



**Études économiques  
de l'OCDE**

**Autriche**



**OCDE**   
**ÉDITIONS OCDE**

**Volume 2005/8 – Juillet 2005**



# Études économiques de l'OCDE

## Autriche

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*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.*

*Also available in English*

© OCDE 2005

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Problèmes économiques et enjeux de l'action publique</b> .....	23
La phase prolongée de ralentissement conjoncturel touche à sa fin .....	24
La préservation des bons résultats économiques passe par de nouvelles initiatives des pouvoirs publics .....	31
Notes .....	40
Bibliographie .....	40
<b>Chapitre 2. Questions de politique budgétaire</b> .....	43
Le creusement des déficits appelle une nouvelle phase d'assainissement budgétaire .....	45
La réforme récente des retraites marque une avancée importante .....	50
Une réforme des programmes de dépenses, au titre des prestations familiales notamment, serait également souhaitable .....	57
Il est indispensable d'assurer la viabilité des finances publiques pour tirer pleinement parti des réformes fiscales .....	58
Notes .....	68
Bibliographie .....	70
<b>Chapitre 3. Réforme des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration</b> .....	73
Les principales caractéristiques du système budgétaire fédéral autrichien .....	74
Problèmes de financement entre les différents niveaux de l'administration .....	82
Les problèmes de répartition des compétences en matière de dépenses .....	88
Vers une procédure budgétaire plus responsable .....	99
Notes .....	104
Bibliographie .....	106
<b>Chapitre 4. Stimuler la productivité et l'innovation</b> .....	109
L'activité d'innovation est dans une phase de rattrapage .....	110
La réforme de la réglementation peut stimuler la productivité et l'innovation .....	116
Le soutien du secteur public à l'innovation pourrait être mieux réparti .....	127
Le système éducatif a besoin d'une réforme institutionnelle .....	130
Notes .....	141
Bibliographie .....	144
<b>Glossaire</b> .....	147

**Encadrés**

1.1. Les prévisions à court terme de l'OCDE concernant l'Autriche .....	30
2.1. Politique budgétaire : évaluation .....	44
2.2. Principales caractéristiques du régime général de retraite harmonisé .....	51
2.3. Les réformes fiscales .....	59
3.1. Évaluation des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration .....	75
3.2. La loi de péréquation budgétaire .....	80
3.3. Financement des hôpitaux : les nouvelles agences de la santé .....	96
3.4. Le tunnel du Semmering .....	98
3.5. Un exemple de sensibilisation aux coûts .....	99
3.6. Le pacte interne de stabilité .....	101
4.1. Évaluation des politiques influant sur la productivité et l'innovation .....	111
4.2. Le secteur des TIC en Autriche .....	114
4.3. Le cadre réglementaire des sociétés de financement des PME .....	125
4.4. Programmes publics d'aide à l'innovation .....	128
4.5. Vers une plus grande autonomie des universités autrichiennes .....	137
4.6. Vue d'ensemble des indicateurs utilisés dans les systèmes de financement des universités fondés sur les résultats .....	139

**Tableaux**

1.1. Échanges de marchandises par région .....	27
1.2. Évolution du marché du travail .....	29
1.3. Taux d'activité .....	29
1.4. Demande, production et prix .....	30
1.5. Taux de croissance de la production, de l'emploi et de la productivité .....	36
1.6. Prévisions d'évolution du taux d'activité, de la population totale et de la population active (personnes âgées de 15 ans ou plus) .....	39
2.1. Capacité de financement des administrations publiques .....	47
2.2. Objectifs à moyen terme des administrations publiques .....	48
2.3. Taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés .....	63
3.1. Dépenses des administrations infranationales, par grandes catégories .....	78
3.2. Décentralisation budgétaire .....	79
3.3. Effet redistributif du partage de l'impôt et des transferts .....	87

**Graphiques**

1.1. Compétitivité externe et part de marché à l'exportation .....	26
1.2. Prévisions d'endettement des administrations publiques .....	31
1.3. L'assainissement des finances publiques .....	32
1.4. Évolution des dépenses des administrations publiques .....	34
1.5. Sources des écarts de revenu réel en 2002 .....	37
1.6. Croissance de la productivité dans l'industrie manufacturière et les services de 1992 à 2002 .....	38
2.1. Dépenses au titre des retraites .....	53
2.2. Départs en retraite anticipée et nombre de personnes bénéficiant du régime subventionné de travail à temps partiel pour les travailleurs âgés ..	56
2.3. Coin fiscal marginal sur le travail .....	60
2.4. Pression fiscale sur les revenus du travail .....	61
2.5. Taux marginaux effectifs de l'impôt sur le revenu .....	62

---

3.1.	Composition des recettes fiscales des administrations infranationales, 2002 . .	82
3.2.	Ressources fiscales propres des communes . . . . .	83
3.3.	Répartition des communes en fonction de la population résidente . . . . .	89
3.4.	Dépenses et endettement des communes en fonction de leur taille . . . . .	89
3.5.	Capacité des hôpitaux . . . . .	94
4.1.	Dépenses intérieures brutes de R-D . . . . .	110
4.2.	Les TIC et la valeur ajoutée, 2001 . . . . .	115
4.3.	Placements en capital-risque gérés, 2000-03 . . . . .	123
4.4.	Niveau scolaire des jeunes de 15 ans et dépenses d'éducation . . . . .	131
4.5.	Taux d'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur, 2002 . . . . .	135
4.6.	Dépenses cumulées par étudiant sur la durée moyenne des études supérieures, 2001 . . . . .	135

*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 examinées par le Comité le 19 avril 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 29 avril 2005.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Eckhard Wurzel, Andrés Fuentes et Maria Antoinette Silgoner sous la direction de Andreas Wörgötter.*

*L'Étude précédente de l'Autriche a été publiée en décembre 2003.*

*La présente Étude économique peut ne pas contenir d'examen de certaines politiques qui sont pertinentes pour le pays mais relèvent de la compétence de la Commission européenne. Si certaines de ces politiques peuvent être examinées dans l'Étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas être abordées par le Comité EDR car la Commission européenne maintient actuellement que les Études économiques doivent avoir une couverture limitée. Aucune limitation ne s'applique à la couverture des politiques dans les Études économiques des autres pays de l'OCDE.*

*La Commission et les États membres de l'Union européenne réfléchissent activement aux moyens d'examiner les politiques au niveau de l'UE dans le cadre du Comité EDR.*

## STATISTIQUES DE BASE DE L'AUTRICHE, 2004

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )	84	Principales agglomérations (1 000 habitants)	
Superficie agricole (%)	31	Vienne	1 500
Forêts (%)	43	Graz	226

### LA POPULATION

Population (1 000)	8 033	Population active <sup>1</sup> (1 000)	4 433
Nombre d'habitants an km <sup>2</sup>	96	Emploi <sup>1</sup> (1 000)	4 186
Accroissement naturel net, 2003 (1 000)	0	Agriculture (%)	2
Immigration nette, 2003 (1 000)	36	Industrie	31
		Services	67

### LA PRODUCTION

PIB, prix courants (milliard euros)	235	Formation brute de capital fixe, 2003	
PIB par tête (1 000 USD en prix courants)	36	Agriculture	2
Formation brute de capital fixe (1 000 euros)	6	Industrie	31
		Services	67

### L'ÉTAT

			Nombre de sièges
Consommation publique (% du PIB)	18	Composition du Parlement	
Recettes totales des administrations publiques (% du PIB)	49	Parti socialiste	69
Dette des administrations publiques (% du PIB)	64	Parti populaire autrichien	79
		Parti de la liberté	18
		Les verts	17
		Dernières élections : novembre 2002	

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	51	Importations de biens et services (% du PIB)	46
Principaux produits exportés 2003 (% des exportations totales de marchandises)		Principaux produits importés 2003 (% des importations totales de marchandises)	
Machines et matériel de transport	42	Machines et matériel de transport	40
Articles manufacturés	36	Articles manufacturés	31
Produits chimiques et produits connexes	10	Produits chimiques et produits connexes	11

### LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable (1 euro)	13.7603	Euros par USD :	
		Année 2004	1.24
		Avril 2005	1.29

1. Concept intérieur.

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

## Résumé

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

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

### Accroître l'efficacité du secteur public

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

### Réformer les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration

Les niveaux infranationaux d'administration recourent largement aux impôts partagés, pour lesquels l'administration fédérale exerce des compétences législatives exclusives, ainsi qu'aux transferts de l'administration fédérale. Les recettes fiscales et de transfert des communes et des Länder sont affectées en grande partie à des programmes de dépenses spécifiques, souvent dans le cadre de fonds extrabudgétaires, et l'on observe un cofinancement généralisé des postes de dépenses entre les Länder et les communes. Le système complexe de redistribution des recettes nuit à la transparence. Les réformes devraient viser spécialement à améliorer la structure de recettes des niveaux inférieurs d'administration. Le processus de décision, caractérisé par des initiatives dispersées, notamment dans le secteur de la santé, mais aussi dans la planification des infrastructures suprarégionales, demande à être harmonisé, et les possibilités de coopération dans la prestation de services devraient être renforcées.

### Accroître le taux d'activité des travailleurs âgés et réduire l'inactivité saisonnière

Il faut accroître le niveau d'activité en limitant plus efficacement les départs anticipés à la retraite et en supprimant le subventionnement budgétaire de l'inactivité saisonnière. Les employeurs devraient financer

intégralement les coûts de la retraite anticipée pour les métiers pénibles, et il faut d'urgence réformer les régimes de pension d'invalidité.

### **Améliorer le cadre de l'innovation**

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



# Évaluation et recommandations

---

### *Le maintien de la performance économique élevée de l'Autriche appelle de nouvelles réformes structurelles*

---

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

---

### *Le déficit des administrations publiques est monté à 1.2 % du PIB en 2004*

---

Le déficit des administrations publiques, réapparu après un léger excédent en 2001, s'est aggravé en 2004 pour atteindre 1.2 % du PIB (définition de Maastricht) et dépasser l'objectif de 0.5 % que le gouvernement s'était fixé dans son Programme de stabilité. Tandis que les facteurs conjoncturels négatifs se sont atténués en 2004, la montée du chômage et la faiblesse de la demande intérieure ont continué de peser sur le budget. Le solde corrigé des influences conjoncturelles a accusé une dégradation de 0.1 % de PIB, la modération des dépenses en personnel et la hausse des impôts indirects et des charges sociales n'ayant pas compensé les réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés et l'accélération des dépenses au titre du programme gouvernemental de stimulation de l'investissement. Le ratio dette/PIB n'a guère baissé et est encore élevé, aux alentours de 65 %.

---

### *Et il devrait croître encore en 2005 et 2006*

---

Le déficit des administrations publiques devrait augmenter encore en 2005 et en 2006, à la fois en raison des pertes de recettes et des engagements de dépenses antérieurs. De fortes réductions de l'impôt sur le revenu des sociétés et des personnes physiques, équivalant à environ 1 pour cent du PIB, ne seront que partiellement compensées par le freinage des dépenses et par une hausse des recettes dans d'autres secteurs. On prévoit un accroissement des prestations pour enfants à charge. Quelques progrès sont escomptés concernant les dépenses totales des administrations publiques, qui devraient croître à un rythme inférieur à celui du PIB tendanciel nominal en 2005,

les réformes en cours du secteur public continuant de modérer les dépenses de personnel. De plus, les recettes exceptionnelles résultant notamment de la vente de biens immobiliers, de l'augmentation du ticket modérateur pour les médicaments et du relèvement de la taxe sur le tabac et des charges sociales des pensionnés améliorent le budget principalement côté recettes. En résumé, d'après les projections effectuées, le déficit s'établira légèrement au-dessous de 2 % du PIB en 2005 et 2006.

### Il faut améliorer l'efficacité du secteur public

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

### Les procédures budgétaires devraient permettre de mieux fixer les priorités à moyen terme

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

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

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

*Le système de répartition des recettes entre les niveaux d'administration doit devenir plus efficace*

La Convention constitutionnelle (Österreich Konvent) a récemment encouragé le débat sur la réforme constitutionnelle, notamment en ce qui concerne l'amélioration des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration. Les niveaux infranationaux d'administration font largement appel aux impôts partagés, pour lesquels l'État fédéral détient des compétences législatives exclusives, ainsi qu'aux transferts de l'administration fédérale. Une forte proportion des recettes d'impôts et de transferts des communes et des Länder sont affectées à des programmes de dépenses spécifiques, souvent dans le cadre de fonds extrabudgétaires, et les postes de dépenses font l'objet d'un cofinancement généralisé entre les Länder et les communes. Le système complexe de redistribution des recettes nuit à la transparence. Il reste beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité de l'allocation des recettes entre les administrations :

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

---

### *Il faut exploiter les économies d'échelle dans la prestation de services*

---

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

---

### *Le processus décisionnel fragmenté appelle une meilleure intégration*

---

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

---

### *Le système de santé se caractérise par la dispersion des décisions*

---

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

organisme public, qui jouerait le rôle d'acheteur actif de soins. À cet effet, les autorités pourraient développer davantage les agences de la santé et les habiliter à annuler les contrats passés avec les prestataires de soins. Une autre solution consisterait à confier exclusivement au système de sécurité sociale les responsabilités en matière de financement et de dépenses pour les deux secteurs de soins. Dans l'un ou l'autre cas, les agences de la santé joueraient un rôle important dans la planification et la coordination des capacités et dans le contrôle de la qualité.

---

#### *Les nouvelles mesures de réforme fiscale devraient privilégier la réduction des distorsions*

---

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

---

#### *Il faut consolider les progrès de la réforme des retraites en réduisant encore les incitations au départ anticipé*

---

Après les premiers progrès de la réforme des retraites, une nouvelle étape a été franchie en 2004 avec l'*Allgemeines Pensionsgesetz* (Loi générale sur les retraites, APG). Au total, ce programme de réforme marque des avancées substantielles vers la viabilité des finances publiques et améliore les incitations à travailler plus longtemps ou à rechercher un emploi. Sous réserve de périodes transitoires, ce dispositif harmonise largement des régimes de retraite professionnels jusque-là séparés et institue des comptes d'épargne-retraite individuels tout en s'efforçant de maintenir l'équité actuarielle vis-à-vis de certaines dérogations volontaires à l'âge légal de la retraite. Cependant, la réforme a aussi créé une nouvelle voie de retraite anticipée pour les personnes ayant exercé des activités pénibles et rétabli le départ anticipé à partir de 62 ans pour les travailleurs ayant au moins 37.5 années de cotisation. *Il convient d'envisager de rendre contraignant le mécanisme d'ajustement démographique prévu pour les prestations de retraite, qui n'est que vaguement spécifié dans le dispositif actuel.* De plus, la réforme devrait continuer de réduire les incitations au départ anticipé :

- La nouvelle loi sur les retraites vise à assurer l'équité actuarielle en cas de retraite anticipée ou différée avec 37.5 années de cotisation. Toutefois, il apparaît que les travailleurs qui ont cotisé pendant une très longue période ou qui ont exercé des tâches pénibles sont encore incités à partir prématurément ou à ne pas rester en activité au-delà de l'âge légal de la retraite. *Il faut veiller à l'équité actuarielle de tous les régimes de retraite de part et d'autre de l'âge légal de la retraite, et suivre de près l'incidence de ces dispositions sur l'offre de main-d'œuvre.*

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

#### Il faut réformer d'urgence les régimes de retraite des fonctionnaires

L'alignement progressif des pensions des fonctionnaires fédéraux sur le régime général est une composante majeure de la nouvelle loi sur les retraites. Toutefois, les régimes de retraite souvent plus généreux des fonctionnaires des Länder et des communes ne sont pas encore harmonisés. *Il est impératif que les niveaux inférieurs d'administration fournissent des informations régulièrement actualisées sur leurs engagements implicites de dépenses futures et qu'ils élaborent des prévisions systématiques concernant la viabilité de leurs finances. Les régimes de retraite des fonctionnaires des Länder et des communes devraient être harmonisés avec les règles du régime APG. Cette harmonisation suppose aussi que les programmes spéciaux de retraite anticipée soient supprimés et que des efforts plus intenses soient déployés pour reclasser les travailleurs du secteur public qui perdent leur emploi.*

#### On doit faire davantage pour stimuler le niveau d'activité et l'emploi

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

- L'accès au régime qui subventionne l'emploi à temps partiel de salariés âgés a été rendu plus restrictif, et les entrées ont notablement diminué. Ce dispositif devrait être suivi de près et supprimé s'il réduit l'offre de main-d'œuvre.
- Le retrait complet des prestations pour enfants à charge au-delà d'un certain niveau de revenus du parent décourage l'activité féminine, comme indiqué dans l'Étude de 2003. *IL vaudrait mieux réduire très progressivement ces aides. En outre, afin que le système généreux d'aide à la garde d'enfants*

soit plus compatible avec les incitations à travailler, une partie des prestations correspondantes pourrait être fournie sous la forme de bons remplaçant les transferts monétaires actuels. Le crédit d'impôt en faveur des ménages à un seul revenu devrait être supprimé. L'extension de la scolarisation à plein temps pourrait aussi favoriser l'activité féminine.

- Les bénéficiaires de l'aide sociale sont soumis à une imposition effective très élevée lorsqu'ils trouvent du travail, étant donné que les Länder récupèrent les prestations versées auparavant. Cela dissuade les titulaires de prestations de rechercher un emploi. Les Länder doivent renoncer à demander le remboursement des aides sociales. En outre, lorsque le bénéficiaire n'est pas dans l'incapacité de travailler, l'aide sociale et l'assistance-chômage devraient être regroupées en un seul dispositif sous conditions de ressources, de manière à réduire les frais administratifs et à faciliter l'activation des sans-emploi. Dans le même ordre d'idées, il convient d'appliquer strictement les critères de ressources et de disponibilité pour un emploi.
- L'emploi saisonnier, notamment dans le tourisme et la construction, est subventionné du fait de la possibilité de percevoir des indemnités de chômage en période d'inactivité. Une solution pour réduire cette subvention implicite consisterait à lier les cotisations d'assurance-chômage des employeurs à leur bilan en matière de licenciements, de façon que les entreprises affichant les taux de licenciement les plus bas cotisent le moins (modulation en fonction des pratiques antérieures). Simultanément, il faut améliorer l'activation – notamment en favorisant le recours à des modèles de temps de travail flexibles – et prendre des mesures pour combattre les abus.

#### De vastes réformes s'imposent pour améliorer la performance du système d'enseignement secondaire

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

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

---

### Il faut consolider les acquis substantiels de la réforme universitaire

---

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

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

---

### Et rendre plus stimulantes les conditions cadres sur les marchés du capital-risque

---

Des marchés d'actions et de capital-risque efficaces sont indispensables pour la création des entreprises et le financement des projets d'innovation. En Autriche, une grande partie de l'investissement privé en capital-risque passe par des fonds d'investissement spéciaux

(Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft, MFG), qui bénéficient d'un régime fiscal préférentiel. Dans un premier temps, ce cadre a pu se montrer efficace pour créer un marché de base du capital-risque, mais les règles quantitatives restrictives applicables aux investissements autorisés ne favorisent pas une augmentation de l'offre de capital-risque et entravent la capacité des investisseurs de diversifier leurs risques. Il en va de même des dispositions applicables aux fonds de pension et d'assurance. *Les règles d'investissement quantitatives restrictives devraient être assouplies. La réglementation devrait se fonder plutôt sur le principe de la gestion prudente, qui vise une diversification générale des risques du portefeuille. En outre, plutôt que d'accorder des préférences fiscales à une forme juridique particulière de fonds de placement, il faudrait soumettre les prises de participation et les apports de capital-risque à un régime fiscal à peu près identique, avec une faible imposition des rendements pour toutes les catégories d'investisseurs, y compris les investisseurs providentiels et les sociétés de personnes. Le droit d'apport spécial applicable aux émissions d'actions (Gesellschaftssteuer) devrait être aboli, de même que le régime préférentiel des bénéfices réinvestis.*

### *Il convient de réduire davantage les obstacles administratifs à l'activité entrepreneuriale*

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

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

---

### *Le cadre général de la concurrence peut être encore amélioré*

---

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

---

### *Dans les industries de réseau, la réforme de la réglementation et la privatisation doivent aller de l'avant*

---

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

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



## Chapitre 1

# Problèmes économiques et enjeux de l'action publique

*L'économie autrichienne pourrait tirer parti de diverses évolutions positives sur le plan externe, notamment de l'élargissement à l'est de l'Union européenne. Sa compétitivité à l'exportation s'est renforcée, quoique essentiellement dans des domaines où elle bénéficiait traditionnellement d'un avantage comparatif. Si le marché du travail fonctionne bien dans l'ensemble, des tensions se font jour à travers un fort chômage saisonnier, une proportion historiquement élevée de sans-emploi chez les jeunes, et une incidence croissante, bien qu'encore limitée, du chômage de longue durée. La dette publique reste relativement élevée, et l'assainissement budgétaire repose en partie sur des mesures ponctuelles. Les gains de productivité sont trop tributaires de l'accroissement de l'intensité capitalistique, et des obstacles à la progression du taux d'activité freinent la croissance tendancielle. Pour préserver ses bonnes performances économiques, l'Autriche devra avant tout s'employer à renforcer l'efficacité des administrations publiques, à réformer le cadre des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration, à stimuler la croissance de la productivité et à lever les obstacles à une augmentation du taux d'activité.*

**A**ffichant des résultats économiques moyens au cours des dix dernières années, l'Autriche est demeurée dans le quintile supérieur des pays européens en termes de produit intérieur brut (PIB) par habitant, tout en restant en deçà de la croissance enregistrée dans les pays à haut revenu les plus performants de la zone OCDE. L'économie autrichienne a su tirer parti des possibilités offertes par une série de modifications importantes de son environnement extérieur au cours des années 90. L'Autriche a rapidement gagné des parts de marché dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) pendant cette décennie, tandis que son entrée dans l'Union européenne (UE) puis dans l'Union économique et monétaire (UEM) a accentué encore l'intégration régionale de son économie. Ces évolutions ont contribué à une des plus fortes augmentations la productivité industrielle parmi les pays de l'OCDE, tandis que le taux de chômage est demeuré un des plus bas. Les effets positifs de ces phénomènes s'atténuent toutefois dans une large mesure, et la croissance économique marque le pas depuis quelques années. En outre, les gains de productivité ont été irréguliers, les services enregistrant de moins bons résultats que le secteur manufacturier. Il existe donc des marges de manœuvre pour renforcer le potentiel de croissance, condition essentielle pour surmonter les problèmes économiques liés au vieillissement de la population. Si d'importantes réformes ont été engagées en vue de mettre l'Autriche sur la voie de la viabilité budgétaire, les autorités devront faire preuve de davantage d'ambition pour accroître l'efficacité du secteur de l'État, afin de réduire le poids considérable des dépenses publiques globales, d'assurer la viabilité des finances publiques, et de dégager des marges de manœuvre pour de nouvelles réductions d'impôts.

Dans un premier temps, ce chapitre décrit la situation conjoncturelle de l'économie autrichienne. Dans un second temps, il présente les principaux défis que devra relever l'Autriche pour conserver ses bonnes performances économiques, à savoir :

- renforcer l'efficacité des administrations publiques,
- réformer le cadre des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration,
- stimuler la croissance de la productivité,
- lever les obstacles à une augmentation du taux d'activité.

### **La phase prolongée de ralentissement conjoncturel touche à sa fin**

Comme de nombreux autres pays de la zone euro, l'Autriche est entrée en 2001 dans une longue période de faible expansion économique, marquée par une contraction de la demande intérieure en 2001 et en 2002. Le taux de croissance économique s'est établi à 0,8 % pour l'ensemble de l'année 2003. La modeste progression des échanges mondiaux et la stagnation de l'activité en Allemagne, qui absorbe environ un tiers des exportations autrichiennes, ont freiné l'activité, même si l'orientation expansionniste de la politique budgétaire a débouché sur un taux de croissance économique supérieur à la moyenne de la zone euro. Après deux années de recul, l'investissement privé a fortement augmenté

malgré la faible utilisation des capacités dans le secteur manufacturier, sous l'effet d'aides fiscales temporaires. Bien que la hausse des dépenses sociales ait soutenu le revenu disponible, la situation défavorable du marché du travail a pesé sur la confiance des consommateurs, d'où une croissance modeste de la consommation.

Alimentée par une forte demande extérieure, la croissance du PIB a atteint 2 % en 2004. L'investissement a sensiblement progressé, quoique à un rythme modéré pendant la plus grande partie de l'année, stimulé par des aides temporaires à l'investissement accordées jusqu'à fin 2004, ainsi que par une utilisation croissante des capacités, sur fond d'augmentation soutenue de la production manufacturière, et l'expansion du crédit s'est accélérée. La consommation privée s'est redressée dans une certaine mesure, grâce à des réductions d'impôt sur le revenu, mais la hausse du chômage, qui a pesé sur la confiance des consommateurs, et peut-être entraîné un renforcement de la prévoyance-vieillesse individuelle, s'est traduite par un gonflement de l'épargne des ménages ordinaires. Le renchérissement du pétrole a provoqué une hausse de l'inflation, réduisant la croissance des revenus disponibles réels. L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) a augmenté tout au long de l'année 2004, atteignant 2.5 % en décembre et s'établissant en moyenne à 2.0 % sur l'année, en léger retrait par rapport à l'inflation dans la zone euro. La hausse des salaires en 2004, de même que les revalorisations prévues par les accords salariaux pour 2005, n'en est pas moins demeurée modeste.

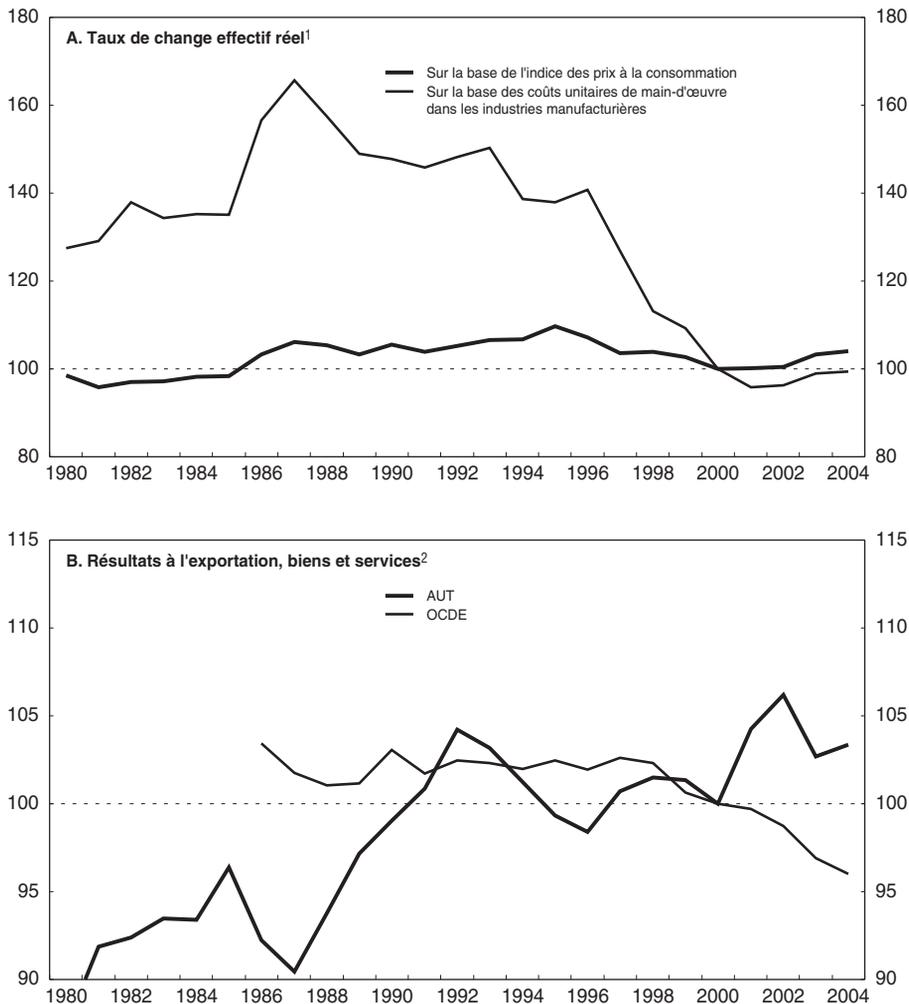
### **Les résultats à l'exportation sont bons, mais ils reposent toujours sur des avantages comparatifs traditionnels**

Sur fond de progression tendancielle de la compétitivité ces dernières années (graphique 1.1), les exportations de biens ont fortement augmenté en 2004. Les ventes autrichiennes de biens intermédiaires aux exportateurs allemands sont montées en flèche, et les exportateurs autrichiens ont continué à bénéficier d'une croissance vigoureuse de la demande dans les pays voisins ayant récemment rejoint l'UE. L'arrivée de ces nouveaux États membres dans l'Union européenne a un effet stimulant supplémentaire sur le commerce et la productivité, grâce à l'élimination des barrières entravant encore les échanges et à la levée progressive des obstacles à la mobilité des facteurs, qui permettent aux entreprises de réaliser des gains de productivité par le biais d'une spécialisation accrue et d'une optimisation de leur stratégie d'implantation des unités de production (voir l'*Étude économique* de 2003). Le développement rapide des échanges entre l'Autriche et les PECO s'est accompagné d'une augmentation sensible des flux autrichiens d'investissement direct étranger (IDE) à destination de ces pays pendant plusieurs années, ainsi que de courants d'immigration en Autriche, qui soutiennent la croissance économique.

L'élargissement à l'Est de l'Union européenne pourrait renforcer la dynamique des exportations autrichiennes. Toutefois, compte tenu du stade déjà avancé de l'intégration économique de l'Autriche avec ses voisins de l'Est, il est peu probable que les exportations continuent à progresser à un rythme aussi soutenu que celui observé pendant la plus grande partie des dix dernières années. En fait, des éléments empiriques laissent à penser que les volumes d'échanges des PECO voisins avec l'Autriche ont atteint les niveaux auxquels on pouvait s'attendre compte tenu de leur proximité géographique et de leur niveau de revenu<sup>1</sup>. La croissance des échanges a déjà ralenti par rapport aux taux élevés des années 90 (tableau 1.1), et les exportateurs autrichiens ont perdu des parts de marché, les PECO voisins ayant diversifié leurs relations commerciales. En outre, l'avantage comparatif net détenu par l'Autriche dans l'industrie manufacturière vis-à-vis des PECO,

Graphique 1.1. **Compétitivité externe et part de marché à l'exportation**

2000 = 100



1. Calculé en utilisant des coefficients de pondération de compétitivité tenant compte de la structure de la concurrence à l'exportation. Une baisse de l'indice dénote une amélioration de la position concurrentielle.
2. Résultats à l'exportation du pays X : exportations de X en volume divisées par les exportations potentielles de X en volume, c'est-à-dire par la somme pondérée des importations des pays vers lesquels X exporte.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, base de données et sources et méthodes.

tel qu'il ressort des courants d'échanges mutuels, s'est réduit, notamment dans le secteur de la construction mécanique, les PECO voisins ayant accru leurs propres exportations de machines vers l'Autriche. Ce phénomène reflète le processus de rattrapage en cours dans les pays d'Europe de l'Est, mais certains éléments indiquent que les produits autrichiens à forte intensité de recherche-développement (R-D) sont très demandés dans ces pays. Néanmoins, l'Autriche a développé ses secteurs à forte intensité de R-D plus lentement que d'autres pays, et reste un importateur net de produits à forte intensité de R-D (voir le chapitre 4)<sup>2</sup>.

Tableau 1.1. **Échanges de marchandises par région**

	1991	1995	2002	2003
% des exportations totales				
<b>Exportations vers :</b>				
Europe	85	84	84	83
Zone euro	62	58	54	52
Allemagne	39	38	32	31
Italie	9	9	8	9
France	4	4	4	4
Autres pays de l'UE	11	16	19	18
Royaume-Uni	4	3	5	4
Europe orientale	5	10	12	12
Suisse	6	5	5	5
Fédération de Russie	0	1	1	1
Croatie, Roumanie	0	1	2	3
Asie-Océanie	8	7	8	7
Japon	2	1	1	1
Chine	1	1	2	1
Amérique	6	4	7	7
États-Unis	3	3	5	5
Afrique	2	1	1	1
Écart statistique	0	4	0	2
Total	100	100	100	100
% des importations totales				
<b>Importations de :</b>				
Europe	81	87	83	82
Zone euro	65	71	62	61
Allemagne	43	48	41	41
Italie	9	8	7	7
France	4	5	4	4
Autres pays de l'UE	8	11	15	15
Royaume-Uni	3	3	3	2
Europe orientale	3	6	10	10
Suisse	4	4	3	4
Fédération de Russie	0	1	1	1
Croatie, Roumanie	0	0	1	1
Asie-Océanie	11	6	10	9
Japon	5	2	2	2
Chine	1	1	2	2
Amérique	6	4	6	5
États-Unis	4	3	5	4
Afrique	2	1	1	1
Écart statistique	0	2	0	2
Total	100	100	100	100

Source : OCDE, *Statistiques du commerce international* (échanges de marchandises).

Les exportations vers les marchés lointains en forte expansion, notamment en Asie, demeurent relativement faibles. Ainsi, les exportations à destination de la Chine représentent 1.1 % des exportations autrichiennes totales, contre 2.7 % pour l'Allemagne. Cela peut s'expliquer dans une certaine mesure par la composition sectorielle des exportations. En effet, les exportations autrichiennes vers les pays d'Asie sont relativement importantes dans les secteurs à forte intensité technologique – caractérisés globalement par un niveau d'exportations assez faible – comme les instruments

médicaux, de précision et d'optique et d'horlogerie ou les produits chimiques ; inversement, certains secteurs représentant une proportion relativement importante des exportations autrichiennes, tels que la construction électrique ou les textiles, contribuent de manière assez limitée aux exportations vers les pays asiatiques<sup>3</sup>. En outre, la progression des exportations vers l'Asie est restée modeste ces dernières années. En fait, en l'espace de 10 ans, le poids de l'Autriche dans les exportations des pays de l'OCDE à destination de la Chine a diminué<sup>4</sup>.

Le contenu en importations des exportations autrichiennes est passé de 33 % en 1995 à 40 % en 2000. Malgré tout, les exportations – après déduction des biens intermédiaires utilisés pour la production des biens exportés – ont apporté une contribution positive à l'expansion économique, en enregistrant une croissance de plus de 8 % par an en moyenne entre 1995 et 2000 en termes nominaux, nettement supérieure à celle du PIB nominal. Par conséquent, l'augmentation des importations de biens intermédiaires a été plus que compensée par le supplément de croissance des exportations au cours de cette période. Le recours à des sous-traitants étrangers ne semble donc pas avoir nui aux résultats à l'exportation de l'Autriche, mais contribué à préserver la compétitivité d'un secteur manufacturier fortement axé sur les exportations.

### ***Le chômage reste relativement faible après le ralentissement de la croissance***

Le ralentissement de l'activité économique a fait augmenter le chômage en 2003, mais cette hausse a été moins prononcée que dans l'ensemble de la zone euro, en partie grâce à une modération salariale qui a contribué à la préservation des gains d'emplois réalisés malgré l'atonie de la croissance économique. Le développement des dispositifs de formation destinés aux sans-emploi a également concouru à limiter la progression du chômage. La croissance de l'emploi s'est accélérée en 2004 sous l'effet d'une forte progression du travail indépendant. Des emplois ont été créés, notamment dans les services qui représentent maintenant plus de 60 % des actifs occupés, tandis que l'emploi a reculé dans l'industrie manufacturière et la construction.

Malgré la croissance de l'emploi, le chômage a continué à augmenter en 2003 et 2004 (tableau 1.2), un afflux grandissant de travailleurs étrangers retardant l'effet favorable de la reprise sur l'emploi. L'OCDE n'anticipe donc pas de baisse sensible du chômage avant 2006 (encadré 1.1). La proportion de chômeurs de longue durée dans le nombre total de sans-emploi a augmenté en 2003, en raison notamment du caractère prolongé du ralentissement, qui a pesé sur les embauches. La proportion croissante de personnes âgées dans la population d'âge actif tend à accroître le poids relatif des chômeurs de longue durée, la fréquence du chômage de longue durée étant considérablement plus élevée parmi les travailleurs âgés sans emploi. Néanmoins, le chômage de longue durée reste faible en Autriche par comparaison avec les autres pays, en raison notamment de l'importance du chômage saisonnier. Le chômage des jeunes, s'il est également modeste d'un point de vue international, a enregistré une hausse relativement forte ces dernières années, reflétant notamment la diminution du nombre de contrats d'apprentissage offerts par les entreprises (*Lehrstellen*). Il a diminué en 2004, de même que la demande de postes d'apprentissage. Cependant, les contrats d'apprentissage offerts par les entreprises ont sensiblement baissé en 2004, malgré l'accélération de la croissance de l'emploi (tableau 1.2).

Tableau 1.2. **Évolution du marché du travail**

	2000	2001	2002	2003	2004
	Croissance annuelle, %				
<b>Emploi salarié</b>	0.8	0.5	0.2	0.9	0.5
Autochtones	0.4	0.2	0.1	0.5	0.1
Étrangers	4.4	3.0	1.6	4.8	3.4
<b>Emplois précaires</b>	3.9	4.3	3.3	2.5	2.6
<b>Personnes suivant des stages de formation du SPE</b>	7.4	10.6	12.1	17.1	2.8
<b>Apprentissage</b>					
Demandeurs d'emploi	-0.6	11.2	12.8	16.2	-1.9
Offres d'emploi	18.7	11.0	-5.9	-4.2	-10.5
<b>Taux de chômage standardisé<sup>1</sup></b>	3.7	3.6	4.2	4.3	4.5
<b>Taux de chômage recensé<sup>2</sup></b>	5.8	6.1	6.9	7.0	7.1
Moins de 25 ans	5.2	5.9	7.0	7.4	7.2
25-54 ans	5.6	5.8	6.5	6.6	6.8
55 ans et plus	10.8	10.5	11.3	11.3	10.2

1. Définition de l'Union européenne, en pourcentage de la population active.

2. Le taux de chômage recensé correspond au nombre de chômeurs déclarés en pourcentage de la main-d'œuvre salariée (salariés inscrits auprès des organismes de sécurité sociale et chômeurs déclarés).

Source : Office du travail ; Association de la sécurité sociale (*Hauptverband der Sozialversicherung*) ; Eurostat.

Le chômage saisonnier représente une proportion conséquente du chômage déclaré en Autriche. Les variations saisonnières du nombre de chômeurs recensés y sont plus marquées que dans d'autres pays européens<sup>5</sup>, notamment dans les secteurs du tourisme et de la construction, qui jouent un rôle relativement important dans l'économie autrichienne. Ainsi, la part du secteur de la construction dans la valeur ajoutée totale de l'économie, qui s'établit aux alentours de 8 %, est une des plus élevées de la zone OCDE. Le tourisme fait presque jeu égal, puisqu'il représente 7 % de la valeur ajoutée totale, ce qui classe là encore l'Autriche dans le peloton de tête des pays membres de l'Organisation<sup>6</sup>. Les chômeurs qui travaillaient précédemment dans la construction et le tourisme représentaient environ un quart des chômeurs déclarés en 2004, alors que leur poids relatif dans l'emploi est approximativement deux fois moindre.

Tableau 1.3. **Taux d'activité**

	Hommes et femmes de 55-59 ans			Hommes et femmes de 60-64 ans		
	Autriche	UE15	OCDE	Autriche	UE15	OCDE
1994	43.9	53.8	59.9	14.5	23.7	36.2
1995	45.8	54.4	60.3	14.8	23.6	36.3
1996	44.2	55.5	61.1	12.5	23.9	36.6
1997	43.1	56.0	61.7	10.8	24.3	37.3
1998	43.7	56.6	61.9	10.7	23.8	37.1
1999	45.1	57.1	62.4	11.6	24.3	37.1
2000	44.2	57.6	62.3	12.5	24.7	36.9
2001	46.0	58.2	62.4	13.2	25.5	37.7
2002	47.4	59.6	63.6	12.4	26.3	38.7
2003	53.1	60.1	64.2	12.1	26.9	39.2

Source : OCDE, base de données des enquêtes nationales sur la population active.

**Encadré 1.1. Les prévisions à court terme de l'OCDE concernant l'Autriche**

Le redressement de l'activité devrait reprendre à un rythme modéré au second semestre 2005. La croissance des exportations ralentira au cours de l'année, du fait d'une expansion du commerce mondial plus modeste qu'en 2004, tandis que la consommation stimulera davantage l'activité, les réductions d'impôt sur le revenu se traduisant par un gonflement des revenus disponibles. Bien que la faiblesse des taux d'intérêt, l'utilisation croissante des capacités et les réductions d'impôt sur les sociétés offrent des conditions favorables, les projets d'investissement privés sont limités pour 2005, les aides temporaires à l'investissement ayant été supprimées. Le développement des échanges mondiaux soutiendra l'activité en 2006, la croissance du PIB atteignant un rythme de 2¼ %, légèrement supérieur à la croissance potentielle, ce qui pourrait permettre au taux de chômage de commencer à diminuer. L'effet de la montée des cours du pétrole sur l'inflation devrait s'atténuer en 2006.

**Tableau 1.4. Demande, production et prix**

	2003	2004	2005	2006
	Pourcentage de variation en volume (prix de 2000)			
Consommation privée	0.6	1.5	1.8	2.2
Consommation publique	0.6	1.1	0.7	1.1
Formation brute de capital fixe	4.4	4.8	2.6	3.1
Demande intérieure finale	1.5	2.2	1.8	2.2
Formation de stocks <sup>1</sup>	-0.1	-0.3	0.2	0.0
Demande intérieure totale	1.8	0.9	2.1	2.2
Exportations de biens et services	1.6	9.0	5.1	8.0
Importations de biens et services	4.0	5.7	5.7	8.5
Solde commercial <sup>2</sup>	-1.0	1.8	-0.1	0.1
PIB aux prix du marché	0.8	2.0	1.9	2.3
Déflateur du PIB	1.6	1.9	2.2	1.7
<i>Pour mémoire :</i>				
Indice des prix à la consommation harmonisé	1.3	2.0	2.4	1.7
Déflateur de la consommation privée	1.1	1.8	2.3	1.7
Taux de chômage	5.5	5.6	5.6	5.5
Taux d'épargne des ménages <sup>3</sup>	8.9	9.2	9.5	9.4
Solde financier des administrations publiques <sup>3</sup>	-1.3	-1.3	-2.0	-1.9
Solde des opérations courantes <sup>3</sup>	-0.5	0.3	0.2	0.3

1. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif indiqué dans la première colonne.

2. En pourcentage du revenu disponible

3. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77.

Le taux d'activité des travailleurs de plus de 55 ans a augmenté en 2003, mais cette hausse reflète dans une certaine mesure des effets de cohorte, puisque des cohortes plus nombreuses commencent à entrer dans le groupe d'âge des travailleurs de plus de 55 ans et que leurs membres ont considérablement renforcé leur taux d'activité par rapport aux générations antérieures (tableau 1.3). L'emploi de travailleurs âgés a aussi augmenté depuis quelques années. Si le recours aux retraites anticipées dans le cadre du système de retraite du secteur privé a légèrement diminué, les cessations anticipées d'activité

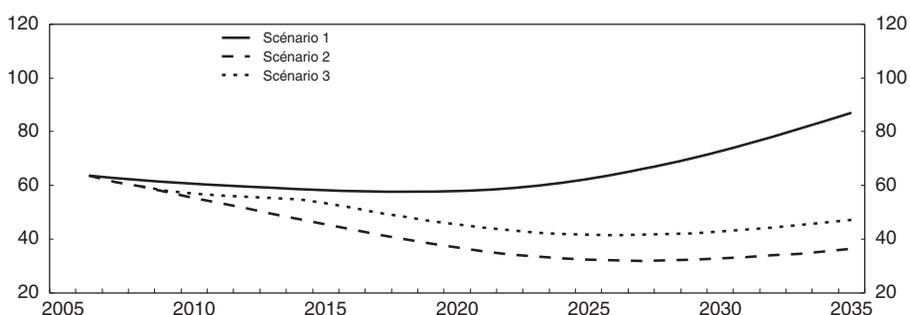
effectives se sont multipliées par le biais d'autres programmes, ce qui a contribué à une baisse du taux de chômage des travailleurs de plus de 55 ans en 2004 (voir chapitre 2).

## La préservation des bons résultats économiques passe par de nouvelles initiatives des pouvoirs publics

### *L'efficacité du secteur public doit être renforcée*

La dette des administrations publiques augmenterait fortement en l'absence d'efforts supplémentaires d'assainissement. En se fondant sur ses prévisions de déficit structurel pour l'Autriche en 2006 (1.4 %), l'OCDE a effectué à titre indicatif des calculs tendant à montrer que les futures augmentations de dépenses liées au vieillissement démographique, conjuguées à l'évolution des taux d'intérêt, pourraient porter le niveau de la dette publique de 65 % du PIB aujourd'hui à environ 90 % en 2035 (scénario 1 dans le graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Prévisions d'endettement des administrations publiques**<sup>1</sup>  
En % du PIB



1. Scénarios :

1. Prévisions de l'OCDE en ce qui concerne la dette en 2006 et prévisions officielles en ce qui concerne les dépenses liées à l'âge.
2. Réduction de la dette jusqu'en 2008 suivant le programme de stabilité du gouvernement et prévisions des autorités pour ce qui est des dépenses liées au vieillissement.
3. Réduction de la dette jusqu'en 2008 suivant le programme de stabilité du gouvernement et dérapage budgétaire temporaire.

Source : Calculs de l'OCDE.

