'ensemble du territoire autrichien. En revanche, la négociabilité des « certificats écologiques » représente un élément de souplesse très utile, par exemple pour éviter des frais de transport injustifiés. Cependant, la limitation des échanges de certificats écologiques à la seule électricité produite par les mini-centrales hydrauliques apparaît trop restrictive, car elle empêche de minimiser le coût de l'expansion des sources d'énergies renouvelables. De surcroît, il convient d'opérer un ajustement dynamique des tarifs d'achats minimum en fonction des progrès techniques de la production d'électricité non hydraulique, de manière à maintenir les taux de soutien constants en termes réels et à éviter ainsi une expansion excessive de certaines sources d'énergie renouvelables.

Le recours à des réglementations contraignantes a limité l'impact écologique du transport – en particulier du trafic de transit – mais n'a pas permis de freiner la montée du trafic de transit alpin. Au demeurant, le redéploiement du fret

vers le rail par la création d'infrastructures de feroutage ne peut réussir que si d'autres pays entreprennent des investissements similaires, ce qui renvoie à plus tard la mise en œuvre de ces solutions sur une grande échelle. Par conséquent, la régulation du trafic de transit devrait s'employer à aligner le coût marginal de transit sur les coûts externes associés. A cet effet, on pourrait mettre en place un système de tarification routière qui prenne en compte les coûts environnementaux des camions traversant des régions alpines sensibles, mais il faudrait pour cela adapter la législation pertinente de l'UE. De la sorte, les sociétés de camionnage seraient incitées à n'utiliser dans ces régions que les véhicules les plus modernes et les plus performants.

Réduire les émissions de CO₂ par le biais des projets de rénovation urbaine est une stratégie très onéreuse, qui n'est peut-être pas justifiée par d'autres gains associés. Du reste, les aides destinées à accroître l'isolation thermique des logements offrent un double avantage aux propriétaires : un allègement de la facture énergétique (éventuellement partagé entre le propriétaire et le locataire) et une amélioration qualitative du bien, source de prix immobiliers plus élevés. Ce dernier effet semble indiquer qu'un assouplissement de la réglementation des loyers permettrait aux propriétaires de récupérer les coûts d'investissement liés à l'accroissement du rendement thermique. La mesure complémentaire consistant à développer les installations de chauffage urbain et de cogénération au moyen de subventions massives a sans doute entraîné la récupération au-delà de son seuil d'efficacité. De surcroît, étant donné l'ouverture en cours des marchés de l'électricité, les usines de cogénération fourniront des services à un marché de l'électricité concurrentiel et à un marché du chauffage non concurrentiel. Ce type de structure peut aboutir à des transferts du segment non concurrentiel au segment concurrentiel. Il convient de résoudre ces problèmes de concurrence avant d'étendre encore le réseau d'unités de production combinée de chaleur et d'électricité.

Dans l'opinion publique l'idée prévaut que le transport public est plus respectueux de l'environnement que les voitures privées, aussi l'un des objectifs gouvernementaux est-il de parvenir à un meilleur équilibre entre l'automobile et les transports en commun. Les mesures destinées à minimiser l'impact écologique du transport de voyageurs devraient viser principalement à aligner le coût marginal de l'utilisation de la voiture sur ses externalités environnementales grâce à une fiscalité appropriée, mais aussi à minimiser l'impact écologique par voyageur dans le transport public.

Il faut réexaminer le large recours aux subventions pour promouvoir divers objectifs environnementaux. Le coût relativement élevé de la prestation de services de traitement de l'eau reflète la rigueur des normes mais aussi le fait que les unités individuelles sont de taille assez réduite et qu'elles ne sont pas poussées à maîtriser leurs coûts. La suppression progressive des subventions d'équi-

pement permettrait de revenir au principe de tarification au coût réels et, par là même, de mettre en évidence les prestataires particulièrement inefficaces au niveau du traitement des eaux usées et d'améliorer l'allocation des ressources. La mise en place d'une structure de redevances standardisée serait l'un des moyens d'entraîner les coûts à la baisse. En outre, dans la mesure où les coûts élevés résultent d'une taille inférieure au niveau critique, la constitution d'associations de prestataires de services de traitement des eaux permettraient de réduire les coûts et devrait être encouragée. Les redevances liées à la collecte et au traitement des déchets devraient refléter le principe de récupération intégrale des coûts – y compris les coûts d'environnement – pour éviter les subventions horizontales qui engendrent une mauvaise allocation des ressources. Par ailleurs, les quotas peuvent induire une approche inefficace de la collecte et du traitement des déchets car leur mise en œuvre risque de freiner l'adoption de nouvelles technologies.

A la différence de beaucoup d'autres pays, en Autriche le secteur agricole n'est pas à l'origine des problèmes généraux d'environnement. Toutefois, l'allocation des ressources pourrait s'améliorer si le mécanisme de soutien axé sur les méthodes de production était abandonné au profit d'un système ciblé sur des résultats environnementaux spécifiques. L'évaluation de ces derniers peut s'appuyer sur une analyse coûts-avantages. L'offre excédentaire de certains produits de l'agriculture biologique qui a été récemment constatée traduit sans doute le besoin d'un système commun et unifié de labels écologiques, mais il pourrait aussi refléter une saturation du marché des produits biologiques de prix élevé et de qualité supérieure. Ces deux éléments soulignent la nécessité de faire une plus grande place aux mécanismes de marché, tandis que les mesures administratives devraient être axées sur les conditions-cadres. Les effets positifs perçus d'une utilisation agricole écologique des terres sur le tourisme devraient être évalués à partir d'une analyse coûts-avantages, qui pourrait former la base d'un cadre permettant une utilisation systématique des paiements compensatoires au titre de ces externalités positives, avec pour conséquence une optimisation des synergies. Cette mesure, conjuguée à un redéploiement des subventions, qui seraient directement subordonnées à la prestation de services liés au tourisme et à la préservation des paysages, permettrait de mieux cibler les aides en faveur des régions qui offrent le plus grand potentiel touristique. En outre, si les déperditions de substances nutritives ne présentent pas de caractère généralisé, les atteintes locales à l'environnement découlant de l'agriculture exigent, non des programmes de grande envergure, mais des solutions locales, notamment l'établissement de bilans de matières nutritives à l'échelon de l'exploitation et la taxation des excédents de substances nutritives.

Notes

1. Les résultats d'une simulation effectuée à l'aide du modèle Interlink du Secrétariat indiquent qu'environ 50 pour cent des effets d'une reprise de l'activité aux États-Unis sur la croissance en Autriche se concrétiseront au bout de six mois et que l'effet intégral de cette reprise se fera sentir avec un décalage de 18-24 mois. Cependant, comme il y a relativement peu d'échanges directs entre l'Autriche et les États-Unis, les effets sur la croissance autrichienne d'un redressement économique aux États-Unis ne représentent que deux tiers des effets produits sur l'expansion dans la zone euro.
2. Si l'on ne considère que les produits manufacturés, depuis 1995 la croissance des marchés d'exportation a dépassé 9½ pour cent, contre à peine un peu plus de 6¼ pour cent au cours de la décennie précédente.
3. Czerny *et al.* (2001).
4. Les statistiques des comptes nationaux autrichiens ne publient pas de chiffres de l'emploi en équivalents temps complet. Ces derniers ne peuvent être calculés qu'à partir des enquêtes annuelles sur la population active et ne peuvent donc pas être utilisés pour suivre l'évolution au cours de l'année.
5. La consommation de viande de porc est environ trois fois plus élevée que la consommation de viande bovine, si bien que le poids de la viande de porc dans l'indice des prix à la consommation est relativement plus grand.
6. Voir OCDE (1999a).
7. Dans les comptes nationaux, le produit de la vente des licences de téléphonie mobile est comptabilisé comme une dépense négative.
8. Voir Breuss (2001).
9. OCDE (1998a et 1999a).
10. Voir Van den Noord, Paul et Christopher Heady (2001). Voir également : Leibfritz *et al.* (1997).
11. Voir Joumard (2001).
12. Les hypothèses de ces prévisions sont les suivantes : augmentation de la fécondité à un taux total de fécondité de 1.50, allongement de l'espérance de vie à 82 ans pour les hommes et 87 ans pour les femmes en 2050, immigration à long terme de 80 000 personnes par an, donnant une immigration nette de 20 000 personnes par an. La population devrait s'accroître ces 30 prochaines années pour atteindre 8.386 millions d'habitants (+3.4 pour cent) ; mais à partir de 2032, elle devrait diminuer car les décès seront plus nombreux que les naissances.