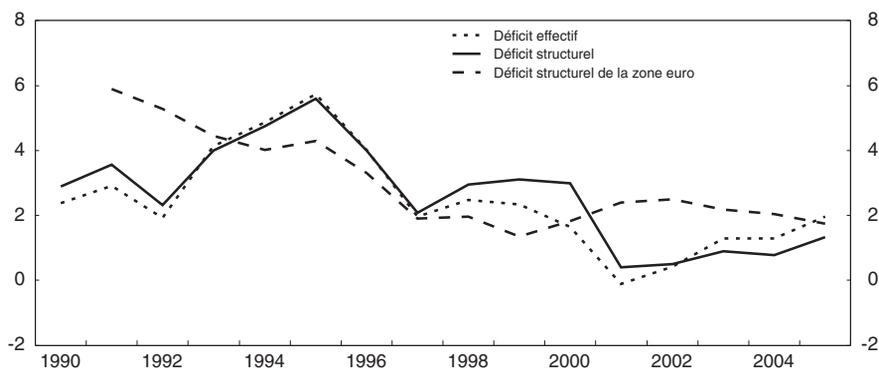
Cette simulation a été effectuée sur la base des prévisions à long terme du gouvernement concernant les dépenses au titre des retraites, des soins de santé et des soins de longue durée, en partant de l'hypothèse que les autres catégories de dépenses primaires, ainsi que les recettes, demeurerait constantes en pourcentage du PIB et que le taux d'intérêt réel s'établirait globalement à 3 %<sup>7</sup>. Le gouvernement s'est fixé pour objectif d'équilibrer le budget des administrations publiques d'ici 2008, ce qui irait de pair avec une réduction de 4 points de pourcentage du ratio dépenses/PIB. La simulation effectuée laisse à penser que la réalisation de cet objectif est nécessaire pour obtenir en 2035 un ratio d'endettement inférieur à son niveau actuel (scénario 2). Si les compressions de dépenses visées pour parvenir à l'équilibre budgétaire en 2008 étaient permanentes, et non compensées ultérieurement par une augmentation des dépenses publiques en pourcentage du PIB ou par des allègements d'impôts n'allant pas de pair avec des réductions de dépenses équivalentes, le ratio dette/PIB diminuerait jusqu'aux alentours de 2030, avant de se hisser à un niveau voisin de 35 % au cours des années suivantes. En revanche, un dérapage temporaire du solde primaire structurel de 1.5 point de pourcentage, comme celui qui s'est produit entre 2001 et 2005, qui serait

ensuite compensé dans un délai de 3 ans, déboucherait sur un ratio d'endettement accru de 13 points de pourcentage (scénario 3).

Les prévisions relatives aux futurs engagements de dépenses de l'État se caractérisent toutefois par une forte incertitude, notamment du fait de l'absence de cadre global de budgétisation à moyen et long terme. Ainsi, les prévisions d'engagements au titre des retraites des niveaux d'administration infranationaux sont quasiment inexistantes. En outre, le transfert d'entités publiques dans le secteur privé a réduit la transparence de certains engagements financiers – qui se trouvent maintenant hors du périmètre des administrations publiques – dont l'État devra à terme assumer la responsabilité. Ainsi, la dette des hôpitaux financés par l'État, qui font partie du secteur des entreprises dans les comptes nationaux, s'est alourdie ces dernières années. De plus, les prévisions du gouvernement semblent fondées sur des hypothèses optimistes quant à l'évolution du taux d'activité. Alors que le gouvernement table sur un accroissement de la proportion de personnes de 15 à 64 ans présentes sur le marché du travail, les prévisions de l'OCDE, qui tiennent compte des réformes introduites en 2003, tendent à indiquer que le taux d'activité global va sensiblement baisser d'ici 2025, en raison du vieillissement de la population<sup>8</sup>. Les réformes ultérieures de 2004 n'ont pas été conçues pour apporter de nouvelles réponses au problème des cessations anticipées d'activité, alors que l'utilisation des voies d'accès effectif à la retraite anticipée n'entrant pas dans le cadre du système de pensions de vieillesse a récemment augmenté. Or, ces voies d'accès ne sont pas prises en compte dans les prévisions de dépenses officielles. Les dépenses de santé ne devraient augmenter que lentement en pourcentage du PIB. Pourtant, les progrès technologiques et la demande croissante de prestations de santé ont déjà gonflé les dépenses en proportion du PIB dans la plupart des pays de l'OCDE, même en l'absence de pressions sur les dépenses directement liées au vieillissement démographique.

Au cours des années 90, les épisodes d'assainissement budgétaire ont été suivis d'un creusement rapide du déficit, phénomène qui n'a pas été observé au niveau de l'UE dans son ensemble (graphique 1.3). Cela tient au fait que les précédents efforts d'assainissement

Graphique 1.3. **L'assainissement des finances publiques**<sup>1</sup>  
% du PIB (potentiel)



1. Le déficit effectif représente les dépenses moins les recettes divisées par le PIB. Le déficit structurel représente les dépenses moins les recettes (corrigées chacune des fluctuations conjoncturelles) divisées par le PIB potentiel. Prévisions pour 2005.

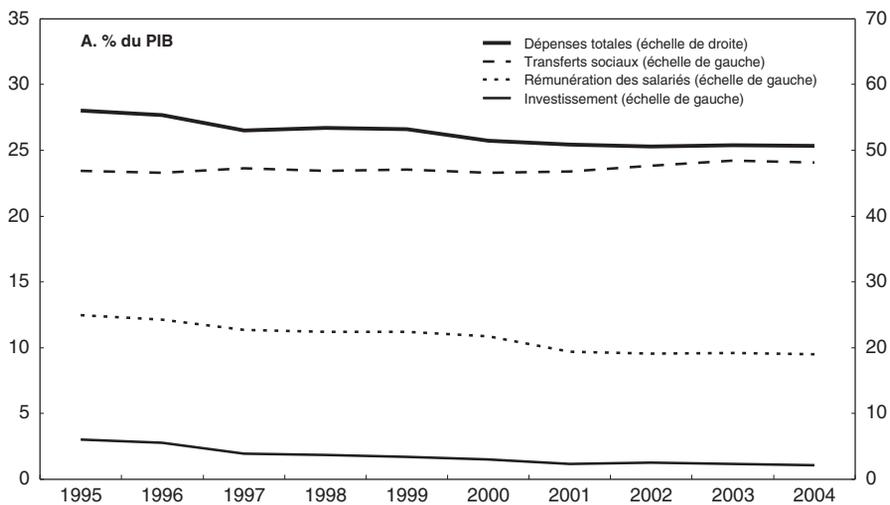
Source : Base de données et sources et méthodes des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

reposaient en grande partie sur des mesures ponctuelles, plutôt que sur des politiques structurelles qui auraient permis d'induire un rééquilibrage durable des finances publiques<sup>9</sup>. En outre, lorsque la situation budgétaire s'est améliorée, de nouveaux programmes sociaux ont été mis en place. Ce schéma rappelle l'évolution récente des comptes des administrations publiques. Après avoir été légèrement excédentaire en 2001, le budget est redevenu déficitaire, et il est prévu que le niveau du déficit structurel atteigne 1.4 % du PIB en 2005. En fait, bien que des progrès sensibles aient été réalisés ces dernières années grâce à des économies durables résultant de la réforme du secteur public, des mesures ponctuelles ont contribué de manière significative à réduire le déficit au début de la décennie (voir l'*Étude économique* de 2003). De surcroît, le solde structurel s'est dégradé en raison de réductions d'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés ainsi que de nouvelles dépenses discrétionnaires, correspondant notamment à des prestations familiales et, récemment, à des aides à l'investissement privé.

Le crédit d'impôt pour investissement accordé entre 2002 et 2004 aux entreprises dont les dépenses d'équipement excédaient leurs dépenses moyennes d'investissement au cours des trois années précédentes était conçu comme une action conjoncturelle, destinée à stimuler l'activité économique. Son efficacité est toutefois discutable. Si le coût budgétaire de ce dispositif a fortement augmenté en 2004, les entreprises sont parvenues de plus en plus à remplir les conditions nécessaires pour bénéficier de ces aides financières sans devoir augmenter pour autant leurs dépenses d'investissement. Ainsi, la création de filiales semble avoir permis aux entreprises de remplir les critères d'octroi de ces crédits d'impôts pour l'ensemble des dépenses d'investissements des filiales en question. Ces aides financières ont en outre probablement faussé le calendrier et la structure des projets d'investissement, à un coût budgétaire considérable, favorisant les investissements immédiats par rapport à ceux réalisés dans l'avenir et les dépenses d'équipement par rapport aux autres types d'investissements. De plus, compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt, le coût du capital était bas en 2003 et en 2004 au regard de l'expérience passée, même sans cette aide financière<sup>10</sup>. En outre, les mesures destinées à encourager les investissements en capital physique ne constituent pas un moyen efficace de renforcer la croissance à long terme. L'intensité capitalistique a augmenté plus rapidement que la productivité totale des facteurs (PTF) en Autriche ces dernières années<sup>11</sup>. Il est donc possible que la productivité des augmentations du stock de capital ait décliné, ce qui réduirait les incitations à investir dans l'avenir. Globalement, c'est la croissance de la PTF, et non l'accumulation de capital, qu'il conviendrait de stimuler pour entretenir ou renforcer la croissance économique.

Les dépenses des administrations publiques représentent environ 50 % du PIB de l'Autriche, ce qui la place dans le groupe des pays de l'OCDE où elles sont les plus élevées. Les dépenses sociales constituent une forte proportion des dépenses publiques, les postes des retraites et des prestations familiales étant généreusement pourvus par rapport à la situation observée dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.4). Si le poids de la puissance publique dans l'économie relève d'un choix de société, les risques de répartition inefficace des ressources et d'effets de distorsion résultant de l'action publique augmentent avec la taille du secteur de l'État. Globalement, les politiques budgétaires expansionnistes de ces dernières années doivent maintenant céder la place à une stratégie d'assainissement budgétaire durable, associée à des mesures visant à améliorer l'efficacité du secteur public, de manière à renforcer le potentiel de croissance et d'emploi de l'économie autrichienne. Si des progrès ont été accomplis par le passé dans la réforme du secteur public, l'efficacité de celui-ci peut encore être nettement améliorée dans divers domaines. Les engagements des Länder au titre

Graphique 1.4. Évolution des dépenses des administrations publiques



Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

des retraites de leurs fonctionnaires sont opaques, et leurs systèmes n'ont pas encore été alignés sur les règles du régime général de retraite. La réduction des effets de distorsion induits par les dispositions fiscales applicables aux personnes physiques et aux entreprises devrait également constituer une priorité en matière de réformes. Ces enjeux sont examinés dans le chapitre 2.

Jusqu'ici, les administrations nationale et infranationales n'ont pas établi de cadres de budgétisation à moyen terme rendant compte de l'évolution envisagée des dépenses et des recettes du secteur public, ce qui entrave toute hiérarchisation des dépenses publiques fondée sur une évaluation des programmes. Des domaines d'activité clés du secteur public dépendent des relations budgétaires complexes entre les différents niveaux d'administration. Cela vaut notamment pour les dépenses relatives aux systèmes de santé et de retraite et aux garanties de revenus liées au chômage, ainsi que pour la production des recettes et leur répartition entre les Länder et les communes. La révision de la répartition des tâches et des principes de financement entre les différents niveaux d'administration permettrait probablement d'améliorer très nettement l'efficacité du secteur public et de dégager des économies considérables dans le cadre du budget des administrations publiques. Ces questions délicates sont examinées dans le chapitre 3.

**La productivité n'est pas au niveau de celle des pays les plus performants de l'OCDE**

La croissance de la productivité de la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie autrichienne était proche de la moyenne des pays à revenu élevé de l'UE ces dernières années (voir le tableau 1.5). Or, dans certains pays – comme la Suède, l'Irlande, la Finlande ou les États-Unis –, la productivité de la main-d'œuvre a progressé plus rapidement qu'en Autriche, tandis que l'utilisation du facteur travail est restée comparable. En outre, le niveau inférieur de la productivité horaire du travail explique en grande partie l'écart de revenu qui sépare l'Autriche des États-Unis (voir le graphique 1.5).

Par ailleurs, si l'Autriche a connu dans le secteur manufacturier des gains de productivité par travailleur supérieurs à ceux de la plupart des pays de l'OCDE au cours des années 90, elle a enregistré dans les services un des taux de croissance de la productivité les plus faibles (graphique 1.6). De fait, l'industrie manufacturière a bénéficié davantage que les services de l'intensification de la concurrence internationale des années 90, les services étant moins exportables et souvent assujettis à des réglementations qui entravent la concurrence (voir l'*Étude économique* de 2003). Les gains de productivité ont été particulièrement modestes dans certains services producteurs de technologies de l'information et de la communication (TIC), tels que les postes et les télécommunications, ainsi que dans les services aux entreprises et la location de machines et outillage<sup>12</sup>. Les services utilisateurs de TIC, tels que le commerce de détail et les services financiers, ont connu des gains de productivité moyens par rapport aux autres pays de l'OCDE, et la croissance de la productivité dans ces secteurs semble avoir ralenti<sup>13</sup>.

Si les performances en matière d'innovation, qui est une source de gains de PTF, se sont améliorées au cours des années 90, les éléments d'information disponibles indiquent que cela n'a pas suffi à empêcher une diminution de la croissance de la productivité totale des facteurs<sup>14</sup>. Les conditions cadres de l'innovation et de la croissance de la productivité devraient être améliorées, afin que l'économie autrichienne puisse tirer pleinement parti de l'intensification de la concurrence internationale et de la mondialisation. Dans le même temps, une réforme de la réglementation est nécessaire pour consolider les performances des secteurs plus orientés vers le marché intérieur, notamment des services, dont les résultats sont généralement médiocres, comme l'indiquait l'*Étude économique* de 2003. Diverses questions épineuses entrent en ligne de compte. L'accès des entreprises au capital-risque joue probablement un rôle important dans le développement de nouveaux produits ou de procédés innovants, qui tend par nature à constituer une activité risquée. Certaines réglementations, telles que les règles d'investissement applicables aux fonds de placement et les régimes d'imposition, doivent être adaptées afin de stimuler l'expansion des marchés de capital-risque. Un cadre réglementaire favorable à la concurrence sur les marchés de produits incite les entreprises à adopter de nouvelles technologies de production plus rapidement pour améliorer leur productivité. Bien que des progrès aient été accomplis ces dernières années dans l'allègement des frais généraux de gestion, les obstacles à la création d'entreprise doivent encore être réduits, car les nouvelles sociétés contribuent de manière importante à l'innovation, en particulier dans les domaines à forte intensité de recherche tels que les TIC et les biotechnologies. Les services professionnels font l'objet d'une réglementation très stricte, caractérisée dans certains domaines par des barrières à l'entrée qui sont parmi les plus élevées de l'UE. Il existe également des marges de manœuvre pour assouplir les conditions d'accès au secteur des métiers réglementés.

Tableau 1.5. **Taux de croissance de la production, de l'emploi et de la productivité**

1996-2003, moyennes annuelles

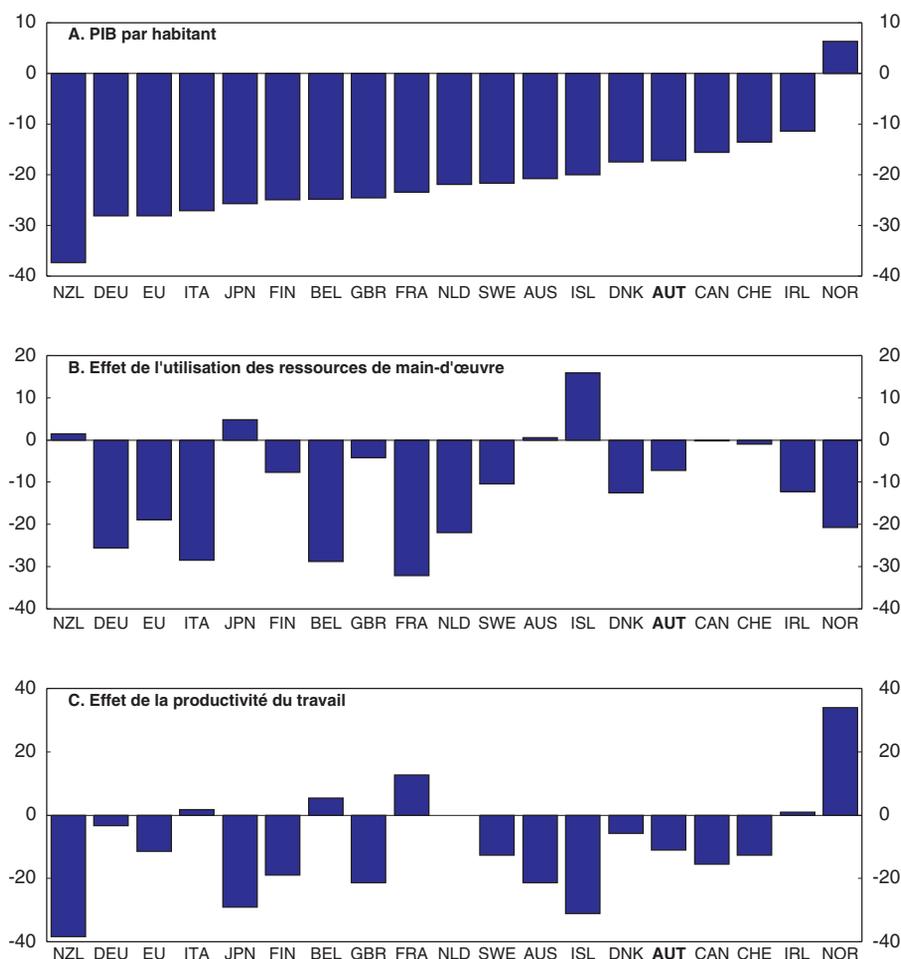
	Autriche	France	Allemagne	États- Unis	Finlande	Belgique	Danemark	Irlande	Pays-Bas	Suède	Groupe de 5 pays <sup>1</sup>
PIB réel	2.1	2.2	1.2	3.2	3.6	2.0	2.0	7.7	2.4	2.6	2.8
Population	0.3	0.4	0.1	0.9	0.3	0.3	0.4	1.2	0.6	0.2	0.5
<b>PIB réel par habitant</b>	<b>1.9</b>	<b>1.8</b>	<b>1.1</b>	<b>2.3</b>	<b>3.3</b>	<b>1.8</b>	<b>1.7</b>	<b>6.6</b>	<b>1.8</b>	<b>2.4</b>	<b>2.3</b>
<b>Apport de travail (heures x population)</b>	<b>0.2</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.5</b>	<b>0.0</b>	<b>0.8</b>	<b>0.6</b>	<b>0.3</b>	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>	<b>0.1</b>	<b>0.6</b>
Population d'âge actif (% de la population totale)	0.2	0.0	-0.2	0.3	0.0	-0.1	-0.2	0.7	-0.1	0.2	0.0
Taux d'activité (% de la population d'âge actif)	0.3	0.5	0.6	0.1	0.3	0.5	0.2	1.3	1.0	0.0	0.6
Personnes occupées (% de la population active)	0.0	0.2	-0.2	-0.1	0.9	0.2	0.2	1.0	0.4	0.4	0.4
Heures ouvrées par personne occupée	-0.3	-1.1	-0.6	-0.3	-0.4	-0.1	0.1	-1.5	0.1	-0.5	-0.4
<b>Productivité du travail</b>	<b>1.7</b>	<b>2.1</b>	<b>1.5</b>	<b>2.3</b>	<b>2.5</b>	<b>1.2</b>	<b>1.4</b>	<b>5.2</b>	<b>0.5</b>	<b>2.3</b>	<b>1.7</b>

1. Belgique, Danemark, Irlande, Pays-Bas et Suède.

Source : OCDE, Comptes analytiques annuels, Bases de données des principaux indicateurs économiques.

Graphique 1.5. Sources des écarts de revenu réel en 2002<sup>1</sup>

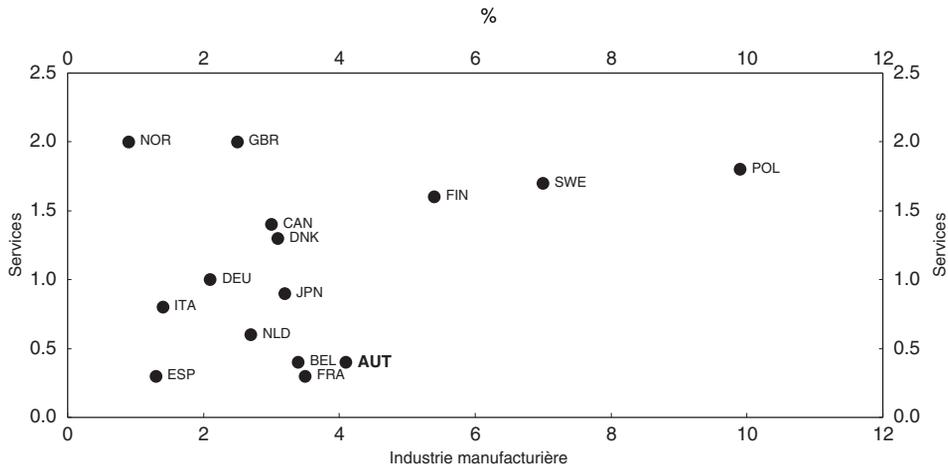
Écart par rapport aux États-Unis, %



1. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est mesurée par le nombre total d'heures ouvrées divisé par la population. La productivité du travail est mesurée par le PIB par heure ouvrée. Pour chaque variable  $v$ , l'écart du pays  $i$  par rapport aux États-Unis est calculé de la manière suivante :  $100[v(i) - v(usa)]/v(usa)$ . Étant donné que certains écarts sont importants, les valeurs indiquées dans la partie A ne correspondent pas toujours à la somme des valeurs des parties B et C. Cette relation n'est valide que si l'on calcule des écarts approximatifs au moyen de logarithmes naturels, avec  $pib/pop = (hrs/pop)(pib/hrs)$ . UE hors Luxembourg.

Source : OCDE, *Réformes économiques : Objectif croissance* (2005).

Les précédentes *Études économiques* présentaient de manière relativement détaillée les progrès réalisés concernant le droit général de la concurrence et son application dans des secteurs spécifiques, comme ceux des télécommunications et de l'électricité. Les autorités doivent continuer à réformer la réglementation, afin de renforcer l'application du droit de la concurrence et de laisser les forces du marché jouer plus librement dans les industries de réseau. Une main-d'œuvre bien formée et hautement qualifiée est essentielle pour l'innovation, la croissance de la productivité et l'employabilité des actifs. Les résultats du système autrichien d'enseignement secondaire semblent peu satisfaisants compte tenu des ressources qui lui sont consacrées. L'enseignement supérieur représente également une charge financière considérable pour l'État, tout en étant caractérisé par des études longues et des taux d'abandon élevés. De nouvelles dispositions législatives, entrées en

Graphique 1.6. **Croissance de la productivité dans l'industrie manufacturière et les services de 1992 à 2002<sup>1</sup>**

1. Croissance annuelle moyenne de la valeur ajoutée divisée par emploi total. Services : catégories 50-99 de la CITI. Source : OCDE, Base de données STAN.

vigueur en 2004, devraient vraisemblablement améliorer l'efficacité du système, mais un certain nombre de points, tels que le financement des universités fondé sur leurs résultats, doivent être clarifiés pour produire pleinement leurs effets bénéfiques. Ces enjeux sont examinés dans le chapitre 4.

### ... et les obstacles à l'augmentation du taux d'activité doivent être levés

Par rapport à d'autres pays d'Europe à revenu élevé, la croissance de l'utilisation de la main-d'œuvre a été freinée en Autriche par la progression relativement modeste du taux d'activité, malgré l'augmentation de l'offre de travailleurs étrangers, liée à la fois à l'immigration et à l'assouplissement des conditions d'accès au marché intérieur du travail pour les résidents étrangers. Comme dans d'autres pays, le nombre d'heures travaillées par salarié a diminué en Autriche (voir le tableau 1.5). Cela tient principalement à l'augmentation du poids relatif du travail à temps partiel, y compris des emplois caractérisés par un nombre très réduit d'heures travaillées, dans l'emploi total<sup>15</sup>. Malgré tout, le nombre d'heures travaillées par salarié est plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE à revenu élevé<sup>16</sup>. Le faible taux d'activité des personnes âgées a contribué à une hausse relativement modeste du taux d'activité global ces dernières années. Bien que la proportion de personnes de plus de 55 ans dans la population d'âge actif ait commencé à augmenter récemment, le taux d'activité des personnes âgées est encore un des plus faibles de la zone OCDE (tableau 1.3). Des simulations indiquent que le taux d'activité global baissera de 8 points d'ici 2025 – entraînant une diminution de la population active de près de 10 % – si la proportion d'actifs parmi les travailleurs âgés, en particulier, n'augmente pas sensiblement (tableau 1.6)<sup>17</sup>. En revanche, les prévisions nationales laissent entrevoir une augmentation substantielle du taux d'activité des personnes de 50 ans et plus jusqu'en 2030.

Tableau 1.6. **Prévisions d'évolution du taux d'activité, de la population totale et de la population active (personnes âgées de 15 ans ou plus)**

	Évolution du taux d'activité, en points de % <sup>1</sup>				Croissance totale (%) de :	
	Variation totale	Dont :			La population de 15 ans et plus	La population active
		Effet démographique	Effet de cohorte	Autres effets		
2000-25	-7.7	-8.0	0.3	-0.1	-4.7	-9.2
2025-50	-5.1	-4.7	-0.3	-0.1	-5.8	-15.3

1. L'« effet démographique » correspond à l'impact de l'évolution de la composition par âge de la population sur le taux d'activité, compte tenu de la structure actuelle de celui-ci. L'« effet de cohorte » correspond à l'effet de l'arrivée de nouvelles cohortes dans la population d'âge actif. Les « autres effets » sont dus à l'impact de l'ajustement du chômage vers le NAIRU sur les décisions concernant l'exercice d'une activité, à l'impact de l'évolution prévue des taux de fécondité sur l'offre de travail, ainsi qu'à l'impact des réformes récentes des retraites (2000, 2003), qui devraient se traduire par une augmentation de 0.4 % des taux d'activité d'ici à 2025.

Source : Burniaux et al. (2003), tableau 6, pages 72-73.

Les questions relatives au taux d'activité et à l'employabilité de la main-d'œuvre ont fait l'objet d'un examen approfondi dans l'*Étude économique* de 2003. Récemment, des progrès ont été accomplis vers une plus grande efficacité en matière de placement et de réinsertion. Néanmoins, stimuler l'emploi doit rester une des priorités des pouvoirs publics, notamment du fait de l'évolution défavorable de la situation démographique. Toute la difficulté consiste à adapter le système de prélèvements et de prestations, afin de réduire les contre-incitations qui pèsent à la fois sur l'offre et la demande de main-d'œuvre. Pour ce faire, les autorités doivent poursuivre les réformes institutionnelles, afin de supprimer les incitations à la retraite anticipée qui sont toujours intégrées dans les régimes de pension de vieillesse et d'invalidité, ainsi que dans les mécanismes de garantie de revenu destinés aux travailleurs âgés qui réduisent leur temps de travail. L'absence d'harmonisation entre les systèmes de retraite des fonctionnaires des Länder et des communes et le régime général de retraite réduit la mobilité de la main-d'œuvre et conduit les pouvoirs publics à considérer la retraite anticipée comme un moyen adéquat de réduire les effectifs dans le secteur public. Parallèlement, la dilution des responsabilités au sein du secteur des administrations publiques concernant les garanties de revenus soumises à conditions de ressources destinées aux chômeurs, conjuguée à une imposition effective très lourde des revenus des bénéficiaires de l'aide sociale qui prennent un emploi, dissuade les chômeurs de chercher du travail. Le caractère fortement saisonnier du chômage dans certains secteurs soulève des difficultés supplémentaires concernant la conception des prestations de chômage, l'objectif étant d'éviter que les activités de certains secteurs ne soient indirectement financées par d'autres. Bien que la récente phase de réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ait interrompu la tendance à l'alourdissement de la fiscalité des revenus, le coin fiscal sur le travail reste important, ce qui tient en grande partie à la lourdeur des charges sociales. Cela souligne la nécessité de nouvelles réformes des mécanismes de transferts sociaux, notamment des systèmes de retraite et de santé. Il serait également possible de modifier le système des prestations pour enfants à charge de manière à accroître la présence des femmes sur le marché du travail. Toutes ces questions sont liées aux enjeux de la réforme du secteur public examinés dans les chapitres 2 et 3. En outre, la réforme institutionnelle destinée à améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement secondaire et supérieur, étudiée dans le chapitre 4, revêt également une grande importance pour le renforcement de l'employabilité de la main-d'œuvre.

## Notes

1. Bussière et al. (2004).
2. D'après Stankovsky et Wolfmayr (2004), le poids relatif des produits à forte intensité technologique est plus grand dans les exportations de l'Autriche vers les pays d'Europe de l'Est que dans l'ensemble de ses exportations.
3. Voir Stankovsky et Wolfmayr (2004) pour de plus amples informations sur la composition géographique et sectorielle des exportations.
4. Stankovsky et Wolfmayr (2004).
5. Les fluctuations saisonnières du chômage déclaré sont nettement plus prononcées qu'en Allemagne, au Danemark ou en Suède.
6. OCDE (2003a).
7. Les prévisions officielles, qui tiennent compte de toutes les mesures découlant de la réforme de 2004, ont été utilisées pour les dépenses au titre des retraites des salariés du secteur privé et des fonctionnaires fédéraux titulaires. S'agissant des fonctionnaires territoriaux titulaires, on a supposé que les dépenses de retraites augmenteront au même rythme que celles prévues pour les salariés du secteur privé avant la réforme de 2004. Pour 2005, les dépenses au titre des retraites des fonctionnaires territoriaux sont estimées par la différence entre les dépenses totales telles que publiées (BMSG, 2004) et les dépenses au titre des retraites des salariés du secteur privé et des fonctionnaires fédéraux. La croissance économique est présumée évoluer suivant le scénario de référence à moyen terme de l'OCDE jusqu'en 2010, puis conformément aux projections figurant dans le Programme de stabilité du gouvernement, qui prévoit une baisse de la croissance aux alentours de 1.6 % d'ici 2035.
8. Voir Burniaux et al. (2004).
9. Voir l'Étude économique de 2001.
10. Voir Schratzenstaller et al. (2003).
11. Entre 1996 et 2002, la PTF a enregistré une croissance estimée à 0.8 %, tandis que l'intensité capitalistique a augmenté de 3.6 %. Les écarts de production en 1996 et en 2002 étaient de taille similaire, ce qui minimise l'impact de l'utilisation des capacités sur l'évaluation de la croissance de la PTF.
12. Voir Wölfl (2003). Les taux de croissance de la productivité des différents secteurs de services étant mesurés par travailleur, ils peuvent être affectés par l'évolution du temps de travail.
13. OCDE (2004b).
14. OCDE (2004c).
15. Voir OCDE (2004a), qui fournit des indications concernant cette évolution sur des périodes plus longues.
16. OCDE (2004a).
17. Voir Burniaux et al. (2004).

## Bibliographie

- BMSG (ministère fédéral de la Sécurité sociale, des Générations et de la Protection des Consommateurs) (2004), *Bericht zur Sozialen Lage 2003-2004*.
- Breuss, F. (2001), « Towards a Political Economy of Zero Budgeting in Austria », *Empirica* 28/1.
- Burniaux, J., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 371, OCDE, Paris.
- Bussière, M., J. Fidrmuc et B. Schnatz (2004), « Trade Integration of the New EU Member States and Selected South Eastern European Countries: Lessons from a Gravity Model », *Oesterreichische Nationalbank* (OeNB, Banque nationale autrichienne), *document interne*.
- Kaufmann, S. et M.T. Valderrama (2004), « Die Rolle der Kreditvergabe in kapitalmarkt- und bankendominierten Finanzsystemen », in *Geldpolitik und Wirtschaft*, OeNB, Q2/04, pp. 97-104.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, vol. 2001/3, OCDE, Paris.

- OCDE (2003a), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, vol. 2003/16, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Comprendre la croissance économique : Analyse au niveau macroéconomique, au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise*, OCDE, Paris.
- Schratzenstaller M., Falk M., Kramer H., Marterbauer M., Schwarz G. et Walterskirchen E. (2003), « Erste Evaluierung der Konjunkturbelebungsmaßnahmen seit 2001 », *WIFO Monatsberichte* 10-2003.
- Stankovsky, J. et Y. Wolfmayr (2004), « Interessante Absatzmärkte und Exportpotentiale für die österreichische Industrie », *WIFO Monatsberichte* 6/2004, pp. 473-490.
- Wölfl, A. (2003), « Productivity Growth in Service Industries: An Assessment of Recent Patterns and the Role of Measurement », *Documents de travail de la DSTI*, n° 7, OCDE, Paris.



## Chapitre 2

# Questions de politique budgétaire

*La politique budgétaire va devoir faire face à des enjeux considérables à court et à moyen terme. Le programme de stabilité table sur un retour à l'équilibre budgétaire en 2008, moyennant des réductions de dépenses qui représentent 4 % du PIB mais ne sont pas encore totalement définies. La dette publique est relativement importante et de fortes pressions, liées au vieillissement, vont encore s'exercer sur les dépenses à l'avenir. Il faudrait mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme et procéder à des calculs pour évaluer la viabilité des finances publiques. Le système fiscal est complexe et les taux d'imposition sont élevés. Le gouvernement s'est lancé dans une grande réforme des retraites, comportant deux phases, ainsi que dans un vaste programme de simplification de l'administration publique. La réforme fiscale s'est traduite par une réduction des taux de l'impôt sur les sociétés et de la pression fiscale s'exerçant sur les ménages. À l'avenir, il va surtout falloir accroître l'efficacité du secteur public et améliorer les procédures budgétaires, renforcer l'efficacité de la réforme de l'administration publique, achever la réforme des retraites, engager des réformes dans le domaine des prestations d'invalidité et réduire les distorsions qui affectent le système fiscal.*

### Encadré 2.1. Politique budgétaire : évaluation

#### Procédures budgétaires

- Une budgétisation sur la base des résultats pourrait être plus largement mise en œuvre. Il faudrait étudier les effets des nouvelles modalités d'imposition des groupes sur les recettes fiscales et sur le comportement des entreprises. Un cadre budgétaire à moyen terme devrait être mis en place et la viabilité des finances publiques devrait être évaluée au début de chaque exercice à tous les niveaux d'administration.
- Il faudrait mettre un terme à l'affectation du Fonds extrabudgétaire de péréquation des prestations familiales (FLAF) et l'intégrer complètement au budget fédéral.
- Le gouvernement devrait saisir cette occasion pour assurer des sources de recettes plus stables et moins génératrices de distorsions aux niveaux inférieurs d'administration, en échange de certains prélèvements actuels.

#### Renforcer les économies budgétaires résultant des réformes administratives

- Il conviendrait d'envisager d'élargir la définition des réaffectations admissibles de fonctionnaires (voir *Étude économique* de 2003), de créer une agence de travail temporaire pour les travailleurs du secteur public et d'offrir à ceux-ci des services de reclassement externe.

#### Achever de la réforme des retraites

- Il faudrait harmoniser les règles des régimes de retraite des fonctionnaires des Länder et des communes avec celles du régime général. Les niveaux inférieurs d'administration sont vivement encouragés à fournir des informations régulièrement mises à jour sur leurs engagements implicites futurs et à procéder à des estimations systématiques de la viabilité de leurs finances. Les programmes spéciaux de retraite anticipée devraient être supprimés et des efforts plus soutenus devraient être déployés pour reclasser les travailleurs du secteur public ayant perdu leur emploi.
- Il faudrait veiller à ce que le règlement en vertu duquel les bénéficiaires de l'assurance chômage ou des aides d'urgence aux chômeurs perdent leurs droits à prestations au bout d'un an s'ils ont droit à une retraite anticipée ne dissuade pas les chômeurs âgés de rechercher activement un emploi.
- Il conviendrait d'étudier la possibilité de donner un caractère contraignant au mécanisme de correction démographique envisagé pour les retraites.
- Il faudrait assurer l'équité actuarielle de toutes les catégories de pensions de retraite de part et d'autre de l'âge normal de la retraite, tout en examinant avec soin leurs effets sur l'offre de main-d'œuvre. Il conviendrait de surveiller de près le système subventionné d'emploi à temps partiel pour les travailleurs âgés et de le supprimer progressivement s'il réduit l'offre de main-d'œuvre.
- Il y aurait lieu de revoir le nouveau dispositif de cessation anticipée d'activité en faveur des travailleurs ayant exercé un métier pénible. Au minimum, les employeurs de cette catégorie de travailleurs devraient être tenus d'apporter une contribution financière couvrant l'intégralité des coûts supplémentaires.

Encadré 2.1. **Politique budgétaire : évaluation** (suite)**Réformer les prestations d'invalidité**

- S'agissant des pensions d'invalidité, les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler dans un domaine devraient être tenues d'accepter un emploi dans une autre profession, à condition que celui-ci soit acceptable sur le plan de la santé. Le bureau de l'emploi devra leur offrir son assistance.
- Dans un premier temps, il faudrait dûment examiner les propositions de réforme des pensions d'invalidité présentées par le groupe de travail compétent de l'ancienne Commission de réforme des retraites. Ces propositions devraient être affinées et adaptées à la lumière de l'expérience internationale récente par une nouvelle Commission de réforme du régime d'invalidité.

**Renforcer l'efficacité du système fiscal**

- Il faut poursuivre la réforme en simplifiant le système fiscal et en réduisant les distorsions économiques grâce à une réduction des dépenses fiscales, notamment celles qui résultent du régime préférentiel accordé à certains groupes professionnels, de manière à permettre de nouvelles réductions des taux légaux d'imposition. Il importe d'examiner les effets des nouvelles modalités d'imposition des groupes sur les recettes fiscales et sur le comportement des entreprises.
- Une option consisterait à instituer un système d'imposition des revenus à deux niveaux, avec un taux uniforme pour toutes les catégories de revenus du capital et un taux progressif pour les revenus du travail.
- Il faudrait progressivement dé plafonner les versements effectués au titre des taxes sur l'énergie. Les taux des taxes sur l'énergie devraient être ajustés de manière à ce que les secteurs qui ne participent pas au dispositif d'échange de droits d'émission acquittent des taxes sur l'énergie plus élevées que les autres producteurs de gaz à effet de serre.

## Le creusement des déficits appelle une nouvelle phase d'assainissement budgétaire

### **Les déficits publics se sont creusés...**

Après un léger excédent en 2001, le solde des administrations publiques a de nouveau accusé un déficit qui a progressivement atteint 1.3 % du PIB (définition nationale)<sup>1</sup> en 2004, dépassant ainsi de 0.5 point l'objectif à moyen terme retenu dans le Programme de stabilité de 2003. Cette détérioration tient en grande partie à des raisons structurelles, l'excédent primaire du budget structurel ayant diminué de 0.8 % du PIB. Les dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB ont baissé d'environ 0.2 point entre 2001 et 2004, mais cela n'a pas suffi à compenser la baisse des recettes. La diminution des intérêts versés sur la dette publique explique la baisse des dépenses, qui a été partiellement neutralisée par un accroissement des dépenses sociales, notamment au titre des prestations familiales.

En 2004, les facteurs conjoncturels qui avaient eu une influence défavorable sur les finances publiques les années précédentes se sont atténués, avec un raffermissement de la croissance économique et de la création d'emplois. Cependant, l'augmentation du nombre de demandeurs d'allocations de chômage a continué de peser sur les dépenses

sociales. Le budget des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles est resté à peu près inchangé, sous l'effet de mesures discrétionnaires se compensant mutuellement sur les plans des recettes et des dépenses. La première série de réductions d'impôts sur le revenu et sur les sociétés, qui a pris effet en 2003, aurait fait baisser les recettes fiscales, d'après les estimations, de l'équivalent de 0.3 point de PIB, mais l'augmentation des taux des taxes sur l'énergie et les combustibles, ainsi que la hausse des cotisations de sécurité sociale, ont partiellement compensé cette moins-value des recettes. Sur le plan des dépenses, les coûts de main-d'œuvre ont progressé modérément du fait des réformes administratives et de l'externalisation de certaines activités, tandis que les dépenses au titre des pensions ont été freinées. En revanche, les prestations au titre de la garde des enfants ont encore progressé de façon soutenue. D'un autre côté, un recours accru à des subventions en faveur des investissements en machines et outillage a contribué à hauteur de  $\frac{1}{4}$  de point de PIB, soit beaucoup plus que prévu, à l'augmentation des dépenses.

Les augmentations des dépenses sociales et de santé ont entraîné une diminution des excédents des collectivités territoriales. Tous les niveaux d'administration ont de plus en plus transféré leurs déficits sur des entités externalisées, dont les bilans ne sont pas incorporés aux comptes du secteur des administrations publiques, ce qui leur a permis d'atteindre les objectifs budgétaires du pacte interne de stabilité<sup>2</sup> (voir également le chapitre 3 sur les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration). Par ailleurs, les comptes de la sécurité sociale sont restés à peu près équilibrés, encore qu'un léger déficit soit apparu en 2004 en raison de l'augmentation du coût des soins de santé et de la croissance modérée des cotisations de sécurité sociale.

### **... et vont continuer de le faire, car les baisses d'impôts ne sont pas compensées par des réductions de dépenses**

Le déficit du secteur des administrations publiques augmentera encore en 2005, car les recettes fiscales devraient baisser sous l'effet de réductions importantes de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. D'après les estimations officielles, les réductions d'impôt résultant du programme de réforme fiscale 2004/2005 s'élèveront au total à environ 2.5 milliards d'euros, soit 1 point de PIB. Les deux tiers environ de ces réductions découleront de la réforme de 2005. Elles produiront leur plein effet, en termes de moins-values de recettes, à partir de 2006, les entreprises et les contribuables qui établissent eux-mêmes leur déclaration n'ajustant que progressivement leurs versements provisionnels en fonction des nouvelles dispositions<sup>3</sup>. Les réductions de dépenses et les mesures destinées à lever de nouvelles recettes ne compenseront pas totalement l'effet des réductions d'impôts sur les finances publiques. Les déductions fiscales plus élevées au titre des enfants à charge et les réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentent les deux tiers environ des réductions d'impôts et les avantages fiscaux en faveur des entreprises représentent le reste, l'abaissement du taux légal d'imposition n'étant que partiellement compensé par un élargissement de la base d'imposition (voir plus loin). Le niveau des dépenses publiques étant encore élevé, les ménages pourraient être incités dans une certaine mesure à épargner davantage en prévision d'une augmentation future des impôts, comme le laissent penser des données d'observation concernant l'épargne privée des ménages en Autriche<sup>4, 5</sup>.

La croissance des dépenses des administrations publiques devrait rester inférieure à la croissance tendancielle du PIB nominal en 2005. Les dépenses de personnel devraient

continuer de progresser modérément, à un rythme de 2.1 %, ce qui impliquera de nouvelles réductions d'effectifs compte tenu d'une augmentation des salaires négociés du secteur public de 2.3 % et d'un accroissement tendanciel de l'emploi public dans le domaine des soins de longue durée et des soins de santé au niveau des Länder et des communes. La masse salariale fédérale devrait être réduite grâce à une plus large utilisation de nouveaux instruments de gestion publique<sup>6</sup>, à une réduction des effectifs d'enseignants (en raison de la baisse du nombre d'élèves et de réductions du nombre d'heures de cours hebdomadaires par classe) et à d'autres mesures destinées à accroître l'efficacité du secteur public<sup>7</sup>. En revanche, les dépenses sociales devraient progresser par suite de l'accroissement accéléré des transferts au titre de la garde des enfants et notamment de l'augmentation des droits à pension des bénéficiaires des nouvelles prestations. La hausse des dépenses en capital ne dépasserait pas le rythme de l'inflation, mais au prix, encore une fois, d'une externalisation plus poussée. Au total, le Secrétariat estime que le déficit des administrations publiques (définition des comptes nationaux) atteindra environ 2 % du PIB en 2005 et en 2006 (tableau 2.1).

Tableau 2.1. **Capacité de financement des administrations publiques**Milliards d'euros<sup>1</sup>

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
							Prévisions	
<b>Recettes courantes</b>	101	104	109	110	112	113	116	117
Total, impôts directs	26	27	32	30	30	31	30	30
Ménages	22	23	25	25	26	26	26	27
Sociétés	4	5	7	5	4	4	4	3
Total, impôts indirects	30	30	31	33	33	34	35	36
Cotisations sociales	34	35	36	36	37	38	39	40
Autres transferts courants reçus	11	11	8	8	8	8	8	9
Revenus de la propriété et de l'entreprise	1	1	3	3	3	3	3	3
<b>Dépenses courantes</b>	101	104	105	107	110	113	117	119
Consommation publique	38	39	39	40	41	42	43	44
<i>dont</i> : traitements et salaires	22	23	21	21	22	22	22	23
Intérêts sur la dette publique	7	8	8	7	7	7	7	7
Subventions	6	6	7	7	7	7	8	7
Cotisations sociales	37	39	40	41	42	44	45	46
Autres transferts	13	13	12	13	13	14	14	14
<b>Dépenses nettes en capital</b>	5	4	5	4	4	4	4	4
Investissement brut	3	3	2	3	3	3	3	3
Solde des transferts en capital	4	4	5	4	4	4	4	4
Consommation de capital fixe	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3
<b>Besoin de financement<sup>2</sup></b>	-5	-3	0	-1	-3	-3	-5	-5
% du PIB	-2	-2	0	0	-1	-1	-2	-2
<b>Dette brute (définition de Maastricht)</b>	133	138	143	145	146	151	158	166
% du PIB	66	66	66	66	65	64	65	65
<b>Solde budgétaire structurel</b>	-6	-6	0	-1	-2	-2	-4	-4
% du PIB potentiel	-3	-3	0	0	-1	-1	-2	-2

1. Sauf indication contraire. Dans l'optique des comptes nationaux. Au taux de conversion de l'euro pour 1999.

2. Les chiffres indiqués ici en ce qui concerne le besoin de financement des administrations publiques sont ceux des comptes nationaux. Pour 2004, le déficit est inférieur de 0.1 point de PIB à celui qui a été notifié à la Commission européenne (« déficit au sens du traité de Maastricht »).

Source : Statistik Austria et OCDE.

### Un assainissement plus prononcé sera nécessaire pour atteindre les objectifs à moyen terme

Le Programme de stabilité de l'UE concernant l'Autriche, établi en novembre 2004, prévoit le retour à l'équilibre du budget des administrations publiques en 2008 (tableau 2.2). La plus grande partie de l'effort d'assainissement interviendra en 2007 et en 2008. Parallèlement, le gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire d'environ 3 points le ratio des recettes fiscales (hors cotisations sociales) au PIB pour le ramener à 40 % en 2008. En vertu du nouveau pacte interne de stabilité négocié entre tous les niveaux d'administration pour la période 2005-08, les Länder doivent dégager des excédents budgétaires représentant au total 0.6 % du PIB en 2005 et en 2006, soit un peu moins que ce que prévoyait l'accord précédent. L'excédent atteindrait 0.75 % du PIB en 2007 et 2008<sup>8</sup>. Les communes sont toujours tenues d'équilibrer leur budget consolidé. Simultanément, les transferts de l'État fédéral aux Länder et aux communes ont été majorés d'environ 200 millions d'euros (0.1 % du PIB) dans le cadre d'un nouvel accord de partage des recettes fiscales, également applicable de 2005 à 2008. Par ailleurs, certaines transactions financières cesseront d'être comptabilisées comme des recettes en vertu du pacte interne de stabilité en 2007. Globalement, les contraintes budgétaires pesant sur les administrations infranationales sont légèrement assouplies pour 2005 et 2006, leurs efforts d'assainissement devant être concentrés sur les dernières années du Programme de stabilité (voir le chapitre 3 sur les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration). Le report des objectifs d'assainissement vers la fin du programme pose certains risques. Par exemple, les perspectives de croissance pour 2007 et 2008 sont incertaines. En cas de ralentissement de l'activité, des pressions politiques pourraient s'exercer en faveur de mesures budgétaires d'action conjoncturelle. De fait, de telles mesures discrétionnaires ont contribué au creusement du déficit des administrations publiques en 2003.

Tableau 2.2. **Objectifs à moyen terme des administrations publiques**

Dans l'optique des comptes nationaux, % du PIB<sup>1</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit budgétaire	-1.1	-1.3	-1.9	-1.7	-0.8	0.0
Recettes	49.5	48.7	47.5	46.2	46.0	45.8
Dépenses	50.6	50.0	49.5	48.0	46.7	45.8
Dette	64.5	64.2	63.6	63.1	61.6	59.1
<i>Pour mémoire :</i>						
PIB	0.8	1.9	2.5	2.5	2.2	2.4
	Besoin (-) ou capacité de financement par niveau d'administration					
Administration centrale	-1.7	-1.7	-2.4	-2.2	-1.4	-0.75
Länder (à l'exclusion de Vienne)	0.5	0.3	0.4	0.4	0.5	0.55
Communes (y compris Vienne)	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Comptes sociaux	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.0

1. Les déficits indiqués ici sont ceux qui ont été notifiés à la Commission européenne (« définition de Maastricht ») : celui de 2004 est inférieur de 0.1 point de PIB en termes absolus au déficit public figurant dans les comptes nationaux. Des révisions ultérieures ont ramené le déficit de 2004 à -1.2 % du PIB.

Source : Gouvernement autrichien, Programme de stabilité de novembre 2004.

Le gouvernement envisage de réduire les dépenses publiques de l'équivalent d'environ 4 points de PIB d'ici à 2008 de manière à atteindre l'objectif d'équilibre budgétaire inscrit dans le Programme de stabilité (tableau 2.2). La baisse des dépenses publiques en proportion du PIB serait obtenue, dans une large mesure, par une réduction des dépenses de consommation publique, qui diminueraient de l'équivalent de 1.7 point de PIB entre 2004 et 2008. Cette réduction résulterait d'un abaissement des prestations en nature dans le cadre de la réforme des soins de santé et de compressions de personnel. Elle semble toutefois ambitieuse. Au cours des quatre années précédentes, la suppression de 14 000 postes au sein de l'administration fédérale a seulement permis de réduire de 0.3 point les dépenses de consommation en proportion du PIB. Le programme actuel de réformes administratives au niveau de l'administration fédérale, qui s'achèvera en 2006<sup>9</sup>, devrait se traduire par des réductions de dépenses annuelles supplémentaires, au-delà de celles qui auront été réalisées jusqu'en 2004, de seulement 0.1 % du PIB. De même, les gains d'efficacité résultant de la réforme institutionnelle programmée dans le secteur des soins de santé seront sans doute limités (voir chapitre 3).

De nombreuses mesures, nécessaires à la poursuite de la réforme du secteur public, n'ont pas encore été décidées. L'État fédéral et les Länder ont convenu d'élaborer un programme de réduction des coûts (équivalant à 0.1 point de PIB) dans le secteur des soins de santé, mais les négociations ne sont pas encore achevées (voir chapitre 3). Le gouvernement compte aussi réaliser des économies importantes à long terme si les Länder harmonisent leurs systèmes de retraite avec le régime général (voir plus loin). De fait, pour réaliser de nouvelles économies importantes dans le domaine de l'administration publique, il faudra impliquer les niveaux inférieurs d'administration, car ce sont eux qui remplissent la plupart des tâches administratives liées à la mise en œuvre de la législation fédérale (voir chapitre 3). C'est pourquoi l'État fédéral a conclu un accord avec les Länder et les communes sur la création d'une commission qui proposera des réformes de nature à engendrer des économies grâce à une redistribution des tâches entre les différents niveaux d'administration, dans le prolongement de la convention constitutionnelle (*Österreich Konvent*). Par exemple, le gouvernement fédéral pense réaliser des économies grâce à des réformes de l'administration des établissements d'enseignement, domaine dans lequel les décisions sont prises en commun par les Länder et l'État fédéral. Par ailleurs, les administrations infranationales pourraient s'inspirer des mesures qui ont permis de réduire les coûts administratifs au niveau fédéral. Cependant, il est encore difficile de dire quelles mesures seront effectivement prises. De fait, aucun consensus ne s'est dégagé au sein de la convention constitutionnelle, dans laquelle tous les niveaux d'administration étaient représentés, sur la façon de redistribuer entre eux les responsabilités en matière de dépenses et de financement. Un nouvel accord de partage des recettes avec les Länder et les communes a été négocié pour la période 2005-08, sans modifier fondamentalement les dispositifs de financement au niveau des administrations infranationales, dispositifs qui continuent de se caractériser par un degré élevé de partage des coûts et par des dotations spécifiques (voir chapitre 3).

Par conséquent, les réductions de dépenses ne seront peut-être pas réalisées aussi rapidement que prévu. D'autres facteurs accroissent les risques budgétaires. Premièrement, il est prévu que la croissance économique sera supérieure à la croissance potentielle pendant toute la période allant jusqu'à 2008. Si les prévisions de l'OCDE donnent à penser qu'un écart de production négatif important s'est accumulé pendant la période de ralentissement qui a suivi 2001, il n'est pas certain que cet écart débouche sur

une croissance économique supérieure à la croissance potentielle pendant une période prolongée. En second lieu, les moins-values de recettes fiscales imputables à la réforme de l'impôt sur les sociétés, notamment aux nouvelles modalités d'imposition des groupes, pourraient être plus substantielles que prévu. Alors que des moins-values de recettes de 100 millions d'euros par an ont été budgétisées à ce titre, les pertes risquent d'être nettement plus importantes. Enfin, les emprunts contractés par les entités sorties du secteur des administrations publiques, notamment les hôpitaux financés par l'État, pourraient nécessiter ultérieurement des transferts plus importants au profit de ces entités, ce qui entraînerait un accroissement des dépenses publiques à l'avenir.

Globalement, l'Autriche s'est lancée dans un programme ambitieux tendant à réduire le champ des activités du secteur public, à accroître l'efficacité et la qualité des principaux services publics et à réduire les impôts sur les sociétés et les personnes physiques. Nombre des mesures adoptées dans cette optique vont dans la bonne direction, mais il serait possible d'accroître encore la solidité et l'efficacité de la politique budgétaire autrichienne. *Il faudrait renforcer l'efficacité des économies budgétaires résultant des réformes administratives en recherchant d'autres solutions que la retraite anticipée pour les salariés du secteur public licenciés. Il conviendrait d'envisager d'étendre la définition des réaffectations admissibles de fonctionnaires (voir l'Étude économique de 2003), de créer une agence de travail temporaire pour les salariés du secteur public et d'offrir des services de placement externe à ces derniers. Une budgétisation sur la base des résultats pourrait être plus largement utilisée. Il faudrait examiner les effets des nouvelles modalités d'imposition des groupes sur les recettes fiscales et sur le comportement des entreprises. Un cadre budgétaire à moyen terme devrait être mis en place, tandis que la viabilité des finances publiques devrait être analysée au début de chaque exercice, à tous les niveaux de l'administration. (Voir également le chapitre 3 sur les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration.)*

## La réforme récente des retraites marque une avancée importante

La réforme des retraites de 2003 a représenté une avancée importante sur le plan de la viabilité des finances publiques et de l'amélioration des incitations à travailler plus longtemps (voir l'Étude économique de 2003). Cette première réforme a été suivie d'une seconde phase en 2004. Une fois achevée la période de transition, cette dernière phase devrait se traduire par une harmonisation quasi générale des différents régimes de retraite professionnels, par la mise en place de nouvelles passerelles vers la cessation anticipée d'activité pour les travailleurs ayant exercé des métiers pénibles (tout en assurant l'équité actuarielle en cas de non-respect volontaire de l'âge normal de la retraite pour les personnes ayant cotisé pendant une période relativement longue), ainsi que par la création de comptes retraite individuels. En vertu de la réforme de 2003, les pertes imputables à l'adoption des nouveaux paramètres de calcul des retraites, par comparaison avec l'ancien système, ne devaient pas dépasser 10 % des pensions prévues par régime antérieur. Cette règle a été assouplie dans le cadre de la seconde phase, en ce sens que les pertes maximum admissibles en 2004 ont été plafonnées à 5 %, le plafond augmentant de façon linéaire de 0.25 point par an pour atteindre 10 % en 2024. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur en janvier 2005. La transition vers les nouvelles règles communes du système unifié s'étendra sur plusieurs décennies. Les principales caractéristiques du système de retraite après les réformes de 2003 et 2004 sont résumées dans l'encadré 2.2.

## Encadré 2.2. Principales caractéristiques du régime général de retraite harmonisé

### Harmonisation des régimes de retraite

Jusqu'à une date récente, différents régimes de retraite visant différentes catégories professionnelles (ouvriers, travailleurs indépendants, agriculteurs et professions libérales) coexistaient, chacun avec leur propre barème de cotisations et leurs propres règles d'accumulation des droits à pension. Par ailleurs, les fonctionnaires de l'administration fédérale et ceux des Länder ont des régimes spéciaux. La nouvelle loi générale sur les retraites (*Allgemeines Pensionsgesetz*, APG), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, unifie la législation et harmonise les règles (y compris les dernières différences en matière de régimes de contribution, dont le budget tient cependant compte) pour toutes les professions du secteur privé. En outre, le régime des fonctionnaires fédéraux est harmonisé avec le régime APG. Des régimes de retraite spécifiques demeurent toutefois en place pour les salariés du secteur public des Länder.

Le nouveau régime APG sera mis en place progressivement au cours d'une période de transition d'environ 45 ans. Les personnes nées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1955 (c'est-à-dire celles qui ont aujourd'hui 50 ans ou plus) ne sont pas concernées par les mesures de réforme d'après 2003 et percevront leur retraite conformément aux dispositions résultant de la réforme de 2003, y compris les règles transitoires pertinentes et les nouveaux plafonds, plus généreux, applicables aux pertes (voir également l'*Étude économique* de 2003). Les nouveaux affiliés sont soumis aux règles de l'APG. Pour les personnes de moins de 50 ans ayant déjà accumulé des droits à pension, les prestations sont déterminées à la fois sur la base d'une pension notionnelle conforme aux règles de la réforme de 2003, avec les nouveaux plafonds de pertes, et en fonction des règles de l'APG.

### Régime de prestations

L'un des principaux éléments de l'APG est la création de comptes retraite individuels dits « notionnels », destinés à permettre à chaque assuré d'identifier – une fois achevée la transition vers le nouveau système – à la fois l'historique de ses cotisations et les droits qu'il aura acquis tout au long de sa vie. Pour chaque période mensuelle d'assurance, des cotisations sont versées sur le compte retraite individuel par les cotisants concernés (salarié, employeur, assurance chômage, assurance maladie, administration fédérale et Fonds de péréquation des prestations familiales). Étant donné que les droits effectifs à pension dépendent d'une combinaison de différents régimes pendant la période de transition, les comptes retraite ne seront pleinement effectifs qu'après 2050.

Le régime APG est un régime à prestations définies. Le taux de cotisation est de 22,8 % du revenu de base pour tous les assurés. Dans le cas des salariés, les cotisations sont réparties à parts égales entre les employeurs et les salariés. Il est prévu que les cotisations des agriculteurs et des travailleurs indépendants passent respectivement de 14,4 à 15 % et de 15 à 17,5 % du revenu au cours des dix prochaines années, la différence par rapport au taux plein étant prise en charge par le budget général. Les cotisations des chômeurs et des personnes qui élèvent leurs enfants sont respectivement prises en charge par l'assurance chômage et par le Fonds de péréquation des prestations familiales.

Le montant de la pension au moment de la retraite est proportionnel aux gains mensuels moyens sur 40 ans. Le taux annuel d'accumulation des droits à pension est fixé de telle manière que le montant de la pension représente 80 % du revenu d'activité après 45 années de cotisations. Avant la réforme de 2003, seules les 15 dernières années

### Encadré 2.2. Principales caractéristiques du régime général de retraite harmonisé (suite)

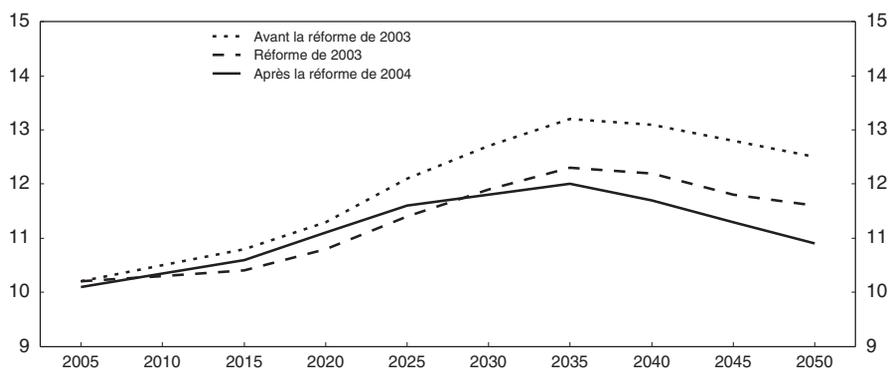
(18 dernières années en cas de retraite anticipée) rémunérées au salaire le plus élevé étaient prises en compte pour le calcul du salaire de référence. Les ajustements annuels des pensions sont indexés sur l'inflation (indice des prix à la consommation) et non sur l'évolution des salaires nets, comme cela était le cas avant la réforme de l'APG. L'âge légal de la retraite est de 65 ans. Pour les personnes ayant cotisé au moins 37.5 ans, le départ en retraite est possible entre 62 et 68 ans, avec une décote ou une surcote de 4.2 % pour chaque année précédent ou suivant l'âge légal. Les personnes ayant cotisé davantage (40 ans pour les femmes, 45 ans pour les hommes) ont droit à une retraite anticipée avec une décote moins importante. Parallèlement à ce système, un nouveau dispositif de retraite anticipée a été institué pour les travailleurs ayant exercé un métier pénible. En vertu de ce dispositif, l'âge minimum de la retraite diminue de trois mois par an pour les personnes ayant occupé un emploi considéré comme « pénible », à condition que l'intéressé ait été affilié pendant une période plus longue et sans décote actuarielle. Les caractéristiques des travaux « pénibles » n'ont pas encore été déterminées. Le gouvernement souhaiterait limiter à 5 % au maximum la proportion de nouveaux pensionnés ayant droit à ce statut.

#### Obligation de viabilité

Les paramètres des pensions peuvent être ajustés si certaines variables économiques menacent d'évoluer de façon moins favorable que prévu. Premièrement, la charge budgétaire qu'impliquent les révisions en hausse de l'espérance de vie résiduelle au-delà de 65 ans doit être compensée par une réduction des prestations, une augmentation des cotisations et des transferts plus importants du budget fédéral vers le système de retraite. À la suite de chaque révision des prévisions démographiques, une commission présentera des propositions concernant la mise en œuvre précise des ajustements (tous les trois ans). Par ailleurs, cette commission formulera aussi des propositions d'ajustement si les projections révisées concernant d'autres variables importantes, comme la croissance de la productivité ou les taux d'activité, laissent entrevoir une augmentation des charges fiscales. Alors qu'un ajustement est prévu par la loi dans le premier cas, il n'en va pas de même dans le second cas.

Les dépenses du secteur privé qui sont couvertes par les dispositions de la loi générale sur les retraites (APG) s'élèvent à environ 10½ % du PIB. D'après les prévisions officielles, les économies résultant de la réforme, par comparaison avec la situation antérieure à la réforme de 2003, augmenteront progressivement. S'il est prévu que jusqu'en 2020 les dépenses annuelles seront inférieures de moins de ¼ de point de PIB au scénario de référence, l'écart devrait atteindre ½ point en 2025, puis 1½ point en 2050 (graphique 2.1). La plupart des économies sont attribuables aux réformes qui ont déjà été adoptées pendant la phase de 2003. Les mesures adoptées en 2004 annulent certaines des économies qui auraient été engendrées par la réforme de 2003 pendant les deux premières décennies, mais débouchent sur des économies supplémentaires par la suite. De fait, la réforme de 2004 a des effets divergents sur les ressources financières du système de retraite. D'un côté, le plafonnement plus généreux des pertes, de même que l'élargissement des possibilités de passage à la cessation anticipée d'activité (dispositif en faveur des travailleurs ayant exercé un métier pénible et système de décote/surcoté, dans la mesure où les décotes actuelles ne sont pas équitables d'un point de vue actuariel)

Graphique 2.1. **Dépenses au titre des retraites**<sup>1</sup>  
% du PIB



1. Hors régimes de la fonction publique et compte non tenu du supplément au titre du Fonds de péréquation. Les chiffres de 2010 ont été calculés par l'OCDE.

Source : Gouvernement fédéral, OCDE.

accroissent les dépenses. De l'autre, une valorisation plus modérée des droits à pension et les ajustements des pensions devraient se traduire par des réductions de dépenses. Le premier effet sera prépondérant au cours des prochaines années, mais le second se fera pleinement sentir par la suite.

Globalement, les réformes de 2003 et 2004 devraient se traduire par des améliorations substantielles à long terme de la situation budgétaire du système de retraite. Elles devraient contribuer très efficacement à réduire les pressions budgétaires liées au vieillissement pendant la période où les effets de celui-ci se feront le plus sentir. Cependant, étant donné que les incertitudes entourant les prévisions à long terme s'accroissent de façon sensible avec l'horizon des prévisions, des mécanismes d'ajustement plus efficaces auraient sans doute été préférables. Le mécanisme de correction démographique, qui doit entrer en jeu si la distribution démographique se détériore de façon encore plus prononcée que prévu, est défini en termes vagues, ce qui pourrait réduire son efficacité. Par ailleurs, l'autre mécanisme de correction n'a aucun caractère contraignant. *Il conviendrait d'envisager de donner un caractère contraignant aux mécanismes de correction démographique prévus pour les prestations de retraite.* De même, même si les hypothèses sur lesquelles se fondent les prévisions se concrétisent, les pressions budgétaires futures découlant des engagements au titre des pensions resteront importantes, et le ratio des dépenses correspondantes au PIB pourrait augmenter de 2 points par rapport à 2005. La pression budgétaire totale imputable aux engagements au titre des pensions sera encore plus importante, dans la mesure où les pensions des fonctionnaires de l'administration fédérale, des Länder et des communes ne sont pas prises en compte dans ces prévisions, alors que ceux-ci connaîtront le même problème de vieillissement que les affiliés du régime général. De fait, il existe des marges de manœuvre pour améliorer globalement le système de retraite autrichien, et l'on examinera ci-après les options possibles à cet égard.

### **Une harmonisation complète des pensions du secteur public est nécessaire...**

Le degré d'harmonisation prévu par l'APG entre des régimes de retraite du secteur privé jusqu'ici différents représente un progrès considérable qui devrait favoriser la

mobilité de la main-d'œuvre tout en mettant un terme à la possibilité, pour certaines catégories d'assurés, de chercher à bénéficier de régimes plus favorables. Les pensions des fonctionnaires qui ne sont pas concernés par l'APG viennent majorer de 3 points de PIB les dépenses totales au titre des retraites, lesquelles, de l'ordre de 14.5 % du PIB, sont parmi les plus élevées de la zone OCDE. Le programme de réforme de 2004 étend les règles de l'APG aux fonctionnaires fédéraux, ce qui aura pour effet d'atténuer les pressions budgétaires futures sur le budget fédéral. Cependant, il n'en va pas de même pour les divers régimes de retraite des fonctionnaires des Länder et des communes, qui relèvent de la législature des Länder eux-mêmes. De fait, jusqu'à présent, les tentatives faites par le gouvernement fédéral pour harmoniser les régimes de retraite dans l'ensemble du secteur public n'ont guère été couronnées de succès, puisque seuls quelques rares Länder se sont déclarés prêts à procéder à des réformes dans ce sens.

Il est difficile de dire quelle sera l'importance des engagements futurs des administrations infranationales au titre des pensions car des informations sont rarement publiées à ce sujet. En outre, on ne dispose pas d'analyses systématiques de la viabilité des dispositifs aux niveaux inférieurs d'administration. Des données d'observation donnent à penser que pour un niveau d'instruction comparable, le revenu des salariés du secteur public sur l'ensemble de leur vie active dépasse celui des salariés du secteur privé dans des proportions notables<sup>10</sup>, ce qui tend à biaiser l'offre de main-d'œuvre en faveur du secteur public. De fait, jusqu'ici, le taux d'accumulation des droits à pension est plus généreux dans le secteur public que dans le secteur privé, ce qui entraîne des différences marquées de revenus au moment de la retraite en faveur des fonctionnaires. En particulier, les taux de remplacement des pensions sont plus élevés au niveau des Länder qu'à celui de l'administration fédérale. Pour la fin des années 90, on a estimé que le taux de rendement notionnel des cotisations de retraite versées pendant la vie active était plus élevé d'environ 50 % dans le cas des fonctionnaires que dans celui des salariés du secteur privé<sup>11</sup>. Le revenu net des fonctionnaires en retraite, au niveau des Länder et des communes, est rarement inférieur à 100 % du dernier salaire, ce qui implique des taux de remplacement largement supérieurs à 100 % par rapport au salaire moyen de l'ensemble de la vie active<sup>12</sup>. La générosité des régimes de retraite des Länder et des communes expose donc les finances publiques à des pressions plus intenses et constitue une contre-incitation à l'offre de travail sur l'ensemble de la vie. Simultanément, l'harmonisation incomplète des régimes de retraite entre les niveaux d'administration et avec le régime du secteur privé fait obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur du secteur public et entre le secteur public et le secteur privé.

En outre, des régimes spéciaux de retraite anticipée ont été institués à plusieurs reprises pour les fonctionnaires de tous les niveaux d'administration et dans les entreprises du secteur public dans le but de réduire les effectifs du secteur public ou d'en modifier la composition. Ainsi, l'âge effectif de la retraite a fluctué de plusieurs années depuis le début des années 90 (entre 57 et 59 ans pour les hommes et entre 54 et 58 ans pour les femmes)<sup>13</sup>. À l'heure actuelle, l'âge effectif de la retraite dans le secteur public se situe à 58 ans pour les hommes et 57 ans pour les femmes ; il est inférieur d'un an, dans le cas des hommes, à l'âge de la retraite prévu par le régime général. *Les niveaux inférieurs d'administration sont invités à fournir des informations régulièrement mises à jour sur leurs engagements implicites de dépenses futures et à élaborer des prévisions systématiques concernant la viabilité de leurs finances. Les régimes de retraite des fonctionnaires des Länder et des communes devraient être harmonisés avec les règles du régime APG. Cette harmonisation suppose aussi que les*

*programmes spéciaux de retraite anticipée soient supprimés et que des efforts plus intenses soient faits pour reclasser les travailleurs du secteur public qui perdent leur emploi.*

### **... et les possibilités de retraite anticipée doivent encore être réduites**

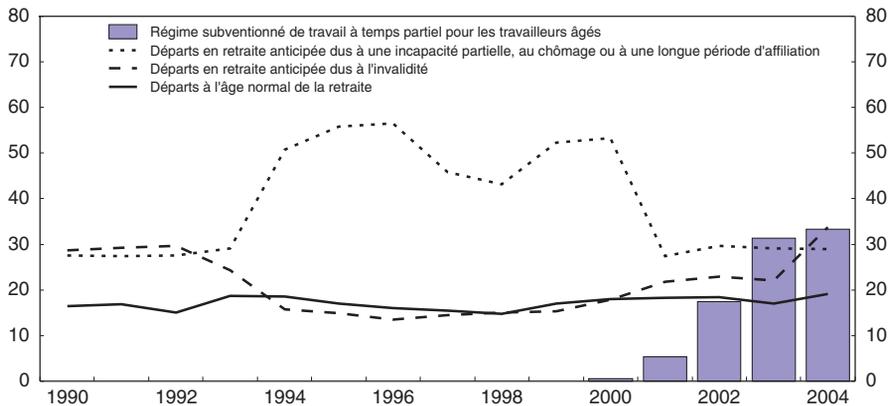
Comme on l'a vu dans la précédente *Étude économique*, les travailleurs âgés ne sont guère incités à continuer d'exercer une activité. De fait, l'impôt implicite sur la poursuite d'une activité en Autriche semble être l'un des plus élevés de la zone OCDE, alors que l'âge effectif de la retraite est parmi les plus bas<sup>14</sup>. La réforme des retraites de 2003 a amélioré la situation en mettant un terme à la possibilité de retraite anticipée pour raisons de chômage et en accroissant la décote applicable en cas de retraite anticipée à l'issue d'une longue période d'affiliation. Par ailleurs, les décotes liées au système mis en place dans le cadre de la réforme de 2004 ont été calculées de manière à assurer l'équité actuarielle. Cependant, les efforts déployés dans le passé pour relever l'âge effectif de la retraite révèlent qu'il faut veiller à ce qu'aucun autre moyen de passage à la retraite anticipée ne se substitue aux dispositifs auxquels il est mis fin.

De fait, lorsque le dispositif de retraite anticipée pour réduction de capacité de travail a été progressivement supprimé, entre 2000 et 2003, les entrées totales dans le régime de retraite pour motif de handicap (réduction de la capacité de travail et invalidité) ont diminué. Cependant, dans le même temps, les entrées dans le régime d'invalidité ont augmenté, ce régime se substituant à celui de l'incapacité<sup>15</sup>. La part de tous les dispositifs de retraite anticipée dans le total des départs en retraite – y compris pour motif d'incapacité – a sensiblement diminué ces dernières années, mais la situation ne s'est pas améliorée par comparaison avec le début de la dernière décennie. De même, l'âge moyen du départ en retraite est à peine plus élevé qu'au début des années 90. Par ailleurs, une substitution semble s'opérer entre les moyens d'accès à la retraite anticipée dans le cadre du système de retraite et d'autres transferts liés à l'âge, notamment le régime de travail à temps partiel pour les travailleurs âgés (*Altersteilzeit*, AT). Ce dispositif subventionne la rémunération des travailleurs âgés à condition qu'ils réduisent leur temps de travail en passant du temps plein au temps partiel, l'objectif étant de favoriser l'embauche de travailleurs plus jeunes. L'utilisation du dispositif AT s'est notablement intensifiée jusqu'en 2003, à la suite de la diminution de la part des retraites anticipées dans le système de retraite. Dans une très large mesure, les participants au dispositif AT ont réparti leur « travail à temps partiel » de telle manière qu'ils travaillent à temps plein les premières années et cessent totalement de travailler ensuite. Des dispositions législatives récentes limitent ces possibilités de répartition du temps de travail, et les entrées dans le régime AT ont sensiblement diminué (graphique 2.2).

Par conséquent, certaines des mesures adoptées dans le cadre de la réforme de 2004 devraient être modifiées. Le nouveau régime de retraite anticipée en faveur des travailleurs ayant exercé un métier pénible vise à compenser des efforts physiques ou psychologiques supérieurs à la moyenne pendant la vie active et la réduction d'espérance de vie qui en découle. De fait, des données d'observation concernant à la fois l'Autriche et d'autres pays de l'OCDE donnent à penser que l'espérance de vie peut varier de 4 à 7 ans suivant les groupes socio-professionnels<sup>16</sup>. S'il semble justifié de tenir compte de ce facteur dans le cadre du système de retraite, une telle approche risque de se heurter à de sérieux obstacles. Les données d'observation concernant l'espérance de vie par profession sont très limitées. Les évaluations devraient être constamment ajustées à mesure que les caractéristiques professionnelles évoluent et que de nouvelles professions se font jour.

### Graphique 2.2. Départs en retraite anticipée et nombre de personnes bénéficiant du régime subventionné de travail à temps partiel pour les travailleurs âgés

Milliers



Source : Office du travail et principale association d'organismes d'assurance sociale.

Les ambiguïtés qui entourent les définitions de la « pénibilité » ont déjà incité une proportion importante de travailleurs autrichiens, notamment des médecins, des infirmières et l'ensemble des fonctionnaires de police, à réclamer le statut de travailleur ayant exercé un métier pénible. L'intérêt qu'ont certains groupes professionnels à revendiquer ce statut auprès des pouvoirs publics risque de donner lieu à des pressions permanentes qui pourraient aboutir à un élargissement progressif de cette catégorie de travailleurs, et donc aller à l'encontre des politiques visant à réduire les cessations anticipées d'activité. En outre, étant donné que le dispositif est financé au moyen des charges sociales, il risque de nuire aux efforts d'amélioration des conditions de travail. Par conséquent, ce nouveau moyen d'accéder à la retraite anticipée devrait être révisé. Au minimum, les employeurs des travailleurs exerçant des métiers pénibles devraient être tenus de verser une contribution financière couvrant la totalité des coûts supplémentaires. Cela inciterait à éviter les conditions de travail « pénibles ».

Une autre option consisterait à modifier la conception du régime de pension d'invalidité de telle manière qu'il favorise une amélioration des conditions de travail et facilite la formation permanente. La réglementation en vigueur repose sur l'hypothèse qu'un travailleur qui a occupé pendant 15 ans au moins un emploi exigeant une certaine qualification ne peut pas être obligé de prendre un autre emploi, qui pourrait pourtant être plus adapté en cas de réduction partielle de sa capacité de travail. Dans ce cas, une prestation d'invalidité à taux plein est accordée si la capacité de travail résiduelle n'est pas jugée suffisante pour le maintien dans l'emploi initial. Le travailleur perd son droit à une pension d'invalidité à taux plein s'il accepte de travailler dans un autre domaine, même pour une courte période. Cette réglementation nuit à la mobilité professionnelle et fait obstacle à la formation permanente et à la requalification. Cette réglementation devrait être progressivement supprimée et les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler dans un domaine devraient être tenues d'accepter un autre emploi, à condition que celui-ci soit acceptable d'un point de vue médical. L'Office du travail devra leur offrir son assistance.

Le système autrichien de prestations d'invalidité établit une distinction entre les accidents liés au travail et les autres motifs de réduction de la capacité de travail, mais ne tient pas compte du recours antérieur des employeurs à ce type de prestations, et ne fait

pas appel à la participation des employeurs au-delà du strict respect des règles de sécurité du travail. Le nombre relativement important et apparemment croissant de bénéficiaires de prestations d'invalidité donne à penser qu'il serait possible de procéder à des réformes visant à inciter davantage les employeurs à éviter les accidents du travail et les maladies professionnelles et à pousser davantage les travailleurs concernés à rester sur le marché du travail. *Dans un premier temps, il faudrait accorder toute l'attention voulue aux réformes proposées par le groupe de travail de la précédente Commission de réforme des pensions en ce qui concerne la réforme des pensions d'invalidité. Ces propositions devraient être affinées et adaptées en fonction de l'expérience internationale récente par une nouvelle Commission de réforme de l'invalidité.*

Si les nouvelles dispositions législatives concernant les pensions visent à assurer l'équité actuarielle en cas de retraite anticipée ou différée lorsque les personnes intéressées ont cotisé pendant une longue période (37.5 ans), les salariés ayant cotisé pendant très longtemps ou exerçant des métiers pénibles semblent encore être incités à partir en retraite de façon anticipée et à ne pas rester en activité au-delà de l'âge légal de la retraite. Les bénéficiaires de l'assurance chômage ou de l'aide d'urgence aux chômeurs perdent leurs droits à prestations au bout d'un an s'ils ont droit à une retraite anticipée. *Il faudrait veiller à ce que cette réglementation ne dissuade pas les chômeurs âgés de rechercher activement un emploi.* Comme cela a déjà été dit à l'occasion d'*Études économiques* précédentes, les revenus de remplacement des chômeurs recherchant activement un emploi devraient être pris en charge dans le cadre du système d'indemnisation du chômage et de placement, et non dans celui du système de retraite. Cela permettrait de les inciter à rester sur le marché du travail, alors que le départ en retraite anticipée les fait sortir de la population active d'une façon qui est en fait irréversible. *Il faudrait assurer l'équité actuarielle de tous les régimes de retraite de part et d'autre de l'âge légal de la retraite, tout en examinant avec soin leurs effets sur l'offre de main-d'œuvre. En outre, il conviendrait de surveiller de près le régime subventionné de travail à temps partiel pour les travailleurs âgés et de le supprimer progressivement s'il réduit l'offre de main-d'œuvre.*

### **Une réforme des programmes de dépenses, au titre des prestations familiales notamment, serait également souhaitable**

Les précédentes phases d'assainissement budgétaire ont fréquemment été suivies de l'apparition de nouveaux besoins de dépenses qui ont contribué à accroître la dette publique. La nécessité d'une réforme institutionnelle destinée à mieux maîtriser et hiérarchiser les dépenses du secteur public a été mise en évidence dans de précédentes *Études économiques*. L'évolution des prestations familiales révèle qu'une telle réforme pourrait se traduire par une amélioration substantielle de leur efficience.

Le Fonds de péréquation des prestations familiales (*Familienlastenausgleichsfonds*, FLAF), consacré au financement des prestations familiales, couvre la plus grande partie des transferts dans ce domaine. Il est financé à plus de 90 % par les contributions des employeurs et sur le produit de l'impôt sur le revenu pour le reste. En plus du FLAF, les Länder et les communes financent leurs propres programmes d'aides familiales.

À la suite de la création du FLAF, au début des années 70, la vigueur de la croissance a entraîné une augmentation des ressources du Fonds, au point que celui-ci a dégagé des excédents. La préaffectation du Fonds et le fait qu'il soit considéré comme un élément important du système de répartition des recettes entre les différents niveaux d'administration ont empêché toute réduction des cotisations malgré les excédents.

Au contraire, les dépenses sociales ont été accrues à plusieurs reprises pour répondre à toute une gamme d'objectifs comme le financement des manuels scolaires et des transports publics pour les élèves et les apprentis, ainsi que celui de certaines prestations de l'Office du travail et du système de retraite et d'assurance maladie. Depuis 2002, le FLAF finance le nouveau système d'aides familiales, qui s'est traduit par une augmentation massive des transferts aux ménages (voir *Étude économique* de 2003). Ce nouveau système a été institué à un moment où le FLAF avait accumulé d'importants excédents. Depuis, l'extension progressive des prestations a fait apparaître un déficit, lequel devrait représenter au total environ 0.2 point de PIB en 2005, abstraction faite des nouvelles augmentations de dépenses programmées dans le contexte de la dernière phase de réforme des retraites (voir plus haut). Sous l'effet de ces réformes – se traduisant par une accumulation plus généreuse de droits à pension pendant les périodes consacrées à l'éducation des enfants –, le FLAF restera sûrement déficitaire au cours des années à venir. Or, une telle évolution est contraire à l'objectif déclaré du gouvernement, qui est de réduire les cotisations au FLAF de manière à faire baisser les coûts de main-d'œuvre non salariaux. *Les prestations familiales devraient être intégralement gérées par l'administration fédérale. Parallèlement, le FLAF ne devrait plus être préaffecté et être soumis aux priorités du budget fédéral.* Cela permettrait de définir sans contraintes les politiques de prestations familiales dans le contexte plus large des dépenses publiques (voir l'*Étude économique* de 2003).

## **Il est indispensable d'assurer la viabilité des finances publiques pour tirer pleinement parti des réformes fiscales**

Les dernières réformes fiscales, mises en œuvre successivement en janvier 2004 et janvier 2005, visent principalement à renforcer l'attrait de l'Autriche en tant que lieu d'implantation pour les entreprises, grâce à une réforme du système d'imposition des sociétés, à un allègement de la pression fiscale sur le travail et à une amélioration des possibilités de capitalisation des petites et moyennes entreprises (PME). Certaines mesures ont également été prises dans le but de favoriser un développement durable du point de vue de l'environnement. Les principaux aspects des deux séries de réformes sont résumés dans l'encadré 2.3 ci-après.

Le produit des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés en proportion du PIB se situe à peu près dans la moyenne de l'OCDE (dans l'optique des comptes nationaux). Cependant, si l'on y ajoute les charges sociales – élevées par comparaison avec les autres pays – le ratio prélèvements obligatoires/PIB dépasse largement la moyenne de l'OCDE. D'après les prévisions du gouvernement, ce ratio (cotisations sociales comprises) devrait être ramené de 43.1 % du PIB en 2003 à 40.7 % en 2006. La réduction rapide de la pression fiscale moyenne – due en partie à des effets statistiques<sup>17</sup> – devra être validée par des réductions de dépenses correspondantes pour être durable. La réforme impliquera aussi une modification de la composition des recettes fiscales, avec une diminution de la part des impôts directs, qui passerait de 49.5 % en 2003 à 45.8 % en 2005, tandis que celle des impôts indirects augmenterait<sup>18</sup>.

### ***L'imposition effective des revenus des personnes physiques a baissé...***

Des comparaisons des ratios impôts/PIB ne permettent guère de se faire une idée des effets dissuasifs de la fiscalité sur l'activité économique. Les données d'observation dont on dispose pour d'autres pays donnent à penser qu'il existe une corrélation négative entre, d'une part, l'importance du coin fiscal entre le salaire brut versé par l'employeur et le

### Encadré 2.3. Les réformes fiscales

Les principaux aspects des réformes fiscales sont les suivants :

#### Impôt sur le revenu des personnes physiques

- Augmentation du crédit d'impôt normal, qui est intégré dans le barème normal de l'impôt sur le revenu, afin de mettre un terme à l'instabilité des taux marginaux d'imposition effectifs dans l'ancien système. Cette instabilité était due à l'interaction des taux légaux d'imposition et des règles d'application du crédit d'impôt normal dans le cadre du précédent système. Le nombre de tranches a été ramené de 5 à 4 (taux marginaux d'imposition : 0 %, 38,33 %, 43 % et 50 %). Les revenus bruts annuels allant jusqu'à 15 770 euros pour les salariés, 10 000 euros pour les travailleurs indépendants et 13 500 euros pour les pensionnés sont exonérés.
- Un régime d'imposition préférentiel des bénéficiaires non distribués a été institué pour les entreprises individuelles et les sociétés de personnes dans le but de promouvoir la constitution de fonds propres dans les PME. Les bénéficiaires non distribués, dans la limite de 100 000 euros par an et sous réserve d'une période de détention minimum de 7 ans, sont imposés à la moitié du taux moyen applicable au revenu des personnes physiques.
- À la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle, l'imposition des revenus du capital transfrontaliers (jusqu'alors assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques) a été alignée sur celle des revenus du capital de source intérieure (25 %).
- Autres mesures :
  - ❖ institution de la déductibilité fiscale des coûts d'installation et de l'abonnement de base pour l'accès à l'Internet à haut débit (mesure supprimée à la fin de 2004) et des frais de formation ;
  - ❖ relèvement de 15 % de la déduction au titre des frais de transport (*Pendlerpauschale*) ; relèvement du plafond de déductibilité des taxes paroissiales ; majoration du crédit d'impôt pour les ménages à revenu unique (*Alleinverdienerabsetzbetrag*) et les parents isolés (*Alleinerzieherabsetzbetrag*) (accroissement du crédit d'impôt en fonction du nombre d'enfants) ; relèvement du seuil de revenu du conjoint à partir duquel le crédit d'impôt en faveur des ménages à revenu unique est supprimé.

#### Réforme de l'impôt sur les sociétés

- Réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés, ramené de 34 à 25 %. Un tiers (100 000) des entreprises autrichiennes sont constituées en sociétés. Une petite partie des moins-values de recettes fiscales est compensée par un élargissement simultané de la base d'imposition (suppression de la déduction des intérêts sur les augmentations de capital et de la possibilité de transfert de réserves latentes réalisées sans incidence fiscale). Élargissement de la déductibilité fiscale des réserves actuarielles pour les compagnies d'assurance.
- Nouvelles modalités d'imposition des groupes, permettant à un groupe qui a son siège en Autriche de déduire de ses bénéfices réalisés en Autriche les pertes enregistrées ailleurs, à condition que celles-ci ne soient pas amorties dans le pays de la source. Obligation de remboursement des économies d'impôt passées en cas de liquidation ou de vente d'un membre étranger du groupe.
- Institution d'un régime fiscal préférentiel pour l'acquisition d'actions d'entreprises nationales en vue de l'intégration de celles-ci dans un groupe (amortissement de 50 % du prix d'acquisition sur 15 ans).

Encadré 2.3. **Les réformes fiscales** (suite)

- Institution d'un régime fiscal préférentiel pour l'acquisition d'actions d'entreprises nationales en vue de l'intégration de celles-ci dans un groupe (amortissement de 50 % du prix d'acquisition sur 15 ans).

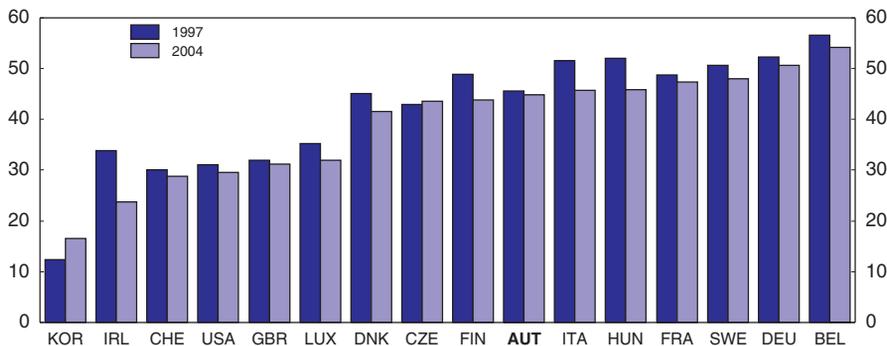
**Impôts indirects**

- Relèvement de la taxe sur les huiles minérales (de 42 %) et sur le gaz naturel (de 51 %).
- Application d'une taxe sur le charbon (0.05 euro/kg) ; réduction de 68 % de la taxe sur le gazole à usage agricole.
- Réductions des taxes sur les boissons alcooliques et suppression des taxes sur les vins mousseux.

salaires net après déduction des impôts sur le revenu des personnes physiques et des charges sociales et, de l'autre, l'emploi. Le coin fiscal, pour les ménages à revenu unique, est relativement élevé en Autriche par comparaison avec beaucoup d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.3). La réforme de l'impôt sur le revenu représente un certain progrès à

Graphique 2.3. **Coin fiscal marginal sur le travail**<sup>1</sup>

% des coûts de main-d'œuvre



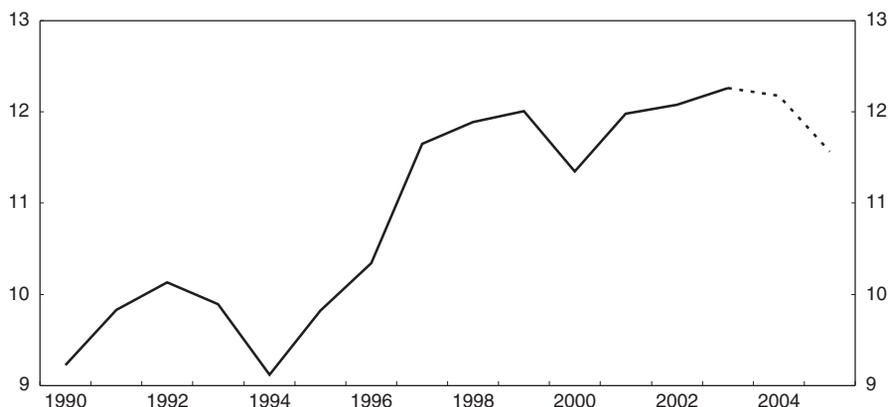
1. Pour une personne seule ayant un niveau de revenu égal à celui de l'ouvrier moyen. Le coin fiscal correspond à la somme des impôts sur le revenu des personnes physiques, des cotisations salariales et patronales de sécurité sociale et des taxes sur les salaires, exprimée en pourcentage des coûts de main-d'œuvre. L'effet des impôts indirects n'est pas pris en compte.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*.

cet égard. Les mesures adoptées mettent un terme à l'augmentation tendancielle de la pression fiscale sur les revenus du travail, encore que la pression moyenne demeure supérieure à ce qu'elle était au début de la dernière décennie<sup>19</sup>. Étant donné que les réductions passées des impôts sur le travail n'ont pas été durables, il est indispensable de veiller à la durabilité des réductions d'impôts actuelles en diminuant parallèlement les dépenses publiques (graphique 2.4). Avec l'élargissement du crédit d'impôt normal, les réductions d'impôts sont plus prononcées pour les titulaires de bas revenu. De fait, le nombre de contribuables devrait diminuer de 350 000 par rapport à 2003. Cela renforcera sans doute l'incitation à travailler. Cependant, le taux d'imposition le plus bas, à 38 %, reste très élevé par comparaison avec les autres pays, ce qui fait obstacle à un allongement

Graphique 2.4. **Pression fiscale sur les revenus du travail**

Prélèvements fiscaux sur les salaires en % des salaires totaux



Source : Calculs du WIFO fondés sur des données provenant du ministère des Finances. Les prévisions pour 2004 et 2005 ont été effectuées par le ministère des Finances.

de la durée du travail<sup>20</sup>. Le relèvement du seuil de revenu du conjoint à partir duquel le bénéficiaire du crédit d'impôt pour ménage à revenu unique est supprimé pourrait aussi avoir un effet positif sur les taux d'activité féminins<sup>21</sup>. Globalement, cependant, le crédit d'impôt en faveur des ménages à revenu unique a un effet dissuasif sur l'offre de main-d'œuvre. De même, le nouveau crédit d'impôt pour enfants à charge en faveur des ménages à revenu unique décourage l'offre de main-d'œuvre.