13. Pour une comparaison internationale des taux prévisibles de dépendance des personnes âgées et des dépenses prévisibles pour les retraites, voir OCDE (2001a). Voir également : Guger et Mayrhuber (2001).
14. Les estimations de la taxation implicite d'une poursuite de l'activité montrent que le système autrichien de retraite incite beaucoup à la préretraite, même après les réformes successives de ces dernières années. Voir Hofer et Koman (2001).
15. Les principales hypothèses sont les suivantes : baisse du chômage de 5.9 pour cent en 2000 à environ 4 pour cent en 2050 ; gains de productivité du travail de 1.9 pour cent chaque année, ce qui se traduit par une croissance annuelle du PIB réel de 1.7 pour cent, vu la contraction de la population active ; taux d'activité en hausse de 18 pour cent environ ces cinq prochaines décennies, avec une augmentation d'environ 33½ pour cent pour les hommes et de quelque 44 pour les femmes, pour les tranches d'âge de 55 à 64 ans.
16. Voir OCDE (1998a).
17. Voir OCDE (1998a). Lors de la réforme des retraites de 1997, la base de calcul pour les préretraites a été allongée en prenant en compte les 18 meilleures années de la carrière, mais cette mesure ne doit entrer progressivement en vigueur qu'à partir de 2003.
18. Le taux de remplacement paraît élevé en Autriche. Voir Hofer et Koman (2001).
19. Les versements effectués à un fonds de retraite privé ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, à l'impôt sur les plus-values et à l'impôt sur les opérations spéculatives. De plus, ces versements bénéficient d'une prime qui est fonction du taux d'intérêt (3.5 pour cent en 2000 et 4.5 pour cent en 2001). Avec la réforme fiscale d'octobre 2000, une déduction générale a été supprimée et remplacée par une prime supplémentaire de 5.5 pour cent en faveur des versements à un fonds de retraite privé. Par conséquent, la prime totale atteint 10 pour cent en 2001, sous réserve d'un plafond de 1 000 euros par an. Lorsque ce dispositif a été mis en place en 1999, l'idée de départ était qu'en situation d'urgence les fonds placés par les ménages pourraient être retirés, avec remboursement des primes et des impôts économisés. Mais on a mis fin très tôt à cette possibilité, car on estimait qu'elle avantageait les fonds de retraite au détriment des autres instruments liés aux pensions (*Pensionskassen*), ce qui peut expliquer en partie le peu de succès de ces fonds de placement.
20. Début 2001, la vignette autoroute (*Autobahnvignette*) a dû être augmentée pour que les recettes de l'ASFINAG ne tombent pas au-dessous du seuil de 50 pour cent.
21. OCDE (1998a et 1999a).
22. Un fait met bien en évidence la responsabilité financière en dernier ressort de l'État : en Autriche et dans d'autres pays de l'OCDE la privatisation d'entreprises du secteur public est souvent liée à la reprise de dettes par l'État. Si les dettes ne sont pas reprises, le prix de vente de l'entreprise est réduit en conséquence.
23. Voir Fiedler (2001).
24. FGG (2000).
25. Kropf *et al.* (2001).
26. Voir Aufgabenreformkommission (2001).
27. Voir en particulier OCDE (1996 et 1997).
28. Pour une analyse du nouveau dispositif de partage des recettes, voir Lehner (2001).
29. Pour l'Allemagne, ces effets ont été constatés par Baretti et Lichtblau (2000), et par Berthold *et al.* (2001). Voir aussi Zhuravskaya (2001).

30. Voir OCDE(1999a).
31. Voir Pollan (2001).
32. De surcroît, la formation générale des salariés est partiellement prise en charge par le Bureau du travail.
33. Voir Walther (1999).
34. Voir Mayrhuber (2000).
35. En 1997, 23 ½ pour cent des emplois avaient une durée inférieure à un an. Voir Mayrhuber (2000).
36. D'après le micro-recensement de 2000. On entend par emploi à temps partiel un emploi représentant moins de 36 heures de travail par semaine.
37. Voir Evans *et al.* (2001). Voir également OCDE(2001b).
38. Des statistiques concernant les contrats d'entreprise (*freie Dienstverträge*) n'ont été établies qu'à partir de juin 1998, ce qui empêche toute comparaison avec la période antérieure à l'augmentation des cotisations sociales. Au total, les cotisations de sécurité sociale au titre du travail à horaire faible et des contrats d'entreprise sont encore inférieures à celles qui sont versées au titre de l'emploi normal.
39. D'autres congés en vue de formations spécifiques ne nécessitent pas de nouvelles embauches ; c'est le cas notamment des congés de travailleurs âgés, auxquels s'appliquent des taux de soutien préférentiels.
40. Certains observateurs considèrent que le fait d'asseoir les prestations de chômage sur le salaire du dernier emploi risque de dissuader les chômeurs d'accepter un emploi moins bien rémunéré. Cependant, dans la mesure où les anciennes dispositions réglementaires avaient empêché les salaires d'embauche de baisser, cet argument ne semble guère valable.
41. Voir Winter-Ebmer (1998).
42. Voir OCDE (2000b) et OCDE (2001c).
43. La garantie de réemploi pour les bénéficiaires précédemment salariés reste inchangée, à deux ans.
44. Biffi (2000).
45. Voir OCDE (1994) et OCDE (2001c),.
46. Voir Biffi (2000).
47. Voir Riggs (2001), OCDE (2001d) et OCDE (2001e).
48. Voir Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung et Institut für höhere Studien (2000).
49. Les mesures actives du marché du travail mises en œuvre en Autriche ont fait l'objet des évaluations suivantes : Biffi *et al.* (1996), Lechner, *et al.* (2000), Fehr-Duda *et al.* (1996), Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (1999), Lechner *et al.* (2000), Lassnig, *et al.* (1999), Blumberger (2000), Huber et Walterskirchen (1999), Lassnigg et Steiner (2000), Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für höhere Studien (2000).
50. Voir Fay. (1996), Martin (1998), Mitterauer *et al.* (1999), Hagen et Steiner (2000), OCDE (2001c).
51. Voir OCDE (1999b et 2001f). Voir également Hagen et Steiner (2000).

52. La part des embauches sans aide financière apparaît plus réduite si l'on prend aussi en compte les réponses des salariés. Voir Mitterauer *et al.* (1999).
53. Voir Black *et al.* (2001).
54. L'intégration des employeurs locaux dans le contexte de pactes territoriaux pour l'emploi semble toutefois être un peu lente. Voir : Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für höhere Studien (2000).
55. En 2000, 10.2 pour cent des salariés étaient étrangers. Environ 10 pour cent des salariés étrangers sont des ressortissants de pays de l'Union européenne. Voir : Biffl (2001).
56. Walterskirchen et Biffl (2001).
57. A l'âge de 14 ou 15 ans les jeunes peuvent choisir entre les formes suivantes d'enseignement secondaire du deuxième cycle : les lycées (qui absorbent à l'heure actuelle quelque 20 pour cent d'une cohorte d'âge), les établissements secondaires professionnels, qui assurent à la fois des connaissances de base dans un domaine spécifique au niveau d'un travailleur qualifié et un enseignement de caractère plus général (environ 15 pour cent de la cohorte d'âge), les écoles secondaires techniques et professionnelles offrant une formation générale et professionnelle poussée, jusqu'au niveau d'un travailleur très qualifié (quelque 25 pour cent de la cohorte d'âge), tandis que le système d'apprentissage à deux niveaux assure une formation en entreprise accompagnée de cours dans un établissement professionnel.
58. La loi fédérale de 1997 sur les études universitaires a autorisé les universités à mettre au point de nouveaux programmes sous leur propre responsabilité.
59. Voir OCDE (2001*g*).
60. Les droits s'élevaient à 363 euros par semestre. Le gouvernement estime que le produit de ces droits, qui sera utilisé pour financer des investissements dans le système universitaire, atteindra au total 145 millions d'euros par an.
61. Au Royaume-Uni, on estime que l'allègement de la structure à plusieurs niveaux du cadre institutionnel de la politique de la concurrence est important pour favoriser l'efficacité de la réglementation.
62. L'exemple des États-Unis montre que l'existence d'une multitude d'institutions et de méthodes pour la mise en application des réglementations pose des problèmes permanents de coordination et de cohérence. Même s'il n'y pas eu dans le passé de conflits entre les institutions, on n'en considère pas moins que ce système est coûteux. Voir OCDE (1999 *c*).
63. Le montant de ces amendes devrait être suffisamment élevé pour assurer le respect des réglementations et éviter que les entreprises – en particulier les grosses sociétés – ne les considèrent comme de simples frais administratifs. Dans plusieurs pays – Canada, Irlande, Japon et États-Unis, le Royaume-Uni envisageant cette solution – l'arsenal répressif inclut des peines de prison. Jusqu'ici, seuls les États-Unis ont appliqué ces dispositions. Par ailleurs, aux États-Unis les amendes sont fixées normalement à raison d'un certain montant par journée d'infraction, de sorte qu'elles peuvent se chiffrer à plusieurs millions de dollars.
64. Les secteurs de l'électricité et des télécommunications ont des autorités de régulation indépendantes, Elektrizitäts-Control GmbH et Telecom-Control GmbH. Les conclusions de ces autorités sont transmises à des commissions sectorielles (Elektrizitäts-Control Commission et Telekom-Control Commission) qui peuvent imposer des sanctions administratives s'il apparaît que les entreprises ne respectent pas la réglementation. Les décisions de l'Elektrizitäts-Control Commission peuvent être renvoyées

devant le tribunal de la concurrence tandis que celles de la Telekom-Control Commission peuvent être renvoyées devant le Tribunal administratif (*Verwaltungsgerichtshof*) ou devant le Tribunal constitutionnel (*Verfassungsgerichtshof*). Ce partage des pouvoirs entre régulateur et commission a été nécessaire parce que la Constitution autrichienne n'autorise les organes administratifs à imposer des amendes que dans une mesure limitée.

65. Voir OCDE (2001i).
66. Par captation, il faut entendre une situation dans laquelle les régulateurs défendent, souvent involontairement, les intérêts des producteurs qu'ils sont censés réglementer. Que le régulateur soit sectoriel ou non, le risque de captation peut être réduit par un processus de décision plus transparent et plus ouvert en matière de réglementation.
67. Pour une analyse des rôles respectifs des régulateurs sectoriels et des autorités générales de la concurrence, voir OCDE (1999d) et OCDE (2001f).
68. Pour de plus amples détails, voir ministère des Affaires économiques et du Travail (2001).
69. Pour une analyse détaillées des enjeux, voir Steiner (2001).
70. Le consommateur peut librement choisir un fournisseur et le tarif correspondant, mais l'électricité « effectivement » consommée provient de l'ensemble des fournisseurs qui alimentent le réseau.
71. Le réseau national de transport haute tension (*Verbund*) appartient à un monopole réglementé et les redevances de transport sont fixées par le régulateur.
72. Par ailleurs, les redevances varient suivant les Länder et en raison de pertes de charge plus ou moins importantes, tous ces facteurs se combinant pour rendre la situation plus complexe.
73. Les règles actuelles de dégroupage sont conformes aux directives de l'UE. Voir Commission de l'UE (2001).
74. Le 26 avril 2001, le Conseil de l'OCDE a adopté une recommandation encourageant les membres à examiner et analyser les avantages et les inconvénients de mesures structurelles, par opposition aux mesures comportementales, face aux problèmes qui risquent de se poser lorsqu'une entreprise réglementée exerce ou exercera simultanément des activités non concurrentielles et des activités complémentaires potentiellement concurrentielles.
75. Steiner (2001), *op. cit.*
76. On trouvera des exemples dans OCDE (2001).
77. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2000).
78. Une partie de l'organe de régulation des télécommunications – la Telekom-Control GmbH – a cessé officiellement d'exister le 31 mars 2001 lorsqu'elle a été intégrée à l'Autorité de régulation de la radiodiffusion et des télécommunications, qui a assumé entre autres fonctions celle de la Telekom-Control GmbH en tant qu'agent de la Telekom-Control Commission. La RTR est également chargée de la réglementation de la radiodiffusion.
79. Commission européenne (2000a).
80. A la mi-2000, plus de 200 accords d'interconnexion avaient été conclus et le régulateur avait fixé les redevances d'interconnexion dans près de 50 cas.
81. BCE (2001).

82. La vente aux enchères de licences UMTS, en novembre 2000, a rapporté 828.5 millions d'euros : six licences ont été attribuées à six soumissionnaires pour le segment où les deux systèmes cohabitent, ce qui devrait permettre une concurrence plus vive sur le marché de la téléphonie mobile, une fois que le système aura été développé.
83. OCDE (2001*k*).
84. Il s'agit des appels directs d'un téléphone fixe ou mobile vers un téléphone mobile où l'appel est reçu.
85. Pour une analyse approfondie des questions se rapportant aux tarifs des communications entre postes fixes et postes mobiles et des services d'itinérance, voir OCDE (2001*l*).
86. Voir Commission de l'UE (2000*b*).
87. OCDE (2001*m*).
88. Cinq opérateurs ont été autorisés à utiliser des signatures électroniques ; l'organe de contrôle est la Telekom Control Commission.
89. Des sociétés distinctes ont été constituées pour les services de transport et les réseaux au Danemark, en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. OCDE (2001*j*).
90. Voir OCDE (2001*f*).
91. La CE a proposé d'abaisser ce seuil à 50 grammes d'ici à 2007 ; voir Commission de l'UE (2000*c*).
92. OCDE (1999*e*).
93. Pour un examen des questions de concurrence qui se posent dans le secteur postal, et notamment des problèmes liés aux obligations de service universel, voir OCDE (1999*f*).
94. Recommandation de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté pour 2001.
95. Le texte des appels d'offres publics se trouve dans les pages Internet du journal « Wiener Zeitung ».
96. Boylaud et Nicoletti (2001).
97. Les Länder ne continuent pas tous à offrir des garanties publiques en cas de défaillance – c'est-à-dire en cas d'insolvabilité.
98. La cote de solvabilité de Bank Austria (qui appartenait en partie, à l'époque, à la ville de Vienne) sera abaissée de Aa2 à Aa3 du fait de la finalisation de sa vente à la banque allemande Hypo Vereinsbank.
99. A partir du milieu de 2002, les titulaires précédemment non identifiés de comptes d'épargne d'un montant supérieur à 14 535 euros ne pourront avoir accès à leurs comptes que lorsque leur identité aura été signalée à l'Unité du renseignement financier, et sous réserve que celle-ci ne soulève pas d'objection.
100. La correction des cours des actions dans le secteur des télécommunications, qui a eu lieu par la suite au niveau international, a aussi touché les actions de *Telekom Austria*, qui ont baissé d'un tiers environ dans mois suivant la privatisation mais qui se sont raffermissées depuis.
101. Ministère des Affaires économiques et du Travail (2001).
102. Cette loi définit aussi les bases juridiques de la participation de l'autorité autrichienne des valeurs mobilières à la coopération internationale dans le domaine de la sur-