À 50 %, le taux maximum d'imposition semble lui aussi élevé par comparaison avec les autres pays (moyenne de l'UE-15 : 46 % ; moyenne des 10 nouveaux États membres de l'UE : 35 %). D'un autre côté, dans le cas des salariés, les 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> mois de salaire sont imposés à un taux plus bas<sup>22</sup>, ce qui ramène le taux maximum effectif de l'impôt à 43 %. Néanmoins, le niveau élevé du taux marginal maximum risque de décourager l'accumulation de capital humain et de réduire l'attrait de l'Autriche aux yeux des travailleurs étrangers très qualifiés. Quant aux sociétés de personnes, il peut aussi les inciter à délocaliser leurs activités, notamment dans des régions frontalières.

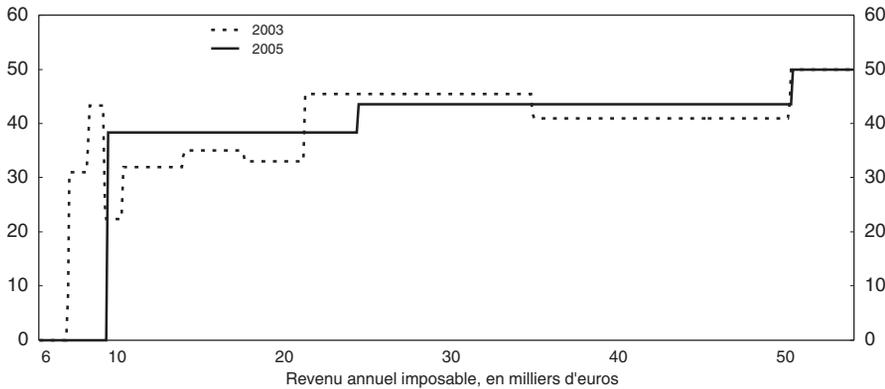
Étant donné le poids des cotisations de sécurité sociale dans le système de prélèvements obligatoires en Autriche, il est nécessaire d'abaisser les charges sociales en réformant les systèmes de transferts sociaux afin de réduire encore le coin fiscal (voir plus haut dans le présent chapitre et ci-après dans le chapitre 4). Le remplacement du crédit d'impôt normal au titre de l'impôt sur le revenu par un relèvement de l'abattement à la base met aussi un terme à l'instabilité des taux marginaux effectifs d'imposition due à l'interaction des taux légaux d'imposition et des règles d'application du crédit d'impôt normal (graphique 2.5). La transparence du système fiscal s'en trouve accrue. Cependant, il serait encore tout à fait possible d'uniformiser davantage le système d'imposition des revenus, ainsi qu'on le verra ci-après.

**... de même que celle des sociétés...**

La réforme de l'impôt sur les sociétés s'explique dans une large mesure par le sentiment d'une concurrence fiscale croissante au sein de l'Union européenne, et en particulier de la part des nouveaux États membres. Depuis l'achèvement de la réforme, en 2005, le taux légal de l'impôt sur les sociétés se situe à 25 %, c'est-à-dire à l'avant-

Graphique 2.5. **Taux marginaux effectifs de l'impôt sur le revenu**<sup>1</sup>

Taux d'imposition applicable à un revenu supplémentaire de 100 euros



1. Compte tenu de l'abattement général. Salarié ne bénéficiant pas du crédit d'impôt pour seul apporteur de revenu ou pour parent isolé ; les crédits d'impôt pour les salariés et les frais de transport ne sont pas pris en compte.

Source : Ministère des Finances et WIFO.

dernier rang des pays de l'UE-15 et nettement en dessous de la moyenne de ce groupe, qui est de 30 % (tableau 2.3). Il est plus élevé que dans les dix nouveaux États membres, où l'impôt sur les sociétés est tombé en moyenne à 20,4 % en 2005. D'après des données d'observation concernant l'Autriche, il existe une relation négative significative entre le coût d'utilisation du capital et l'investissement, même si la sensibilité au coût d'utilisation du capital en fonction des variations des taux légaux d'imposition semble faible<sup>23</sup>. En outre, si l'imposition effective du rendement d'un projet d'investissement peut être assez différente du taux légal de l'impôt sur les sociétés – en raison des règles d'amortissement, de l'interaction avec d'autres paramètres fiscaux et des politiques de soutien public – ce dernier peut jouer un rôle important dans le choix d'un lieu d'implantation entre plusieurs pays. Des recherches économétriques concernant l'Autriche montrent qu'il existe une relation négative entre le taux de l'impôt sur les sociétés et le volume des investissements directs de l'étranger<sup>24</sup>.

Pour se faire une idée plus complète des mesures de réforme, il faudrait examiner leur impact en termes de taux effectifs d'imposition. De fait, plusieurs études donnent à penser que le système fiscal autrichien se caractérise par un certain nombre de règles qui creusent un écart important entre les taux légaux et les taux effectifs. Si les évaluations des taux effectifs d'imposition diffèrent sensiblement d'une étude à une autre suivant les concepts utilisés, le classement des pays est généralement assez stable et voisin de celui que l'on obtient en se fondant sur les taux légaux. Avant la réforme fiscale, l'Autriche se situait dans la moyenne inférieure des pays de l'UE-15<sup>25</sup>. Le taux effectif moyen d'imposition (TEMI) est plus élevé en Autriche que dans les 10 nouveaux États membres de l'UE, à l'exception de Malte<sup>26</sup>.

Certaines études examinent déjà l'impact des dernières réformes de l'impôt sur les sociétés. Dans l'une d'entre elles, le TEMI applicable avant la réforme à un projet d'investissement intérieur était estimé à environ 30 % au total en Autriche, laquelle se situait au troisième rang après l'Allemagne et l'Italie dans un groupe de partenaires commerciaux importants (Allemagne, Italie, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, République tchèque et Hongrie)<sup>27</sup>. Après la réforme, le TEMI est tombé à 22 %, c'est-à-dire dans la

moyenne des pays d'Europe centrale et orientale pris en compte dans l'échantillon. Le TEMI autrichien est aujourd'hui inférieur d'environ 40 % à celui de l'Allemagne. Dans une autre étude, le TEMI applicable avant la réforme était estimé à 35.3 % en cas de financement sur fonds propres et à 23.5 % en cas de financement par l'emprunt<sup>28</sup>. L'effet des réductions d'impôt est beaucoup plus prononcé pour ce qui est du financement sur fonds propres et compense largement les pertes résultant de la suppression de la déductibilité des intérêts notionnels sur les augmentations de capital<sup>29</sup>. Le TEMI tombe à 26 % pour le financement sur fonds propres et à 17.3 % pour le financement par l'emprunt, d'où une plus grande neutralité entre ces deux modes de financement. Le désavantage fiscal de l'Autriche par rapport à la moyenne des 10 nouveaux États membres de l'UE est ainsi ramené de 11.7 à 3.4 points. Enfin, l'attrait des investissements directs à l'étranger diminue par rapport à celui des investissements intérieurs, ce qui réduit les incitations à délocaliser des activités de production<sup>30</sup>.

Tableau 2.3. **Taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés**

	Taux maximum légal de l'impôt :		
	Sur les personnes physiques	Sur les sociétés	
	2004	2004	2005
Allemagne	45	38.3	38.3
<b>Autriche</b>	<b>50</b>	<b>34</b>	<b>25</b>
Belgique	50	34	34
Chypre	30	15	10
Danemark	47.6	30	28
Espagne	45	35	35
Estonie	26	26	24
Finlande	53	29	26
France	49.6	35.4	35.4
Grèce	40	35	32
Hongrie	40	17.7	16
Irlande	42	12.5	12.5
Italie	45	37.3	37.3
Lettonie	33	15	15
Lituanie	25	15	15
Luxembourg	38	30.4	30.4
Malte	35	35	35
Pays-Bas	52	34.5	31.5
Pologne	40	19	19
Portugal	40	27.5	27.5
République slovaque	38	19	19
République tchèque	32	28	26
Royaume-Uni	40	30	30
Slovénie	50	25	25
Suède	56	28	28
<b>Moyenne UE<sup>1</sup></b>	<b>41.7</b>	<b>27.4</b>	<b>26.0</b>
<b>Moyenne UE-15<sup>1</sup></b>	<b>46.2</b>	<b>31.4</b>	<b>29.8</b>
<b>Moyenne 10 nouveaux États membres de l'UE<sup>1</sup></b>	<b>34.9</b>	<b>21.5</b>	<b>20.4</b>

1. Moyenne arithmétique.

Source : Commission européenne, Structures des systèmes d'imposition dans l'Union européenne, édition 2004.

### ... tandis que certaines mesures ont des effets ambigus

Le traitement préférentiel des bénéfices non distribués dans les sociétés de personnes contribue à réduire le coût d'utilisation du capital, encore que l'effet estimé soit relativement limité<sup>31</sup>. Bien que cette mesure ait pour objet de promouvoir la formation de fonds propres dans les PME, qui sont généralement sous-capitalisées, elle a pour inconvénient de provoquer une immobilisation des capitaux à des fins d'autofinancement, faisant obstacle à la réaffectation des ressources financières sur les marchés de capitaux. Il serait plus judicieux d'améliorer le fonctionnement des marchés de capitaux pour aider les petites entreprises à accroître leurs fonds propres (voir chapitre 4 ci-après).

La mise en place d'un système d'imposition de groupe vise à attirer les sièges d'entreprises multinationales en Autriche ou à les inciter à y rester. En particulier, les pouvoirs publics espèrent attirer les centres de recherche-développement des multinationales afin de maximiser les effets sur les créations d'emplois et l'innovation. En vertu des nouvelles dispositions, les pertes des filiales étrangères de groupes ayant leur siège en Autriche peuvent être déduites des bénéfices réalisés en Autriche, tandis que les bénéfices réalisés à l'étranger ne sont pas imposables en Autriche. Cet avantage fiscal est toutefois limité par l'obligation de rembourser les économies d'impôts antérieures dès lors que les pertes étrangères peuvent être amorties à l'étranger. Ce système remplace la précédente réglementation sur les entités fiscales (*Organschaftsregelung*), en vertu de laquelle le concept d'entité fiscale désignait exclusivement les entreprises établies sur le territoire national. Les membres de ces entités devaient être intégrés sur le plan organisationnel et économique et devaient le rester pendant au moins cinq ans. Les nouvelles modalités d'imposition des groupes assouplit sensiblement la plupart de ces règles. Les membres locaux ou étrangers d'un groupe n'ont pas besoin d'être intégrés sur le plan organisationnel et économique, une participation de 50 % est suffisante et le groupe doit exister pendant trois ans seulement pour ce qui est des membres autrichiens. Les nouvelles dispositions offrent aussi la possibilité d'avoir plusieurs sociétés mères, élément potentiellement important pour les coentreprises.

L'expérience internationale concernant les systèmes d'imposition des groupes transfrontaliers est très limitée. Des systèmes permettant le transfert des pertes au-delà des frontières, dans des conditions bien spécifiques, n'existent que dans un petit nombre de pays européens (Danemark, Italie, France et Pays-Bas) et leurs modalités sont assez variables. Cependant, compte tenu de la position géographique favorable de l'Autriche vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale, le nouveau dispositif pourrait encourager des entreprises à y implanter leur siège pour exploiter de nouveaux débouchés dans la région. L'imposition des groupes pourrait être particulièrement intéressante pour ce type d'activité à risque dans la mesure où elle réduit au minimum les coûts pendant la période de démarrage, durant laquelle les entreprises enregistrent des pertes. En revanche, ce système supprime du même coup certains facteurs qui dissuadent les entreprises autrichiennes de transférer des activités vers des filiales étrangères. Par conséquent, l'effet net sur l'activité et l'emploi semble indéterminé a priori<sup>32</sup>.

Certaines réglementations spécifiques concernant la déduction des pertes de filiales étrangères de groupes ayant leur siège en Autriche pourraient réduire l'intérêt de cet instrument. Afin d'éviter une double déduction fiscale, les économies d'impôts précédemment réalisées à ce titre doivent être remboursées une fois que le membre étranger du groupe dégage des bénéfices et peut utiliser ses pertes antérieures pour

bénéficier de déductions fiscales dans son pays. Cette obligation de remboursement s'applique également en cas de liquidation ou de vente d'un membre étranger du groupe. Comme elle n'est pas limitée dans le temps pour les membres étrangers du groupe (alors qu'une limite de trois ans s'applique dans le cas des membres autrichiens), les sociétés mères risquent d'être incitées à maintenir artificiellement en activité des filiales étrangères obsolètes afin d'éviter les pertes qu'entraînerait une liquidation. Si, en revanche, des membres du groupe sont situés dans des pays où il n'est pas possible de reporter les pertes fiscales, voire dans des pays où il n'y a pas du tout d'impôt sur les sociétés, l'obligation de remboursement ne peut se concrétiser, si bien que les pertes de la filiale étrangère réduisent de façon permanente le revenu imposable du groupe en Autriche. *Globalement, les effets des nouvelles modalités d'imposition des groupes semblent très incertains, en termes à la fois de coûts budgétaires et d'avantages économiques, et il convient donc de les examiner*<sup>33</sup>.

### **Les réformes fiscales futures devraient viser à réduire les distorsions**

La réforme fiscale 2004/05 se traduit par des réductions significatives des taux d'imposition légaux et effectifs, ce qui devrait contribuer, à condition que des mesures d'assainissement soient mises en œuvre sur le plan des dépenses publiques, à améliorer la compétitivité internationale de l'Autriche et à soutenir l'activité économique en général. Des progrès ont également été accomplis dans la voie d'une simplification du barème de l'impôt sur le revenu, en transformant le crédit d'impôt normal en abattement fiscal à la base. Cependant, les codes fiscaux comportent encore de nombreuses règles et exceptions spécifiques qui réduisent la transparence du système et introduisent des distorsions dans l'activité économique. Par exemple, les dépenses fiscales ci-après, liées à l'imposition des revenus des personnes physiques, sont source de distorsions :

- Les compléments de salaire pour certains types de travaux sont exonérés d'impôts. C'est le cas des compléments de rémunération des cinq premières heures supplémentaires mensuelles, des travaux salissants, pénibles et dangereux (*Schmutz-, Schwer- und Gefahrenzuschlag*) et des travaux de nuit, de week-end et pendant les jours fériés. Ces avantages fiscaux faussent le choix entre travail et loisir et subventionnent certains secteurs ou entreprises, réduisant ainsi leur incitation à améliorer les conditions de travail.
- Le crédit d'impôt en faveur des salariés, le crédit d'impôt au titre des frais de transport et le régime fiscal préférentiel des primes de Noël et des primes de congé établissent une distinction entre les salariés et les travailleurs indépendants ou les travailleurs titulaires de contrats de travail atypique ; les cotisations au FLAF ne sont prélevées que sur les salaires, alors que des prestations peuvent désormais être versées également aux familles de travailleurs non salariés ; les cotisations de retraite versées par l'État au nom des agriculteurs et des travailleurs indépendants avantagent ces catégories de travailleurs.
- Bien que la déduction fiscale au titre des dépenses professionnelles (*Werbungskosten*) soit uniforme pour la plupart des professions, elle est plus élevée pour certaines d'entre elles, notamment certaines professions artistiques ou en rapport avec les médias, les ouvriers forestiers, les chasseurs, les représentants, les concierges et certains élus locaux. Cette situation introduit des distorsions dans le choix d'une profession.

- Le crédit d'impôt en faveur des ménages à revenu unique (*Alleinverdienerabsetzbetrag*) dissuade les conjoints d'accepter un emploi assorti d'une rémunération supérieure au plafond prévu (2 200 euros par an pour les couples mariés sans enfants, 6 000 euros pour les couples ayant au moins un enfant).
- La déduction pour frais de transport (*Pendlerpauschale*), qui vient d'être majorée de 15 % dans le cadre de la réforme fiscale, encourage les travailleurs à s'installer loin de leur lieu de travail, ce qui a des conséquences défavorables sur le plan des besoins d'infrastructures, entraîne une utilisation extensive des terres et engendre de la pollution atmosphérique ; en outre, elle ne s'intègre pas dans une stratégie d'ensemble visant à assurer une activité économique plus durable du point de vue de l'environnement<sup>34</sup>.
- La déduction d'impôt au titre de certaines dépenses liées à l'achat ou la rénovation du logement est en fait une subvention en faveur du secteur de la construction, tandis que les taxes minorées sur le gazole à usage agricole représentent une subvention en faveur des agriculteurs.
- En vertu du nouveau système des fonds d'indemnités de départ (*Mitarbeitervorsorge*), l'employeur verse 1.53 % du salaire brut de chaque salarié dans un fonds spécifique. La distribution des sommes est soumise à un taux d'imposition de 6 % mais les fonds restent exonérés s'ils sont investis dans un fonds d'épargne de précaution. Ce dispositif est avantageux par comparaison avec l'investissement direct d'une partie du revenu dans un fonds de pension privé, étant donné que les fonds d'indemnités de départ ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu. Il introduit donc les distorsions dans le marché des pensions privées.

Le système d'imposition des sociétés se traduit lui aussi par une imposition inégale, qui peut introduire des distorsions dans l'activité économique. Alors que le taux général de la taxe sur la valeur ajoutée est de 20 %, des taux réduits s'appliquent pour plusieurs catégories de biens et services comme les produits agricoles, les services médicaux, les livres, les locations d'appartements, certains produits alimentaires et boissons ou les pièces de collection. Ces dispositions particulières compliquent le système fiscal autrichien et encouragent la recherche de rentes. En outre, certaines taxes, tout en faussant l'activité économique, engendrent des coûts administratifs qui sont sans commune mesure avec les maigres recettes qu'elles produisent. C'est le cas notamment de la taxe sur les spectacles (*Lustbarkeitsabgabe*) (voir également le chapitre 4 ci-après).

Les taxes demeurent inégales suivant le type d'activité concernée. Après la réduction de l'impôt sur les sociétés, le taux maximum de l'impôt sur les bénéfices distribués (impôt légal sur les sociétés et impôt sur les dividendes) s'élève désormais à 43.8 %<sup>35</sup>, ce qui équivaut à peu près au taux marginal maximum applicable aux revenus du travail (43 %, compte tenu de l'exonération des 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> mois de salaire). La réforme fiscale réduit donc l'écart entre l'imposition des revenus du capital et celle des revenus du travail. Cependant, on est encore très loin du taux marginal d'imposition maximum de 50 % applicable aux travailleurs indépendants (qui ne bénéficient pas du traitement fiscal préférentiel des primes de Noël et de congé). Par conséquent, à la suite de la réforme, les sociétés bénéficient d'un régime fiscal plus favorable que les entreprises non constituées en société (entreprises individuelles, bailleurs et sociétés de personnes) ou les travailleurs indépendants. Les petites et moyennes entreprises appartiennent à ce dernier groupe ou enregistrent des pertes fiscales, si bien qu'elles ne bénéficient de cette mesure que dans de

très faibles proportions. La réforme fiscale incite même davantage à changer de statut juridique.

*Par conséquent, les réformes futures devront viser essentiellement à simplifier le système fiscal et à atténuer les distorsions économiques en réduisant considérablement les dépenses fiscales, notamment le traitement préférentiel dont bénéficient certains groupes professionnels, afin de permettre de nouvelles réductions des taux légaux d'imposition sans mettre en péril les politiques d'assainissement budgétaire. Ce faisant, le gouvernement devrait saisir l'occasion d'assurer aux niveaux inférieurs d'administration des sources de recettes plus stables et moins génératrices de distorsions, en échange de certains prélèvements actuels. Des conditions plus uniformes découlant de nouvelles réductions des taux légaux auraient aussi pour effet d'améliorer l'attrait de l'Autriche aux yeux des investisseurs étrangers. De fait, plus il est difficile de rassembler des informations sur le système fiscal, plus les coûts de transaction liés aux investissements de l'étranger sont élevés.*

*Il serait en outre envisageable de mettre en place un système d'imposition des revenus à deux niveaux, comprenant un taux uniforme pour tous les types de revenu du capital et un taux progressif pour les revenus du travail. Cela mettrait un terme à diverses distorsions qui affectent l'imposition des revenus du capital, en assurant la neutralité par rapport au statut juridique des entreprises (sociétés par actions et sociétés de personnes) et à leurs décisions de financement (emprunt par opposition au financement sur fonds propres, et financement interne par opposition au financement externe). Un tel système permettrait de préserver l'imposition progressive des revenus du travail tout en fixant des taux d'imposition des revenus du capital qui seraient compétitifs au niveau international et tiendraient compte de la grande mobilité des capitaux. Un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment les Pays-Bas, le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, ont adopté ce type de système d'imposition des revenus à deux niveaux. L'un des inconvénients serait toutefois que l'imposition des revenus à deux niveaux incite à transformer les revenus du travail en revenus du capital (notamment dans le cas des travailleurs indépendants et des petites sociétés de personnes), en particulier lorsque l'écart entre le taux d'imposition du capital et le taux maximum de l'impôt sur les revenus du travail est important.*

*Il serait par ailleurs possible d'ajuster les taxes sur l'énergie de manière à réduire les émissions de gaz à effet de serre pour un coût moins élevé, en veillant à ce que le coût marginal de la réduction de ces émissions soit le même pour toutes les sources. Les taxes sur l'énergie ont été relevées en 2004, mais à la marge ces taxes n'incitent pas les industries grosses consommatrices d'énergie à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, car elles sont plafonnées à 0.5 % de la valeur nette de la production (voir l'Étude économique de 2003). Les taxes sur l'énergie ne devraient plus être plafonnées. Leur déplafonnement pourrait s'étendre sur une plus longue période prédéterminée, ce qui permettrait de réduire les coûts d'ajustement dans les industries grosses consommatrices d'énergie. Dans le même ordre d'idée, les entreprises qui participent au mécanisme d'échange de droits d'émission de l'Union européenne supportent des coûts marginaux de dépollution plus élevés que les autres sources (comme les transports), car elles doivent à la fois acquitter les taxes sur l'énergie et supporter les coûts imposés par les permis. Les taux des taxes sur l'énergie devraient être ajustés de telle manière que les secteurs qui ne participent pas au dispositif d'échange de droits d'émission acquittent des taxes plus élevées que les autres producteurs de gaz à effet de serre. Un alignement des prix de l'essence sur les tarifs plus élevés pratiqués dans les pays voisins permettrait de*

réduire la consommation d'essence « touristique », qui détériore artificiellement les résultats de l'Autriche sur le plan des émissions de gaz à effet de serre.

### Notes

1. Selon la définition du traité de Maastricht, le déficit des administrations publiques s'est élevé à 1.2 % du PIB.
2. Voir les *Études économiques* précédentes.
3. Les contribuables qui établissent eux-mêmes leur déclaration versent des provisions calculées sur la base de leurs derniers revenus et des derniers barèmes d'imposition et déclarent leurs revenus au cours du premier trimestre de l'année suivante. Ces contribuables bénéficieront donc des réductions d'impôts avec un retard d'environ un an. Une règle similaire s'applique à l'impôt sur les sociétés. La plupart des moins-values de recettes supplémentaires en 2006 seront imputables à la baisse des taux de l'impôt sur les sociétés.
4. Les estimations de l'effet à court terme des réductions d'impôts sur la croissance du PIB se situent entre 0.2 et 0.4 %. Voir, par exemple, Breuss et al. (2004). L'effet à long terme sera sans doute plus limité. Dirschmid et Glatzer (2004) estiment que l'amélioration du solde budgétaire des administrations publiques au cours des années 90 a contribué à une baisse du taux d'épargne des ménages ordinaires.
5. Des mesures ont été prises pour lever des recettes supplémentaires afin de financer les hôpitaux. Les ressources fédérales consacrées au financement des hôpitaux seront majorées de 300 millions d'euros par an (0.1 point de PIB), grâce à un relèvement du taux de la taxe sur le tabac et des cotisations sociales. Par ailleurs, la participation financière des patients aux dépenses pharmaceutiques a été majorée. Les effets permanents de l'accroissement des recettes liées à la cession d'actifs publics, comme la vente de biens immobiliers, atténuée d'environ 0.2 point de PIB l'impact des réductions d'impôts sur le déficit budgétaire en 2005.
6. Y compris l'unification des procédures comptables au sein de l'administration fédérale et un certain élargissement de la budgétisation axée sur les résultats (Flexibilisierungsklausel, voir l'*Étude économique* de 2003).
7. Mesures de réforme du secteur public : poursuite du programme de regroupement des tribunaux de district, simplification de l'administration fiscale fédérale et recours accru aux technologies de l'information, dont on estime qu'elles permettront de réduire de plusieurs milliers de personnes les effectifs. La réforme de l'administration fiscale fédérale devrait se traduire par des économies permanentes d'environ 0.1 point de PIB par an. Le gouvernement a lancé en 2003 une initiative d'administration électronique et a mis en place jusqu'ici 38 procédures administratives en ligne (couvrant une large gamme de contacts avec l'administration publique). Le site [www.help.gv.at](http://www.help.gv.at) a reçu le prix du meilleur site d'administration électronique en Europe. Ce service est disponible dans les quatre langues des nouveaux voisins de l'Autriche au sein de l'UE.
8. Ces « excédents » sont à peu près égaux au montant des prêts consentis par les Länder au secteur privé.
9. La réforme des chemins de fer fédéraux, promulguée en 2004, vise à réaliser des économies budgétaires d'environ 1 milliard d'euros (0.4 % du PIB) d'ici à 2010 grâce à une réduction des subventions. Il s'agit principalement d'éviter une augmentation des subventions, qui se produirait en l'absence de réformes. Des gains d'efficacité devraient être obtenus grâce à la mise en place d'une budgétisation prévisionnelle à long terme des subventions publiques aux chemins de fer, ainsi qu'à la création de sociétés distinctes pour le transport de passagers, le fret et le réseau ferroviaire. Les économies résulteraient pour moitié d'une réduction sensible des effectifs. Cependant, les dispositions actuelles en matière de protection de l'emploi dans les chemins de fer rendent difficile toute réduction des effectifs sans recours à la retraite anticipée. Le gouvernement a demandé à la société des chemins de fer de négocier un assouplissement des dispositions concernant la protection des emplois actuels avec les syndicats afin d'éviter des départs en retraite anticipée. Aucune mesure n'est prise pour impliquer les bureaux du marché du travail dans le reclassement des salariés du secteur public, que ce soit dans ce cas ou dans d'autres.
10. Marin (2004).
11. Voir Prinz et Marin (1999).
12. Voir Marin et Fuchs (2003).

13. Voir OCDE (2005b).
14. Voir Duval (2003). L'impôt effectif a été calculé dans le cas d'un départ en retraite pour motif d'invalidité.
15. L'analyse présentée par Guger et al. (2004) donne à penser que, dans le secteur du bâtiment, la substitution entre le régime d'incapacité et le régime d'invalidité a été de l'ordre de 50 %.
16. Voir OCDE (2004).
17. Les révisions des normes comptables nationales (inclusion des services d'intermédiation financière indirectement mesurés) entraînent une augmentation du PIB qui se traduit par une baisse automatique du ratio des prélèvements obligatoires. Sur la période 2002-04, cette baisse représente 0.4 point en moyenne.
18. Schratzenstaller (2004).
19. Schratzenstaller (2004).
20. Voir encadré 1.2, Tendances de la durée du travail, *Études économiques de l'OCDE : Belgique* (2005). Une régression sur données de panel pour un certain nombre de pays de l'OCDE, avec une spécification de correction d'erreurs, fait apparaître une relation négative significative entre le nombre d'heures ouvrées et le taux moyen de l'impôt sur le revenu (et le revenu réel, indirectement représenté par la productivité du travail).
21. D'après l'administration fédérale, la réforme de l'impôt sur le revenu aura des effets plus favorables pour les femmes que pour les hommes. Le revenu disponible devrait s'accroître d'environ 2 % en moyenne pour les femmes contribuables, mais de 1.5 % seulement pour les hommes, le revenu médian des femmes étant plus bas. Étant donné que la plupart des parents isolés sont des femmes, elles seront aussi les principales bénéficiaires de l'accroissement des déductions supplémentaires en faveur des ménages à revenu unique et des parents isolés.
22. Ils ont exonérés jusqu'à 620 euros par an et imposés à un taux d'environ 6 % au-delà.
23. Voir Aiginger et al. (2002).
24. Voir Beer et al. (2004b).
25. Felderer et al. (2002) ; Commission européenne (2004) ; Spengel (2003) ; Schratzenstaller (2003).
26. Hirschler et Finkenzeller (2004).
27. Beer et al. (2004a).
28. Hirschler et Finkenzeller (2004).
29. Les intérêts notionnels sur les fonds propres n'ont pu être déduits que pendant une année.
30. Dans une méta-analyse portant sur 25 études empiriques, DeMooij et Ederveen (2003) observent qu'une réduction de 1 point de la charge fiscale pesant sur les entreprises dans un pays accroît de 3.3 % les entrées d'investissements directs dans ce pays. Même si l'on prend les estimations les plus prudentes de la réduction des impôts effectifs sur les sociétés en Autriche, l'IDE pourrait s'accroître d'environ 20 %. Cependant, il ne s'agit probablement là que d'un plafond, étant donné que les impôts sont simultanément réduits dans les autres pays. La réduction d'impôt en Autriche peut attirer l'IDE en provenance d'autres économies occidentales, mais dans le cas des nouveaux États membres de l'UE, elle aura plutôt pour effet de limiter son fléchissement. Beer et al. (2004b) ont estimé la probabilité d'implantation de nouvelles entreprises dans un certain nombre de pays (Autriche, Allemagne, Italie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque et Hongrie) en fonction de facteurs comme le taux de chômage, les coûts de l'énergie, la densité de peuplement, la dotation en capital humain et la situation fiscale. Pour l'Autriche, cette probabilité était de 12.5 % en 2003, ce qui signifie que l'Autriche pouvait attirer davantage d'investissements directs étrangers qu'on aurait pu s'y attendre en se fondant uniquement sur son poids démographique. Si les pays de l'échantillon réalisent leurs réformes fiscales comme prévu au moment de l'étude mais que l'Autriche ne réduit pas les impôts sur les sociétés, la probabilité de nouvelles implantations d'entreprise en Autriche tombera à 10.6 %. L'abaissement des impôts de 34 à 25 % fait passer ce chiffre à 11.6 %, si bien que plus de la moitié de la perte latente peut être évitée.
31. Beer et al. (2004) et Breuss et al. (2004).
32. L'Agence autrichienne des entreprises a enregistré une augmentation substantielle des demandes d'information sur la création d'entreprises en Autriche à la suite de l'annonce de la réforme fiscale, notamment en provenance d'Allemagne.

33. Pummerer (2004) démontre en outre, dans une étude théorique, qu'il y a des cas dans lesquels l'imposition au niveau du groupe aboutit à des versements d'impôts plus élevés pour l'entreprise, du fait de l'importation de bénéficiaires qui normalement ne seraient pas imposables en Autriche alors que les revenus imposables dans le pays de la source restent inchangés. Cela tient à l'interaction entre, d'une part, les restrictions concernant le report des pertes et, de l'autre, l'obligation de rembourser les avantages fiscaux les années suivantes. Pummerer montre que l'avantage du dispositif d'imposition de groupe est d'autant plus important que la base d'imposition autrichienne est stable, que les dispositions régissant l'amortissement des pertes à l'étranger sont restrictives et que les dispositions régissant leur amortissement en Autriche sont souples.
34. Voir la Stratégie autrichienne de développement durable, Initiative du gouvernement fédéral, ministère de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau (2002).
35. Un bénéfice de 100 est d'abord imposé au taux de l'impôt sur les sociétés, à savoir 25 %, ce qui le ramène à 75. S'il est distribué, il est imposé au taux maximum de l'impôt sur les plus-values, de 25 %, ce qui le ramène donc à 56.25 après impôt. Par conséquent, le taux d'imposition cumulé s'élève à 43.75 %.

### Bibliographie

- Aiginger, K. (2002), *Der Einfluß von Steuern und Förderungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Investitionsdynamik in Österreich*, Étude de l'Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung pour la Chambre économique fédérale, Vienne.
- Beer, C., B. Felderer et L. Strohner (2004a), *Effektive Körperschaftsteuersätze in Mitteleuropa*, Institut für Höhere Studien, Vienne, Rapport de recherche, janvier 2004.
- Beer, C., B. Felderer, G. Grohall, C. Helmenstein, E. Krylova, A. Schnabl et L. Strohner (2004b), *Ökonomische Wirkungen aktueller Steuerreformmaßnahmen*, Institut für Höhere Studien, Vienne, Rapport de recherche, avril.
- Bellak, C., M. Leibrecht et R. Römisch (2004), « New Evidence on the Tax Burden of MNC Activities in Central- and East-European New Member States », *Wirtschaftsuniversität Wien, Documents de travail*, n° 2.
- Breuss, F., S. Kaniovski et M. Schratzenstaller (2004), « The Tax Reform 2004-05 – Measures and Macroeconomic Effects », *Austrian Economic Quarterly*, 3/2004, 127-142.
- Bundesministerium für Finanzen (2004), Budgetbericht 2005.
- Commission européenne (2004), *Les structures des systèmes d'imposition dans l'Union européenne*.
- De Mooij, R. et S. Ederveen (2003), « Taxation and Foreign Direct Investment: a Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, pp. 673-93.
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-age Pension Systems and Other Social Transfer Programmes in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 370, OCDE, Paris.
- Felderer, B., B. Grossmann, D. Grozea-Helmenstein, C. Helmenstein, R. Koman, E. Krylova et E. Skriner (2002), *Standortattraktivität Österreichs im europäischen Steuerwettbewerb*, Institut für Höhere Studien, Vienne, Rapport de recherche.
- Girkinger, H. (2004), *Vergleichende Studie der effektiven Körperschaftsteuerbelastung in Österreich, Slowakei, Tschechien und Ungarn*, KPMG, [www.kpmg.at/files/studie.pdf](http://www.kpmg.at/files/studie.pdf).
- Guger, A., U. Huemer et H. Maringer (2004), *Schwerarbeit: Volkswirtschaftliche Kosten und Lebenserwartung – Pensionsübertritt und Arbeitsmarktsituation am Beispiel der Bauwirtschaft*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Heady, C. et P. van den Noord (2001), « Fiscalité et économie – Analyse comparative des pays de l'OCDE », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 6, OCDE, Paris.
- Hirschler, K. et M. Finkenzeller (2005), *Die Auswirkungen der Steuerreform 2005 auf den Unternehmensstandort Österreich – Ein quantitativer Belastungsvergleich mit den EU-Beitrittsstaaten*, *Österreichische Steuerzeitung*, n° 12, Art. 576, juin.
- Loretz, S., M. Pfaffermayr et H. Winner (2004), *Unternehmensbesteuerung, internationale Direktinvestitionen und die Steuerreform 2005 in Österreich*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 4, pp. 495-505.

- Marin, B. et M. Fuchs (2003), Pensionsharmonisierung in Kärnten – Expertise, Vienne.
- Marin B. (2004), NDC – A Magic All-European Pension Reform and Co-ordination Formula? – Some Comments on the Robert Holzmann Model Design, *document non publié*.
- Ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau (2002), *The Austrian Strategy for Sustainable Development*, Vienne.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, vol. 2003/16, OCDE, Paris.
- OCDE (2004) *Le vieillissement et les politiques de l'emploi – Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Belgique*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2005b), *Rapport sur les travailleurs âgés*, OCDE, Paris (à paraître).
- Prinz, C. et B. Marin (1999), Pensionsreformen – Nachhaltiger Sozialumbau am Beispiel Österreichs, Campus, Francfort-sur-le-Main.
- Pummerer, E. (2004), Die österreichische Gruppenbesteuerung unter Unsicherheit, *document non publié*.
- Schratzenstaller, M. (2003), Zur Steuerreform 2005, *WIFO Monatsberichte* 12/2003.
- Schratzenstaller, M. (2004), Bundesvoranschlag 2005: Hohes Defizit durch Steuerreform und steigende Transferausgaben, *WIFO Monatsberichte* 11/2004.
- Spengel, C. (2003), Unternehmensgewinne und Steuerbelastung im internationalen Vergleich – Indikator der Leistungsfähigkeit?, contribution to the 12th Wissenschaftliches Kolloquium Ökonomische Leistungsfähigkeit Deutschlands – Bestandsaufnahme und statistische Messung im internationalen Vergleich.



## Chapitre 3

# Réforme des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration

Les principaux domaines d'activité du secteur public font intervenir des relations budgétaires complexes entre les différents niveaux d'administration. Un réaménagement de la répartition des tâches et des principes de financement pourrait améliorer très sensiblement l'efficacité du secteur public. Il faut remédier au morcellement de la prise de décision pour certains programmes de dépenses, notamment les services hospitaliers et l'aide sociale, en regroupant les compétences en matière de financement et de dépense à un seul niveau d'administration. En renforçant la coopération entre les communes et en favorisant leur fusion lorsqu'elles sont de petite taille, on pourrait tirer parti des économies d'échelle pour la fourniture des services publics locaux. En dotant les communes et les Länder de plus larges compétences fiscales, en réformant les règles de partage de l'impôt et en revoyant les procédures budgétaires, on ferait en sorte que les administrations infranationales puissent mieux adapter l'offre de services à la demande locale et aient davantage de comptes à rendre à leur électeurat. La Convention constitutionnelle (Österreich Konvent) a stimulé le débat sur la réforme constitutionnelle, en créant notamment l'occasion d'améliorer dans cette optique les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration.

L'Autriche est un État fédéral qui comporte trois niveaux d'administration, dotés d'institutions élues, de pouvoirs de décision spécifiques et de l'autonomie budgétaire : la Fédération (*Bund*), les États (*Länder*) et les communes (*Gemeinden*). Les *Länder* ont de vastes compétences législatives et la constitution garantit l'autonomie des communes pour toutes les questions d'intérêt local. En principe, des pouvoirs décentralisés de décision permettent aux responsables de mieux prendre en compte les préférences locales, mais les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration en Autriche sont à l'origine d'une répartition inefficace des ressources dans certains domaines importants. Par conséquent, la réforme des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration devrait être hautement prioritaire dans le programme d'action du gouvernement, en établissant ainsi un lien entre la réforme du secteur public et l'assainissement budgétaire. Une convention constitutionnelle a été mise en place en Autriche en 2004, avec la participation de représentants des diverses collectivités publiques, des partis politiques et des partenaires sociaux ; sa mission est de formuler des propositions de réforme constitutionnelle qui simplifieraient les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration. Certains aspects de ce dossier ont déjà été traités dans plusieurs *Études économiques* précédentes. Ce chapitre a pour but de présenter de façon plus complète l'ensemble de cette problématique.

La répartition, entre les différents niveaux d'administration, des compétences fiscales et des prérogatives en matière de dépenses, les modalités de péréquation budgétaire entre les administrations infranationales et les régimes de cofinancement par les différents niveaux d'administration composent un système budgétaire fédéral complexe, avec de multiples interactions entre tous ses éléments. On verra tout d'abord quelles sont les principales caractéristiques du système budgétaire fédéral autrichien. Puis on mettra en lumière les aspects essentiels des relations budgétaires pour lesquels des réformes institutionnelles devraient avoir un effet très positif sur l'efficacité du secteur public. Dans une deuxième section, on examinera les problèmes de financement lorsque interviennent plusieurs niveaux d'administration. La troisième section sera consacrée à la répartition des compétences en matière de dépenses, notamment dans les secteurs de l'aide sociale et de la santé. Enfin, on formulera dans la dernière section une série de propositions visant à une budgétisation plus responsable.

### Les principales caractéristiques du système budgétaire fédéral autrichien

La constitution énumère les matières pour lesquelles le Parlement fédéral est exclusivement compétent. Les matières qui ne figurent pas dans cette liste sont considérées comme étant de la compétence des parlements des *Länder*. Parmi les principales compétences législatives fédérales, on citera l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, certains secteurs de la politique sociale (notamment l'aide aux familles et les retraites du secteur privé) et la législation du travail. Les parlements des *Länder* sont compétents pour la protection sociale, la santé dans le secteur hospitalier, certains aspects de l'enseignement

### Encadré 3.1. **Évaluation des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration**

#### **Il faudrait améliorer le régime de partage de l'impôt**

- L'attribution de recettes fiscales aux administrations infranationales devrait être plus étroitement liée à des indicateurs reflétant la demande de services locaux, compte tenu des caractéristiques démographiques et de la fourniture, par les centres urbains, de services demandés par les résidents de communes voisines.
- Il faudrait fixer pour une période d'une durée supérieure à quatre ans l'attribution des recettes aux différents niveaux d'administration.
- Il faudrait renoncer à l'affectation de certaines recettes fiscales.

#### **Un renforcement des prérogatives fiscales des administrations infranationales s'impose**

- Il faudrait mettre à jour plus fréquemment la valeur fiscale des biens immobiliers et l'uniformiser d'un secteur à l'autre en l'alignant sur la valeur marchande.
- Les Länder devraient être autorisés à percevoir une surtaxe à taux uniforme au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans les limites d'une fourchette qui serait déterminée par le législateur fédéral.
- Il faudrait mettre fin au prélèvement que les Länder perçoivent sur les communes.

#### **Les transferts entre niveaux d'administration doivent être mieux ciblés et plus transparents**

- Le mécanisme de redistribution des recettes fiscales entre les administrations infranationales devrait être simplifié et faire preuve d'une plus grande transparence, de manière à réduire à moins de 100 % les effets de compensation des recettes fiscales propres.
- Il faudrait diminuer les transferts en faveur des niveaux inférieurs d'administration qui sont préaffectés. Il convient d'éliminer les financements fédéraux préaffectés destinés aux aides à la construction et aux dépenses d'infrastructure des Länder.
- Le mécanisme de consultation devrait s'appliquer dans les deux cas de retombées positives et négatives sur les coûts des autres niveaux d'administration. Les paiements compensatoires relevant du mécanisme de consultation devraient être calculés *ex ante* et non en fonction du coût *ex post*.
- Il faudrait limiter strictement le cofinancement aux cas où l'on se trouve clairement en présence d'externalités et la fourniture des services au niveau local est néanmoins préférable ; on devrait alors se fonder sur des indicateurs de résultat au lieu d'indicateurs de moyens.

#### **Il faut mieux tirer parti des rendements d'échelle pour les services fournis par les communes**

- Il faudrait envisager d'encourager les regroupements de petites communes lorsqu'ils sont de nature à réduire les frais administratifs.
- Il y aurait lieu d'assouplir la réglementation concernant la création de communautés de communes, notamment lorsque les communes n'appartiennent pas au même Land.
- Les autorités locales devraient pouvoir se vendre des services.

### Encadré 3.1. Évaluation des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration (suite)

#### Il faut réformer les dispositifs d'aide au revenu gérés par les administrations infranationales

- Il faudrait regrouper l'aide sociale et l'aide aux chômeurs pour les bénéficiaires qui sont capables de travailler en un seul dispositif d'aide au revenu sous conditions de ressources. La responsabilité du financement des prestations d'aide sociale devrait être confiée aux autorités fédérales, le service public de l'emploi (*Arbeitsmarktservice*) étant chargé du versement des prestations.
- Il faudrait éliminer l'obligation, pour les bénéficiaires, de rembourser les prestations d'aide sociale, tout en faisant en sorte que les critères de besoins et de disponibilité pour un emploi soient strictement appliqués.
- Les compétences pour le financement de l'aide au revenu sous conditions de ressources en faveur des personnes qui ne sont pas handicapées ou ne sont pas dans l'incapacité d'exercer un emploi pour d'autres raisons devraient être attribuées à un seul niveau d'administration et il faudrait mettre fin au dédoublement des compétences pour le paiement des prestations de chômage et pour les services de placement.

#### Il faudrait remédier au morcellement de la prise de décision

- Les compétences pour le financement et pour les dépenses concernant les soins hospitaliers et de médecine de ville devraient être attribuées à un seul niveau d'administration.
- Les niveaux infranationaux d'administration ne devraient pas pouvoir bloquer les décisions relatives à l'offre de soins hospitaliers à moins d'avoir totalement à leur charge le paiement des services de santé hospitaliers.
- Il faudrait que les rapports annuels sur le développement durable exposent clairement les principaux changements dans les valeurs des indicateurs que doivent atteindre les différents programmes. Pour l'évaluation de la stratégie globale, il faudrait explicitement imposer une analyse coût/efficacité des programmes. Lorsqu'il s'agira à l'avenir de fixer les priorités des programmes, il faudrait prendre expressément en compte l'élément coût/efficacité.
- Le gouvernement devrait donc s'assurer que les mesures définies à l'occasion d'une grande étude pluridisciplinaire sur la prévention des inondations soient également appliquées par les niveaux inférieurs d'administration. En subordonnant une partie des transferts fédéraux à la mise en œuvre de mesures adéquates de prévention des risques d'inondation, on pourrait faire progresser efficacement cette action.
- Il faudrait mettre en place dans le cadre de la Stratégie nationale de développement durable un mécanisme permettant de concilier les différents aspects du développement durable avant que soient lancés des projets suprarégionaux. Les indicateurs pris en compte devraient comprendre des informations comparatives, de manière que l'Autriche puisse se situer par rapport à ses propres programmes et aux meilleures pratiques internationales.