- veillance et permet la création de nouveaux marchés supervisés sur de nouveaux supports.
103. *Bürges* émet également des titres négociables au porteur non datés ayant une échéance minimum de 10 ans pour obtenir des capitaux à long terme pour les PME, mais cet instrument ne semble pas encore intéresser le marché. Il est possible que les ménages aient hésité à acheter des actions lors des opérations de privatisation.
 104. L'Autriche se situe à l'avant-dernier rang des pays de l'UE en ce qui concerne l'impôt immobilier exprimé en pourcentage du PIB. Voir Joumard (2001).
 105. Pour instaurer l'indépendance totale de l'autorité de supervision financière une majorité qualifiée des deux tiers au Parlement aurait été nécessaire, mais elle n'a pu être atteinte.
 106. Le rôle important du ministère des Finances dans le domaine de la supervision financière est inhabituel, par comparaison avec la situation observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE.
 107. L'autorité de supervision des marchés financiers sera dotée d'un Conseil de direction composé de deux personnes, d'un Conseil de surveillance de six personnes et d'un Conseil consultatif de huit personnes. La moitié des membres du Conseil d'administration et du Conseil de surveillance seront nommés par l'OeNB, et l'autre moitié par le ministère des Finances.
 108. Les institutions devront acquitter des redevances et le gouvernement fédéral versera une contribution annuelle fixe de 3½ millions d'euros.
 109. En Allemagne, le gouvernement a déposé un projet de loi visant à créer un organe de supervision unique.
 110. L'ASMF peut charger l'OeNB d'effectuer des inspections sur place dans les domaines du risque crédit et du risque de marché, au nom et sous la responsabilité de l'OeNB.
 111. OCDE (2001j).
 112. Ce chapitre s'inscrit dans le programme de trois ans du Secrétariat sur le développement durable. Pour un résumé de ce programme, voir O'Brien et Yourc'h (2001).
 113. Voir OCDE (1995).
 114. En juillet 2001, un accord a été conclu à Bonn par tous les pays participants à l'exception des États-Unis sur un cadre général pour la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. Les décisions sont encore en suspens sur des questions importantes, notamment les mécanismes de mise en application et les puits, ce qui permet difficilement d'évaluer la probabilité d'une ratification en temps voulu, ou les conséquences spécifiques du Protocole pour l'une quelconque des parties.
 115. Il y a eu récemment une certaine concentration des compétences fédérales avec la création par le gouvernement actuel du ministère de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau. Toutefois, d'autres ministères ont conservé leur pouvoir exécutif dans les domaines pertinents liés à l'environnement, notamment la fiscalité écologique (qui relève de la responsabilité générale du ministère des Finances en matière de politique fiscale) et la réglementation industrielle (ministère des Affaires économiques et du Travail).
 116. Ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau (2000).
 117. Pour une description des diverses techniques d'évaluation, voir O'Brien. et Yourc'h (2001).
 118. OCDE (2000b).

119. Voir le tableau 2 dans O'Brien et Vourc'h (2001) pour un aperçu des pratiques juridiques dans divers pays de l'OCDE.
120. Les coûts de mise en conformité des entreprises sont égaux aux coûts d'investissement nécessaires pour atteindre les normes déterminées par les pouvoirs publics, à quoi s'ajoutent les coûts additionnels requis pour ramener la pollution ou les émissions au-dessous des normes légales, mais uniquement si des instruments économiques tels que le écotaxes sont en place.
121. Le premier objectif numérique de réduction des émissions de CO₂ a été instauré après la Conférence de Toronto de 1988, lorsque l'Autriche a adopté un objectif national de réduction des émissions de CO₂ de 20 pour cent en 2005 par rapport à leur niveau de 1988.
122. OCDE (1999g).
123. En général, les instruments économiques ont pour but de faire en sorte que la valeur du préjudice marginal causé à l'environnement soit égale au coût marginal de la dépollution, si bien que les pollueurs paient en fonction des dommages qu'ils infligent à l'environnement et que le coût de réalisation d'un niveau donné de dépollution se trouve minimisé. La mise en place du système d'échanges internationaux a pour effet d'étendre ces avantages des instruments économiques à l'échelle internationale.
124. Cependant, compte tenu des variations de la température et de la production, les émissions de CO₂ de l'Autriche en 1992 et 1993 ont été inférieures de 7½ pour cent au niveau qu'elles auraient atteint si les profils de la production et de la température avaient été normaux. Sur l'ensemble de la période 1990-97, les émissions mesurées de CO₂ ont été inférieures de 2.5 pour cent au niveau corrigé des variations de la température et de la production. Voir Schleicher *et al.* (1999)
125. AIE (1998).
126. Les exemptions couvrent les produits suivants : pour la taxe sur l'énergie, le charbon en totalité, le gaz utilisé à d'autres fins que le chauffage et le gaz et l'électricité utilisés pour la production et le transport d'énergie ; pour la taxe sur les hydrocarbures, les carburants utilisés pour les avions, les navires et les trains, les raffineries, les hauts-fourneaux, les usines de production combinée de chaleur et d'électricité et la production d'électricité.
127. Base de données de l'OCDE sur les taxes liées à l'environnement.
128. Le produit d'un impôt lié à l'environnement est un indice médiocre de son efficacité, car les écotaxes les plus efficaces se traduiront normalement par des recettes voisines de zéro.
129. Toutefois, d'autres éléments du système fiscal peuvent avoir des effets négatifs sur l'environnement car ils favorisent les activités de transport : c'est le cas de la déductibilité des coûts de navettage. De fait, le transport routier risque d'être favorisé aux dépens du transport public car la valeur des déductions pour les déplacements journaliers en voiture est pratiquement le double de celle des déductions pour navettage par transport public compte tenu des règles de disponibilité, encore que l'évaluation finale devrait prendre en compte toutes les subventions aux différentes catégories de transport. Kletzan (2000).
130. De plus, d'autres véhicules sont exemptés de la taxe sur le transport par route, notamment les véhicules militaires, les camions de transport de déchets ménagers, les camions de cirques, les véhicules agricoles, les taxis et les voitures de location.

131. Au milieu des années 90, la fiscalité des transports routiers privés dépassait quelque peu les coûts d'investissement d'infrastructure associés. Par ailleurs, les coûts externes additionnels découlant du transport routier, y compris les accidents de la circulation et des coûts moins aisément mesurables tels que la pollution sonore, les atteintes à l'environnement et les encombrements, ont été estimés à près de 3.6 milliards d'euros. Avant l'adhésion à l'UE, les impôts et prélèvements liés au transport routier représentaient plus de 90 pour cent de ce total. En conséquence, ces taxes et prélèvements ne couvraient que la moitié environ des coûts associés totaux, les coûts externes et les coûts d'infrastructure étant cumulés (Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (1997)).
132. La situation structurelle déficitaire de l'ASFINAG rend nécessaires des garanties formelles et un contrôle à 100 pour cent par l'État autrichien. Voir ASFINAG (2001).
133. Friedl et Steininger (2001) concluent qu'une augmentation explicite des coûts sous la forme d'une tarification routière est plus efficace pour instaurer des transports viables du point de vue écologique que des actions implicites telles que la congestion et la réglementation.
134. Avec la réforme en cours de l'écotaxe en Allemagne, les taxes sur les carburants augmentent, ce qui élargit les possibilités de relever ces mêmes taxes en Autriche (voir OCDE 2001f).
135. On estime qu'une augmentation de 10 pour cent de l'écart de prix de carburant entre l'Allemagne et l'Autriche entraîne une baisse des ventes d'essence et de gazole d'environ 3.0 et 3.4 pour cent respectivement. Voir Puwein (1996).
136. Les prix avant impôt de l'essence sans plomb et du gazole automobile sont généralement plus élevés en Autriche que dans les autres pays européens de l'OCDE, ce qui pourrait dénoter une concurrence limitée sur les marchés des carburants. Les taxes à visée écologique peuvent donc aggraver les disparités de concurrence sur les marchés de produits, amplifiant par là-même les écarts existants de coûts de dépollution d'un carburant à l'autre.
137. Une autre solution (pas nécessairement rentable) réside dans l'adoption de nouvelles technologies : ainsi, la flotte d'autobus de Vienne comprend près de 80 pour cent de véhicules au GPL (gaz de pétrole liquide), dont 94 pour cent sont équipés de convertisseurs catalytiques à trois voies (Central European Initiative (1999) Towards Sustainable Transport in the CEI Countries, Vienne). Plus généralement, la proportion élevée d'autobus au GPL peut s'expliquer par le fait que ce carburant est exempté de la taxe sur les hydrocarbures lorsqu'il est utilisé pour le transport public.
138. Pour une analyse plus détaillée, voir OCDE (2001n) et O'Brien *et al.* (2001), *op. cit.*
139. Les autres modes de transport international, notamment par air et par mer, n'acquiescent pas de taxe sur le carburant conformément aux conventions internationales d'où un désalignement entre les incitations et les externalités.
140. O'Brien et Vourc'h (2001).
141. Koepl *et al.* (1996).
142. Dans bon nombre de projets de taxes sur l'énergie, un recyclage des recettes fiscales est censé neutraliser les effets négatifs. Les deux solutions le plus souvent évoquées sont un abaissement des impôts sur le travail, qui avantage normalement les secteurs de services à forte intensité de main-d'œuvre tournés vers le marché intérieur, ou une compensation accordée aux secteurs exportateurs (à forte intensité capitaliste). Voir, par exemple, Breuss et Steininger (1998).

143. En conséquence, l'investissement brut en termes réels dans les structures routières a baissé de 40 pour cent au cours de la décennie s'achevant en 1997, alors que les structures ferroviaires ont affiché une progression de 20 pour cent. Cette évolution est restée cependant sans incidence sur la part de marché de la route dans le transport des passagers (90 pour cent) tandis que pour les marchandises la part de marché de la route est passée d'un peu plus de la moitié à près des deux tiers. Puwein (1999).
144. S'il n'en est pas la cause principale, le bas niveau des prix du carburant ne contribue certainement pas à réduire le trafic de transit. Il faut aussi préciser que l'Autriche affiche un solde positif pour les services de transports internationaux.
145. Le ministère fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie finance un certain nombre de projets de recherche sur des technologies de mobilité plus propres de manière à atténuer encore l'impact négatif des transports sur l'environnement.
146. Selon des calculs fondés sur la méthode du consentement à payer, le taux de rendement interne de la création d'un parc national à l'est de Vienne (parc national de « Donau-Auen ») était comparable ou supérieur à celui de la construction d'une centrale hydroélectrique sur le même site. Voir Kosz (1996).
147. Les taux de subvention comparables des divers projets sur l'énergie renouvelable peuvent avoir des effets très variables sur les taux de production, suivant les taux d'amortissement et le poids des coûts en capital dans les coûts totaux.
148. En outre, le gouvernement fédéral accorde des subventions à la construction de centrales utilisant des sources d'énergie renouvelables autres que les ressources hydrauliques, pour un montant de 233 millions de schillings en 2000. Par ailleurs, quelques Länder (Vienne) offrent aussi des subventions à l'investissement, qui peuvent atteindre 30 ou 50 pour cent du coût de construction selon la catégorie d'énergie renouvelable.
149. L'obligation de rachat, les tarifs d'achat garantis et la redevance de réseau supplémentaire forment le « système à trois piliers » conçu pour promouvoir l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables.
150. Les certificats écologiques sont émis par le fournisseur au moment des ventes d'électricité : ils servent aux opérations de vérification. Le négoce des certificats écologiques est mis en place dans d'autres pays, notamment le Danemark et l'Australie. Voir OCDE (2000c) et OCDE (2001e).
151. Les projets d'usines de cogénération et de chauffage urbain ont été favorisés par des subventions dont le montant cumulé atteint 109 millions d'euros depuis 1984, soit un taux moyen d'aide à l'investissement de 10 pour cent. Dans un Land (Steiermark), le taux de subvention pour les projets de chauffage urbain à partir de la biomasse a atteint 50 pour cent jusqu'en 2000, avant d'être ramené à 30-40 pour cent. Avant 1993, la subvention aux projets de chauffage urbain ordinaires pouvait atteindre 30 pour cent.
152. Voir OCDE (1999f).
153. Mesurés par la subvention implicite (différence entre le prix d'achat garanti moyen et le coût de production moyen de l'électricité produite à partir d'installations conventionnelles) multipliée par la quantité d'électricité remplacée, qui s'élèverait à près de 140 GWh en provenance de centrales au gaz naturel et de 62 GWh en provenance des centrales au charbon.
154. La part du rail est l'une des plus élevées de la zone OCDE-Europe. OCDE (1998b).

155. Néanmoins, on prévoit que l'expansion des transports en commun à Vienne permettra de réduire les émissions de CO₂ de près de 300 000 tonnes à l'horizon 2010.
156. Selon des estimations, le trafic routier de marchandises avec les pays d'Europe orientale candidats à l'entrée à l'UE sera au minimum quadruplé au cours des dix années suivant leur adhésion, tandis que le trafic ferroviaire correspondant serait doublé. Voir Puwein (2001).
157. Depuis 1980, les normes minimales d'isolation thermique applicables aux bâtiments neufs sont devenues progressivement plus rigoureuses. Des normes obligatoires sont en vigueur en ce qui concerne l'isolation thermique dans les logements, le rendement du chauffage des locaux et des installations d'eau chaude, à quoi s'ajoutent le comptage individuel de la consommation de chaleur ainsi que des labels de rendement pour les appareils électroménagers.
158. La subvention individuelle peut aller de 29 à 58 euros par mètre carré, mais elle est plafonnée à un tiers du coût total du projet. Le locataire ou le propriétaire du logement doit financer le reste.
159. De fait, ces estimations souffrent d'un biais à la baisse car le coefficient d'actualisation pour les réductions futures des émissions de CO₂ a été implicitement fixé à zéro.
160. Toutefois, ces installations font encore appel à des combustibles dont l'intensité de CO₂ est relativement forte : près de la moitié des usines consomment du pétrole, près d'un tiers utilisent le gaz naturel, et les installations restantes recourent à la biomasse ou à l'incinération des déchets.
161. Le rendement du chauffage urbain est fonction de la densité de logements et du nombre d'usines alimentant le réseau ; en effet, les pertes de chaleur atteignent 28 pour cent au cours du transport de l'eau dans les canalisations. Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1998).
162. En vertu de la loi de promotion du chauffage urbain, quelque 52 millions d'euros ont été dépensés entre 1984 et 1995. La loi est venue à expiration en 1993, mais le financement s'est poursuivi par la suite.
163. AIE (1998).
164. Des aides sont accordées à quelque 150 000 exploitations, d'une superficie moyenne de 14 hectares. La subvention moyenne avoisine 3 600 euros par exploitation dans le cadre du programme ÖPUL et 5 800 euros par exploitation pour l'ensemble des aides.
165. ÖPUL est l'abréviation d'« Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft ».
166. En outre, le droit national réglemente – par voie de normes – la protection des eaux, la protection de la nature et l'utilisation des pesticides et des engrais. Ces derniers ont été taxés au cours de la période 1986-95 et la demande a alors baissé de 10 pour cent, mais ce régime a été aboli lors de l'adhésion à l'UE.
167. Pour une analyse de l'interaction entre l'agriculture biologique et le développement durable, voir par exemple Stagl (2001).
168. Parmi d'autres initiatives visant à minimiser l'impact écologique négatif du transport local et à promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement, il convient de mentionner que des études pilotes sur le tourisme sans voiture dans les stations de ski de Bad Hofgastein et Werfenweng sont entreprises afin de mettre au point des modèles permettant de réduire au maximum les atteintes à l'environnement imputables à la circulation automobile locale..