#### Il faudrait revoir le cadre budgétaire à tous les niveaux d'administration

- Les organismes extrabudgétaires devraient être pleinement intégrés au budget du niveau d'administration concerné.
- Il faudrait harmoniser totalement le cadre comptable des différents niveaux d'administration.

### Encadré 3.1. **Évaluation des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration** (suite)

- Il faudrait mettre en place, à tous les niveaux d'administration, un cadre budgétaire à moyen terme et des analyses de viabilité à long terme.
- Il faudrait introduire une budgétisation en fonction des résultats – les ministères assumant la responsabilité de la gestion des programmes – à partir d'une meilleure information pour l'analyse coûts-avantages des programmes de dépenses et de recettes.

primaire et secondaire (notamment la réglementation des conditions de travail des enseignants), la protection de la nature, les règles de construction et la planification des infrastructures régionales, notamment pour les transports. Les communes exercent des missions de police et d'inspection et sont compétentes pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire au niveau local, certaines infrastructures (notamment l'eau) et les services sociaux.

Toutefois, pour un grand nombre de matières, les compétences décisionnelles dans des domaines étroitement liés sont attribuées à plusieurs niveaux d'administration. C'est ainsi que la constitution attribue à la Fédération les pouvoirs législatifs pour les conditions cadres (*Grundsatzgesetzgebungskompetenz*) relatives aux soins hospitaliers, mais c'est aux Länder qu'il incombe d'adopter les réglementations qui s'y rapportent (*Ausführungsgesetzgebung*). Les conditions de travail des enseignants sont réglementées par les Länder, mais les programmes scolaires et la formation continue relèvent de l'autorité fédérale. Par ailleurs, certaines compétences se chevauchent. Enfin, la plupart des fonctions administratives résultant de la législation fédérale sont déléguées aux Länder et, à un moindre degré, aux communes. Ces dernières accomplissent également certaines tâches administratives qui leur sont confiées par les Länder<sup>1</sup>. Une série de compétences administratives, notamment pour la fiscalité, la sécurité et la défense, demeurent néanmoins confiées à la Fédération<sup>2</sup>.

Ce sont, parmi les trois niveaux d'administration, les Länder qui emploient la plus forte proportion d'agents publics, soit 43 %, la part de l'État fédéral et des communes étant respectivement de 38 et 19 %<sup>3</sup>. Environ 30 % des dépenses publiques totales sont le fait des administrations infranationales (tableau 3.1). Si l'on considère la zone de l'OCDE, l'Autriche se situe dans une position intermédiaire du point de vue de la décentralisation des dépenses publiques, bien que la part des dépenses du niveau intermédiaire d'administration soit globalement un peu plus faible que dans les autres pays membres à structure fédérale. La part des Länder dans les dépenses des administrations publiques (hors transferts entre niveaux d'administration) a augmenté entre 1985 et 2002, tandis que celle des communes diminuait. Cela tient à la hausse des dépenses des Länder au titre de l'aide sociale et des hôpitaux, qui s'est accompagnée d'une progression des transferts des communes aux Länder. Les dépenses de santé, de sécurité sociale et de protection sociale représentent une plus forte proportion des dépenses publiques infranationales en Autriche que dans la plupart des autres pays de l'OCDE à structure fédérale (tableau 3.1). Près de la moitié des dépenses totales des Länder et plus d'un tiers des dépenses totales des communes concernent la santé et les dépenses sociales. Dans ces deux domaines, les compétences en matière de dépenses et de financement sont morcelées entre les trois niveaux d'administration, de sorte que des gains substantiels d'efficacité seraient possibles, comme on le verra plus loin.

Tableau 3.1. **Dépenses des administrations infranationales, par grandes catégories**

En % des dépenses totales des administrations infranationales, 2003 ou dernière année connue

	Ordre public et sécurité		Éducation		Santé		Protection sociale	
	État, région ou province	Collectivités locales	État, région ou province	Collectivités locales	État, région ou province	Collectivités locales	État, région ou province	Collectivités locales
<b>Pays à structure fédérale</b>								
Allemagne	8.8	4.6	23.4	16.3	1.2	1.8	23.1	31.0
Australie	9.2	2.0	25.7	0.3	22.9	1.5	6.0	5.3
<b>Autriche</b>	<b>0.6</b>	<b>2.3</b>	<b>20.1</b>	<b>17.2</b>	<b>19.7</b>	<b>17.1</b>	<b>20.4</b>	<b>18.2</b>
Belgique	0.2	11.9	41.3	19.9	0.7	2.0	16.5	16.1
Canada	3.7	9.7	22.6	41.8	32.7	1.4	16.7	6.5
États-Unis (2001)	4.4	10.4	30.9	44.8	22.0	8.4	17.9	7.3
Suisse (2001)	7.9	4.6	24.5	23.2	17.3	18.6	17.4	14.0
Moyenne non pondérée	5.0	6.5	26.9	23.3	16.6	7.3	16.9	14.1
	Services publics généraux		Logement et équipements collectifs		Services économiques		Divers	
	État, région ou province	Collectivités locales	État, région ou province	Collectivités locales	État, région ou province	Collectivités locales	État, région ou province	Collectivités locales
<b>Pays à structure fédérale</b>								
Allemagne	25.8	14.7	3.7	6.8	11.6	11.9	2.5	13.1
Australie	10.5	22.3	5.2	12.6	17.2	29.9	3.3	26.1
<b>Autriche</b>	<b>11.0</b>	<b>17.2</b>	<b>4.1</b>	<b>3.4</b>	<b>20.9</b>	<b>14.6</b>	<b>3.1</b>	<b>10.1</b>
Belgique	17.0	23.5	1.7	1.8	15.8	11.2	6.8	13.6
Canada	12.4	9.6	1.3	5.9	9.6	18.5	0.9	6.7
États-Unis (2001)	13.2	16.2	0.7	2.1	10.3	7.4	0.4	3.4
Suisse (2001)	11.6	15.9	2.1	8.0	16.8	9.8	2.4	5.9
Moyenne non pondérée	14.5	17.1	2.7	5.8	14.6	14.8	2.8	11.3

Source : OCDE, comptes nationaux de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Belgique ; FMI, *Annuaire de statistiques de finances publiques*, 2003, pour les autres pays.

Selon la constitution fédérale, les différents niveaux d'administration doivent être dotés de ressources financières suffisantes pour exécuter les missions qui leur sont assignées. De plus, la constitution dispose qu'en principe les compétences financières des différents niveaux d'administration doivent correspondre à leurs pouvoirs en matière de dépenses (*Konnexität*). Il existe toutefois un système complexe de partage de l'impôt, de transferts et de cofinancement entre les différents niveaux d'administration. Dans une large mesure, ce dispositif vise à assurer des conditions de vie à peu près égales dans l'ensemble du pays et reflète un souci de coopération et de prise de décision consensuelle entre les niveaux d'administration<sup>4</sup>. L'État fédéral et les Länder ont conclu des accords dans un grand nombre de domaines où ils détiennent certains pouvoirs de décision et où une coordination est jugée bénéfique. Parfois, ces accords comportent également des formules de cofinancement. Par exemple, les règles de financement des hôpitaux sont fixées dans le cadre d'accords de durée limitée entre l'État fédéral et les Länder, ces deux niveaux d'administration (de même que les communes) contribuant au financement. D'autres domaines donnent lieu à un cofinancement et à des accords entre collectivités publiques, notamment certains aspects de la réglementation environnementale, le recrutement et le financement des enseignants ainsi que les règles concernant l'utilisation des aides à la construction résidentielle. La loi de péréquation budgétaire (*Finanzausgleichsgesetz*) est le mécanisme fondamental pour la répartition des pouvoirs en matière de recettes et de dépenses (voir l'encadré 3.2).

Tableau 3.2. **Décentralisation budgétaire**

	Pourcentage des dépenses des administrations publiques <sup>1</sup>			
	Niveau intermédiaire		Collectivités locales	
	1985 <sup>2</sup>	2003 <sup>3</sup>	1985 <sup>3</sup>	2003 <sup>3</sup>
<b>Autriche</b>	<b>13.7</b>	<b>16.4</b>	<b>17.2</b>	<b>13.7</b>
Allemagne	22.3	22.4	16.8	13.9
Belgique	20.2	22.4	12.3	13.0
Canada	47.8	52.3	10.2	10.5
Danemark			53.7	58.4
Espagne	14.4	32.7	11.1	13.0
Finlande			32.0	37.6
France			15.9	18.6
Grèce			4.1	4.8
Irlande <sup>4</sup>			30.2	29.5
Italie			25.4	31.0
Japon			44.5	39.3
Norvège <sup>5</sup>			34.6	30.6
Pays-Bas			32.6	34.8
Portugal			10.3	13.4
Royaume-Uni			22.2	27.6
Suède			37.1	43.6
<b>Moyenne, pays de l'OCDE<sup>6</sup></b>			<b>23.7</b>	<b>26.1</b>

1. Non compris les transferts au profit d'autres niveaux d'administration. Données des comptes nationaux.

2. Ou première année connue : 1986 pour l'Irlande, 1987 pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni, 1989 pour le Canada, le Japon, le Luxembourg et la Norvège, 1991 pour l'Allemagne, 1993 pour la Suède, 1995 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grèce et le Portugal.

3. Ou dernière année connue : 1996 pour l'Irlande, 2000 pour le Japon, 2002 pour le Danemark et les États-Unis.

4. Méthode du SCN68.

5. En pourcentage des recettes des administrations publiques de Norvège continentale.

6. Moyenne simple des pays à structure fédérale et à structure unitaire. La moyenne tient uniquement compte des pays pour lesquels des données sont disponibles pour les deux années.

Source : OCDE, base de données sur les comptes nationaux ; Bureau central de statistique de Norvège ; Statistique Canada ; US Bureau of Economic Analysis.

Depuis une dizaine d'années, les organismes extrabudgétaires prennent de plus en plus d'importance à tous les niveaux d'administration. Cela a compliqué encore les relations budgétaires entre les entités du secteur public, en accentuant l'enchevêtrement des transferts entre les autorités publiques et les entités non gouvernementales du secteur public. Entre 1995 et 2003, l'investissement des organismes extrabudgétaires (y compris les entreprises du secteur public) en pourcentage de l'investissement de l'État fédéral, des Länder, des communes et du système de sécurité sociale est passé de 1.7 % à 97.6 %<sup>5</sup>.

### Encadré 3.2. La loi de péréquation budgétaire

La loi de péréquation budgétaire (*Finanzausgleichsgesetz*, FAG) régit pour l'essentiel les relations budgétaires entre niveaux d'administration. Son contenu est négocié pour quatre ans entre l'État fédéral, les Länder et les communes. La dernière version de la FAG est entrée en vigueur en janvier 2005. La FAG énumère les impôts qui doivent être partagés entre les trois niveaux d'administration (*gemeinschaftliche Bundesabgaben*) et la proportion dans laquelle les recettes sont réparties. Elle définit également les principaux transferts entre niveaux d'administration.

Les principaux types d'impôts sont les impôts partagés (*gemeinschaftliche Bundesabgaben*), notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée, les taux d'imposition correspondants étant fixés par le législateur fédéral. Les recettes de certains impôts ne sont pas partagées, mais conservées par les communes et les Länder ; il s'agit des ressources propres des Länder (*ausschließliche Landesabgaben*) et de celles des communes (*ausschließliche Kommunalabgaben*). Ces impôts ne jouent un rôle significatif que pour les communes. L'impôt le plus important de ce type est l'impôt communal (*Kommunalsteuer*), qui frappe la masse salariale des entreprises privées et dont le taux est fixé par l'État fédéral. La FAG détermine également les ressources propres que les Länder et les communes peuvent percevoir de façon autonome. Le taux des impôts immobiliers est le seul paramètre fiscal que les administrations infranationales peuvent fixer de façon autonome ; ce sont les communes qui le fixent dans la limite d'un plafond prévu dans la FAG.

Le partage de l'impôt se fait en différentes étapes. On déduit d'abord du total certaines recettes (*Vorwegabzüge*), qui sont affectées à des dépenses spécifiques. Par exemple, une quote-part des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est affectée au financement des prestations familiales (*Familienlastenausgleich*) et gérée par un organisme extrabudgétaire, le *Familienlastenausgleichsfonds*. Dans une deuxième étape, on détermine la part globale des recettes fiscales revenant à chaque niveau d'administration (Fédération, Länder et communes). La Fédération reçoit environ 73 % des recettes des impôts partagés, la part des Länder étant de 15 % et celle des communes de 12 % environ. Enfin, on détermine la répartition horizontale des impôts entre les communes et les Länder.

La répartition des recettes des impôts partagés entre les communes repose sur une base démographique pondérée, de sorte que les communes relativement peu peuplées reçoivent plus de recettes par habitant, la pondération par tête augmentant jusqu'à 100 000 habitants. Le but est de dédommager les grandes communes pour les services dont bénéficient également les résidents des petites communes voisines. Toutefois, la pondération en faveur des grandes communes a progressivement diminué lors des négociations successives en vue de la FAG. De plus, 13 % de la part des communes dans les recettes fiscales partagées sont répartis via les Länder, qui sont tenus de rétrocéder ces fonds aux communes au moyen de subventions discrétionnaires<sup>1</sup>. Ces subventions discrétionnaires financent souvent des projets d'investissement des communes, mais peuvent être également utilisées pour des aides aux communes en difficulté financière.

Le critère de la population pondérée s'applique également à la répartition horizontale des recettes fiscales entre les Länder. Par conséquent, les Länder qui ont des communes relativement peuplées reçoivent une plus forte part des recettes fiscales que ceux dont les communes sont assez peu peuplées. Par ailleurs, si les recettes par habitant d'un Land au titre des impôts partagés sont inférieures de plus de 11 % à la moyenne des recettes par habitant, la différence donne lieu à une péréquation au moyen d'un transfert fédéral (*Landeskopfquotenausgleich*).

### Encadré 3.2. La loi de péréquation budgétaire (suite)

Jusqu'à l'accord le plus récent de partage des recettes, le critère de la population pondérée faisait intervenir les résultats du recensement réalisé tous les dix ans. Du fait de la faible fréquence de l'ajustement démographique, les administrations infranationales voyaient se modifier assez fortement leurs recettes. Pour y remédier, la nouvelle FAG a prévu une mise à jour constante des données démographiques sur la base du registre des résidents.

Tout en déterminant l'affectation des recettes fiscales partagées, la FAG comporte une série de règles destinées à réduire les inégalités dans les ressources propres des communes, c'est-à-dire les ressources fiscales que perçoit chaque commune et qu'elle conserve, en particulier celles provenant des impôts immobiliers et de l'impôt communal. Les mécanismes de péréquation, très complexes, présentent les principales caractéristiques suivantes. Les communes qui ont un potentiel de ressources fiscales propres inférieur à la moyenne reçoivent des transferts verticaux de péréquation de la part de l'État fédéral. Le potentiel de ressources fiscales correspond en gros à la somme des recettes pondérées par habitant provenant de l'impôt communal et des recettes imputées des impôts immobiliers calculées à partir de taux hypothétiques d'imposition des biens immobiliers et non à partir des taux effectifs (*Finanzkraft*)<sup>2</sup>. Les taux hypothétiques d'imposition des biens immobiliers permettent d'empêcher les communes de fixer un faible taux d'imposition de façon à recevoir davantage de fonds par le biais du mécanisme de péréquation des recettes fiscales. Une partie des transferts de péréquation aux communes provient directement de l'État fédéral, le reste provenant des Länder. Les communes doivent remplir certains critères pour avoir droit à ces derniers transferts. Elles doivent en particulier avoir fixé le taux d'imposition des biens immobiliers au plafond autorisé par la FAG. Les Länder accordent ces transferts aux communes dont la *Finanzkraft* (capacité financière) est inférieure à la moyenne pour le Land. Dans certains Länder, les financements perçus de l'État fédéral sont supérieurs au montant exigé à cette fin. Dans ce cas, les Länder peuvent répartir les fonds selon des critères qu'ils fixent eux-mêmes<sup>3</sup>. Les transferts de péréquation émanant directement de l'État fédéral et les transferts des Länder sont interdépendants, les transferts des Länder étant pris en compte dans la *Finanzkraft*, en fonction de laquelle les transferts directs de l'État fédéral sont calculés.

En outre, la FAG autorise les Länder à percevoir sur les communes un prélèvement (*Landesumlage*) plafonné par le législateur. Ce prélèvement est essentiellement fonction de la *Finanzkraft* (voir ci-dessus) des communes et a donc également un impact redistributif. La plupart des Länder perçoivent ce prélèvement. En cas de prélèvement, le Land a la libre disposition des sommes correspondantes.

En plus des *Vorwegabzüge* préaffectées, une forte proportion de la part des recettes fiscales dont bénéficient les administrations infranationales et un grand nombre de transferts de l'État fédéral aux administrations infranationales sont affectés à certaines dépenses. Par exemple, une quote-part des recettes totales au titre des impôts partagés est affectée aux subventions en faveur des transports publics, aux économies d'énergie et à la protection de l'environnement. Pour certains financements préaffectés, il y a contrepartie obligatoire de la part des collectivités locales, par exemple dans le cas des dépenses des Länder et des communes pour les aides à la construction de logements, pour l'élimination des déchets et pour le financement des hôpitaux. L'État fédéral rembourse certaines dépenses aux administrations infranationales, en particulier pour la rémunération des enseignants.

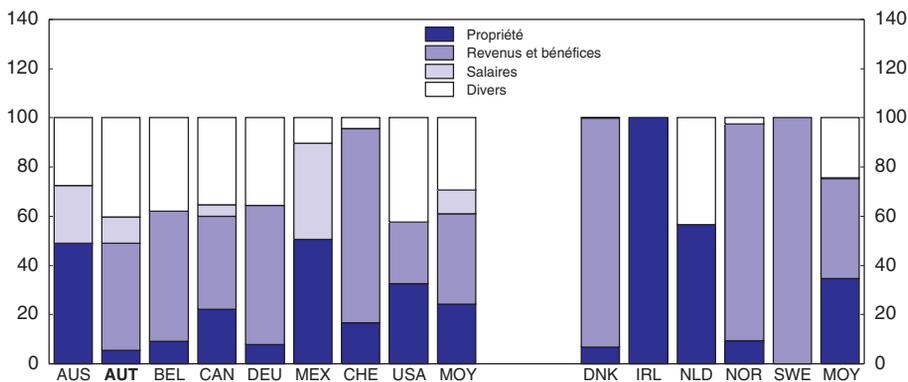
1. Mais le volume des subventions discrétionnaires n'est souvent pas conforme à la quote-part de 13 % prescrite dans la FAG.
2. Les pondérations sont celles de la clé de répartition pour la population indiquées ci-dessus. Les deux transferts de péréquation utilisent des taux différents d'imposition des biens immobiliers.
3. Voir Matzinger (2002).

## Problèmes de financement entre les différents niveaux de l'administration

### Les pouvoirs fiscaux sont rarement décentralisés...

Les niveaux infranationaux d'administration sont essentiellement tributaires des impôts partagés, pour lesquels le législateur fédéral est seul compétent, et des transferts fédéraux. Les Länder n'ont guère de sources de recettes fiscales propres. Environ 70 % des recettes totales des communes proviennent des ressources au titre des impôts partagés et des transferts des autres niveaux d'administration. Environ 10 % de ces recettes totales consistent en redevances d'utilisation et 20 % correspondent aux recettes fiscales tirées de bases d'imposition pour lesquelles les communes sont exclusivement compétentes (« ressources fiscales propres »). Depuis le début des années 90, la part des ressources fiscales propres dans les recettes totales est en diminution (graphique 3.1). À l'heure

Graphique 3.1. **Composition des recettes fiscales des administrations infranationales, 2002<sup>1</sup>**  
% des recettes totales



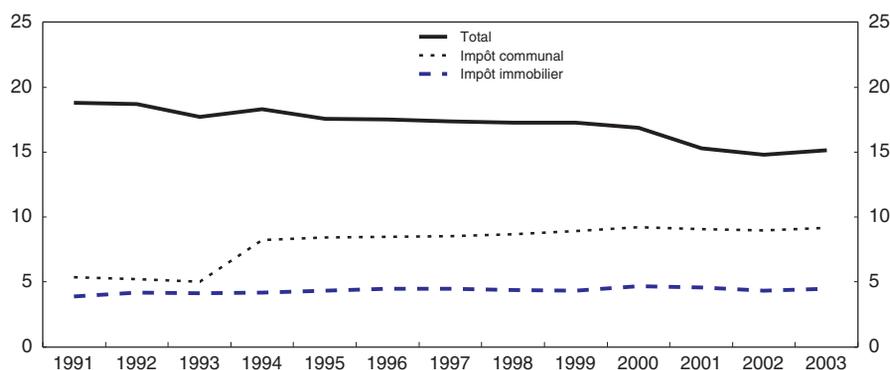
1. Pays à structure fédérale à gauche, pays à structure unitaire à droite. AVG est la moyenne du groupe de pays considéré.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques.

actuelle, un peu plus de la moitié des recettes fiscales propres des communes proviennent de l'impôt communal (*Kommunalsteuer*)<sup>6</sup>. L'impôt le plus important pour lequel les communes ont une certaine latitude pour la fixation du taux d'imposition est l'impôt immobilier. Les recettes liées à l'impôt immobilier ne représentent que 4,5 % des recettes totales des communes<sup>7</sup>, soit une proportion bien plus faible que pour l'impôt communal. Sur le plan international, l'Autriche se situe également parmi les pays qui utilisent le moins les impôts immobiliers pour le financement des dépenses des administrations infranationales (graphique 3.2).

Le régime actuel de partage des impôts pourrait être amélioré sur plusieurs points. Premièrement, certains centres urbains régionaux dont les dépenses sont relativement fortes pour des services dont bénéficient les communes voisines sont moins financés que les communes de taille similaire qui ne sont pas situées au centre d'une agglomération<sup>8</sup>. Deuxièmement, les collectivités infranationales ont une composition démographique différente, de sorte que la demande dans les domaines de la protection sociale, de

Graphique 3.2. **Ressources fiscales propres des communes**<sup>1</sup>  
% des ressources totales



1. Les ressources fiscales propres sont les ressources fiscales produites dans chaque commune et conservées par elle. Vienne n'est pas prise en compte. Les ressources totales sont définies par voie administrative et comprennent certaines transactions financières, comme le remboursement d'emprunts.

Source : Statistik Austria.

l'éducation et de la santé (ces services étant largement financés par les administrations infranationales) est plus forte pour certains groupes démographiques comme les personnes âgées, les jeunes enfants et les immigrants. *Les services fournis par les centres urbains qui sont utilisés par les résidents de communes voisines devraient être pris en compte dans la répartition des recettes fiscales aux collectivités locales. La composition démographique, notamment la proportion de personnes âgées, de jeunes enfants et d'immigrants, devrait intervenir comme critère supplémentaire pour déterminer la part des recettes fiscales revenant aux niveaux infranationaux d'administration.*

De plus, la proportion des impôts dont les administrations infranationales peuvent fixer le taux est très faible par rapport à d'autres pays, l'impôt immobilier perçu par les communes constituant l'essentiel de ce type de recettes. Si les administrations infranationales étaient davantage tributaires des recettes fiscales qu'elles maîtrisent, leurs dépenses et leurs recettes fiscales concorderaient mieux et la situation serait plus transparente pour l'électorat, ce qui favoriserait les choix sociaux et renforcerait la discipline budgétaire. En outre, une forte proportion des recettes fiscales des communes et des Länder ainsi que des transferts dont ils bénéficient est affectée à des dépenses spécifiques, auxquelles s'appliquent des règles uniformes pour tous les Länder et toutes les communes (voir l'encadré 3.2), autre facteur qui limite la possibilité, pour les collectivités territoriales, de prendre en compte les différences en termes de préférences locales.

Il serait donc probablement très bénéfique sur le plan économique d'élargir les possibilités de ressources fiscales propres des Länder et des communes en diminuant comparativement les transferts et cofinancements entre niveaux d'administration. Mais une évaluation à jour des biens immobiliers est un préalable au renforcement des pouvoirs fiscaux des communes dans le domaine de l'immobilier. La valeur retenue fiscalement est très inférieure à la valeur marchande. La valeur fiscale des biens immobiliers fait l'objet de revalorisations peu fréquentes, dont la dernière remonte à 1973<sup>9</sup> ; cette réévaluation est de la compétence de l'État fédéral. Par ailleurs, la faible évaluation des terres agricoles est un moyen d'aider l'agriculture.

Les paramètres de l'impôt communal sont déterminés au niveau fédéral. Cela semble rationnel, car laisser les communes fixer les taux d'un impôt ayant pour assiette les rémunérations versées par les entreprises risque d'inciter certaines d'entre elles à augmenter leurs recettes fiscales aux dépens de résidents d'autres communes et de fausser les décisions d'implantation des entreprises. L'impôt communal encourage quelque peu les communes à développer leurs bases d'imposition du fait que les recettes provenant de cet impôt reviennent à la commune où est située l'entreprise employant les salariés concernés. Mais la plupart des services publics de base fournis par les administrations infranationales bénéficient à leurs résidents (c'est en particulier le cas pour l'enseignement, la santé et la protection sociale ; voir également le tableau 3.1 ci-dessus)<sup>10</sup>. Par conséquent, l'impôt communal peut mal correspondre aux besoins de dépenses pour les services publics locaux, compte tenu en particulier de la petite taille de la plupart des communes autrichiennes (voir plus loin). La nouvelle FAG permet aux communes de partager entre elles les recettes de l'impôt communal, par exemple si plusieurs communes financent des investissements d'infrastructure pour attirer les entreprises. Cette nouvelle règle devrait attirer des activités industrielles ou commerciales d'envergure intercommunale, mais elle ne règle pas la question du déséquilibre géographique entre les besoins de dépenses et les recettes de l'impôt communal. Cet impôt présente un autre inconvénient : il semble qu'un grand nombre de communes remboursent aux nouvelles entreprises l'impôt communal, de sorte qu'il n'y a plus uniformité du taux d'imposition fixé au niveau fédéral<sup>11</sup>. La concurrence fiscale de fait que créent ces remboursements nuit à la transparence de la fiscalité dans ce domaine.

Faire davantage appel aux recettes provenant de la fiscalité immobilière est sans doute la meilleure solution pour élargir les pouvoirs fiscaux des communes. Dans ce cas, l'assiette de l'impôt n'est pas mobile et elle est moins sensible à la conjoncture que d'autres bases d'imposition. Ce dernier aspect est particulièrement important dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance autrichien, en vertu duquel les communes doivent prendre les mesures nécessaires pour éviter une dégradation de leur solde budgétaire au-dessous d'un certain seuil. De plus, puisque la qualité des services locaux se reflète dans la valeur des biens immobiliers, la perception de l'impôt immobilier par les collectivités infranationales les incite également à améliorer leurs services. Vu la faible part des recettes des impôts immobiliers par rapport à d'autres pays, ce type de recettes fiscales pourrait être beaucoup plus utilisé. Par ailleurs, une réévaluation fiscale des biens immobiliers, plus proche des prix du marché, atténuerait les distorsions que créent les valeurs fiscales actuelles. Aujourd'hui, l'évaluation irréaliste des biens immobiliers fausse l'activité économique, car les biens dont la valeur a le plus augmenté depuis la dernière évaluation sont imposés avantageusement par rapport à ceux dont la valeur ne s'est que peu accrue. La faible évaluation des terres agricoles ne devrait pas être utilisée pour subventionner l'agriculture. *Par conséquent, il faudrait réévaluer plus fréquemment les biens immobiliers du point de vue fiscal, en prenant en compte le coût administratif d'une réévaluation, et il faudrait harmoniser les évaluations d'un secteur à l'autre en fonction des prix du marché.*

*À l'échelon des Länder, il faudrait envisager de mettre en place de véritables pouvoirs fiscaux se substituant au prélèvement actuel des Länder sur les communes. Une solution serait d'autoriser les Länder à percevoir une surtaxe au titre de l'impôt sur le revenu (lequel serait alors abaissé). Cette surtaxe qui frapperait les résidents reviendrait pratiquement à taxer les bénéficiaires des services fournis par les administrations infranationales, car dans de nombreux domaines (voir ci-dessus) les Länder sont compétents pour la fourniture de services à leurs*

résidents. De plus, on réduirait le coût d'application des dispositions fiscales et les frais administratifs si les Länder avaient seulement le droit de moduler le taux d'imposition, mais pas l'assiette de l'impôt. Il n'en reste pas moins qu'accorder d'amples prérogatives fiscales aux administrations infranationales pour les impôts sur le revenu entraîne des externalités négatives à d'autres niveaux. En particulier, une fiscalité trop lourde peut éroder l'assiette de l'impôt et nuire au rôle redistributif de l'impôt fédéral sur le revenu. *Pour éviter ces effets négatifs, il conviendrait de limiter les pouvoirs des administrations infranationales pour l'impôt sur le revenu à la fixation d'un taux uniforme dans une fourchette qui serait déterminée par le législateur fédéral.* Plusieurs pays de l'OCDE autorisent les administrations infranationales à fixer ces taux d'imposition et certains, comme la Norvège et l'Islande, ont mis en place des contraintes de ce type<sup>12</sup>.

### **... et l'affectation des recettes ainsi que le cofinancement devraient être revus à la baisse**

Dans une forte proportion, les recettes fiscales partagées et les transferts fédéraux aux Länder et aux communes sont affectés au financement de dépenses infranationales spécifiques. Un grand nombre de ces transferts résultent de la loi de péréquation budgétaire (FAG) (voir l'encadré 3.2). Au total, les recettes préaffectées (compte non tenu des autres dispositifs de partage des coûts et de transfert entre les Länder et les communes) représentent environ un tiers des recettes des Länder et la moitié des recettes totales des communes<sup>13</sup>.

Le poids des recettes préaffectées des niveaux infranationaux d'administration accroît sensiblement la complexité des relations budgétaires. De plus, le cofinancement de certaines dépenses entre les Länder et les communes joue dans les deux sens. Par exemple, les communes contribuent au financement des dépenses sociales des Länder, et ceux-ci cofinancent les dépenses des communes pour l'accueil de l'enfance. La complexité du partage des impôts et des transferts opacifie le financement et la fourniture des services, en faisant écran à la responsabilité vis-à-vis de l'électorat. Du fait de cette responsabilité diluée, il est difficile d'évaluer l'impact économique de la répartition des ressources, ce qui nuit à leur utilisation efficace<sup>14</sup>. De plus, le coût administratif lié aux recettes affectées est élevé, car cette formule suppose une demande de la part des bénéficiaires potentiels, une justification de l'utilisation prévue des fonds et d'autres formalités connexes. Au regard des montants en cause, le coût administratif paraît particulièrement lourd pour les petites communes. Il a été estimé à 10-20 % des transferts<sup>15</sup>. En outre, le cofinancement fédéral des dépenses infranationales risque d'entraîner une allocation inefficace des ressources, car il peut creuser l'écart entre les coûts budgétaires pour l'autorité infranationale et le coût total du projet.

L'affectation des recettes fiscales est également de nature à fausser la fiscalité et les dépenses, car l'évolution des recettes de certains impôts peut être différente de l'évolution souhaitable des dépenses. Le Fonds de péréquation des prestations familiales (*Familienlastenausgleichsfonds*, FLAF) illustre bien comment l'affectation des recettes peut inciter à dépenser davantage. Comme on l'a indiqué dans l'*Étude économique* de 2003, le cofinancement par l'État fédéral et les Länder des investissements consacrés au traitement des eaux usées a nui à l'efficacité des réseaux d'assainissement du fait du développement de l'habitat, surtout dans les zones rurales. Le cofinancement s'est également révélé faire obstacle à la suppression des aides à la

construction résidentielle. Dans le cadre du dispositif en faveur de la construction de logements (*Wohnbauförderung*, WF), l'État fédéral attribue aux Länder des financements affectés aux aides à la construction résidentielle. Les Länder répartissent les subventions et les abondent. Il s'agit généralement de bonifier les taux d'intérêt et d'alléger le remboursement des prêts. Jusqu'en 1997, le volume des fonds versés par les Länder à cette fin a rapidement augmenté et les créances totales liées aux crédits accordés atteignaient à cette date 20.5 millions d'euros, reflétant le volume élevé des ressources consacrées à la construction résidentielle. Plus récemment, certains Länder ont capitalisé leurs créances pour enrayer leur endettement. Afin de limiter la charge de plus en plus lourde pour le budget fédéral, les transferts fédéraux aux Länder ont été plafonnés à partir de 2001 et l'affectation a été assouplie en autorisant les Länder à utiliser une partie des fonds à d'autres fins, notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'amélioration des infrastructures<sup>16</sup>. Jusqu'à présent, la plupart des aides au logement ont bénéficié à la construction neuve, 11 % seulement allant à la rénovation de l'ancien.

La WF a suscité à plusieurs reprises de vifs débats, mais elle n'a pas été retenue parmi les éléments négociables dans la renégociation récente du dispositif de partage des recettes, ce qui montre combien il est difficile de revenir sur les financements préaffectés. On peut se demander si cette loi est efficace du point de vue de la redistribution sociale, car les familles à bas revenu qui ne sont pas propriétaires de leur logement supportent une partie des impôts nécessaires pour financer la WF. Cette loi, en subventionnant le secteur de la construction, mobilise des ressources qui pourraient être affectées à des usages plus productifs. Dans le même ordre d'idées, ces subventions ont favorisé la construction neuve au détriment de l'ancien. De plus, alors que les taux d'investissement dans le secteur du logement étaient élevés en Autriche par rapport à d'autres pays, le secteur de la construction résidentielle a connu ces dernières années une surcapacité et le vieillissement rapide de la population devrait se traduire à long terme par un recul de la demande de logements. Il ne faut pas oublier non plus les besoins en infrastructures. *Il faudrait mettre fin progressivement au financement fédéral des aides à la construction résidentielle accordées par les Länder.*

Les financements au titre de la WF peuvent être également utilisés par les Länder pour subventionner les dépenses améliorant l'efficacité énergétique des logements neufs ou anciens. Or, ces subventions ne sont sans doute pas le moyen le plus efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Premièrement, l'État fédéral peut difficilement s'assurer que le Land et le bénéficiaire ultime de la subvention utiliseront l'aide de la manière la plus efficace possible. Deuxièmement, l'impact de la subvention du point de vue de la réduction des émissions sera probablement en partie compensé par une élévation de la température dans les logements, car la subvention diminue les coûts de chauffage (voir l'*Étude économique* de 2003). Troisièmement, les subventions risquent de ramener le coût marginal privé de lutte contre la pollution dans le secteur du chauffage résidentiel au-dessous du coût marginal privé de lutte contre la pollution due à d'autres activités (le transport, par exemple), ce qui nuira à l'effort de lutte contre la pollution dans d'autres activités où cette action serait moins coûteuse. Comme on l'a souligné dans l'*Étude économique* de 2003, il serait plus rationnel, pour atteindre les objectifs fixés d'émission de gaz à effet de serre, de s'appuyer sur des mécanismes de prix, par exemple en alourdissant la fiscalité du fioul domestique.

L'État fédéral attribue aux communes et aux Länder des subventions affectées aux transports publics, qui se sont élevées à environ 200 millions d'euros en 2003. Les subventions sont accordées en partie en fonction du rapport entre la dimension du réseau de transport et le nombre de voyageurs<sup>17</sup>, ce qui atténue l'incitation à accroître les recettes en augmentant le nombre de voyageurs. Jusqu'à une date récente, le volume des transferts représentait une certaine quote-part des recettes de la taxe sur les hydrocarbures. Par conséquent, les relèvements de cette taxe renforçaient les effets négatifs d'incitation.

*Il faudrait renoncer à l'affectation des recettes fiscales et pleinement intégrer les financements extrabudgétaires au budget de l'autorité concernée. Le cofinancement devrait être strictement limité aux cas où l'on se trouve clairement en présence d'externalités et où la fourniture du service au niveau local est néanmoins préférable, et il devrait reposer sur des indicateurs de résultat au lieu d'indicateurs de moyens.*

### **... et le système global de redistribution comporte certains éléments d'inefficience**

Le système autrichien de répartition des recettes se traduit par une sensible redistribution des revenus entre les régions, de manière à atténuer les écarts de niveau de vie. Comme le montre le tableau 3.3, les transferts de l'État fédéral – dans le cadre de la FAG (voir l'encadré 3.1) – qui sont destinés aux communes à faibles ressources fiscales propres réduisent grandement les inégalités si l'on considère le ratio du quintile de recettes le plus élevé au quintile le plus faible. Mais, du fait du grand nombre de types de transferts contribuant à la redistribution et de leur complexité, il est très difficile d'évaluer l'effet de compensation pour les différentes communes. En moyenne, on estime que les communes perdent 55 % de leurs ressources fiscales propres à cause de la redistribution de recettes entre niveaux d'administration. L'effet de compensation est bien plus marqué pour les communes pauvres, bénéficiaires des transferts de péréquation, car il est supérieur à 100 % dans certains cas<sup>18</sup>.

**Tableau 3.3. Effet redistributif du partage de l'impôt et des transferts**

Quintiles de communes, en fonction de leurs ressources fiscales propres par habitant	Ressources fiscales propres	Ressources sous forme d'impôts <sup>1</sup> et de transferts
1 <sup>er</sup> quintile	87	695
2 <sup>e</sup> quintile	140	686
3 <sup>e</sup> quintile	199	683
4 <sup>e</sup> quintile	286	790
5 <sup>e</sup> quintile	525	1 096
Ratio entre 5 <sup>e</sup> et 1 <sup>er</sup> quintile	6.03	1.58

1. Impôts partagés et ressources fiscales propres.

Source : Schönböck et al. (2003).

Il faudrait simplifier le mécanisme de redistribution et le rendre plus transparent, en réduisant à moins de 100 % l'effet de compensation des ressources fiscales propres. Le système complexe actuel de péréquation pourrait être remplacé par des transferts horizontaux entre communes au niveau de chaque Land, complétés par des dotations de l'État fédéral aux Länder relativement pauvres, que ceux-ci distribueraient aux communes.

## Les problèmes de répartition des compétences en matière de dépenses

La répartition des pouvoirs réglementaires entre les différents niveaux d'administration est déterminante pour la qualité et l'efficacité des services publics. La fourniture des services au niveau infranational peut être bénéfique du point de vue de l'efficacité allocative et permet de prendre en compte les préférences locales. Mais, à plusieurs égards, les conditions ne sont pas réunies pour qu'une fourniture décentralisée des services soit fructueuse. Souvent, les effets de retombée d'un Land à l'autre ou les phénomènes d'échelle vont dans le sens d'une prestation plus centralisée des services. En outre, faute d'une justification patente d'une décentralisation, les réglementations et la redistribution des revenus au niveau infranational peuvent aboutir à une segmentation des marchés qui nuit au potentiel de l'économie pour la création de revenus et d'emplois. Pour prendre un exemple, les Länder sont compétents en Autriche pour la définition des profils de qualification dans certaines professions comme celles liées aux soins de longue durée. Il en est résulté un morcellement du marché du travail qui freine la mobilité et diminue l'attrait de ces métiers, ce qui limite en définitive les possibilités d'emploi et renchérit le coût de la prestation des services<sup>19</sup>. Ce morcellement a donc contribué à une pénurie de main-d'œuvre dans ce secteur.

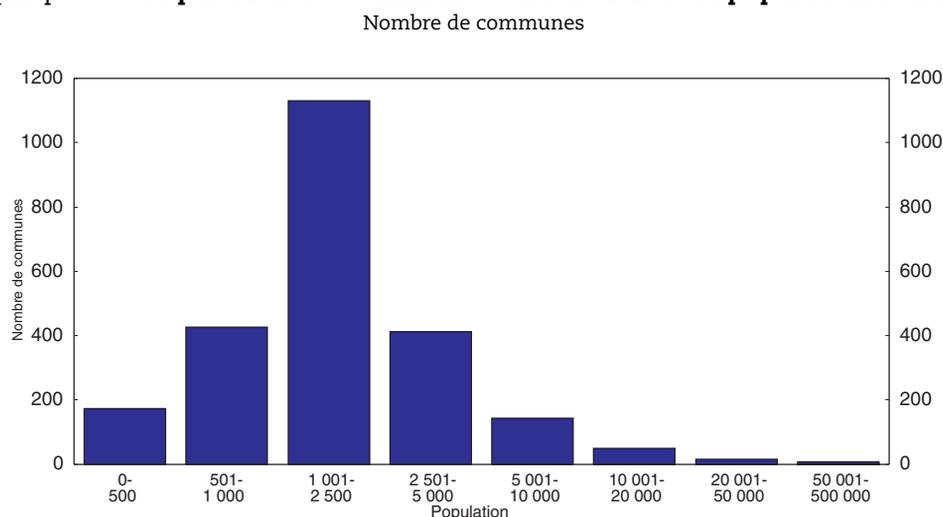
Dans le même ordre d'idées, une dispersion des pouvoirs réglementaires peut rendre d'autant plus nécessaire une coordination entre les divers niveaux d'administration. La nécessité d'un consensus entre toutes les parties peut empêcher une modification de la réglementation dans des délais suffisamment brefs pour faire face aux nouvelles circonstances. On mettra en lumière dans cette section les domaines où un réaménagement des compétences en matière de dépenses et des pouvoirs réglementaires pourrait être très bénéfique pour la prestation des services publics.

### **Il faut développer le partage des coûts pour la prestation des services**

Les communes autrichiennes sont souvent de très petite taille, plus de la moitié comptant moins de 5 000 habitants (voir le graphique 3.3). Le nombre des communes a même augmenté ces 25 dernières années. Les coûts administratifs par habitant sont les plus élevés dans les communes les plus petites et ces coûts diminuent à mesure qu'augmente la population, jusqu'à 5 000 habitants<sup>20</sup> (voir le graphique 3.4). Les dépenses consacrées à l'enseignement primaire illustrent bien l'importance des coûts fixes, car les communes doivent financer les rémunérations du personnel non enseignant et le coût des équipements<sup>21</sup>. Dans les communes de plus de 100 000 habitants, les coûts administratifs sont inférieurs de 40 % environ. Les coûts administratifs par habitant augmentent de nouveau lorsqu'on passe à une population supérieure à 10 000 habitants, mais cela est dû au fait que les grandes communes ont tendance à assumer des fonctions administratives centrales qui s'étendent également aux communes voisines. La dégressivité des coûts par habitant en fonction de l'importance de la population s'explique par les coûts fixes et est conforme aux données internationales<sup>22</sup>. Le niveau élevé des coûts fixes pour les petites communes semble avoir contribué au gonflement de leur endettement, sensiblement plus marqué que dans des grandes communes.

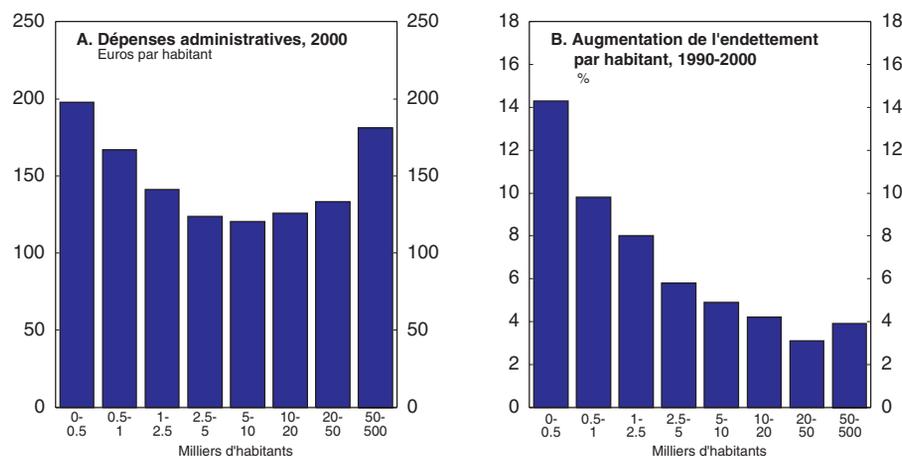
Les coûts fixes administratifs ont encore augmenté récemment avec le développement des technologies de l'information<sup>23</sup>. Pour la fourniture des services publics, il faut donc tirer parti des économies d'échelle liées à la taille de la commune si l'on veut maîtriser les coûts et l'endettement et faire face à l'avenir aux pressions

Graphique 3.3. Répartition des communes en fonction de la population résidente



Source : Association des communes autrichiennes.

Graphique 3.4. Dépenses et endettement des communes en fonction de leur taille



Source : Statistik Austria et WIFO.

budgétaires que créera le vieillissement de la population. Du point de vue économique, le regroupement des communes serait la meilleure solution car il permettrait d'exploiter les rendements d'échelle croissants tout en préservant la responsabilité devant l'électeur. Dans certains pays de l'OCDE, on a procédé à de tels regroupements pour dégager des économies. C'est ainsi que le Danemark envisage de ramener le nombre de ses communes de 271 à une centaine, ce qui fera passer en général la population minimale d'une commune à 20 000 habitants. Les communes de petite taille qui ne veulent pas fusionner sont contraintes de conclure des accords de coopération intercommunale<sup>24</sup>. Il faudrait envisager de fusionner les petites communes dans un souci d'économie.