169. Environ 10 pour cent des pistes de ski ont nécessité une altération de la pente naturelle.
170. La loi sur l'eau autorise la création d'associations locales de l'eau (Wassergenossenschaften, WG et Wasserverbande, WV), lorsque celles-ci s'avèrent plus efficaces pour atteindre les objectifs dans le domaine de l'eau. La moitié environ des municipalités font partie d'une association de ce type. Rudolph (1998).
171. OCDE (1999i).
172. Dans certaines régions, les distributeurs d'eau versent une indemnité financière aux agriculteurs qui réduisent leur consommation d'engrais et de pesticides.
173. Rudolph (1998).
174. OCDE (1999i).
175. La tarification au coût réel pour tous les usagers devrait en principe inclure les coûts en capital, les coûts des atteintes à l'environnement et les composantes de la rente de rareté. La Directive cadre de l'UE dans le domaine de l'eau fixe des objectifs pour la protection de l'eau en même temps qu'elle stipule clairement que les subventions croisées devraient être évitées, bien qu'elle contienne des dispositions qui garantissent l'accès des ménages à des volumes d'eau de base à des tarifs « sociaux ». Normalement, la tarification au coût marginal est une stratégie optimale, mais avec l'accroissement des taux de rendement elle aboutirait à un sous-financement permanent du réseau de distribution d'eau.
176. Les aides liées à l'eau atteignent 30 pour cent pour les entreprises et jusqu'à 60 pour cent pour les municipalités .
177. En 1999, environ 90 pour cent des aides financières versées par le Fonds pour l'environnement et la gestion de l'eau ont été affectées à des investissements pour l'élimination des eaux usées. Voie Kommunal Kredit (1999).
178. Ministère fédéral de l'Environnement, de la Jeunesse et des Affaires familiales (1998).
179. Une enquête réalisée en 1999 a révélé que 8 pour cent seulement des habitants de Vienne étaient au courant du coût de l'enlèvement des ordures ménagères.
180. La loi sur la compensation financière (« Finanzausgleichsgesetz ») stipule que les recettes annuelles ne peuvent pas excéder 200 pour cent des coûts annuels.
181. Ministère fédéral de l'Environnement, de la Jeunesse et des Affaires familiales (1998).
182. CEMT (2000).
183. Voir Pearce (1998).
184. Depuis 1989, environ 3 milliards de schillings ont été affectés au nettoyage des sites industriels contaminés.
185. Voir OCDE (2001o), chapitre VI, qui fait le point sur l'utilisation par les pays de l'OCDE de l'analyse coûts-avantages pour favoriser la croissance écologiquement durable.
186. Voir OCDE (1999j) et OCDE (2001p).
187. Pour une analyse détaillée des enjeux, voir Klaetzan et Köppl (2001).

Bibliographie

- AIE (1998),
Energy Policies of IEA Countries – Austria 1998 Review, Paris.
- ASFINAG (2001),
Lagebericht über das Geschäftsjahr 2000, Vienne.
- Aufgabenreformkommission (2001),
Bericht der Aufgabenreformkommission, document ronéoté, Vienne.
- Baretti, Christian et Karl Lichtblau (2000),
A tax on tax revenues, CESifo Working paper n° 333.
- BCE (2001),
Price effects of regulatory reform in selected network industries.
- Berthold, Norbert, Stefan Drews et Eric Thode (2001),
« Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums? », *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* n° 2.
- Biffi, Gudrun (2000),
« Deregulation of placement services – The case of Austria », *Austrian Economic Quarterly* n° 1/2000, WIFO.
- Biffi, Gudrun (2001),
Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich – Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, document ronéoté, Vienne.
- Biffi, Gudrun, Helmut Hofer et Karl Pichelmann (1996),
Sozialökonomische Beschäftigungsprojekte und soziale Kursmassnahmen, in AMS, Ergebnisse der innovativen Arbeitsmarktpolitik, Vienne.
- Black, D. A., M. C. Berger, J. N. Noel et J. A. Smith (2001),
« Is the threat of training more effective than training itself? Experimental evidence from ui claimants profiling » in Lechner, M. et F. Pfeiffer (dir. de publ.), *Econometric evaluation*, Heidelberg.
- Blumberger, Walter (2000),
Wege aus der Arbeitslosigkeit – Evaluierung des Unternehmensgründungsprogrammes des Arbeitmarktservice Österreich für den Zeitraum 1995 bis 1997, AMS, Vienne.
- Boylaud, O. et G. Nicoletti (2001),
« La réforme de la réglementation dans le secteur de la distribution de détail », *Revue économique de l'OCDE* n° 32, 2001/I.

- Breuss, F. et K. Steininger (1998),
« Biomass Energy Use to Reduce Climate Change: A General Equilibrium Analysis for Austria », *Journal of Policy Modelling*, 20(4): 513-535.
- Breuss, Fritz (2001),
« Towards a political economy of zero budgeting in Austria », *Empirica* 28/1.
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (1999),
Chancengleichheit von Frauen und Männern – Die Umsetzung des Arbeitsmarktpolitischen Zieles im europäischen Sozialfonds in Österreich, Vienne.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1998),
« Bioenergie-Cluster Österreich », *Band 39/1998*.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2000),
Liberalisation of the Austrian Natural Gas Market, Vienne.
- Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (1997),
Einzel- und gesamtwirtschaftliche Wegekostenrechnung Strasse/Schiene in Österreich und der Schweiz, Vienne.
- CEMT (2000),
Taxation efficiente des transports, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2000a),
Recommandation de la Commission, du 20 mars 2000, modifiant la recommandation 98/511/CE concernant l'interconnexion dans un marché des télécommunications libéralisé, Bruxelles.
- Commission de l'UE (2000b),
Sixième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, COM 2000(814), Bruxelles.
- Commission de l'UE (2000c),
Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en vue de poursuivre l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté, Bruxelles.
- Commission de l'UE (2001),
Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel, Bruxelles.
- Czerny, M., M. Pfaffermayr, G. Schwarz, R. Wieser (2001),
« Konjunkturabschwächung in Europe Beeinträchtigt Investitionsbereitschaft der Unternehmen », *WIFO Monatsberichte* 8/2001.
- Evans, J., D. Lippoldt et P. Mariana (2001),
« Trends in working hours in OECD countries », *Social Policy Occasional Papers*, n° 45, OCDE, Paris.
- Farmer, K. et K. W. Steininger (1999),
« Reducing CO₂-emissions Under Fiscal Retrenchment: A Multi-Cohort CGE-Model for Austria », *Environmental and Resource Economics*, 13, p. 309-340.
- Fay, R. (1996),
« Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* n° 18, OCDE, Paris.
- Fehr-Duda, Helga, Ferdinand Lechner, Peter Neudorfer, Walter Reiter et Andreas Riesenfelder (1996),
Die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsmassnahmen in Österreich, AMS, Vienne.

- FGG (2000),
Evaluierungsbericht – Ergebnisse und Schlussfolgerungen, Vienne.
- Fiedler, Franz (2001),
Evaluierung von Ausgliederungen durch den Rechnungshof, document ronéoté, Vienne.
- Friedl, B. et K. Steininger (2001),
« An Austrian Economic model for Environmentally Sustainable Transports », project paper financed by the Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management.
- Guger, Alois et Christine Mayrhuber (2001),
« Labour force participation and public pension system » in *Austrian Economic Quarterly* 2/2001, WIFO, Vienne.
- Hagen, Tobias, et Viktor Steiner (2000),
Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit, Baden-Baden.
- Hofer, Helmut et Reinhard Koman (2001),
Social security and retirement in Austria, Institute for Advanced Studies, Research report July/2001, Vienne.
- Huber, Peter et Ewald Walterskirchen (1999),
Möglichkeiten einer regionalen Arbeitsmarktpolitik in Oberösterreich, WIFO, Vienne.
- Joumard, I. (2001),
« Tax Systems in European Union Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 301, OCDE, Paris.
- Kerschner, F. et B. Binder (1998),
« Neues Verkersrecht als Instrument des Umweltschutzes », Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie.
- Kletzan, D. (2000),
Klimarelevanz des österreichischen Forderungssystems, WIFO.
- Kletzan, D. et A. Köppl (2001),
« CO₂ emissions trading – an instrument for the Austrian climate strategy », *Austrian Economic Quarterly* 1/2001.
- Koeppl, A, K. Kratena, C. Pichl, F. Schebeck, S. Schleicher et M. Wueger (1996),
« Macroeconomic and Sectoral Effects of Energy Taxation in Austria », *Environmental and Resource Economics*, 8.
- Kosz, M. (1996),
« Valuing riverside wetlands: the case of the Donau-Auen national park », *Ecological Economics* 16.
- Kropf, Katharina, Heinz Leitsmüller et Bruno Rossmann (2001),
Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich, Vienne.
- Lassnigg, Lorenz et Mario Steiner (2000),
Evaluierung der stiftungsähnlichen Massnahme DYNAMO für Langzeitarbeitslose, AMS, Vienne.
- Lassnigg, Lorenz, Andrea Leitner, Peter Steiner et Angela Wroblewski (1999),
Unterstützung beim Wiedereinstieg – Möglichkeiten und Wirkungen frauenspezifischer Massnahmen, AMS, Vienne.
- Lechner, Ferdinand, Rainer Loidl, Lukas Mitterauer, Walter Reiter et Andreas Riesenfelder (2000),
Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt I: Évaluation sozialökonomischer Betriebe, AMS, Vienne.

- Lechner, Ferdinand, Walter Reiter et Andreas Riesenfelder (2000),
Anforderungsgerecht – Ergebnis der Évaluation des Beschäftigungsprogrammes « Aktion 8000 », AMS, Vienne.
- Lehner, Gerhard (2001),
« Finanzausgleich als Instrument der Budgetpolitik », *WIFO Monatsberichte*, 8/2001.
- Leibfritz, Willi, John Thornton et Alexandra Bibbee (1997),
« Taxation and economic performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 176, OCDE, Paris.
- Martin, J. (1998),
« Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE* n° 30, Paris.
- Mayrhuber, Christine (2000),
« Umstellung des Abfertigungsrechts: Impuls oder Hemmnis auf dem österreichischen Arbeitsmarkt? », *WIFO Monatsbericht* n° 12/2000.
- Ministère des Affaires économiques et du Travail (2001),
Full Liberalisation of the Austrian Electricity Market, Vienne.
- Ministère des Affaires économiques et du Travail (2001),
Structural reforms of product and capital markets – Austria 2000, the third national progress report as specified in the conclusions of the Cardiff European Council of June 1998, Vienne.
- Ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau (2000),
Federal Act on Environmental Impact Assessment (EIA Act 2000), Vienne.
- Ministère fédéral de l'Environnement, de la Jeunesse et des Affaires familiales (1998),
Federal Waste Management Plan 1998, Vienne.
- Mitterauer, Lukas, Walter Reiter et Andreas Riesenfelder (1999),
Endbericht, Evaluation der BESEB 1997, Arbeitsmarktservice Österreich, document ronéoté, Vienne.
- O'Brien, P. et A. Vourc'h (2001),
« Encouraging Environmentally Sustainable Growth: Experience in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 293, OCDE, Paris.
- OCDE (1994),
L'Étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits, analyses, stratégies, Paris.
- OCDE (1995),
Examen des performances environnementales. Autriche. Paris.
- OCDE (1996), *Études économiques de l'OCDE. Autriche*, Paris.
- OCDE (1997),
Études économiques de l'OCDE. Autriche, Paris.
- OCDE (1998a),
Études économiques de l'OCDE. Autriche, Paris.
- OCDE (1998b),
« Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Transport Policies ».
- OCDE (1999a),
Études économiques de l'OCDE. Autriche, Paris.
- OCDE (1999b),
Études économiques de l'OCDE. Allemagne, Paris.

- OCDE (1999c),
La réforme de la réglementation aux États-Unis, Paris.
- OCDE (1999d),
« Mini-table ronde sur la relation entre les responsables de la réglementation et les autorités chargées de la concurrence », *Série de tables rondes sur la politique de la concurrence*, n° 22, Paris.
- OCDE (1999e),
Études économiques de l'OCDE. Suède, Paris.
- OCDE (1999f),
« Promoting Competition in Postal Services », *Série de tables rondes sur la politique de la concurrence*, n° 24, Paris.
- OCDE (1999g),
Changement climatique : les politiques nationales et le Protocole de Kyoto, Paris.
- OCDE (1999h),
Contre le changement climatique : bilan et perspectives du Protocole de Kyoto, Paris.
- OCDE (1999i),
Le prix de l'eau, Paris.
- OCDE (1999j),
Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection, Paris.
- OCDE (2000a),
OCDE. Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (2000b),
Études économiques de l'OCDE. États-Unis, Paris.
- OCDE (2000c),
Études économiques de l'OCDE. Danemark, Paris.
- OCDE (2001a),
« Prévisions des dépenses liées à l'âge » in *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 69, Paris.
- OCDE (2001b),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (2001c),
Politiques du marché du travail et service public de l'emploi, Paris.
- OCDE (2001d),
Des politiques du marché du travail novatrices : la méthode australienne, Paris.
- OCDE (2001e),
Études économiques de l'OCDE. Australie, Paris.
- OCDE (2001f),
Études économiques de l'OCDE. Allemagne, Paris.
- OCDE (2001g),
Regards sur l'éducation, Paris.
- OCDE (2001h),
La réforme de la réglementation au Royaume-Uni, (à paraître).
- OCDE (2001i),
« Programme de clémence pour lutter contre les ententes injustifiables », *Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, vol. 3, n° 2, Paris.

- OCDE (2001j),
« Séparation structurelle dans les secteurs réglementés » in *Concurrence et restructuration des services publics*, Paris.
- OCDE (2001k),
Perspectives des communications, Paris.
- OCDE (2001l),
« Table ronde sur les questions liées à la concurrence dans les télécommunications », *Séries de tables rondes sur la concurrence*, à paraître, Paris.
- OCDE (2001m),
Le développement de l'accès Internet à large bande dans les pays de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2001n),
Études économiques de l'OCDE. Belgique, Paris.
- OCDE (2001o),
Perspectives économiques de l'OCDE n° 69, juin, Paris.
- OCDE (2001p),
Permis transférables nationaux et politiques industrielles environnementales. Conception et mise en œuvre, Paris.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für höhere Studien (2000),
Begleitende Bewertung der Umsetzung des nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Jahr 1999, Vienne.
- Pearce, Davis (1998),
« Cost benefit analysis and environmental policy », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, n° 4, 1998, et articles inclus.
- Pollan, Wolfgang (2001),
« Lohndrift und Lohnunterschiede in der Industrie seit 1981 », WIFO, *Monatsberichte* n° 3.
- Puwein, W. (1996),
« Das Problem des Tanktourismus » WIFO *Monatsberichte* 11/1996.
- Puwein, Wilfried (1998),
« The Transit Agreement: A Preliminary Assessment », *Austrian Economic Quarterly*, 2/1998.
- Puwein, W. (1999),
« Investitionen in die Bahn- und Strasseninfrastruktur », WIFO *Monatsberichte* 8/1999.
- Puwein, W. (2001),
« Effects of EU Enlargement on Transport in Austria », WIFO *Monatsberichte* n° 8.
- Riggs, Leslie (2001),
« Introduction de la contestabilité dans la livraison des services d'emploi en Australie » dans OCDE (2001), *Politiques du marché du travail et Service public de l'emploi*, Paris.
- Rudolph, K.-U. (1998),
« European Comparison of Sewerage Charges », Research project n° 30/96 for the Federal Ministry of the Economic Affairs and the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Berlin.
- Schleicher, S., K. Kratena et K. Radunsky (1999),
Die österreichische CO₂ – Bilanz 1997 – Struktur und Dynamik der österreichischen CO₂-Émissionen, Conseil autrichien sur le changement climatique.
- Sinabell, F. (2001),
« Empirical work on multi-functionality – Report on Austria », document de l'OCDE non publié.