La deuxième solution serait d'élargir la coopération entre les communes par la fourniture conjointe de certains services. On pourrait, par exemple, partager les équipements utilisés pour la prestation des services, par exemple les véhicules dans les transports, ou partager les services administratifs, notamment pour la gestion du patrimoine des communes<sup>25</sup>. La fourniture conjointe s'est développée ces dernières années en Autriche, surtout pour l'enseignement, l'aide sociale et les hôpitaux. Les communes ont pu ainsi réduire le coût de l'enseignement par habitant grâce à des installations scolaires communes<sup>26</sup>. Malgré tout, certains obstacles juridiques limitent la fourniture conjointe de services. En particulier, les communes n'ont pas pu jusqu'à présent se regrouper lorsqu'elles n'étaient pas situées dans un même Land. Actuellement, chaque Land est compétent pour l'organisation des communautés de communes. Un accord a été conclu dans le cadre de la convention constitutionnelle (*Österreich Konvent*) pour accroître les possibilités de création de communautés de communes, y compris lorsque les communes concernées ne relèvent pas d'un même Land. À cette fin, les propositions formulées par la convention constitutionnelle prévoient que le régime juridique des groupements de communes pourra résulter également d'accords entre l'État fédéral et les Länder. Cela marquera un progrès dans le sens d'une coopération plus étroite et plus fructueuse. Toutefois, le caractère consensuel des accords entre l'État fédéral et les Länder pourrait limiter le développement de la coopération dans le cadre de ces accords. *Il faudrait lever les obstacles à la création de communautés de communes et veiller à ce que la nécessité d'un consensus entre l'État fédéral et les Länder ne nuise pas à la mise en place de communautés de communes lorsque plusieurs Länder sont en cause.*

À en juger par l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE, il faut néanmoins mettre en balance les effets bénéfiques de l'intercommunalité et la moindre responsabilité qui peut en résulter à l'égard de l'électorat. *Dans un souci de transparence, les communes pourraient s'acheter des services.* Cela exige la mise en place d'une comptabilité analytique pour pouvoir fixer les prix. Cette relation acheteur/fournisseur entre communes serait envisageable lorsqu'il est possible d'exclure du service (par exemple, l'élimination des déchets) la commune qui ne le fournit pas. Pour toutes ces options, il est certain que les communes seraient plus sensibles au coût si, au lieu de percevoir des subventions discrétionnaires des Länder, elles avaient plus d'autonomie pour fixer les taux d'imposition et mettre en place des redevances d'utilisation.

### **Il faut une prise de décision moins morcelée**

#### **Prévention des catastrophes naturelles**

En août 2002, les inondations les plus graves depuis plus d'un siècle ont touché les régions situées au nord du Danube et provoqué des dégâts atteignant environ 2 % du PIB. De nombreuses localités n'étaient pas préparées à faire face à une catastrophe de cette ampleur et l'indemnisation s'est effectuée en grande partie sur fonds publics. Selon une étude des tendances hydrographiques, la probabilité d'inondation a augmenté. Une analyse approfondie des inondations de 2002<sup>27</sup> montre que les possibilités de protection contre les catastrophes naturelles sont limitées. Les experts ont formulé une série de conclusions, en mettant essentiellement l'accent sur la prévention passive et sur les mesures concernant le bassin versant, les ouvrages de retenue des eaux et la protection structurelle respectueuse du milieu. Le gouvernement a également fait clairement savoir qu'il fallait revoir les plans régionaux et locaux délimitant les zones à risque. Cela relève de la compétence des Länder, qui ont mené à bien cet exercice pour environ 65 % des

communes. Les nouveaux plans ne se bornent pas à déterminer les zones à haut risque ; ils délimitent également les zones de retenue des eaux, qui sont inconstructibles et ne peuvent pas comporter d'infrastructures de transport. L'expérience montre que les catastrophes naturelles sont budgétairement très coûteuses. Les mesures limitant l'impact des catastrophes naturelles à l'avenir allégeraient également ce coût budgétaire. *Le gouvernement devrait s'assurer que les mesures envisagées dans la grande étude pluridisciplinaire sur les inondations soient mises en œuvre aux niveaux inférieurs d'administration. Cette action serait sans doute plus efficace si les transferts fédéraux étaient subordonnés à une action efficace de prévention des crues.*

### **Aide sociale**

Depuis une dizaine d'années, la politique menée par le gouvernement fédéral sur le marché du travail repose de plus en plus sur des dispositifs d'activation des chômeurs. Pour que ces dispositifs s'insèrent dans une stratégie cohérente, il faut également s'attaquer aux contre-incitations à l'activité qui résultent des prestations d'aide sociale.

L'aide sociale est régie par les Länder et financée par eux, ces prestations étant généralement gérées par les communautés de communes. Les prestations d'assurance chômage sont financées et gérées par l'Office fédéral du travail. L'aide sociale prenant la forme d'une aide au revenu est accordée sous conditions de ressources et versée à toute personne, exerçant ou non un emploi, dont les revenus d'autres sources sont inférieurs à un certain niveau de subsistance. Les personnes qui ne sont pas dans l'incapacité de travailler sont en principe obligées d'accepter un emploi pour avoir droit à l'aide sociale et elles doivent être inscrites au chômage. Les bénéficiaires qui refusent de coopérer peuvent être sanctionnés. À la fin de 2002, l'aide sociale était accordée à environ 91 000 personnes, y compris les membres de la famille aidés. D'un Land à l'autre, les régimes sont différents pour l'ouverture des droits, la générosité des prestations et les modalités d'organisation et de financement. Les communes ont une certaine latitude pour l'application de la loi. À l'heure actuelle, la décentralisation de l'aide sociale se traduit par plusieurs éléments d'inefficience auxquels il faudrait remédier.

Premièrement, les informations statistiques sur les bénéficiaires de l'aide sociale sont insuffisantes. Les données fournies à l'Office statistique concernent essentiellement le nombre de personnes et le nombre de périodes d'aide au cours d'une année ; il n'y a pas d'informations sur la durée de l'aide et sur les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires, par exemple l'âge, la situation de famille et le niveau d'instruction. Par conséquent, les informations publiées ne permettent pas de déterminer certaines caractéristiques fondamentales, notamment la proportion dans laquelle l'aide est accordée aux personnes d'âge actif ou à d'autres tranches d'âge. Plus précisément, l'absence de données statistiques adéquates empêche quasiment toute analyse de l'impact de l'aide au revenu et des politiques mises en œuvre sur les taux d'activité et sur les entrées dans l'emploi ou les sorties. De même, les statistiques ne sont pas harmonisées d'un Land à l'autre. Certains Länder ne recensent que les bénéficiaires d'une aide permanente, en laissant de côté les aides ponctuelles, et la définition de l'aide permanente est variable d'un Land à l'autre (quelques mois dans certains Länder, un semestre ou un an dans d'autres)<sup>28</sup>. En outre, les données sont d'autant moins comparables que les Länder ont toute latitude pour accorder l'aide sociale ponctuellement ou à titre permanent.

Deuxièmement, le morcellement des compétences entre les autorités infranationales va de pair avec un manque de cohérence entre les mesures d'aide au revenu et les

dispositifs d'activation, qui est de nature à réduire l'incitation à accepter un emploi. En principe, le bénéficiaire de l'aide sociale doit être prêt à accepter un emploi. Toutefois, les critères appliqués par les Länder à cet égard sont très variables. Souvent, l'aide sociale est accordée de façon ponctuelle – on évalue alors moins strictement la disponibilité pour un emploi – même si elle n'a pas un caractère temporaire. Les autorités suivent de plus ou moins près les activités de recherche d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui explique sans doute en partie le nombre variable de bénéficiaires par rapport au niveau de chômage selon la localité concernée.

Troisièmement, une partie des bénéficiaires de l'aide sociale perçoivent simultanément l'aide d'urgence en cas de chômage (*Notstandshilfe*, NH), accordée également sous conditions de ressources aux chômeurs en fin de droits qui ne perçoivent plus l'assurance chômage. La durée des deux prestations n'est en principe pas limitée, mais l'aide d'urgence représente un pourcentage fixe du salaire d'activité et est gérée par l'Office du travail. La proportion des chômeurs de longue durée qui perçoivent simultanément les deux types de prestation paraît relativement faible, mais a sensiblement augmenté ces dernières années. Le travail à temps partiel et l'emploi atypique se développant, l'aide sociale, complétant les revenus de remplacement versés par l'Office du travail, devrait gagner en importance. De plus, les travailleurs âgés, plus exposés au risque de chômage de longue durée que les autres tranches d'âge, étant de plus en plus nombreux, les cas de perception simultanée de l'aide sociale et de l'aide d'urgence en cas de chômage pourraient eux aussi se multiplier. La dichotomie entre ces deux dispositifs reposant sur des conditions de ressources est probablement un facteur d'inefficacité. Les coûts administratifs se trouvent alourdis parce que les deux prestations, réglementées différemment, sont gérées par deux niveaux d'administration différents. De plus, les bénéficiaires doivent accomplir des formalités administratives supplémentaires parce qu'ils ont affaire à deux administrations. Enfin, chaque niveau d'administration ne supporte qu'une partie du coût budgétaire de l'aide accordée aux chômeurs sous conditions de ressources, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur l'effort de placement consenti par l'Office du travail ou les communes.

Par ailleurs, le mode de financement de l'aide sociale n'incite guère le bénéficiaire à trouver un emploi, ce qui n'est pas cohérent avec les mesures d'activation mises en œuvre par l'Office du travail. En général, les Länder récupèrent les prestations d'aide sociale auprès des anciens bénéficiaires lorsqu'ils ont trouvé un emploi et que leur rémunération dépasse un certain seuil. Ce système tient au fait que l'aide sociale est considérée comme une source d'aide au revenu de dernier ressort et est financée au niveau infranational. Dès lors, le taux marginal effectif d'imposition des gains est très élevé, même sans tenir compte de la suppression des prestations en cas d'acceptation d'un emploi<sup>29</sup>.

*Il faudrait regrouper en un seul dispositif sous conditions de ressources l'aide sociale et l'aide d'urgence aux chômeurs lorsque le bénéficiaire n'est pas dans l'incapacité de travailler, ce qui éliminerait les inefficiences résultant de la dissociation actuelle des deux prestations sous conditions de ressources. Pour remédier au manque de cohérence entre les mesures d'indemnisation et d'activation, la responsabilité du financement des prestations d'aide sociale devrait être confiée aux autorités fédérales, le service public de l'emploi étant chargé du versement des prestations. On pourrait ainsi lier plus étroitement le paiement des prestations et la surveillance des obligations de recherche d'emploi imposées à tous les chômeurs. De plus, les Länder ne devraient pas pouvoir récupérer les prestations d'aide sociale, ce*

qui diminuerait l'imposition effective des gains. Pour moins inciter à choisir en premier lieu l'aide sociale, il faudrait appliquer strictement les critères de ressources et de disponibilité pour un emploi.

### Soins de santé

Parmi les pays de l'UE, l'Autriche se caractérise par le niveau le plus élevé de satisfaction à l'égard des services de santé et par une couverture quasi universelle des soins, mais un certain nombre de problèmes se posent du point de vue des relations budgétaires entre les collectivités publiques. Les compétences sont morcelées pour le financement, en particulier dans le secteur hospitalier, qui fait intervenir l'État fédéral, les Länder, les communes et l'assurance sociale maladie. De plus, les services de santé en médecine hospitalière et en médecine de ville sont gérés séparément<sup>30</sup>. Enfin, il n'y a pas de normes précises de qualité.

La part du PIB consacrée aux dépenses de santé paraît modeste en Autriche – 7.7 % en 2003 – mais les coûts pourraient être sous-estimés de l'équivalent de 1.8 point de PIB<sup>31</sup>. Cette sous-estimation tient à une couverture statistique incomplète du financement des déficits des hôpitaux par les Länder<sup>32</sup>. Tous les Länder ne publient pas des informations sur leur contribution au financement des hôpitaux et certains ont requalifié ces dernières années leurs subventions en prêts au lieu de transferts<sup>33</sup>. L'adoption du système de comptes de la santé de l'OCDE devrait se traduire par une plus grande transparence et par une meilleure comparabilité internationale des données relatives aux dépenses de santé de l'Autriche dans un proche avenir.

Selon l'organisme central de sécurité sociale, l'assurance maladie finance 39 % des dépenses totales des services hospitaliers, la part des Länder et des communes étant de 35 % et celle de l'État fédéral de 9 %<sup>34</sup>. La plupart des contributions au financement des services fournis par le secteur hospitalier public sont regroupées au sein d'agences de la santé à caractère extrabudgétaire créées au niveau du Land, qui gèrent le financement des hôpitaux (*Landesgesundheitsfonds*, LGF<sup>35</sup>). Les contributions de l'État fédéral, de l'assurance maladie et des Länder aux LGF sont déterminées dans le cadre d'un accord entre l'État fédéral et les Länder. Toutefois, certains Länder apportent des financements complémentaires – en partie en dehors des LGF – qui ont essentiellement pour objet de couvrir le déficit des hôpitaux du Land, car les contributions aux LGF auxquelles s'engagent l'État fédéral, l'assurance maladie et les Länder sont plafonnées<sup>36</sup>. Les LGF financent les hôpitaux selon une formule nationale de groupes homogènes de malades (GHM), mais les Länder peuvent répartir leurs financements supplémentaires selon leurs propres critères. Ce sont les propriétaires des hôpitaux, généralement les Länder et les communes, qui supportent les dépenses d'investissement.

Les Länder financent moins de la moitié des dépenses publiques pour les services hospitaliers, mais ils jouent un rôle prépondérant dans la prise de décision concernant ces services (voir l'encadré 3.3<sup>37</sup>), conformément à la répartition des responsabilités en matière de politique de santé en vertu de la constitution. D'où une moindre incitation à réduire les coûts des services hospitaliers, les Länder ayant intérêt à maintenir les capacités hospitalières sur leur territoire, mais ne supportant qu'une partie des coûts correspondants, ce qui n'encourage guère à réduire les capacités excédentaires et à tirer parti de rendements d'échelle croissants. Les hôpitaux ne sont pas soumis à une véritable contrainte budgétaire, ce qui nuit à l'efficacité de la classification en GHM pour la réduction des coûts. De plus, dans la mesure où le financement des déficits par les Länder compense les différences de coûts d'un Land à l'autre, la tarification fondée sur les GHM ne

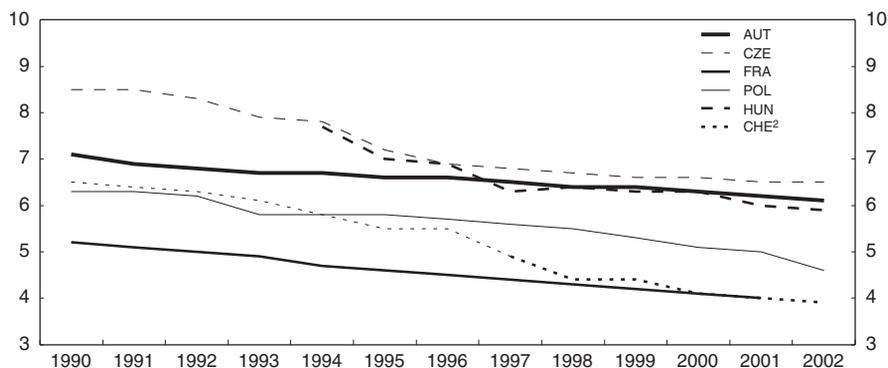
permet pas de dégager les économies qui pourraient être obtenues. Enfin, certains Länder participent au financement des dépassements de dépenses des communes, ce qui nuit à la maîtrise des coûts<sup>38</sup>.

Alors que le secteur hospitalier se caractérise par un financement mixte, la médecine de ville est financée par la sécurité sociale, au moyen de conventions avec les associations de médecins. Les systèmes de rémunération ont donc évolué séparément dans chaque secteur, ce qui incite à transférer à la médecine de ville certains services dont ont besoin des patients traités en milieu hospitalier, et inversement ; d'où, parfois, une duplication des actes médicaux<sup>39</sup>.

Le recours à la médecine de ville – mesuré par le nombre de consultations ou visites en fonction de la population – paraît relativement faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE, mais le nombre de cas traités dans les hôpitaux est le plus élevé dans la zone de l'OCDE et il a nettement augmenté au cours des années qui ont suivi la mise en place des GHM, en 1997<sup>40</sup>. Ce nombre élevé de cas traités tient en partie à l'interaction entre les fortes capacités en lits de soins aigus et la tarification fondée sur les GHM. La mise en place de cette tarification pour le financement des hôpitaux a contribué à une baisse sensible de la durée des séjours, qui a aidé à freiner l'augmentation rapide des dépenses au titre des soins hospitaliers, mais la forte capacité des hôpitaux a incité les prestataires de soins à multiplier les admissions, résultat qu'entraîne classiquement le financement sur la base des GHM, ce qui a nui à l'efficacité de ce système du point de vue de la réduction des coûts<sup>41</sup>. De plus, l'Autriche a accompli moins de progrès dans la diminution du nombre des lits de soins aigus que d'autres pays ayant de fortes capacités hospitalières (graphique 3.5). La Cour fédérale

Graphique 3.5. **Capacité des hôpitaux**

Lits de soins aigus pour 1 000 habitants<sup>1</sup>



1. Se reporter à la source pour une description détaillée des différents concepts utilisés selon les pays.

2. Rupture de série entre 1996 et 1997 du fait de la mise en œuvre d'un nouveau système statistique.

Source : Éco-Santé OCDE, 3<sup>e</sup> édition.

des comptes a souligné, entre autres, l'importance des surcapacités, en suggérant que des services hospitaliers soient transférés à la médecine de ville à hauteur de 3.8 milliards d'euros (environ 1.7 % du PIB). L'organisme central de sécurité sociale estime qu'il faudrait fermer entre 30 et 40 hôpitaux, pour des raisons aussi bien médicales qu'économiques, car dans certains cas on ne tire pas pleinement avantage,

tant du point de vue des coûts que de celui de la qualité des soins, de la spécialisation accrue et des rendements d'échelle liés à la taille de l'hôpital. En outre, les résultats, mesurés en cotation GHM, pourraient être obtenus à moindre coût, à en juger par plusieurs études récentes<sup>42</sup>. Le morcellement qui caractérise la prise de décision en matière de financement des soins de santé et les compétences au niveau des dépenses fait que les gains d'efficacité ne sont pas pleinement exploités dans le secteur hospitalier et que la fourniture des services pourrait être mieux répartie entre les divers prestataires.

En vue d'une fourniture plus efficiente des services de santé, le gouvernement a pris des mesures pour remédier au morcellement du financement et de la dépense. En particulier, les LGF, créées en 2005 dans le cadre d'un accord entre l'État fédéral et les Länder, rassemblent les organismes publics participant au financement et se sont vu confier la mission de coordonner les soins de santé entre les hôpitaux et les médecins de ville (voir l'encadré 3.3). Mais la répartition des compétences entre les différents organismes publics et les modalités de financement restent pratiquement inchangées.

Les nouvelles LGF peuvent établir des directives qui s'imposent à l'assurance maladie et aux Länder, ce qui se traduit par une plus grande cohérence en ce qui concerne les pouvoirs de décision pour les services hospitaliers et les services de médecine de ville. Toutefois, chaque Land doit approuver toute décision ayant trait aux hôpitaux situés sur son territoire et les Länder ne financent toujours qu'une partie des dépenses liées aux services hospitaliers. En outre, les Länder ont désormais une partie du pouvoir de décision pour la fourniture des services de médecine de ville, alors qu'ils ne les financent pas, ce qui ajoute au morcellement des compétences décisionnelles et financières pour la fourniture des services de santé. La nécessité d'un consensus entre les divers organismes participant au système d'agences de la santé risque de ralentir les progrès dans la réforme des services de santé. Les nouveaux financements affectés à la coordination entre le secteur ambulatoire et le secteur hospitalier ne sauraient remplacer une répartition efficace des compétences.

*Les niveaux infranationaux d'administration ne devraient pas pouvoir bloquer les décisions de planification de l'offre hospitalière, sauf s'ils assument pleinement le paiement des services de santé hospitaliers. En fait, il devrait être possible de fermer les hôpitaux qui n'atteignent pas les normes de qualité. Une réforme plus fondamentale consisterait à confier à un seul organisme public le financement et la dépense aussi bien pour les services hospitaliers que pour les services de médecine de ville, cet organisme jouant alors le rôle d'acheteur de services de santé. À cette fin, on pourrait confier aux agences de la santé l'achat de tous les services, y compris ceux de médecine de ville. Il faudrait que les agences de la santé relèvent d'un seul niveau d'administration, qui serait également chargé de la totalité de leur financement. Du fait des économies d'échelle dans le secteur hospitalier, il semble que l'État fédéral serait le mieux placé pour cette mission. Les Länder pourraient aussi en être chargés à condition que les agences de la santé puissent acquérir les services hospitaliers dans d'autres Länder, et il faudrait aussi que les Länder puissent percevoir de substantielles recettes fiscales propres pour que le rapport coût/efficacité soit optimal. Une autre solution pour la réforme serait d'attribuer à l'assurance sociale maladie les compétences pour le financement et la dépense dans les deux secteurs des soins de santé.*

### Encadré 3.3. **Financement des hôpitaux : les nouvelles agences de la santé**

La nouvelle structure d'agences pour la santé, au niveau fédéral et au niveau des Länder, créée en 2005, est chargée de mettre en œuvre la politique de la santé dans le secteur hospitalier et dans le secteur de la médecine de ville ; il incombe également aux agences de la santé de financer certains projets des prestataires des deux secteurs.

La nouvelle Agence fédérale de la santé (*Bundesgesundheitsagentur, BGA*) est chargée de la planification de l'offre de soins hospitaliers et ambulatoires, en fixant les budgets indicatifs, en définissant les normes de qualité et les normes comptables, en faisant évoluer les modes de rémunération et en prenant des initiatives pour la promotion de la santé. À titre d'exemple, la BGA doit formuler des propositions pour réformer la rémunération des services de manière à freiner l'incitation à l'hospitalisation.

Les nouvelles agences de la santé des Länder (*Landesgesundheitsfonds, LGF*) mettent en œuvre les directives de la BGA dans ces domaines. Elles prennent également des décisions qui sont obligatoires pour les Länder et pour les organismes de sécurité sociale et elles exercent les missions de l'ancien *Landesfonds*, en regroupant les ressources de l'assurance maladie, de l'État fédéral et des Länder pour le financement des hôpitaux. Si les directives de la BGA ne sont pas respectées, les financements des LGF peuvent faire l'objet d'une retenue, à hauteur de 1.6 % des dépenses totales d'hospitalisation.

Les LGF doivent également établir des projets susceptibles d'améliorer la coordination des services entre le secteur ambulatoire et le secteur hospitalier. Un pour cent des fonds des LGF est affecté à ces projets en 2005 et 2006 ; ce chiffre passera à 2 % en 2007. Dans chaque Land, le gouvernement et l'assurance maladie s'entendent sur ces projets, qui doivent être dans l'intérêt financier des deux parties. Les fonds ainsi affectés doivent servir, par exemple, à indemniser l'assurance maladie pour le transfert de traitements du secteur hospitalier à la médecine de ville. L'assurance maladie continue de passer des contrats avec les médecins de ville et de rémunérer leurs services, mais elle doit appliquer les directives des agences de la santé (agence fédérale et agences des Länder) concernant, par exemple, le nombre de médecins qui peuvent contracter avec les caisses d'assurance maladie pour la prestation de services.

La BGA et les LGF sont composées de représentants des principaux acteurs du financement des services de santé : les caisses d'assurance maladie, l'État fédéral et les administrations des Länder ainsi que les représentants des associations d'assurés et de médecins. L'État fédéral a la majorité des voix au sein de l'agence fédérale de la santé, mais en général un consensus est nécessaire. De plus, l'approbation des Länder est exigée pour tout ce qui concerne les hôpitaux, tandis que l'assurance maladie doit donner son accord pour les questions qui ont trait aux médecins. Dans le cas des LGF, le Land a la majorité des voix pour les décisions relatives aux services hospitaliers et l'organisme central de sécurité sociale est quant à lui majoritaire pour les décisions qui touchent aux soins non hospitaliers.

### **Il est possible d'améliorer la gestion des programmes dans les zones sensibles du point de vue de l'environnement**

L'Autriche continue de consacrer beaucoup de ressources au développement durable. Ses dépenses de lutte contre la pollution, qui représentent 2.4 % du PIB, la placent au premier rang parmi les pays membres de l'OCDE qui communiquent ce type de données<sup>43</sup>. Les résultats obtenus sont généralement bons, mais il n'est pas toujours facile de

déterminer si cela tient au niveau des dépenses, de sorte qu'on peut penser qu'il est possible d'améliorer l'allocation des ressources pour les programmes consacrés au développement durable.

En avril 2002, le gouvernement fédéral autrichien a adopté une Stratégie nationale de développement durable, qui énumère 20 objectifs clés concernant les aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement durable. Un programme de travail est établi chaque année. Les progrès sont contrôlés en fonction de 48 indicateurs et donnent lieu à un rapport annuel. Une évaluation externe est prévue. Grâce à ce dispositif, les politiques devraient être étroitement intégrées pour chaque programme, bien que le champ couvert ne soit pas complet (encadré 3.4) et qu'on puisse s'interroger dans certains cas sur la hiérarchisation des priorités et le rapport coût/efficacité. Les informations diffusées dans les rapports qui contiennent les indicateurs sont riches et abondantes, mais il n'est pas possible de les relier aux différents programmes ou de déterminer l'interaction des programmes. Les données sur lesquelles reposent les indicateurs ne sont en général compilées que depuis 2003, mais les indicateurs sont déjà utilisés dans une certaine mesure pour des comparaisons internationales. Il n'est pas encore question de procéder à des comparaisons en fonction des meilleures pratiques ou des objectifs du programme. Il n'y a pas de mécanisme de règlement des contentieux, qui éviterait d'interminables actions en justice. *Il faudrait que les rapports annuels d'exécution indiquent expressément quelles sont les principales améliorations des indicateurs auxquelles doivent conduire les différents programmes. Le mandat pour l'évaluation de l'ensemble de la stratégie devrait viser expressément le rapport coût/efficacité des différents programmes. À l'avenir, il faudrait prendre dûment en compte le rapport coût/efficacité pour hiérarchiser les programmes. Dans le cadre de la Stratégie nationale de développement durable, un mécanisme devrait être mis en place pour concilier les différents aspects avant de lancer un projet suprarégional. Dans les rapports concernant les indicateurs, il faudrait des informations comparatives, de façon à pouvoir déterminer où se situe l'Autriche par rapport aux objectifs de ses programmes et aux meilleures pratiques internationales.*

Les décisions concernant les différentes politiques à mettre en œuvre dans de nombreuses zones sensibles du point de vue de l'environnement doivent tenir compte de considérations complexes touchant les coûts et de multiples objectifs. Elles peuvent avoir un caractère morcelé parce que les responsables ne sont conscients que d'une partie des contraintes, des coûts et des objectifs. La mise au point de mécanismes de soutien appropriés peut engendrer des coûts fixes considérables et être jugée injustifiée par certains acteurs. Par exemple, s'agissant de la gestion des déchets, on peut se demander s'il faut un seul service de gestion des déchets ménagers au niveau communal ou au niveau régional. Pour tenter de remédier à cette situation, le ministère fédéral de l'Agriculture, de la Sylviculture, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau a élaboré un outil de gestion (voir encadré 3.5) qu'il fournit gratuitement aux communes et aux services publics de gestion des déchets. Cet instrument est déjà utilisé dans un Land (Styrie). Il est important de quantifier ses effets sur l'efficacité de la politique d'environnement afin de promouvoir son application et celle d'autres mesures reposant sur une coopération volontaire.

### Encadré 3.4. Le tunnel du Semmering Un exemple d'intégration insuffisante des politiques entre les différents niveaux d'administration

Un exemple illustre bien l'insuffisante intégration des politiques de développement durable : le contentieux de plus d'une décennie au sujet du tunnel du Semmering, qui devrait raccourcir d'une demi-heure le temps de trajet de chemin de fer entre Vienne et les Länder méridionaux de Carinthie et de Styrie. L'enveloppe financière de ce projet est de l'ordre de 1 milliard d'euros, dont quelque 100 millions ont été d'ores et déjà dépensés. Le Land de Basse-Autriche s'oppose au projet pour des raisons de protection de la nature, alors que la Styrie, la Carinthie et l'État fédéral y sont favorables pour des raisons de politique économique et de politique des transports, notamment parce que cette liaison permettrait de transporter davantage de marchandises par le rail, moins préjudiciable à l'environnement. Le franchissement ferroviaire actuel du col du Semmering n'est pas adapté aux conteneurs de grande dimension et aux trains rapides. C'est pourquoi le transport de marchandises et de voyageurs entre Vienne et les Länder méridionaux de Carinthie et de Styrie s'effectue essentiellement par la route. Le problème fondamental est qu'un projet suprarégional peut être bloqué au nom de la défense de préoccupations locales qui, manifestement, ne sont pas intégrées à un niveau supérieur.

Ce projet, après de longs préparatifs, a été engagé ; mais il est maintenant interrompu à cause d'un décret du gouvernement du Land de Basse-Autriche, qui s'oppose au projet :

Premièrement, la voie ferroviaire entre Vienne et la frontière italienne a été classée dans le réseau à haute performance en vertu d'un décret de l'État fédéral.

Deuxièmement, le Parlement fédéral a adopté une loi concernant le financement du tunnel.

Troisièmement, un décret du ministre des Transports a chargé de la réalisation du projet la Société des voies ferrées à haute performance (HL-AG).

1989 Début de la phase de planification.

1990 Évaluation positive de l'impact environnemental du projet.

1991 Choix du tracé par décret (sur 19 possibilités).

1993 Analyse économique du projet par un consultant externe (*Prognos AG*) ; il s'avère être la meilleure solution par rapport aux autres possibilités (rénovation du réseau, construit il y a 150 ans, ou construction d'une nouvelle voie sans tunnel).

1994 Autorisation finale par l'Autorité suprême des chemins de fer, après audition de toutes les autorités concernées, fédérales et locales, et après prise en compte de tous les intérêts du public (notamment environnementaux).

1994 Début du chantier.

1994 Début de l'action en faveur de la protection du milieu naturel dans le cadre du Land de Basse-Autriche.

1999 La Cour constitutionnelle (*Verfassungsgerichtshof*) confirme que la protection du milieu naturel relève des Länder – même en ce qui concerne la construction de voies ferrées, qui est de la compétence fédérale – mais que les Länder doivent prendre en compte les aspects suprarégionaux lorsqu'ils adoptent un décret dans ce domaine.

2000 Interruption du chantier après adoption, par le gouvernement de Basse-Autriche, d'un décret de protection du milieu naturel.

**Encadré 3.4. Le tunnel du Semmering  
Un exemple d'intégration insuffisante des politiques  
entre les différents niveaux d'administration (suite)**

- 2001 Deuxième décret de protection du milieu naturel visant le projet.
- 2003 Le Parlement fédéral adopte une motion incitant le gouvernement fédéral à mettre en œuvre ses décisions concernant la construction du tunnel de Semmering.
- 2004 La Cour suprême administrative (*Verwaltungsgerichtshof*) juge illégal le décret de protection pour excès de pouvoir. Le Land de Basse-Autriche doit recommencer l'examen du dossier de protection du milieu naturel.
- 2004 Le gouvernement de Basse-Autriche demande une nouvelle expertise, dont il résulte que 12 des 14 zones marécageuses seraient en danger si la construction du tunnel se poursuivait.

**Encadré 3.5. Un exemple de sensibilisation aux coûts :  
L'outil de gestion autrichien pour la gestion des déchets**

Cet instrument, demandé par le ministère fédéral de l'Agriculture, de la Sylviculture, de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau, a été mis au point entre 1996 et 2004. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision permettant d'évaluer différentes mesures dans le domaine de la gestion des déchets communaux en Autriche. Fondé sur divers processus et flux de masse, le modèle informatique décrit les effets environnementaux et les coûts pour les entreprises de certaines options en matière de collecte et de traitement des déchets. Par la méthode des scénarios, les effets économiques et écologiques actuels et futurs de différentes mesures peuvent être comparés.

L'application de cet instrument devrait rendre les acteurs plus sensibles aux coûts et permettre la prise en compte, dans le processus décisionnel, d'un ensemble d'informations plus complet. En particulier, il permet de calculer :

- les coûts des mesures légales
- les coûts et les effets écologiques de différentes mesures
- le dosage de mesures le moins coûteux pour atteindre des objectifs écologiques
- l'application la plus efficace par rapport à son coût des mesures légales

L'outil de gestion des déchets a été élaboré et conçu pour être utilisé avec des logiciels standard. Avec le concours de spécialistes, le modèle informatique peut être adapté à d'autres régions.

Ce modèle informatique sera également utilisé pour l'évaluation des mesures mises en œuvre.

Source : Ministère fédéral de l'Agriculture, de la Sylviculture, de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau (III/6).

## Vers une procédure budgétaire plus responsable

Pour établir un véritable lien entre l'assainissement budgétaire et la réforme du secteur public, il faut évaluer et hiérarchiser rigoureusement les projets de dépenses du secteur public. L'autonomie budgétaire des différents niveaux d'administration et l'existence d'un système complexe de relations budgétaires entre les diverses autorités

exigent des procédures budgétaires efficaces et une étroite coordination. Cela est d'autant plus nécessaire du fait du traité de Maastricht, puisque le déficit des administrations publiques ne doit pas dépasser 3 % et l'équilibre budgétaire doit être atteint à moyen terme. En 2001, le gouvernement fédéral, les Länder et les communes ont conclu le premier pacte interne de stabilité visant à contribuer à la mise en œuvre des objectifs autrichiens d'assainissement budgétaire (encadré 3.6). C'est là un progrès dans la réforme institutionnelle, mais l'expérience récente montre que la réalisation des objectifs du pacte interne de stabilité a contribué à des pratiques budgétaires qui obscurcissent les obligations de dépenses pour l'avenir. C'est pourquoi le dispositif budgétaire doit être réformé.

### **Améliorer le cadre budgétaire à tous les niveaux d'administration**

Sur plusieurs points, il serait tout à fait possible d'améliorer le cadre budgétaire aux différents niveaux d'administration, de manière qu'il devienne l'instrument fondamental de prise de décision budgétaire.

Premièrement, le gouvernement fédéral soumet au Parlement depuis 1996 un « budget double », c'est-à-dire couvrant deux exercices. Le Parlement arrête les crédits du premier exercice et le deuxième prolonge simplement le premier dans un souci de continuité de la procédure budgétaire. Cela marque un progrès par rapport à la budgétisation annuelle, mais il n'y a pas de cadre budgétaire à moyen terme prenant en compte l'évolution envisagée des dépenses et des recettes. Avec le dispositif actuel, certaines obligations de dépenses ne sont pas enregistrées – notamment celles des Länder pour les agents du secteur public – alors qu'elles devraient peser lourdement dans les dépenses futures des Länder. Cela complique énormément la planification et l'évaluation. De plus, les négociations futures entre les diverses autorités au sujet des recettes partagées et des objectifs de déficit risquent de faire intervenir des demandes des Länder en vue du financement d'obligations insuffisamment provisionnées. La viabilité budgétaire pourrait ainsi être mise en danger et cela pourrait aboutir à des accords entre les parties compromettant la qualité des dépenses des administrations publiques.

Deuxièmement, il faudrait que la procédure budgétaire soit davantage axée sur les programmes. Comme on l'a souligné dans plusieurs *Études économiques*, l'Autriche a progressé dans la mise en place d'instruments prenant davantage en compte les performances de l'administration fédérale. Pour certaines unités administratives fédérales, en particulier, on a accru la fongibilité des crédits, ce qui incite à des résultats budgétaires meilleurs que ceux visés<sup>44</sup>. Mais le système budgétaire n'est toujours pas suffisamment axé sur les résultats. Le budget fédéral décrit dans le détail les crédits en termes de ressources. Il en est de même pour les budgets des Länder. En conséquence, le législateur privilégie le contrôle dans l'optique des ressources, et non en fonction des crédits budgétaires par programme ou par activité. En revanche, depuis les années 80, un grand nombre de pays de l'OCDE comme le Royaume-Uni, les pays d'Europe du nord, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, ont assoupli les contrôles au niveau des moyens et réorienté les systèmes budgétaires sur les résultats. En contrepartie d'une plus grande flexibilité pour la gestion budgétaire, les gestionnaires décentralisés sont davantage responsables des résultats pour un nombre assez limité de programmes gouvernementaux. En conséquence, la loi budgétaire a été modifiée pour simplifier la structure des crédits budgétaires votés par le Parlement. C'est ainsi qu'en France un budget entièrement axé sur les programmes doit être mis en place en 2006, le Parlement approuvant seulement environ 150 programmes (« lignes budgétaires »).

### Encadré 3.6. Le pacte interne de stabilité

Dans le pacte interne de stabilité, l'État fédéral, les Länder et les communes fixent les objectifs de solde budgétaire pour les trois niveaux d'administration et déterminent les sanctions qui pourront être prononcées si ces objectifs ne sont pas respectés. Un nouveau pacte a été négocié pour la période 2005-2008. Le déficit de l'État fédéral est plafonné à 2.4 % en 2005, le plafond étant ramené à 1.2 % en 2008. Les Länder doivent dégager un excédent de 0.6 % du PIB en 2005 et en 2006, puis de 0.7 % en 2007 et 2008. Chaque Land se voit assigner un objectif précis d'excédent, essentiellement en fonction de sa population, l'excédent étant un peu plus faible pour les Länder les moins riches. Les communes doivent maintenir leur budget en équilibre tout au long de la période de quatre ans. L'obligation d'équilibre ne s'applique pas toutefois à chacune des communes, l'objectif étant valable globalement pour les communes de chaque Land. Les sanctions éventuelles en cas de dépassement du déficit sont à la charge de toutes les communes du Land\*.

L'obligation d'équilibre budgétaire se réfère au solde effectif, et non à un indicateur de solde structurel, le pacte de stabilité ménageant néanmoins une certaine souplesse, car l'État fédéral, les Länder et les communes peuvent temporairement dépasser l'objectif globalement, à hauteur respectivement de 0.25, 0.15 et 0.1 % du PIB. Mais l'objectif doit être atteint en moyenne sur l'ensemble de la période. Les dépassements ne sont toutefois autorisés qu'en 2007 et 2008, et pas en 2005 et 2006. Les sanctions comportent également une dérogation en cas de déficit conjoncturel. Sauf pour compenser un dépassement temporaire, les excédents ne peuvent pas être reportés sur les exercices futurs, mais peuvent être transférés à d'autres collectivités par déclaration écrite, auquel cas ils ne sont pas pris en compte dans le calcul du déficit moyen de la collectivité qui effectue le transfert.

En 2005 et 2006, les critères utilisés pour les calculs des soldes budgétaires aux fins du pacte interne de stabilité ne sont pas les mêmes que dans le cadre des comptes nationaux. En particulier, certaines ventes de biens immobiliers publics qui, dans le cadre des comptes nationaux, ne réduisent pas le déficit depuis 2001, continuent d'être prises en considération au titre du pacte interne de stabilité pour ces deux années.

Les collectivités qui ne respectent pas l'objectif en moyenne sur la période d'application du pacte doivent payer une amende forfaitaire et une amende variable atteignant respectivement 8 % du montant en valeur absolue du solde visé et 15 % de l'écart, jusqu'à un certain plafond (les communes ne sont pas passibles de l'amende forfaitaire, car elles doivent respecter l'équilibre budgétaire). Les sanctions en cas de non-respect du plafond de déficit de 3 % du traité de Maastricht sont également réparties entre les différentes collectivités territoriales. Mais, dans chaque cas, les sanctions ne peuvent être prononcées que sur décision unanime d'une commission à laquelle participent l'État fédéral, d'une part et, d'autre part, les Länder ou les communes. Par ailleurs, le pacte précise dans quelles circonstances les soldes visés doivent être renégociés – notamment si l'activité économique se ralentit fortement – et les sanctions ne s'appliquent pas. Il n'y a aucune obligation de rendre publics les soldes budgétaires dans le cadre du pacte interne de stabilité. De même, les transferts d'excédents entre collectivités ne sont pas rendus publics.

Pour se conformer au pacte interne de stabilité, les Länder ont pris en particulier des mesures qui ont réduit leur déficit mesuré sans améliorer leurs obligations futures de dépenses. Les prêts nets des Länder aux hôpitaux à financement public s'élèvent chaque année à environ 0.3 % du PIB, les transferts des Länder à ces hôpitaux ayant été remplacés par des prêts. De plus, le pacte a incité les Länder à subventionner le logement sous la forme de prêts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché au lieu de subventions directes.

\* Pour plus d'informations sur le pacte de stabilité intérieure de l'Autriche, voir Diabalek et al. (2005).

Troisièmement, la loi autrichienne impose la budgétisation sur la base des encaissements/décaissements, et non sur la base des engagements. Or, la comptabilité d'exercice complète la budgétisation en fonction des résultats en ce qu'elle fait mieux apparaître le coût intégral des activités publiques, ce qui permet d'améliorer le processus de décision grâce à une information plus riche.

Quatrièmement, bien que les grands principes comptables s'appliquent à tous les niveaux d'administration, certaines règles ne sont pas totalement harmonisées d'une collectivité à l'autre. Les opérations entre les Länder et les communes, en particulier, sont souvent opaques. L'opération peut ne pas être comptabilisée de la même manière par l'organisme payeur et par l'organisme bénéficiaire. De même, il n'est souvent pas possible d'identifier les transferts entre les Länder et les communes<sup>45</sup>.

Cinquièmement, pour pouvoir appuyer les décisions de dépenses et de recettes sur une évaluation *a priori* et *a posteriori* des coûts et avantages, il faut que tous les niveaux d'administration disposent des informations nécessaires<sup>46</sup>. L'un des avantages essentiels de la fourniture décentralisée des services publics est qu'elle offre la possibilité aux Länder et aux communes de comparer leurs performances, ce qui crée une certaine concurrence entre les Länder et les communes, de nature à favoriser les solutions novatrices et la mise en œuvre des meilleures pratiques. De fait, la transparence et l'évaluation comparative ont contribué à rendre plus efficiente la prestation décentralisée des services publics, par exemple au Danemark et en Norvège. En Autriche, l'administration fédérale a gagné en transparence ces dernières années, car les ministères soumettent chaque année un rapport sur leurs performances pour leurs activités de base et pour les autres activités, ce rapport comportant également des indicateurs synthétiques décrivant les services fournis. Mais il est rare qu'on évalue systématiquement les coûts et avantages des programmes et, souvent, des informations importantes n'existent pas aux différents niveaux d'administration. On constate en particulier des lacunes dans les informations concernant la production des services municipaux, notamment pour ce qui est de l'emploi. À l'échelon de l'ensemble des administrations publiques, il est fréquent que les données sur l'emploi ne concordent pas avec les données correspondantes sur les dépenses de personnel. La transparence fait également défaut dans plusieurs autres domaines comme la gestion de l'aide sociale, les hôpitaux publics et les engagements des Länder au titre des retraites de leurs agents<sup>47</sup>. Parfois, une information insuffisante sur certains éléments essentiels des transferts d'activités de l'administration empêche également une évaluation correcte des performances économiques de ces opérations d'externalisation. Comme l'indiquait l'*Étude économique* de 2001, on constate que les transferts d'activités de l'administration au secteur des entreprises publiques n'ont pas toujours donné les résultats souhaités.

Sixièmement, l'existence d'organismes extrabudgétaires morcelle l'information des décideurs, en creusant un fossé de plus en plus large entre les pratiques comptables administratives et l'approche budgétaire globale des administrations publiques à la base du traité de Maastricht. À titre d'exemple, un organisme extrabudgétaire dégage un excédent si les recettes qui lui sont affectées dépassent ses dépenses, alors que cela est sans incidence sur le budget administratif « régulier » de l'autorité publique. De même, une augmentation des dépenses préaffectées qui sont financées sur les recettes d'un organisme extrabudgétaire n'entraîne pas un accroissement du déficit public du point de vue administratif. Cela peut également jouer en faveur de plus fortes dépenses (voir plus haut).

Dans ces conditions, une révision radicale du cadre budgétaire à tous les niveaux d'administration paraît de nature à faciliter la fixation des priorités de dépenses. Un cadre budgétaire à moyen terme devrait être mis en place à tous les niveaux d'administration aussi systématiquement que pour les budgets annuels et il faudrait que la comptabilisation des crédits budgétaires envisagés soit suffisamment détaillée pour faire clairement apparaître l'origine des pressions qui s'exercent sur les dépenses et sur les recettes. Il faudrait aussi rendre visibles les pressions budgétaires à long terme. De plus, il y aurait lieu d'adapter, au niveau de l'État fédéral, des Länder et des communes, les postes budgétaires qui sont actuellement axés sur les ressources, de façon à mettre en place une budgétisation dans l'optique des résultats. Les crédits budgétaires seraient ainsi conçus dans la perspective des programmes, avec un cadre budgétaire simplifié, et il y aurait obligation de soumettre aux parlements une analyse des coûts et avantages de ces programmes. Avec une telle architecture, les ministères seraient responsables de la gestion des programmes. Il faudrait en outre améliorer les informations pour l'analyse des coûts et avantages des programmes de dépenses et de recettes et totalement harmoniser le dispositif comptable aux différents niveaux d'administration.

### **Renforcer la coopération entre les diverses collectivités publiques**

Il faudrait renforcer le pacte interne de stabilité en imposant à chaque niveau d'administration une règle d'assainissement à moyen terme des finances publiques. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'en période de ralentissement conjoncturel, une obligation d'équilibre budgétaire risque de ne pas être respectée, ce qui peut nuire à la crédibilité de la stratégie d'assainissement. Une autre règle conviendrait mieux, celle de l'équilibre des budgets sur l'ensemble du cycle ; c'est la règle que certains cantons et l'État fédéral ont adoptée en Suisse.