- Stagl, S. (2001),
« Local Organic Food Markets – Potentials and limitations for contributing to sustainable development », paper presented at the 2001 Annual meeting of the Austrian Economic Society in Graz.
- Steiner, F. (2001),
« L'industrie de l'électricité : Réglementation, structure du marché et performances », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32, 2001/1.
- Van den Noord, Paul et Christopher Heady (2001),
Surveillance of tax policies: a synthesis of findings in economic surveys, *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 303, OCDE, Paris.
- Walterskirchen, Ewald et Gudrun Biffel (2001),
Knappheit an Arbeitskräften- Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich, Vienne.
- Walther, H. (1999),
« Ökonomische Funktion der österreichischen Abfertigungsregelung », *Lichte der Theorie und Empirie*, Wirtschaftsuniversität Vienne, document ronéoté.
- Winter-Ebmer, R. (1998),
« Potential unemployment benefit duration and spell length » lessons from a quasi experiment in Austria, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 60.
- Wirl, F. et G. Infanger (1985),
« The Prospects of Energy Conservation: A Different Approach to the Fuel Demand for Space Heating », *Empirica*, vol. 12, n° 5.
- Zhuravskaya, Ekaterina V. (2001),
« Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style », *Journal of Public Economics*, vol. 76, n° 3.

Annexe
Chronologie économique

1999**Mars**

Le gouvernement présente un projet de réforme fiscale devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Il prévoit principalement une baisse générale des taux marginaux d'imposition et un accroissement des déductions pour les dépenses de R-D et l'épargne-retraite ainsi que d'autres dépenses.

Mai

Les négociations salariales de printemps se soldent par une augmentation de 1.9 à 2.8 pour cent des salaires couverts par des conventions collectives.

Octobre

Élections générales.

Novembre

La Wiener Börse adhère au système international Xetra de cotation électronique des actions et obligations ; tous les opérateurs du marché, indépendamment de leur situation géographique, auront accès aux services transfrontaliers de cotation électronique de titres.

Les négociations salariales dans les secteurs non couverts par les accords de printemps se soldent par des hausses de 2.0 à 2.4 pour cent pour les salaires faisant l'objet de négociations collectives.

2000**Janvier**

Entrée en vigueur d'une loi qui favorise le développement de l'emploi à temps partiel chez les travailleurs âgés grâce à des subventions salariales en faveur des personnes qui occupent un poste à temps partiel (Altersteilzeit).

Entrée en vigueur de la réforme fiscale 2000 et de la deuxième phase du programme de refonte des prestations familiales. Ces dispositions allègent la pression fiscale sur les salai-

res et les autres revenus des personnes physiques, accroissent les prestations pour enfants en charge et rendent l'Autriche plus attrayante pour l'exercice d'activités industrielles et commerciales.

Février

Le Parti populaire autrichien et le Parti de la liberté forment un nouveau gouvernement de coalition.

Mars

Les premières propositions budgétaires du nouveau gouvernement pour 2000 prévoient un déficit des administrations publiques de 2 pour cent du PIB. Le projet de budget implique une hausse des recettes fiscales indirectes et un certain nombre de mesures ponctuelles. Le budget 2000 entrera en vigueur en juin 2000 ; jusqu'à cette date un budget provisoire – fondé sur les estimations de 1999 – reste applicable.

Mai

Les négociations collectives de printemps aboutissent à une hausse des salaires comprise entre 1.9 et 2.8 pour cent.

Juin

Conformément à une décision précédente de la Cour européenne de justice, la taxe « Getränkesteuer » sur les boissons servies dans la restauration est supprimée ; cette mesure est compensée par des relèvements d'autres impôts indirects, principalement sur les boissons, à compter du 1^{er} juin 2000 et du 1^{er} janvier 2001.

La loi bancaire autrichienne est modifiée afin de prendre en compte la suppression des comptes d'épargne anonymes (à partir de novembre 2000) et d'améliorer la conformité avec les autres réglementations financières de l'UE.

Juillet

Le Parlement adopte la loi de libéralisation du secteur de l'énergie qui prévoit l'ouverture intégrale des marchés de l'électricité et du gaz d'ici à octobre 2001 et octobre 2002 respectivement.

Septembre

Le gouvernement présente un projet de budget sur deux ans qui comporte un programme d'assainissement des finances publiques visant à réduire le déficit des administrations publiques de moitié, jusqu'à 0.75 pour cent du PIB, en 2001 et à le ramener à zéro en 2002. Un nouveau mécanisme d'aide aux familles, applicable en janvier 2002, rendra le soutien au titre des enfants à charge plus généreux et indépendant de l'exercice d'un emploi antérieur.

Octobre

Suppression de l'impôt de Bourse.

Les salaires dans le secteur public doivent augmenter de 1½ pour cent en 2001 et de 0.8 pour cent l'année suivante. Sur le même horizon, l'emploi public sera réduit de 11 000 équivalents plein-temps.

Le gouvernement fédéral, les Länder et les municipalités adoptent un nouvel accord de partage des recettes (Finanzausgleich), applicable jusqu'en 2004, ainsi qu'un pacte pour la réalisation conjointe de l'objectif en matière de déficit des administrations publiques en 2002. Le pacte stipule que les Länder sont tenus de dégager des excédents budgétaires, tandis que les collectivités locales doivent équilibrer leurs budgets. Le non-respect de ces objectifs peut entraîner à des sanctions financières.

Entrée en vigueur de mesures de réforme des retraites, qui ont principalement pour effet de relever l'âge du départ à la retraite.

Novembre

Ouverture du NEWEX (New Europe Exchange), spécialisé dans le négoce des titres d'Europe centrale et orientale. Cette nouvelle Bourse est une société conjointe de Deutsche Börse AG et de Wiener Börse AG.

La vente aux enchères de licences UMTS rapporte près de 11½ milliards de schillings (835 millions d'euros) ; les licences sont allouées à 6 sociétés dont chacune obtient deux séries de fréquences.

La privatisation de la caisse d'épargne postale est achevée. A la suite de nouvelles cessions d'actions de Telekom Austria et de l'Aéroport de Vienne, les participations respectives de l'État tombent à 47.8 et 8.9 pour cent.

Les négociations salariales dans les secteurs qui n'avaient pas été couverts au printemps aboutissent à des hausses comprises entre 2.5 et 3.7 pour cent pour les salaires faisant l'objet de négociations collectives.

Décembre

Le Parlement adopte le budget 2001.

2001

Janvier

Réforme du système d'assurance-chômage.

Entrée en vigueur du Plan pour les hôpitaux et les gros équipements, qui instaure des mécanismes de coordination renforcée à l'échelle nationale pour la planification de l'offre hospitalière.

Mars

La Commission de réforme des missions nommée par le gouvernement – dans le cadre de la réforme administrative en cours du secteur public – publie une liste de propositions de sous-traitance de services publics à des prestataires privés et de rationalisation de services publics.

Avril

Adoption du Budget 2002.

Mai

Les participations de l'administration fédérale dans les secteurs de la Poste et des télécommunications sont transférées au holding industriel du secteur public (ÖIAG). Le programme de privatisation se poursuit avec la vente d'une nouvelle tranche de 30 pour cent du capital d'*Austria Telekom* et de la totalité des actions d'*Austria Tabak*.

Les négociations collectives de printemps aboutissent à des hausses de salaire comprises entre 2.6 et 3.1 pour cent.

Juin

Le gouvernement présente un projet de réforme de la loi sur la concurrence qui prévoit la mise en place d'une autorité fédérale de la concurrence indépendante et d'un Procureur de la concurrence. Adoption par le Parlement d'une loi harmonisant les régimes de surveillance des marchés financiers, qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2002.

Septembre

Les étudiants acquitteront désormais des frais de scolarité, dont le produit sera redistribué aux universités à des fins d'investissement.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2001 11 2 P) ISBN 92-64-29669-7 – n° 52198 2001

ISSN 0304-3363