Plus la répartition des recettes est fréquemment négociée entre les diverses autorités, plus grand est le risque que les plafonds convenus de déficit ne soient pas considérés comme véritablement contraignants. C'est pourquoi la renégociation assez fréquente de la loi de péréquation budgétaire, qui est actuellement revue tous les quatre ans (voir l'encadré 3.2 ci-dessus), est de nature à affaiblir la contrainte budgétaire intertemporelle pour les décisions de dépenses des administrations infranationales, ce qui crée une contre-incitation à l'assainissement budgétaire. Par ailleurs, plus les négociations sont fréquentes, plus les coûts de transaction sont élevés. *Il faudrait donc déterminer pour une période supérieure à quatre ans la répartition des recettes aux différents niveaux d'administration.* Cela n'impliquerait pas nécessairement une plus grande rigidité dans les dotations financières, dès lors qu'on attribue plus de pouvoirs aux administrations infranationales pour la collecte des recettes.

Dans le débat au sujet de la réforme constitutionnelle en Autriche, on a proposé de conférer aux Länder le pouvoir de s'opposer à un texte budgétaire fédéral au Bundesrat, la deuxième chambre du Parlement, sur les questions qui ont pour eux une incidence financière. Mais un tel pouvoir pour les Länder pourrait grandement entraver le consensus politique indispensable pour les réformes, car les gouvernements des Länder pourraient subordonner leur approbation d'un texte budgétaire fédéral à des concessions dans d'autres textes fédéraux concernant d'autres matières qui n'exigent pas l'approbation du Bundesrat. Il faudrait au contraire que la réforme constitutionnelle démêle l'écheveau des compétences des différents niveaux d'administration. En Allemagne, dont la structure fédérale rappelle à plusieurs égards celle de l'Autriche, on s'est efforcé de limiter le pouvoir

de veto des Länder à la deuxième chambre du Parlement, car cela avait considérablement ralenti la réforme et nui à sa transparence<sup>48</sup>.

Une autre solution consisterait à améliorer le système de coordination des collectivités publiques. Un mécanisme de consultation a été mis en place en 1998 pour régler les problèmes des coûts imposés par les réglementations de l'État fédéral ou des Länder aux autres niveaux d'administration, avec obligation d'indemnisation de la part de l'autorité à l'origine de la réglementation. La commune, le Land ou l'État fédéral peut invoquer ce mécanisme si les coûts qu'il a à supporter augmentent du fait d'une réglementation émanant d'un autre niveau d'administration. Ce mécanisme a incité à prendre davantage en compte les coûts administratifs lors de l'adoption d'une nouvelle réglementation, et il a déjà été utilisé à plusieurs reprises. Mais il a un caractère asymétrique en ce qu'il ne permet généralement pas d'internaliser les retombées des réglementations qui réduisent les coûts. Si, en particulier, une autorité met en place une réglementation qui réduit les coûts administratifs des autres niveaux d'administration, elle ne peut pas en général leur demander une compensation à ce titre<sup>49</sup>. Le mécanisme de consultation incite donc à éviter les réglementations qui créent des coûts supplémentaires, mais il n'incite pas pleinement à adopter des réglementations qui réduisent les coûts. De plus, alors que les autorités négociant le remboursement de certains coûts peuvent s'entendre sur un montant forfaitaire pour compenser les retombées d'une réglementation en termes de coûts, cette solution n'est pas possible si, faute d'accord entre les parties, les tribunaux sont saisis, car il ne peut y avoir alors indemnisation qu'*a posteriori*. Or, un remboursement *a posteriori* risque de moins inciter l'autorité indemnisée à réduire les coûts encourus. *Il faudrait donc modifier le mécanisme de consultation de façon qu'il prenne en compte les externalités positives aussi bien que les externalités négatives, la collectivité publique pouvant alors le faire jouer lorsqu'elle fait bénéficier d'économies les autres collectivités. Il faudrait aussi que les paiements compensatoires soient calculés ex ante et non ex post.*

## Notes

1. Thöni (2002).
2. OCDE (1997).
3. Chiffres à la fin de 2002, Staatsschuldenausschuss (2004).
4. La convergence du PIB par habitant entre districts et Länder était estimée à 2 % en moyenne par an par Hofer-Wörgötter (1997), mais elle semble s'être accélérée dernièrement.
5. Voir Schratzenstaller (2004).
6. Lehner (2003), données de 2000. Cette proportion devrait encore avoir diminué après 2000.
7. À l'exclusion de Vienne, qui est à la fois une commune et un Land.
8. Bröthaler et al. (2002).
9. Les valeurs fiscales des biens immobiliers ont été uniformément majorées de 35 % après la dernière opération d'évaluation en 1973.
10. Joumard et Kongsrud (2003).
11. Schneider (2002).
12. Voir Joumard et Kongsrud (2004). En Espagne et au Mexique, les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales pour l'impôt sur le revenu sont également limités. Au Danemark et en Suède, les taux de l'impôt sur le revenu fixés par les administrations infranationales ont dérivé à la hausse.

13. Pour les communes, l'estimation est de Bröthaler et al. (2002).
14. Matzinger (2002).
15. Schönböck et al. (2004).
16. A partir de 2001, les Länder ont pu également librement utiliser les remboursements des prêts bonifiés accordés dans le cadre de ce dispositif.
17. Matzinger (2002).
18. Voir Schneider (2002).
19. WKÖ (2004).
20. Lehner (2003).
21. Lehner (2003).
22. Joumard et Kongsrud (2003).
23. Lehner (2003).
24. OCDE (2005).
25. Lehner (2003).
26. Lehner (2003).
27. Analyse des inondations de 2002 – Le risque d'inondation, projet pluridisciplinaire du ministère de l'Agriculture, de la Sylviculture, de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau, auquel ont participé plus de 150 experts. Des institutions publiques suisses ont également coopéré à ce projet.
28. Voir Bock-Schappelwein (2004).
29. Les informations statistiques sont incomplètes en ce qui concerne le degré auquel les Länder demandent le remboursement des prestations. Toutefois, le rapport entre les dépenses et les recettes au titre du régime d'aide sociale est très variable d'un Land à l'autre (de 110 % à 3 % en 2001), ce qui peut refléter dans une certaine mesure les différences dans la politique de récupération. Par exemple, le Land de Vienne ne demande pas le remboursement des prestations d'aide sociale. Mais la variation de ce rapport pourrait être surestimée, car les informations publiées par les Länder sont inégales. Certains Länder ne communiquent pas à Statistik Austria des informations concernant l'intégralité de leurs recettes et, parfois, certains postes de recettes pris en compte ne sont pas strictement liés aux prestations d'aide sociale accordées aux ménages. Voir Bock-Schappelwein (2004).
30. Streissler (2004).
31. Voir notamment Hofmarcher et al. (2004).
32. Rechnungshof (2002) En particulier, les financements des Länder et des communes destinés à couvrir le déficit des hôpitaux ne sont pas comptabilisés dans les dépenses de santé. En outre, la prise en charge de longue durée des personnes âgées, classée dans les dépenses de santé dans d'autres pays de l'OCDE, n'est pas comptabilisée dans ces dépenses en Autriche.
33. Streissler (2004). OeNB (2004). La requalification des subventions en prêts s'est traduite par une diminution des dépenses des administrations publiques et du déficit des administrations publiques (tels que mesurés dans les comptes nationaux) d'environ 0.3 % du PIB.
34. Y compris les montants financés par les propriétaires des hôpitaux, qui sont généralement les Länder et les communes. La participation financière des patients et l'assurance maladie privée contribuent au recettes à hauteur de 5 %, la part de l'aide sociale étant de 1 %.
35. Les *Landesgesundheitsfonds* ont remplacé les *Landesfonds* en 2004 (voir à ce sujet l'encadré 3.3).
36. Les financements de l'État fédéral et de la sécurité sociale sont répartis entre les hôpitaux selon une formule GHM.
37. Les Länder ont également joué un rôle prédominant dans les *Landesfonds*, qui étaient chargés du financement des hôpitaux avant la mise en place des LGF.
38. Hofmarcher et Riedel (2001).
39. Voir notamment Streissler (2004).
40. Les statistiques autrichiennes concernant les hospitalisations comprennent depuis 1996 les hospitalisations de moins de 24 heures, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des pays de l'OCDE,

d'où des chiffres apparemment plus élevés pour l'Autriche. Cela étant, dans les pays qui comptabilisent aussi cette catégorie d'hospitalisations (États-Unis, Hongrie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande), les statistiques sont nettement moins élevées qu'en Autriche. Voir OCDE (2003b).

41. Docteur et Oxley (2003).
42. Hofmarcher et al. (2005), Hofmarcher et al. (2002).
43. Voir OCDE, *Examen des performances environnementales de l'Autriche*, 2003.
44. Voir OCDE (2003).
45. Österreich-Konvent (2004).
46. Voir OCDE (2001).
47. Staatsschuldenausschuss (2003).
48. OCDE (2004b).
49. Les mesures qui réduisent les coûts administratifs aux autres niveaux d'administration sont uniquement prises en compte si le remboursement des mesures augmentant les coûts est négocié, auquel cas la réduction est imputée sur l'augmentation. Voir Matzinger (2002).

### **Bibliographie**

- Arbeiterkammer (2004), Gesundheitsagenturen – Verbesserung des Schnittstellenmanagements im Gesundheitswesen? *Gesundheit and Soziales info*, n° 3, avril.
- Aufgabenkommission (2001), Bericht der Aufgabenkommission, *document interne*.
- Bock-Schappelwein, J. (2004), *Arbeitslosigkeit und offene Sozialhilfe in Österreich – Eine quantitative Analyse*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Vienne.
- Bröthaler, J., L. Sieber, W. Schönböck, A. Maimier et H. Bauer (2002), *Aufgabneorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich*. Vienne, New York: Springer.
- Diebalek, L., W. Koehler-Toeglhofer, D. Prammer (2005), « The Austrian Stability Pact 2001-2004 – Design, Objectives and Effectiveness », à paraître dans : *Wirtschaftspolitische Blätter* 2/2005.
- Docteur, E. et H. Oxley (2003), « Health-care Systems: Lessons from the Reform Experience », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 374, OCDE, Paris.
- Grossmann, B. et E. Hauth (2004), *Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich. Projektstudie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses*, Vienne, *document interne*, [www.staatsschuldenausschuss.at/html/download/Studie\\_Beschaeftigung.pdf](http://www.staatsschuldenausschuss.at/html/download/Studie_Beschaeftigung.pdf).
- Hofmarcher, M. M., I. Paterson et M. Riedel (2002), « Measuring Hospital Efficiency in Austria- A DEA Approach », *Health Care Management Science*, n° 5, pp. 7-14.
- Hofmarcher, M. M., C. Lietz et A. Schnabl (2005), « Inefficiency in Austrian Inpatient Care: An Attempt to Identify Ailing Providers », Department of Economics and Finance, HIS Institute of Advanced Studies, Vienne.
- Hofmarcher, M. M. et M. Riedel (2001), *Gesundheitsausgaben in der EU: Ohne Privat kein Staat. Schwerpunktthema: Das Österreichische Krankenanstaltenwesen-eines oder neun Systeme? Health System Watch*, printemps.
- Hofmarcher, M. M., M. Riedel et G. Röhring (2004), « Health Expenditure in the EU: Convergence by Enlargement? Focus: Health Remains Precious to Us – So What? » *Health System Watch*, I/printemps, [www.ihs.ac.at/departments/fin/HealthEcon/watch/hsw04\\_le.pdf\(20/11/04\)](http://www.ihs.ac.at/departments/fin/HealthEcon/watch/hsw04_le.pdf(20/11/04)).
- Hofmarcher, M. M. et G. Röhring (2003), *Gesundheitsausgaben in der EU: Die Vergleichbarkeit kränkt. Vorausschätzung der Gesundheitsausgaben in Österreich*, *Health System Watch*, vol. I, printemps.
- Joumard, I. et P. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations Across Government Levels », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 375, OCDE, Paris.
- Lehner, G. (2003), *Aufgabenorientierter Finanzausgleich*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Vienne.

- Matzinger, A. (2002), Finanzausgleich, dans : G. Steger (dir. publ.), *Öffentliche Haushalte in Österreich*, Verlag Österreich, Vienne, pp. 51-95.
- McLure, C. E. (2000), Tax Assignment and Sub-national Fiscal Autonomy, *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*, décembre.
- Oates, W. E. (1999), « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37.
- OCDE (1997), *Managing Across Levels of Government*, Direction : GOV, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques : Autriche*, vol. 2001/3, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques : Autriche*, vol. 2003/16, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques: Zone euro*, vol. 2004/5, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques : Allemagne*, vol. 2004/12, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques : Espagne*, OCDE, Paris (à paraître).
- Österreich-Konvent (2004), Anlage 10 – Die Gemeinden im Netz der intergovernmentalen Transferbeziehungen.
- Rechnungshof (2002), *Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes, Vorarlberg, Verwaltungsjahr 2002*.
- Schneider, M. (2002), « Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria », *Fiscal Studies*, vol. 23, n° 1.
- Schönbäck, W., J. Bauer et J. Bröthaler (2004), *Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen, Endbericht*.
- Schratzenstaller, M. (2005), Neuer Finanzausgleich und Stabilitätspakt – keine grundlegenden Änderungen. *WifoMonatsberichte* 1/2005.
- Schratzenstaller, M. (2004), *Bundesvoranschlag 2005: Hohes Defizit durch Steuerreform und steigende Transferausgaben*, *Wifo Monatsberichte* 11/2004.
- Staatsschuldenausschuss (2004) *Bericht über die öffentlichen Finanzen 2003*, Vienne.
- Streissler, A. (2004), Das österreichische Gesundheitswesen. Eine ökonomische Analyse aus interessenpolitischer Sicht. *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, n° 89, août.
- Thöni, E. (2002), Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemdarstellung und internationale Perspektiven, in: B. Rossman (dir. publ.) *Finanzausgleich- Herausforderungen und Reformperspektiven*, pp. 9-21. *Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien*. Vienne.
- WKÖ (2004), Gründungsinitiative « Gesundheitsberufe », document interne.



## Chapitre 4

# Stimuler la productivité et l'innovation

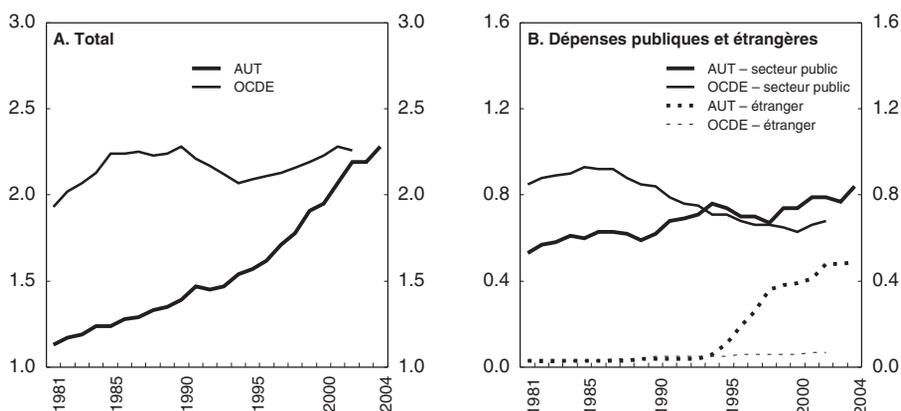
*Ce chapitre propose des réformes en vue d'accroître les gains de productivité en Autriche. La contribution des créations d'entreprises à la croissance de la productivité pourrait être optimisée par un allègement des formalités administratives et une amélioration des conditions cadres pour la fourniture de capital-risque, notamment par des sociétés spécialisées. Il faut aussi prendre des mesures pour développer la concurrence sur les marchés de produits, améliorer l'application du droit de la concurrence, assouplir la réglementation des services professionnels et exposer les opérateurs en place à une concurrence plus vive dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications. Il convient d'éliminer les obstacles au changement structurel imputables à la réglementation des marchés du travail. Des réformes de l'enseignement secondaire et tertiaire peuvent consolider le socle de compétences de l'économie, et lui permettre de mieux concrétiser les gains de productivité offerts par les nouvelles technologies, notamment les TIC. Les dépenses de R-D ont augmenté ces dernières années, mais le soutien public à la R-D pourrait gagner en efficacité.*

Comme beaucoup d'autres pays, l'Autriche devra tabler davantage sur les gains de productivité pour sa croissance économique. De surcroît, les modifications du contexte mondial et le revenu relativement élevé de l'Autriche font qu'il est particulièrement nécessaire de trouver de nouveaux moyens pour stimuler le développement d'activités à forte valeur ajoutée. Alors que l'Autriche a un PIB par habitant parmi les plus élevés de la zone OCDE, malgré une amélioration récente son activité d'innovation se situe à peine aux alentours de la moyenne et l'offre de travailleurs très qualifiés ayant fait des études supérieures est faible. Par ailleurs, une poursuite de la réforme de la réglementation améliorerait la croissance de la productivité, notamment dans les services. Ce chapitre examine les conditions réglementaires fondamentales pour la politique d'innovation sur les marchés du travail, des produits et des capitaux, ainsi que la situation de l'enseignement secondaire et tertiaire, afin de déterminer comment des réformes dans ces domaines favoriseraient les gains de productivité.

### L'activité d'innovation est dans une phase de rattrapage

Les principaux indicateurs de résultats montrent que les performances de l'Autriche sur le front de l'innovation se sont améliorées ces 15 dernières années. Les dépenses totales de R-D et les dépôts de brevets ont affiché une progression plus forte que la moyenne OCDE. Les dépenses de R-D de l'Autriche en proportion du PIB, nettement inférieures aux niveaux de la plupart des autres pays de l'OCDE il y a une décennie, sont aujourd'hui voisines de la moyenne OCDE (graphique 4.1). Les dépenses de R-D des entreprises sous

Graphique 4.1. **Dépenses intérieures brutes de R-D<sup>1</sup>**  
% du PIB



1. Les séries de l'OCDE sont estimées par l'OCDE ; voir la source pour plus de détails. La variable OCDE-étranger est obtenue en soustrayant les dépenses des entreprises et du secteur public des dépenses totales.

Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie, décembre 2004.

### Encadré 4.1. Évaluation des politiques influant sur la productivité et l'innovation

#### Améliorer davantage les conditions cadres pour les démarrages d'entreprises

- Il faut alléger encore les coûts administratifs de la création d'entreprises. Certains impôts très peu productifs doivent être rationalisés ou supprimés de manière à réduire les coûts fixes des entreprises nouvellement créées.
- Il faudrait restreindre encore l'éventail des activités professionnelles pour lesquelles un certificat de compétences est exigé avant la création d'une entreprise. La certification des compétences devrait viser les salariés et non le propriétaire. Pour les professions libérales, l'obligation d'adhérer à une chambre professionnelle devrait être supprimée.

#### Encourager davantage la concurrence sur les marchés de produits

- Il faut simplifier le cadre institutionnel du droit général de la concurrence et de son application, et accroître les pouvoirs de décision de l'Autorité fédérale de la concurrence (AFC). Les pouvoirs d'enquête de l'AFC devraient être renforcés. Des charges pénales pourraient être instituées à l'encontre des ententes injustifiées. On pourrait envisager de ne plus faire intervenir les partenaires sociaux dans les nominations au Tribunal de la concurrence et à la Commission de la concurrence. Les activités de l'AFC devraient avoir un caractère plus anticipateur, notamment grâce à des enquêtes plus fréquentes sur certains segments des marchés de produits. La loi destinée à préserver la concurrence entre les détaillants et leurs fournisseurs (*Nahversorgungsgesetz*) ne devrait s'appliquer qu'en cas de soupçon d'abus de pouvoir de marché.
- Dans les services professionnels, il faudrait supprimer ou réformer quelques dispositions en vigueur, afin d'en minimiser l'effet de distorsion sur la concurrence. Les barèmes d'honoraires recommandés, publiés par les associations, devraient être interdits et l'obligation d'adhérer à une chambre professionnelle pour les professions libérales devrait être supprimée. Il convient de réduire les droits exclusifs accordés aux professions libérales. La réglementation des horaires d'ouverture devrait être assouplie.
- Telekom Austria devrait être entièrement privatisé et l'autorité de régulation devrait être dotée de moyens efficaces pour imposer une décision avec effet immédiat si cela se révèle nécessaire.
- Dans le secteur de l'électricité, il convient de réduire les tarifs d'accès au réseau et de veiller à la transparence des prix sur le marché de détail. Il faut supprimer les dispositions constitutionnelles imposant des participations publiques majoritaires.
- Les Länder sont incités à mettre à profit les possibilités offertes par la législation cadre fédérale pour libéraliser plus complètement les horaires d'ouverture des magasins.

#### Accroître la flexibilité du marché du travail

- Il faut envisager de lier les cotisations d'assurance chômage des employeurs à leur bilan en matière de licenciements, de façon que les entreprises affichant les taux de licenciement les plus bas cotisent le moins (modulation en fonction des pratiques antérieures). Il convient de favoriser l'insertion – en encourageant notamment le travail en horaires flexibles – et de prendre des mesures pour lutter contre le recours abusif de certaines entreprises à l'assurance chômage en cas de mise à pied temporaire.
- Une partie des prestations pour enfants à charge devrait prendre la forme de bons qui remplaceraient les transferts monétaires actuels. Il convient de supprimer la réduction des prestations pour enfants à charge en fonction du revenu du bénéficiaire. Le crédit d'impôt en faveur des ménages à un seul revenu devrait être supprimé.

### Encadré 4.1. **Évaluation des politiques influant sur la productivité et l'innovation** (suite)

- Il convient d'envisager d'assouplir les règles d'immigration applicables au personnel hautement qualifié.

#### **Lever les obstacles à l'offre de capital-risque**

- La réglementation des fonds de pension devrait être axée sur la diversification des risques du portefeuille (méthode de la gestion prudente).
- Les règles d'investissement restrictives à l'égard du capital-risque devraient être assouplies. Au lieu d'accorder des préférences fiscales à une forme juridique particulière de fonds d'investissement, il faudrait soumettre les prises de participation et les apports de capital-risque à un régime fiscal à peu près identique, avec une faible imposition des rendements pour toutes les catégories d'investisseurs, y compris les investisseurs providentiels et les sociétés de personnes.
- Le régime fiscal préférentiel des bénéfices réinvestis devrait être supprimé.
- La taxation minimum des bénéfices des sociétés devrait être fortement abaissée ou supprimée. Il faudrait envisager d'élargir les possibilités de report des pertes sur les exercices ultérieurs. Le droit d'apport applicable aux émissions d'actions (*Gesellschaftsteuer*) devrait être supprimé.

#### **Simplifier l'aide publique à l'innovation**

- Le dispositif de soutien fiscal à la R-D doit être simplifié. Tous les programmes d'aide à la R-D devraient être évalués par des organismes indépendants. L'évaluation devrait être étendue aux dépenses fiscales et prendre en compte les avantages relatifs des subventions directes et des allègements fiscaux. Les politiques d'innovation devraient faire l'objet d'une coordination entre niveaux d'administration.

#### **Réformer l'enseignement secondaire**

- Il convient de définir des objectifs nationaux d'éducation pour l'évaluation des performances des établissements scolaires. Le financement des écoles devrait être lié à leur performance relative. Il faut accroître l'autonomie des établissements concernant l'organisation du cadre d'enseignement et les questions de personnel.
- La scolarisation à plein temps doit être développée.
- Il faut favoriser l'intégration scolaire des enfants d'origine immigrée par un apprentissage renforcé de la langue et par un plus large accès aux programmes gratuits débouchant sur un diplôme du premier cycle de l'enseignement secondaire (*Hauptschulabschluss*).
- Les responsabilités en matière de financement et de dépenses concernant les écoles devraient être confiées à un seul niveau d'administration. L'administration fédérale devrait cesser de rembourser les salaires des enseignants aux Länder pour verser des dotations forfaitaires calculées en fonction du nombre d'élèves.
- Il faut abandonner la règle de la majorité qualifiée pour l'adoption des textes de loi relatifs à l'éducation.

### Encadré 4.1. **Évaluation des politiques influant sur la productivité et l'innovation** (suite)

#### **Approfondir la réforme de l'université**

- En liant le financement des universités à leur performance, les autorités devront donner la préférence aux indicateurs de résultats sur les indicateurs de moyens. L'une des stratégies possibles consisterait à partir d'un éventail restreint d'indicateurs quantifiables, qui serait progressivement élargi.
- Le gouvernement doit veiller à ce que les universités développent des capacités de gestion au cours de la transition à une plus large autonomie.
- Les activités commerciales permises aux universités devraient être strictement définies. Les universités confrontées à des difficultés financières ne doivent pas être renflouées.
- Le gouvernement doit veiller à ce que les universités se dotent de capacités de gestion appropriées.
- Il faut étudier et évaluer de façon plus approfondie l'impact des droits de scolarité en procédant notamment à des comparaisons avec ce qui se fait dans les autres pays. Il faudrait envisager de permettre aux universités d'accroître la part de leur budget financée par ces droits et à fixer le niveau de ceux-ci, en mettant parallèlement en place un système de prêts étudiants remboursables en fonction des ressources.
- De nouvelles mesures sont à envisager pour élargir l'accès à l'enseignement supérieur.
- Il faut veiller à ce que le nouveau régime des DPI n'incite pas les universités à transférer des ressources budgétaires à des domaines de recherche dans lesquels les recettes de brevets sont susceptibles d'être maximales, au détriment de ceux où les résultats de la recherche seraient très utiles mais sans doute moins profitables.

contrôle étranger assurent l'essentiel du rattrapage, surtout depuis le milieu des années 90, du fait principalement des prises de contrôle de sociétés autrichiennes par des entreprises étrangères<sup>1</sup>. L'extension des marchés d'exportation de l'Autriche, par suite de son intégration dans l'Union européenne mais aussi de l'ouverture de l'Europe orientale, a joué un rôle important dans ce processus. De fait, selon des données concernant les entreprises autrichiennes, celles qui opèrent sur les marchés extérieurs ont beaucoup plus de chances d'exercer des activités de R-D que les autres<sup>2</sup>. Il semblerait que la productivité totale des facteurs ne se soit pas accélérée depuis le début des années 90, mais cela tient peut-être à des décalages temporels liés à l'impact de l'activité d'innovation sur la productivité totale des facteurs<sup>3</sup>.

D'après l'Enquête européenne sur l'innovation, l'Autriche se situe au-dessus de la moyenne de l'UE-15 en ce qui concerne la proportion d'entreprises innovantes. Toutefois, rapportés au chiffre d'affaires total des entreprises, le volume des ventes de produits nouveaux ou améliorés et le niveau des dépenses d'innovation sont inférieurs à la moyenne<sup>4</sup>. À la différence des autres pays, les dépenses d'innovation et la part des produits nouveaux ou améliorés dans le chiffre d'affaires total sont plus élevées dans les industries manufacturières que dans les secteurs de services<sup>5</sup>.

L'activité de dépôt de brevets est relativement vigoureuse dans les secteurs qui représentent traditionnellement une forte part des exportations et de la valeur ajoutée intérieure, comme les matériaux de construction et la construction mécanique.

#### Encadré 4.2. Le secteur des TIC en Autriche

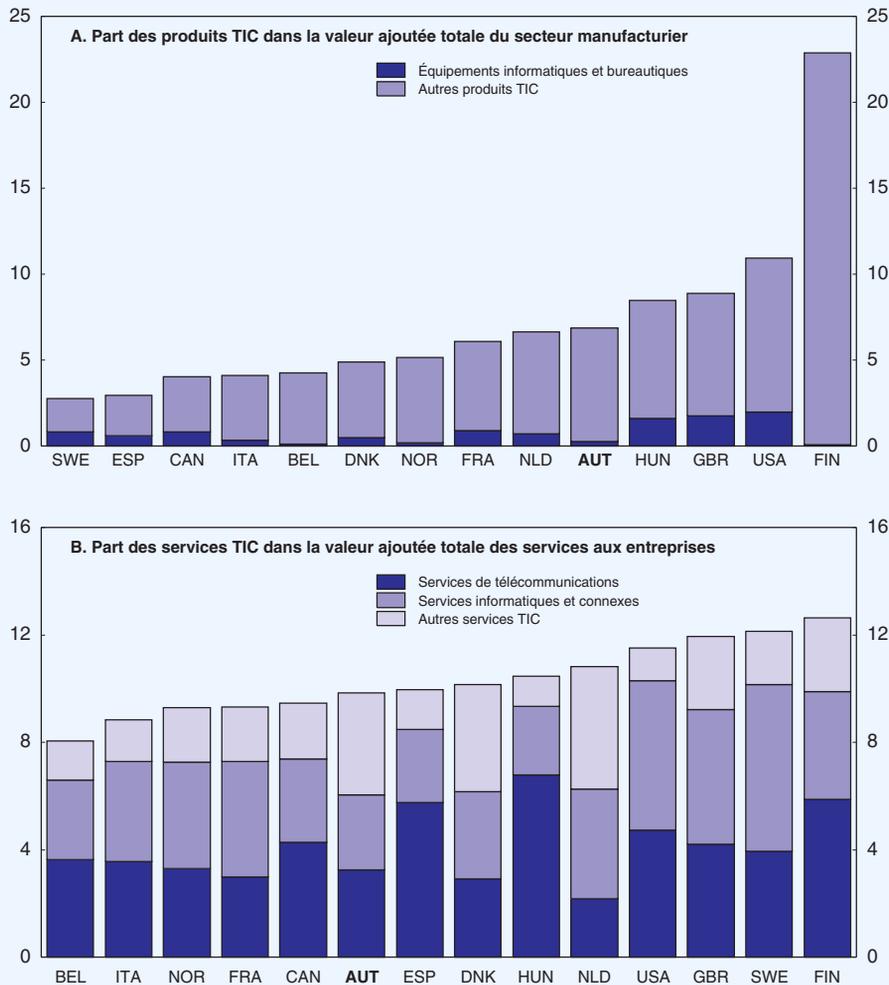
Un processus d'innovation rapide a fait des TIC une source importante de gains de productivité, grâce à la production et à l'utilisation de ces biens. Plus précisément, les TIC stimulent la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie via trois canaux :

- l'accélération de la productivité dans le secteur producteur de biens TIC et l'expansion de ce secteur ;
- l'utilisation accrue d'équipements TIC pour la production d'autres biens ;
- les effets d'entraînement de l'utilisation des TIC, dus à des innovations complémentaires, par exemple dans les pratiques professionnelles et l'organisation du travail, avec pour résultat une croissance plus vigoureuse de la productivité totale des facteurs.

La part de la production de services TIC dans la valeur ajoutée du secteur des services n'a guère augmenté ces dernières années et elle est faible par rapport aux autres pays à haut revenu (voir le graphique 4.2)<sup>1</sup>. Toutefois, l'Autriche occupe un rang intermédiaire en ce qui concerne la part de la production de TIC dans la valeur ajoutée manufacturière totale. L'activité de brevetage de TIC est réduite en comparaison des autres pays. Il ressort de données transversales que l'entrée d'entreprises stimule spécialement la croissance de la productivité dans les industries où le changement technologique est particulièrement rapide, et notamment dans les TIC<sup>2</sup>. De fait, le secteur TIC affiche des taux d'entrée d'entreprises particulièrement élevés dans l'ensemble des pays de l'OCDE<sup>3</sup>. En Autriche, les taux correspondants n'ont que faiblement augmenté au cours des années 90, et le processus a été encore moins dynamique qu'en Allemagne, où la contribution de l'entrée des entreprises à la croissance de la productivité a été aussi relativement réduite<sup>4</sup>. Un assouplissement du régime d'entrée des entreprises améliorerait la contribution de la production de TIC à la croissance de la productivité totale.

On peut tirer parti des gains de productivité associés aux TIC en appliquant ces technologies, sans produire de biens et services TIC. L'utilisation intensive de TIC intervient surtout dans le secteur des services, notamment la distribution de détail, les services financiers, les assurances et les services aux entreprises<sup>5</sup>. De fait, les TIC se sont révélées particulièrement bénéfiques pour les entreprises de services<sup>6</sup>. En Autriche, la contribution des secteurs gros consommateurs de TIC à la croissance de la productivité n'a pas augmenté entre 1996 et 2001 par rapport à la précédente période de cinq ans, ce qui donne à penser que la productivité de ces secteurs a moins profité que dans les autres pays de la montée en puissance des TIC durant les années 90. En Autriche, la part du PIB consacrée à l'acquisition d'équipements TIC (matériels et logiciels) est inférieure aux niveaux atteints dans les autres pays à revenu élevé, et même si les dépenses augmentent de façon soutenue, on ne perçoit guère de rattrapage<sup>7</sup>. L'accès des entreprises à l'Internet, la pénétration du haut débit et le commerce électronique – mesuré par la part du chiffre d'affaires liée aux transactions Internet – apparaissent relativement développés, par suite d'une croissance rapide depuis le milieu des années 90. Tandis qu'un contexte concurrentiel sur le marché du haut débit a contribué à une utilisation relativement élevée de cette technologie, la réglementation des marchés de produits, notamment dans les activités de services, freine encore la réalisation de nouveaux gains de productivité grâce à l'utilisation et à la production de TIC.

## Encadré 4.2. Le secteur des TIC en Autriche (suite)

Graphique 4.2. Les TIC et la valeur ajoutée, 2001<sup>1</sup>  
%

1. Autres produits TIC : équipements de communication, connectique et instruments de précision.

Autre facteur de la faible diffusion des TIC : l'offre relativement réduite de travailleurs hautement qualifiés, spécialisés ou non dans les TIC. Le capital humain joue un rôle important dans la réalisation de gains de productivité par l'emploi des TIC, par exemple en favorisant les changements d'ordre organisationnel<sup>8</sup>. De fait, des données empiriques au niveau de l'entreprise confirment que la baisse des coûts des opérations informatiques a stimulé la demande de travailleurs qualifiés tout en réduisant la demande de travailleurs non qualifiés. Les entreprises investissant massivement dans les TIC emploient une proportion plus élevée de travailleurs titulaires d'un diplôme universitaire et de spécialistes des TIC. En outre, la formation continue aide à adapter les compétences des travailleurs aux nouvelles technologies telles que les TIC. La proportion de spécialistes des TIC dans la main-d'œuvre est plus faible en Autriche que dans la plupart des autres pays à haut revenu, et la croissance observée ces dernières années ne dénote guère de convergence

#### Encadré 4.2. Le secteur des TIC en Autriche (suite)

vers les pays de tête<sup>9</sup>. Plus généralement, le pourcentage de travailleurs ayant fait des études supérieures est également réduit. De surcroît, la formation continue est moins pratiquée en Autriche que dans les autres pays<sup>10</sup>.

1. Les services TIC englobent les services de télécommunications, les services informatiques et connexes, la vente de gros et la location de biens TIC. Voir OCDE (2004b).
2. OCDE (2003b).
3. Brandt (2004).
4. Bundesministerien (2004) ; OCDE (2004).
5. OCDE (2003d).
6. Hempbell (2002).
7. Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2004).
8. OCDE (2003b).
9. OCDE (2003c).
10. OCDE (2003d).

L'activité innovante se caractérise principalement par l'amélioration cumulative de produits existants dans des entreprises établies, une proportion relativement élevée de petites et moyennes entreprises participant au processus d'innovation. En revanche, une part assez faible de l'activité d'innovation est consacrée aux nouvelles technologies à forte intensité de R-D, et l'Autriche est un importateur net dans ce domaine. La proportion de brevets dans les technologies de l'information et des communications (TIC, voir l'encadré 4.2) et dans la biotechnologie est inférieure à la moyenne OCDE. En conséquence, les industries à forte intensité de R-D apportent une contribution relativement limitée à la valeur ajoutée manufacturière. Les pays qui consacrent une proportion relativement élevée de leurs dépenses de R-D aux secteurs à forte intensité de R-D (Finlande, Irlande, Canada et États-Unis, par exemple) enregistrent en général la progression la plus forte des dépenses totales de R-D en proportion du PIB.

### La réforme de la réglementation peut stimuler la productivité et l'innovation

Les caractéristiques de la réglementation des marchés des produits, du travail et des capitaux influencent de diverses manières la productivité d'une économie et sa capacité d'innover. À titre d'exemple, la réglementation administrative peut avoir d'importants effets négatifs sur la création de nouvelles entreprises, en raison non seulement d'obstacles spécifiques à l'entrée mais aussi d'une opacité administrative générale. L'efficacité des marchés d'actions influe à la fois sur la fondation et la croissance des entreprises et sur l'aptitude à lancer des projets d'investissement risqués. Une orientation réglementaire propice à la concurrence sur les marchés de produits incite les entreprises à adopter plus rapidement les nouvelles technologies de production afin d'accroître leur productivité. Elle renforce en outre l'investissement, car les producteurs opérant sur des marchés concurrentiels sont davantage incités à augmenter leur capacité de production quand la demande s'élève<sup>6</sup>. La réglementation du marché du travail – notamment les modalités d'ouverture des droits à prestations de chômage – peut freiner ou favoriser le déplacement des travailleurs vers les branches d'activités où ils sont le plus productifs. Cette section met en lumière les domaines clés dans lesquels une réforme de la réglementation serait susceptible d'avoir d'importantes retombées bénéfiques.

### **Favoriser la naissance et l'expansion des entreprises...**

Les nouvelles entreprises contribuent beaucoup à l'innovation, car elles peuvent entrer sur un marché avec les combinaisons d'intrants les plus productives et, à la différence des entreprises établies, elles n'encourent pas de coûts d'ajustement en adoptant de nouvelles technologies et pratiques de travail. De plus, elles exercent des pressions concurrentielles sur les entreprises en place et les conduisent à innover et à améliorer leurs performances. Par ailleurs, une réforme réglementaire propice à l'entrée serait sans doute particulièrement efficace dans les secteurs de pointe, où les nouvelles entreprises ont contribué tout spécialement à la croissance de la productivité, notamment dans les industries liées aux TIC<sup>7</sup>.

En dépit de réels progrès dans la réduction des charges administratives, il serait possible d'atténuer encore les obstacles à la création et à la croissance des entreprises en Autriche. Ces dernières années, les nouvelles entreprises ont été dispensées de droits pour l'adhésion obligatoire aux chambres professionnelles et les obstacles à l'entrée liés aux qualifications ont été réduits. Toutefois, dans nombre de secteurs, notamment l'artisanat, une entreprise ne peut être créée que si le propriétaire est titulaire d'un certificat de compétence, ce qui réduit les possibilités de création d'entreprises et entrave l'apparition d'entreprises multidisciplinaires (voir l'Étude de 2003). Ainsi qu'on l'a indiqué au chapitre 3, les prescriptions de qualifications des Länder pour les services de santé entravent la mobilité de la main-d'œuvre. De même, les professions libérales sont souvent étroitement réglementées. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les services consommés comme produits intermédiaires par les entreprises – notamment, les services de conseils comptables et juridiques, les services d'ingénierie et les services d'architectes – ont connu une croissance rapide et jouent un rôle important en remodelant l'organisation de l'entreprise et en stimulant les gains de productivité. Selon une étude récente, en Autriche les réglementations de l'entrée applicables aux comptables, architectes et ingénieurs sont les plus restrictives parmi les pays de l'UE-15<sup>8</sup>. La formation professionnelle obligatoire et les périodes de pratique requises sont généralement longues. Les droits exclusifs accordés aux professions libérales sont beaucoup plus étendus en Autriche que dans la plupart des autres pays. À titre d'exemple, les droits exclusifs des comptables couvrent non seulement les vérifications légales, mais aussi les audits non exigés par la loi, la tenue de la comptabilité, le conseil fiscal (avec les avocats), la représentation fiscale et le conseil et la représentation juridiques (avec les avocats). La précédente Étude soulignait aussi que la distribution de détail était contrariée par les restrictions des heures d'ouverture des magasins et par les règles de zonage limitant la création de grandes surfaces. Certains Länder ont quelque peu assoupli les horaires d'ouverture, depuis l'adoption en 2003 d'une loi fédérale qui les y autorise. Cependant, aucun n'a exploité à fond les possibilités de libéralisation. *Les Länder sont incités à mettre davantage à profit les possibilités offertes par la législation cadre fédérale.*

Tandis que la fondation d'entreprises individuelles ou de sociétés de personnes est généralement aisée dans les métiers ou professions non réglementés, la création d'une société à responsabilité limitée est plus onéreuse en Autriche que dans les autres pays à revenu élevé. Le capital minimum obligatoire apparaît aussi plus élevé qu'ailleurs<sup>9</sup>. Il ressort des données empiriques que les entreprises gérées par leurs propriétaires ont une plus faible propension à innover que les entreprises dotées de responsables nommés, sans doute parce qu'une propriété plus diluée étale les risques découlant de stratégies commerciales innovantes<sup>10</sup>. Le nombre de jeunes entreprises a augmenté en Autriche

depuis le milieu des années 90, cette progression étant due aux entrepreneurs individuels<sup>11</sup>. Même s'il est difficile d'obtenir des chiffres comparables au plan international pour la création d'entreprises, les données disponibles montrent que les taux de création sont relativement bas en Autriche<sup>12</sup>.

La complexité de la législation fiscale est susceptible de décourager l'entrée, car les coûts afférents sont plus lourds pour les petites entreprises. Certaines dispositions réglementaires se révèlent particulièrement coûteuses pour les jeunes pousses ou les petites entreprises, en particulier si leurs gains sont fluctuants. Ainsi, la taxe annuelle locale sur l'air (*Luftsteuer*), prélevée dans quelques grandes villes autrichiennes sur des équipements tels que les panneaux publicitaires, les entrées de magasins, les vitrines ou les stores, est liée au volume d'air déplacé. Le texte d'application est très long, et l'obligation de remesurer la taille de ces équipements quand l'établissement change de propriétaire alourdit les coûts fixes de la reprise d'une affaire. C'est vrai également de la taxe sur les contrats de crédit (*Kreditgebühr*), qui peut être exigible une seconde fois lorsqu'une entreprise qui a déjà conclu des contrats de crédit est reprise par un nouveau propriétaire.

*Par conséquent, de nouveaux efforts doivent être déployés pour réduire les coûts administratifs de la création d'entreprise. Il faudrait notamment revoir certains impôts dont le produit est souvent relativement faible. Il convient de réduire l'éventail des activités pour lesquelles un certificat de compétence est exigé. Si cette certification est nécessaire pour préserver un certain niveau de qualité, elle devrait viser les salariés et non les propriétaires de l'entreprise. S'agissant des services professionnels, beaucoup reste à faire pour supprimer des dispositions existantes ou les réformer afin d'en minimiser l'effet de distorsion sur la concurrence. Ainsi, les autorités devraient interdire les barèmes recommandés publiés par les associations professionnelles, lever l'obligation d'adhérer à une chambre professionnelle pour les professions libérales, limiter les droits exclusifs accordés aux professions libérales et assouplir encore les horaires d'ouverture.*

### **... renforcer le cadre général de la concurrence...**

L'Étude de 2003 constatait que des progrès notables avaient été accomplis en vue d'aligner le cadre autrichien de la concurrence sur le dispositif généralement observé ailleurs, mais que les possibilités d'amélioration restaient nombreuses car le cadre institutionnel était complexe, notamment en ce qui concerne le contrôle des fusions, tandis que les règles relatives aux accords verticaux engendraient des coûts administratifs excessifs, en partie du fait du système de déclaration obligatoire des ententes. L'Étude estimait en outre que le régime de sanctions devait devenir plus efficace et que les partenaires sociaux devaient cesser d'intervenir dans la nomination des juges. Le gouvernement compte modifier le droit de la concurrence pour mieux l'aligner sur la législation de l'UE. Il est prévu notamment de supprimer le système national de déclaration obligatoire des ententes et d'habiliter l'Autorité fédérale de la concurrence (AFC) à se faire remettre des documents par les entreprises. Les autorités vont mettre en place un programme de clémence qui renforcera l'application du droit de la concurrence, et les possibilités d'actions privées seront élargies de manière à aligner l'application du droit de la concurrence au niveau national sur son application au niveau européen. Par souci de transparence, qu'elle saisisse ou non le Tribunal de la concurrence, l'AFC devra rendre publiques ses décisions ainsi que celles du Tribunal. À l'intention des parties privées, l'AFC a publié sur son site Internet des lignes directrices concernant sa politique en matière de concurrence.

Ces initiatives sont certes opportunes, mais d'autres améliorations sont possibles. Il convient de simplifier le cadre institutionnel, en renforçant davantage les pouvoirs de décision de l'AFC. En particulier, les pouvoirs d'enquête devraient être transférés du Tribunal des ententes, qui n'a pas les ressources nécessaires pour mener des enquêtes approfondies, à l'Autorité fédérale de la concurrence. Les activités de l'AFC devraient avoir un caractère plus anticipateur<sup>13</sup>. Des enquêtes plus fréquentes sur certains segments des marchés de produits, comme celles qui sont en cours dans les secteurs de l'électricité, du gaz et du commerce alimentaire, permettraient à l'AFC d'obtenir davantage d'informations sur les pratiques anticoncurrentielles. L'efficacité du régime de sanctions pourrait être améliorée par l'instauration de poursuites pénales en cas d'entente injustifiée. L'application du droit de la concurrence gagnerait aussi en crédibilité si l'on supprimait complètement le rôle statutaire des partenaires sociaux dans les nominations au Tribunal de la concurrence et à la Commission de la concurrence. Par ailleurs, la Commission de la concurrence, qui joue un rôle consultatif en matière de politique de la concurrence, a constaté la nécessité d'accroître les ressources de l'AFC. L'Autorité fédérale de la concurrence estime que ses moyens en personnel sont très inférieurs à ceux que l'on observe dans d'autres pays de taille comparable<sup>14</sup>.

Le gouvernement entend aussi modifier une loi qui vise à assurer une concurrence équitable entre les détaillants et les fournisseurs (*Nahversorgungsgesetz*). En vertu de cette loi, la différenciation par les prix dans les contrats entre fournisseurs et détaillants, par exemple sous la forme de rabais sur les gros volumes d'achats, peut être interdite si elle s'avère entraîner une concurrence déloyale. L'amendement envisagé autoriserait l'AFC à enquêter sur des infractions à la loi même dans les affaires où elle ne soupçonne pas d'abus de position dominante. L'AFC n'est pas obligée de saisir le Tribunal de la concurrence en cas d'infraction à la *Nahversorgungsgesetz*, mais l'application de cette loi par l'AFC en l'absence de soupçons d'abus de position dominante grèverait les ressources dont l'Autorité a besoin pour mettre en œuvre le droit de la concurrence, sans pour autant renforcer la concurrence. La loi visant à préserver la concurrence entre les détaillants et leurs fournisseurs ne devrait s'appliquer qu'en cas de soupçons d'abus de position dominante.

### **... et mettre à profit la concurrence dans les industries de réseau**

La concurrence sur le marché des services de télécommunications contribue largement à soutenir la croissance de la productivité. L'utilisation des TIC contribue à renforcer l'intensité capitalistique et peut déclencher des innovations complémentaires. Les marchés des télécommunications sont devenus plus concurrentiels ces dernières années. La part de l'opérateur historique dans le nombre total d'appels sur ligne fixe est tombée à 54 %, chiffre plus faible que dans la plupart des autres pays européens. Les alternatives technologiques viables aux lignes d'accès numériques (notamment les modems câble) ont avivé la concurrence sur le marché du haut débit. Il en est résulté un accroissement des taux de pénétration de la large bande, ce qui a stimulé l'utilisation de l'Internet et le commerce électronique, qui sont plus largement répandus que dans la plupart des pays européens, même si les pays scandinaves et quelques pays non européens membres de l'OCDE continuent d'afficher de meilleurs résultats que l'Autriche pour l'utilisation de l'Internet. Toutefois, dans certains segments du marché, l'opérateur historique a conservé une position dominante. En particulier, il détient toujours le quasi-monopole de la fourniture de boucles locales et a établi un groupage entre les boucles locales et la fourniture d'autres services de connexion, réduisant ainsi la concurrence. À la

suite d'une enquête de l'AFC, le Tribunal de la concurrence a jugé que l'opérateur en place abusait de sa position dominante et a exigé des mesures correctrices<sup>15</sup>.

Les tarifs téléphoniques fixes influent sur le taux d'utilisation de l'Internet et du commerce électronique. En Autriche, les prix des services de téléphonie fixe applicables aux entreprises sont élevés en comparaison des autres pays européens à haut revenu et atteignent près du double de ceux des pays pratiquant les tarifs les plus bas<sup>16</sup>. Il est possible d'améliorer encore le cadre de la réglementation. À titre d'exemple, la portabilité des numéros fixes d'un prestataire à l'autre est relativement onéreuse, ce qui affaiblit la concurrence<sup>17</sup>. L'organisme de régulation des télécommunications ne reçoit pas d'instructions, mais son Directeur est nommé par l'État, qui détient par ailleurs quelque 30 % de l'opérateur historique. *Telekom Austria devrait être entièrement privatisé, ce qui contribuerait à dissiper le sentiment qu'il existe un conflit d'intérêt au niveau de l'État.* Les recours contre les décisions du régulateur sont suspensifs, ce qui tend à encourager leur utilisation, même lorsqu'ils ont peu de chance d'aboutir. *Par conséquent, l'autorité de régulation doit disposer de moyens réels d'imposer une décision avec effet immédiat si l'efficacité est en jeu.*

Dans le secteur de l'électricité, la mise en œuvre d'une directive de l'Union européenne en 2004 devrait renforcer le dégroupage de l'accès au réseau par rapport aux autres services. Cependant, l'application de la directive dépend toujours des Länder, qui détiennent aussi des parts substantielles des fournisseurs d'électricité et qui n'ont pas encore pris les décrets d'application de la loi cadre fédérale concernant la directive. Celle-ci exige un dégroupage à la fois en termes juridiques et en termes de gestion, alors que précédemment il n'était exigé qu'en termes comptables pour la distribution d'électricité et en termes juridiques pour le transport.

Les prix de détail ont augmenté ces deux dernières années, mais cette augmentation reflète dans une certaine mesure la hausse des prix de gros, due elle-même à la poussée de la demande et à la montée des prix du pétrole. Le niveau des tarifs de détail en Autriche demeure plus bas que dans les pays voisins, encore que cela puisse refléter des coûts de production plus modérés<sup>18</sup>. Néanmoins, on a des raisons de penser que la concurrence dans le secteur de l'électricité peut être améliorée. Le changement de fournisseur est relativement rare en comparaison des autres pays européens<sup>19</sup>. Depuis l'amorce de la libéralisation du marché en 2001, les entrées de nouvelles entreprises ont été rares. Comme souligné dans une récente analyse du marché réalisée par l'AFC, la concentration régionale est forte et peu de fournisseurs s'aventurent hors des régions où ils exercent une position dominante. L'activité de publicité a également diminué. L'organisme de régulation de l'électricité a continué d'abaisser les tarifs *ex ante* réglementés d'accès au réseau en 2004, mais pour la haute tension, les tarifs d'accès demeurent les plus élevés de l'Union européenne<sup>20</sup>. De fait, il semblerait que le niveau actuel des tarifs d'accès entraîne un subventionnement des tarifs de détail par les fournisseurs verticalement intégrés, ce qui dissuade les concurrents éventuels d'entrer sur le marché, car les tarifs de l'électricité après déduction des redevances d'accès sont parmi les plus bas de l'Union européenne<sup>21</sup>. De plus, la tarification sur le marché de détail n'est pas totalement transparente car les opérateurs en place indiquent souvent les tarifs sans dissocier les redevances de réseau du prix de l'électricité, ce qui ne permet guère les comparaisons de prix. Comme indiqué dans l'*Étude* de 2003, les dispositions constitutionnelles relatives à la propriété et aux règles de vote, qui exigent une participation publique majoritaire, engendrent de forts obstacles à l'entrée. *Les tarifs d'accès au réseau devraient être réduits et la transparence des*

*prix de détail de l'électricité devrait être exigée. Il faut supprimer les règles rendant obligatoire une participation de l'État.*

### **Les institutions du marché du travail et les pratiques professionnelles pourraient être adaptées de façon à encourager l'innovation et le changement structurel**

Certains aspects du marché du travail autrichien renforcent les liens des travailleurs avec l'entreprise et donc l'accumulation d'un capital humain propre à celle-ci. C'est vrai du système d'apprentissage dual, d'autant plus bénéfique qu'il n'y a pas de « braconnage des compétences ». L'accumulation d'un capital humain spécifique de l'entreprise a été aussi stimulée par la pratique généralisée des négociations collectives et par un degré notable de protection de l'emploi<sup>22</sup>. En favorisant des relations d'emploi stables, ces caractéristiques institutionnelles du marché du travail autrichien ont sans doute appuyé un processus d'innovation cumulatif, dans lequel les entreprises établies améliorent graduellement les produits et procédés existants<sup>23</sup>. Cependant, il apparaît aussi une relation inverse : en effet, les facteurs qui freinent le redéploiement de la main-d'œuvre entre différentes entreprises et activités peuvent contrarier l'innovation dans les secteurs tributaires d'un recrutement externe, d'où un rythme d'innovation plus lent dans le segment des nouvelles technologies. On a au moins trois bonnes raisons de penser qu'un assouplissement des structures institutionnelles tendant à réduire la mobilité de la main-d'œuvre favoriserait la réaffectation des travailleurs qualifiés.

Premièrement, un certain nombre d'obstacles spécifiques faussent l'offre de travail au profit d'un secteur public relativement surdimensionné et entravent la mobilité de la main-d'œuvre entre les secteurs public et privé. Comme indiqué au chapitre 2, les règles d'accumulation des droits à pension sont très différentes selon qu'il s'agit du secteur public ou du secteur privé, les fonctionnaires bénéficiant de revenus de retraite plus généreux. En outre, la rémunération à l'ancienneté joue un rôle particulièrement important dans le secteur public. Ces deux éléments pris ensemble font que les revenus des fonctionnaires sur la vie entière peuvent dépasser de 44 % ceux des salariés du secteur privé ayant le même niveau d'études<sup>24</sup>. En outre, les fonctionnaires titulaires du secteur des administrations publiques et les fonctionnaires non titulaires de l'administration fédérale sont couverts par un régime spécial d'assurance maladie. Ces divers dispositifs contribuent à expliquer pourquoi plus de 50 % des diplômés de l'université cherchent à entrer dans la fonction publique (voir ci-après).

Deuxièmement, les activités faisant appel à la main-d'œuvre saisonnière, notamment le tourisme et la construction, sont de fait subventionnées par les autres branches dans le cadre du système d'indemnisation du chômage, puisque les travailleurs saisonniers peuvent toucher des indemnités de chômage en période d'inactivité. *Il faut envisager de lier les cotisations d'assurance-chômage des employeurs à leur bilan en matière de licenciements, de façon que les entreprises ayant les taux de licenciement les plus bas cotisent le moins (modulation en fonction des pratiques antérieures). Simultanément, il convient de favoriser l'insertion – en encourageant notamment le travail en horaires flexibles – et de prendre des mesures pour lutter contre les abus.*

La proportion de femmes occupant un emploi lié à la R-D est l'une des plus basses parmi les pays européens à revenu élevé, particulièrement dans le secteur privé<sup>25</sup>. Les désincitations au travail chez les femmes qui élèvent des enfants touchent sans doute plus fortement celles qui ont été formées à des activités de recherche, car leur capital humain se déprécie plus rapidement en cas d'inactivité prolongée. En Autriche, les contre-

incitations au travail féminin résultent, entre autres facteurs, du retrait des prestations monétaires pour enfants à charge lorsque les femmes occupent un emploi. Les prestations sont versées à partir de la naissance de l'enfant pendant une période maximale de trois ans, que la mère ait ou non exercé un emploi rémunéré auparavant. Ces prestations sont complètement supprimées lorsque les gains dépassent un seuil équivalent à 69 % du salaire de l'ouvrier moyen. *Il vaudrait mieux réduire progressivement ces aides.* Le crédit d'impôt en faveur des ménages à un seul revenu – notamment le complément pour enfant à charge récemment instauré – décourage aussi l'offre de travail (voir le chapitre 2). *Afin que le système généreux d'aide à la garde d'enfants soit plus compatible avec les incitations à travailler, une partie des prestations correspondantes pourrait être fournie sous la forme de bons remplaçant les transferts monétaires actuels (voir l'Étude 2003). Le crédit d'impôt en faveur des ménages à un seul revenu devrait être supprimé.*

Grâce à des mesures réduisant le coïncidence fiscale sur le travail très qualifié (chapitre 2) et rendant plus attractive l'immigration de personnel hautement qualifié, l'augmentation récente des financements publics et des incitations fiscales en faveur de la R-D se traduirait par une plus grande activité d'innovation au lieu d'être absorbée par la hausse des coûts salariaux, avec seulement une faible amélioration de la production. La non-transférabilité des droits à pension des chercheurs migrants lors de leur retour freine l'entrée de travailleurs étrangers. En outre, le Conseil pour le développement de la recherche et de la technologie, chargé d'éclairer le gouvernement sur les politiques relatives à la R-D, a préconisé un assouplissement du régime d'immigration pour faciliter l'entrée de travailleurs étrangers qualifiés<sup>26</sup>. *Il convient d'envisager des mesures pour favoriser l'immigration de travailleurs étrangers hautement qualifiés et d'étendre progressivement la transférabilité des pensions.*

### **Les conditions cadres des marchés du capital-risque doivent être améliorées**

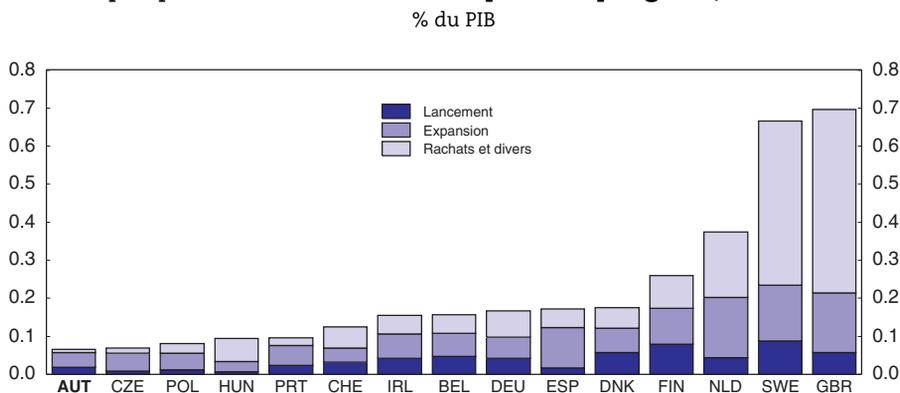
Les bénéfices induits par l'innovation dans le secteur privé apparaissent généralement avec un temps de retard. Comme c'est le cas des décisions d'investissement, la disponibilité de financements est cruciale pour les décisions d'innovation. De plus, celles-ci sont par nature particulièrement risquées, et souvent les dépenses ne sont pas consacrées à l'achat de biens d'équipement susceptibles de servir de garantie. En outre, la diffusion d'informations est souvent très asymétrique – davantage que dans le cas de l'investissement –, car une entreprise innovante est plus apte qu'un financeur externe à évaluer la rentabilité potentielle d'un projet novateur. En particulier, dans les secteurs à forte intensité de recherche, comme la biotechnologie, l'innovation dépend en grande partie de l'entrée de nouvelles entreprises<sup>27</sup>. Dans ces secteurs, la proportion élevée de biens immatériels (le capital humain, ou une nouvelle idée de produit, par exemple) impliqués dans l'innovation accentue l'asymétrie de l'information entre l'entreprise et le financeur potentiel, de sorte que ces jeunes entreprises sont souvent privées de crédits et de financement sur fonds propres classiques. Les sociétés d'investissement en capital-risque comblent cette lacune, et offrent en outre des services pour permettre aux jeunes pousses de surmonter les problèmes d'information. Les possibilités de flux internationaux de capital-risque sont limitées : en effet, les services de gestion sont difficilement exportables car ils exigent des connaissances et une présence locales<sup>28</sup>.

Des marchés d'actions et de capital-risque efficaces sont donc indispensables pour financer les projets d'innovation. Dans le même ordre d'idées, la fiscalité des sociétés affecte l'innovation, non seulement par la charge fiscale globale qu'elle impose aux

entreprises mais aussi par ses effets sur la structure de financement et sur la prise de risque. Dans la mesure où la présence d'un marché du capital-risque bien développé et la suppression des désincitations fiscales au financement par actions augmentent la dotation en fonds propres des entreprises, cela réduit le risque de défaillance durant les phases de ralentissement conjoncturel, de sorte que les entrepreneurs sont plus enclins à prendre des risques. Il peut en résulter des effets positifs sur le potentiel d'innovation de l'économie autrichienne grâce au renforcement des incitations à investir dans la recherche ou dans le développement de nouveaux marchés.

Le marché autrichien du capital-risque est relativement jeune et encore étroit, en dépit d'une progression remarquable depuis le milieu des années 90. L'Autriche se situe à la partie inférieure du classement des pays de l'OCDE pour l'investissement en capital-risque rapporté au PIB (graphique 4.3). La part du financement par capital-risque ne représentait en moyenne qu'un dixième du niveau du Royaume-Uni et moins de la moitié de celui de l'Allemagne entre 2000 et 2003. En 2003, la majeure partie des apports privés de fonds propres a été le fait du secteur bancaire (42 %), mais la part des autres investisseurs institutionnels augmente, les fonds de pension et les compagnies d'assurances représentant respectivement 14 % et 20 % du total. La contribution des investisseurs individuels progresse également, tandis que la part des organismes publics dans l'offre de fonds propres a diminué. Le rapport des plus-values, dividendes et intérêts réalisés au total des nouveaux fonds propres n'a rattrapé que depuis peu les niveaux européens. En Autriche, le capital-risque est investi principalement dans les premières phases du développement d'une entreprise. Les investissements de démarrage et d'expansion y représentent près du double de la moyenne européenne, les financements d'expansion atteignant les deux tiers du total des fonds investis en 2003. Les rachats, qui représentent plus de la moitié du volume des investissements pour la moyenne des pays européens, ne jouent qu'un rôle secondaire en Autriche.

Graphique 4.3. **Placements en capital-risque gérés, 2000-03<sup>1</sup>**



1. Flux totaux de placements sur la période considérée. Par placements en capital-risque d'un pays *i*, il faut entendre les placements gérés par des fonds de capital-risque situés dans le pays *i*, et non le montant des placements effectués dans le pays *i*. À proprement parler, le capital-risque est un sous-ensemble des capitaux privés et désigne les capitaux investis pour le lancement, le développement initial ou l'expansion d'une entreprise.

Source : OCDE, à partir de données provenant de l'European Private Equity and Venture Capital Association.

### **La réglementation doit devenir plus favorable aux placements en actions et en capital-risque...**

Des facteurs du côté de l'offre et de la demande expliquent sans doute l'étroitesse du marché autrichien du capital-risque. La place prépondérante de l'innovation cumulative dans les entreprises établies réduit probablement la demande de capital-risque. Pourtant, l'Autriche est un importateur net de capital-risque : autrement dit, le volume de capital-risque fourni à des entreprises autrichiennes par des sociétés étrangères de placement en capital-risque dépasse le volume de capital fourni par des sociétés autrichiennes de capital-risque à des entreprises étrangères<sup>29</sup>. Il est peu probable que ces entrées couvrent la demande intérieure, étant donné les possibilités limitées de flux internationaux de capital-risque. Par conséquent, l'offre relativement faible de capital-risque en Autriche restreint probablement le volume de capital-risque mis à la disposition des entreprises autrichiennes. Selon l'*Enquête européenne sur l'innovation*, les petites entreprises sont plus nombreuses en Autriche que dans l'UE-15 à citer le manque de possibilités de financement comme l'un des facteurs qui inhibent l'innovation<sup>30</sup>.

Autre contrainte du côté de l'offre : traditionnellement, ce sont les banques qui fournissent des crédits pour des projets d'investissement relativement risqués, en dépit du médiocre ratio capitaux propres/capital total des sociétés autrichiennes<sup>31</sup>, les relations privilégiées avec des banques ayant permis de réduire les asymétries d'information<sup>32</sup>. En outre, les bonifications de taux d'intérêt accordées par l'État peuvent rendre les prêts encore plus avantageux que le financement sur fonds propres. La prépondérance des banques universelles est l'une des raisons du faible nombre d'entreprises cotées en bourse. Cependant, le financement par l'emprunt ne saurait se substituer au financement sur fonds propres. De fait, à en juger par des données empiriques, les activités d'innovation sont plus vigoureuses dans les pays où la part du financement sur fonds propres est plus élevée que celle du financement par l'emprunt. Un marché boursier liquide est toutefois crucial pour l'offre de capital-risque car il offre une voie de sortie satisfaisante aux fournisseurs de capital-risque ayant financé des démarrages d'entreprises<sup>33</sup>. La Bourse de Vienne se caractérise par de faibles volumes d'échanges, une cote basse et une très faible capitalisation boursière, équivalant à moins de 30 % du PIB, contre plus de 50 % en Allemagne ou en Italie, et plus de 150 % en Finlande, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Aussi, des mesures susceptibles d'étoffer le marché boursier favoriseraient du même coup l'émergence d'un marché du capital-risque plus actif.

La faiblesse de l'offre de capital-risque tient aussi au rôle réduit de l'assurance retraite par capitalisation, le régime par répartition étant prédominant en Autriche. L'importance croissante des régimes de pension privés et professionnels et surtout la mise en place du nouveau mécanisme de versement d'indemnités de départ par les employeurs (*Mitarbeitervorsorge*) vont sans doute accroître considérablement les fonds disponibles dans l'avenir (voir l'*Étude* de 2003). Toutefois, les possibilités d'expansion sont limitées par les restrictions quantitatives applicables aux placements des fonds de pension et des compagnies d'assurance dans cette catégorie d'actifs. À l'heure actuelle, les fonds de pension peuvent investir 5 % de leurs actifs en capital-risque, et la limite est de 10 % pour les compagnies d'assurance ; ces plafonds sont restrictifs au regard des moyennes internationales. *La réglementation pourrait plutôt viser la diversification générale des risques du portefeuille (méthode de la gestion prudente), comme cela se fait déjà aux États-Unis ou au Royaume-Uni.* Cette initiative serait susceptible d'accroître notablement le volume de fonds

disponibles pour des placements en capital-risque. Conformément aux initiatives de l'Union européenne, ces dispositions sont actuellement à l'étude.

Un type spécial de fonds de capital-risque (*Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft*, MFG), qui bénéficie d'un régime fiscal préférentiel (encadré 4.3), constitue le principal outil pour attirer les placements en actions privés.

#### Encadré 4.3. Le cadre réglementaire des sociétés de financement des PME

En 1994 a été mis en place un régime fiscal favorable aux fonds de placement fournissant des financements aux petites et moyennes entreprises (*Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft*, MFG). Durant les cinq premières années suivant sa création, une MFG est entièrement exonérée de l'impôt sur les sociétés (et, par conséquent, de la taxation des plus-values). Par la suite, les bénéfices sur les placements en actions restent exonérés mais les rendements d'autres actifs (par exemple les dépôts bancaires) sont soumis à l'impôt sur les sociétés. Les MFG sont des entreprises constituées en sociétés. La direction détient des actions de la MFG et perçoit des dividendes annuels qui sont exonérés de l'impôt sur le revenu jusqu'à concurrence de 14 600 euros. En outre, l'État offre des systèmes de garantie complémentaire qui protègent une certaine fraction de l'investissement initial en capital-risque contre les pertes en capital<sup>1</sup>. Toutefois, les MFG ne peuvent pas reporter sur les exercices ultérieurs les pertes résultant de leurs placements en actions.

Par ailleurs, les MFG sont soumises aux dispositions suivantes :

- 75 % des membres fondateurs d'une MFG doivent être soit des banques, soit d'autres fonds de placement<sup>2</sup>.
- Au moins 75 % des fonds doivent être investis en Autriche.
- Une participation individuelle ne doit pas excéder 20 % du capital du fonds, et la MFG doit compter au moins 8 participations. Une seule MFG ne peut acquérir plus de 49 % du capital d'une entreprise.
- 70 % des fonds doivent être investis dans des entreprises marchandes, priorité étant donnée aux PME; 30 % peuvent être détenus sous forme de dépôts en banque ou de valeurs mobilières. Les autres formes d'investissements telles que les fonds de placement ou les transactions spéculatives ne sont pas autorisées.
- Les investissements dans les services financiers ou dans la production d'électricité ne sont pas autorisés.

1. L'agence publique de développement *Austria Wirtschaftsservice* (AWS) est une agence polyvalente créée en octobre 2002 par la fusion de plusieurs organismes (*BÜRGEN FÖRDERUNGSBANK*, *FINANZIERUNGSGARANTIE GMBH* et *INNOVATIONSAGENTUR*). Le mécanisme de garantie de l'AWS couvre jusqu'à 50 % de l'investissement initial en capital-risque. Il fournit en outre une garantie de crédit à l'entreprise dans laquelle le fonds de capital-risque investit.

2. Toutefois, lors de la création les fondateurs n'ont à fournir qu'une fraction réduite du capital minimum requis pour une MFG et ils peuvent faire appel à d'autres investisseurs pour atteindre le montant requis de 7,3 millions d'euros. En définitive, la part des banques et des fonds d'investissement dans le capital total peut être très inférieure à 75 %.

Dans un premier temps, la structure des MFG a pu se révéler efficace pour créer un marché de base du capital-risque, mais elle apparaît déficiente dans l'optique d'un développement plus poussé du marché. Dans une étude comparative de 15 pays réalisée par l'European Private Equity and Venture Capital Association (EVCA), l'Autriche s'avère

être le pays qui offre le cadre juridique et fiscal le moins favorable au capital-risque privé<sup>34</sup>. De fait, la définition restrictive applicable aux membres fondateurs des MFG protège les acteurs en place contre une concurrence potentielle plus vigoureuse sur le marché du capital-risque, et la réglementation des placements autorisés restreint l'offre de capital-risque à plusieurs égards :

- Étant donné l'étroitesse du marché autrichien, l'obligation d'investir 75 % des fonds en Autriche limite la diversification des risques dans une branche spécifique, un secteur technologique particulier ou un certain stade de développement des entreprises figurant dans le portefeuille de la MFG. La MFG ne peut donc pas exploiter pleinement les avantages de la spécialisation. L'éventail des projets d'investissement autorisés est d'autant plus restreint que les participations sont exclues dans certains domaines, par exemple la construction d'aérogénérateurs ou les services de courtage en ligne.
- L'obligation de ne prendre que des participations minoritaires entrave la restructuration des entreprises dans le cadre d'un rachat par les salariés. Pour surmonter cet obstacle, les MFG doivent s'associer avec d'autres investisseurs, ce qui n'est profitable que pour des transactions suffisamment importantes. De plus, à la marge, cette disposition réduit encore les possibilités de diversification des risques.

En outre, le ciblage des allègements fiscaux sur les MFG pénalise d'autres catégories d'investisseurs, notamment les investisseurs providentiels<sup>35</sup>. Les jeunes entreprises se trouvent ainsi désavantagées, car les investisseurs providentiels s'emploient principalement à développer les entreprises après la phase d'amorçage. En outre, la taxation des plus-values au niveau de l'entreprise (à moins que celle-ci n'ait le statut de MFG) conduit à une imposition multiple si une société détient des actions dans une autre société. Par conséquent, pour favoriser l'offre de capital il convient d'assouplir les règles d'investissement restrictives. Plutôt que d'accorder des préférences fiscales à une forme juridique particulière de fonds de placement<sup>36</sup>, il faudrait soumettre les prises de participation et les apports de capital-risque à un régime fiscal à peu près identique, avec une faible imposition des rendements pour toutes les catégories d'investisseurs, y compris les investisseurs providentiels et les sociétés de personnes<sup>37</sup>. Il est donc particulièrement nécessaire d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés et de la fiscalité indirecte, de manière à dégager des marges de manœuvre pour alléger la fiscalité des participations en actions (voir le chapitre 2). Il faudrait envisager de supprimer l'imposition des plus-values au niveau de l'entreprise.

### **... tandis qu'il faut renoncer aux règles fiscales qui découragent une allocation efficiente du capital**

Comme indiqué au chapitre 2, les bénéfices non distribués des entreprises individuelles et des sociétés de personnes, s'ils sont conservés dans la société pendant au moins 7 ans, bénéficient d'une fiscalité plus légère que les bénéfices distribués. Cet avantage fiscal a été institué dans le cadre de la réforme fiscale récente en vue de promouvoir la formation de fonds propres dans les petites et moyennes entreprises, qui sont généralement sous-capitalisées. Selon des études, cette mesure devrait se montrer efficace pour favoriser la constitution de fonds propres par financement interne<sup>38</sup>, mais elle entrave la réallocation des fonds sur le marché des capitaux. Cela pénalise en particulier les entreprises jeunes et innovantes, dont les projets d'investissement n'autorisent pas encore un financement interne. De plus, étant donné que les fonds sont soumis à une imposition *ex post* s'ils sont retirés prématurément, le capital réinvesti sera

sans doute jugé plus risqué que les bénéfices non distribués en l'absence d'avantage fiscal. Par ailleurs, pour bénéficier du traitement préférentiel, l'investissement en actions dans une année donnée doit dépasser le stock d'investissements en actions le plus élevé des sept années précédentes. Cette disposition incite à transférer des bénéfices, aux dépens d'une allocation efficiente du capital. *Par conséquent, le régime fiscal préférentiel des bénéfices réinvestis devrait être supprimé.*

En ce qui concerne les sociétés, la réforme fiscale récente accroît légèrement l'avantage fiscal relatif des bénéfices. Étant donné que le taux d'imposition de ces bénéfices a été ramené de 34 % à 25 %, et que l'impôt cumulé sur les dividendes (impôt sur les sociétés plus taxes sur les dividendes) est revenu de 50.5 % à 43.75 %, le coin fiscal entre les deux types d'utilisation des bénéfices s'est élargi de quelque 2 points de pourcentage en faveur du réinvestissement.

De plus, les sociétés sont soumises à des impôts minimums. Le report des pertes sur les exercices ultérieurs est limité à 75 % des profits annuels réalisés lors des exercices ultérieurs<sup>39</sup>. Ces dispositions permettent de lisser les recettes publiques au titre de l'impôt sur les sociétés, mais elles alourdissent le coût de démarrage des entreprises et réduisent les incitations à la prise de risque. Ces deux éléments ont des conséquences préjudiciables pour les entreprises nouvelles et innovantes dont les bénéfices peuvent pâtir d'une instabilité accrue<sup>40</sup>. Le droit d'apport applicable aux émissions d'actions (*Gesellschaftssteuer*) taxe, au taux de 1 %, l'apport en fonds propres dans les entreprises nationales constituées en sociétés. Cet impôt s'applique lorsque des actions sont acquises pour la première fois, lors de la fondation de l'entreprise ou d'une augmentation de capital, mais aussi lorsque le siège social ou l'implantation officielle d'une entreprise étrangère (hors UE) est transféré en Autriche. *L'imposition minimum devrait être fortement abaissée ou supprimée, et il faudrait envisager d'élargir les possibilités de report des pertes sur les exercices ultérieurs. Le Gesellschaftssteuer (droit d'apport applicable aux émissions d'actions) devrait être aboli.*

## **Le soutien du secteur public à l'innovation pourrait être mieux réparti**

La contribution du secteur public aux dépenses totales de R-D est nettement plus élevée en Autriche que dans la plupart des autres pays de l'OCDE à haut revenu et, contrairement à la tendance générale observée dans la zone de l'OCDE, elle a augmenté ces quinze dernières années. L'accroissement des dépenses publiques a été particulièrement marqué depuis la fin des années 90, les autorités accordant une forte priorité à l'innovation. Une grande partie de la R-D financée par l'État a lieu dans les universités<sup>41</sup>. Le système actuel d'intervention du secteur public dans le processus d'innovation peut être amélioré sur plusieurs points.

### **... les différents mécanismes de soutien doivent être mieux évalués**

Le soutien public prend la forme de mesures fiscales et de subventions directes. Il existe deux types d'allègements fiscaux, liés à des définitions de la R-D différentes mais en partie imbriquées, et un programme complémentaire de subventions pour les entreprises qui ne réalisent pas de bénéfices imposables (encadré 4.4). Les allègements fiscaux ont été élargis en 2000 et 2003. La nécessité pour les entreprises de choisir leur régime optimal d'impôts ou de transferts parmi trois options rend plus coûteux le respect des obligations fiscales. Il est probable que les petites entreprises sont plus particulièrement touchées à cet égard. De fait, même si l'allègement fiscal est plus généreux en Autriche que dans la

plupart des autres pays de l'OCDE, il ressort de données d'enquête que les entreprises opérant en Autriche ont une opinion défavorable du régime fiscal autrichien<sup>42</sup>. De plus, par suite de l'application de différents taux de déduction, le coût de l'investissement dans la R-D varie selon les entreprises, de sorte que des ressources limitées, notamment en personnel de R-D, ne sont pas affectées à leur utilisation la plus productive dans l'ensemble de l'économie, d'où une perte d'efficacité.

#### Encadré 4.4. Programmes publics d'aide à l'innovation

Les entreprises exerçant des activités de R-D bénéficient d'un abattement fiscal de base, qui réduit les bénéfices imposables à raison de 25 % du montant des dépenses de R-D de l'année en question, les dépenses éligibles étant définies selon les critères du *Manuel de Frascati* établi par l'OCDE<sup>1</sup>. Un abattement de 35 % s'applique à toutes les dépenses de R-D en excédent des dépenses moyennes des trois années précédentes. Cet abattement ne vaut que pour une autre définition des dépenses de R-D, plus étroite que celle appliquée pour l'abattement général de 25 %. En particulier, celle-ci ne prend en compte que les inventions économiquement profitables définies dans le Code des impôts. Pour avoir droit à l'abattement il faut obtenir un certificat auprès du ministère fédéral des Affaires économiques et du Travail, ou obtenir ou déposer un brevet<sup>2</sup>. Pour obtenir un certificat, l'entreprise doit apporter la preuve que l'invention représente une nouveauté technique et offre des avantages économiques<sup>3</sup>. Ce régime pénalise les innovations non brevetables, par exemple le développement de logiciels<sup>4</sup>. À défaut de l'abattement d'impôt, les entreprises peuvent obtenir une subvention de 8 % sur les dépenses de R-D, qui s'applique à la définition OCDE de ces dépenses, et s'adresse aux entreprises qui ne sont pas encore rentables, notamment les jeunes pousses.

En outre, divers programmes – notamment des crédits à des conditions favorables, des garanties assimilables à des participations, et des subventions – sont proposés à la fois par l'administration fédérale et par les Länder, en vue d'encourager les créations d'entreprises et la R-D. Ces dispositions peuvent être cumulées avec un régime fiscal préférentiel.

1. Cette définition couvre les activités débouchant sur l'acquisition de nouvelles connaissances par le biais d'une recherche fondamentale et appliquée ainsi que le développement de procédés de production ou de produits nouveaux ou sensiblement améliorés. Voir OCDE (2002).
2. D'autres formes de protection de la propriété intellectuelle sont également admissibles.
3. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004a).
4. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004b).

Les évaluations des programmes de subventions autrichiens montrent que l'aide publique a induit un accroissement des dépenses de R-D des entreprises bénéficiaires bien supérieur aux montants reçus, d'où une amélioration des performances en termes de productivité. Toutefois, ce résultat n'indique pas si les fonds sont dépensés efficacement. De fait les gains de productivité résultant de dépenses supplémentaires de R-D se sont avérés plus faibles qu'en l'absence de subventions<sup>43</sup>, ce qui pourrait indiquer que le soutien public – tous dispositifs confondus – n'est pas réparti de la façon la plus productive possible. L'évaluation des subventions s'est développée et concerne aujourd'hui la plupart des programmes. Cependant, certaines évaluations sont réalisées par l'organisme même qui gère le programme, ce qui risque de les rendre moins crédibles<sup>44</sup>.

Une évaluation des organismes publics de financement a montré que la fragmentation actuelle du financement entre plusieurs institutions était inefficace et

qu'une simplification s'avérait nécessaire<sup>45</sup>. En conséquence, le gouvernement fédéral a fusionné plusieurs organismes publics impliqués dans le financement des créations d'entreprises pour former un organisme unique (*Austria Wirtschaftsservice*). De même, plusieurs organismes participant à la gestion des programmes d'aide à la R-D ont été regroupés pour donner naissance à la *Forschungsförderungsgesellschaft*. Toutefois, les Länder administrent leurs propres programmes d'aide au développement de pôles industriels, qui ne sont pas coordonnés avec les programmes fédéraux. Les programmes des Länder reposent sur l'analyse des atouts industriels de chaque Land et non sur le développement de nouvelles technologies par une coopération entre les scientifiques et l'entreprise, comme dans les récents programmes fédéraux<sup>46</sup>. Dans certains cas, les programmes des Länder soutiennent des activités sans rapport avec l'innovation<sup>47</sup>.

Il faut donc simplifier le dispositif de soutien fiscal à la R-D, afin de réduire les coûts de conformité des entreprises et les distorsions. Tous les programmes d'aide à la R-D devraient être évalués par des organismes indépendants. De plus, l'évaluation devrait être étendue à tous les instruments, notamment les dépenses fiscales qui n'ont pas été prises en compte dans le passé<sup>48</sup>. Cela permettrait de jauger les avantages respectifs des allègements fiscaux et des subventions directes. Les politiques d'innovation doivent faire l'objet d'une coordination entre niveaux d'administration<sup>49</sup>.

### **La coopération entre le monde de l'entreprise et les milieux scientifiques s'améliore**

Apparemment, les brevets autrichiens s'inspirent moins des publications scientifiques que ce n'est le cas dans d'autres pays à haut revenu, ce qui peut dénoter une coopération insuffisante entre la recherche conduite par le secteur public et le monde de l'entreprise. Afin d'améliorer le transfert de connaissances entre le secteur scientifique et les entreprises, le gouvernement a fait une priorité de la coopération entre les établissements scientifiques publics et les entreprises. Ainsi, les autorités subventionnent des « centres de compétences » où des entreprises privées et des chercheurs d'établissements publics travaillent sur des projets de R-D communs. Les relations entre la science et l'industrie se sont apparemment améliorées : le nombre d'entreprises collaborant avec des universités a augmenté, tandis que l'activité de R-D à fondement scientifique menée dans les entreprises s'est accrue. Toutefois, le chevauchement de plusieurs programmes destinés à favoriser les relations science-entreprise rend le système excessivement complexe<sup>50</sup>.

En outre, le gouvernement a réformé les règles concernant les droits de brevet des inventions au sein des universités. À vrai dire, les demandes de brevets scientifiques par des établissements d'enseignement supérieur sont relativement faibles en comparaison des autres pays<sup>51</sup>. Les universités peuvent désormais, si elles le souhaitent, faire valoir un droit de propriété intellectuelle sur toutes les inventions de leurs chercheurs. Auparavant, le chercheur individuel conservait la propriété intellectuelle de son invention, si l'État s'abstenait de la réclamer, procédure très longue dans certains cas. Les universités sont peut-être mieux armées que des chercheurs isolés pour assurer l'exploitation économique des brevets, car elles sont plus à même, par exemple, de faire face aux coûts de dépôt des brevets et aux risques connexes, notamment en matière de contentieux. Toutefois, rien ne permet encore de penser que l'attribution des droits de propriété intellectuelle aux universités renforcera la performance sur le plan de l'innovation. La recherche financée par les pouvoirs publics est particulièrement nécessaire dans les domaines où les droits de propriété intellectuelle ne peuvent pas être établis<sup>52</sup>. *Il faut donc veiller à ce que le nouveau*

*régime des DPI n'incite pas les universités à transférer des ressources budgétaires à des domaines de recherche dans lesquels les recettes de brevets sont susceptibles d'être maximales, au détriment de ceux où les résultats de la recherche se révèlent très utiles mais sont moins prometteurs sur le plan financier.*

Dans ce contexte, on notera que la capacité d'innovation de l'Autriche est sans doute particulièrement affectée par les coûts des dépôts de brevets, étant donné que les petites entreprises sont prédominantes et qu'elles ont plus de mal à supporter les charges administratives. Le dépôt d'une demande de brevet auprès de l'Office européen des brevets coûte près de cinq fois plus cher qu'une procédure auprès de l'US Patent Office des États-Unis, ce qui présente sans doute une importance particulière pour une petite économie ouverte comme celle de l'Autriche. L'Union européenne prévoit d'instituer un « Brevet communautaire » en liaison avec la création d'un Tribunal européen des brevets commun<sup>53</sup>. D'après la Commission européenne, l'adoption du Brevet communautaire européen devrait réduire considérablement les coûts des brevets. Toutefois, l'accord sur le nouveau brevet n'a pas encore été conclu. L'adoption d'un régime européen des brevets beaucoup moins onéreux améliorerait l'accès des entreprises autrichiennes aux DPI, et renforcerait ainsi les incitations à innover.

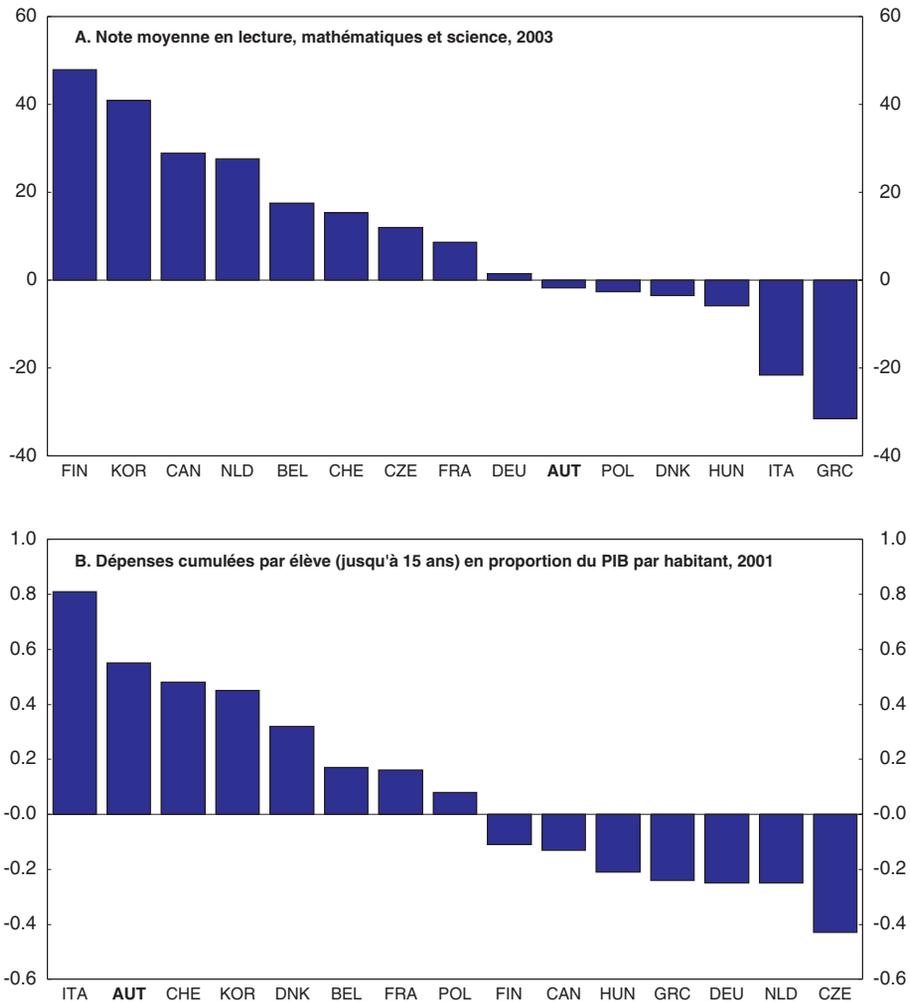
## **Le système éducatif a besoin d'une réforme institutionnelle**

Une offre stable de travailleurs hautement qualifiés est cruciale pour produire et absorber les nouvelles connaissances et les nouvelles technologies, notamment les TIC. Selon des données empiriques concernant les entreprises autrichiennes, et compte tenu des caractéristiques des établissements, les entreprises qui emploient une proportion relativement élevée de travailleurs ayant fait des études supérieures sont plus susceptibles d'effectuer des activités innovantes et de la R-D<sup>54</sup>. Une enquête auprès d'entreprises autrichiennes réalisée à la fin de 2003 montre que celles-ci prévoient une hausse de leur demande de personnel de recherche-développement au cours des prochaines années et que la disponibilité de chercheurs ayant une formation universitaire est l'un des critères les plus importants pour les décisions d'implantation des activités de R-D<sup>55</sup>. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement, qui promeut activement les objectifs de Lisbonne, envisage une augmentation substantielle des dépenses de R-D en proportion du PIB dans les années à venir et a élaboré des incitations pour stimuler les dépenses de R-D du secteur privé. Tout cela rend d'autant plus nécessaire l'adoption de mesures propices à l'entrée sur le marché du travail d'un personnel bien formé, ainsi qu'on l'a vu précédemment. Facteur tout aussi important, des conditions cadres doivent être réunies pour maintenir une performance élevée dans tous les segments du système éducatif. La dernière partie de ce chapitre met en lumière des questions importantes relatives à la réforme de l'enseignement.

### **De larges réformes sont nécessaires pour améliorer la performance du système d'enseignement secondaire...**

L'Autriche se classe parmi les pays de tête de l'OCDE pour les dépenses annuelles par élève dans l'enseignement primaire et secondaire. Le rapport enseignants/élèves est également supérieur à la moyenne. En dépit de cet investissement élevé, les résultats obtenus dans les tests PISA de l'OCDE pour les élèves de 15 ans sont tout juste voisins de la moyenne OCDE pour la plupart des indicateurs (graphique 4.4)<sup>56</sup>. En mathématiques et en lecture, près de 20 % des élèves appartiennent au « groupe à risque ».

Graphique 4.4. **Niveau scolaire des jeunes de 15 ans et dépenses d'éducation**  
Écart par rapport à la moyenne<sup>1</sup>



1. Un chiffre positif représente une note supérieure à la moyenne.

Source : OCDE, *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de Pisa 2003*.

Il ressort de l'étude PISA que certains facteurs s'avèrent particulièrement importants pour améliorer la performance de l'éducation tout en limitant l'incidence du milieu socio-économique sur le niveau d'instruction. Bon nombre des pays qui se montrent à leur avantage dans les comparaisons internationales ont réorienté leurs politiques et pratiques en matière d'éducation, cessant de privilégier les moyens (ressources, structures et contenu de l'enseignement) pour donner la priorité aux résultats, mesurés à l'aune de normes nationales. L'expérience des pays les mieux classés montre aussi qu'on peut améliorer la performance en accordant un plus large degré d'autonomie aux écoles dans l'organisation de leurs programmes tout en fixant des normes nationales de résultats. En outre, dans plusieurs pays très performants, il n'existe guère de différences entre les établissements scolaires, et le processus de sélection s'amorce tardivement. Il reste beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité et la performance du système scolaire autrichien sur tous ces points.

Le système éducatif se caractérise par un haut degré de persistance intergénérationnelle en ce qui concerne les filières suivies. Le niveau de qualification des parents joue un rôle important dans le choix qui est fait, à l'issue de l'école primaire, d'inscrire un enfant dans un collège d'enseignement général (*Hauptschule*, HS) ou dans un lycée (*Allgemeinbildende Höhere Schule*, AHS) menant directement à un examen d'entrée à l'université. Près de 80 % des élèves dont l'un des parents au moins est diplômé de l'université effectuent les quatre premières années d'études dans un AHS, tandis que la proportion tombe à 10 % si les deux parents n'ont effectué que la scolarité obligatoire<sup>57</sup>. La situation géographique joue aussi un rôle important. En milieu rural, la plupart des élèves âgés de 10 à 15 ans fréquentent le collège d'enseignement général, tandis qu'en milieu urbain c'est l'AHS qui prédomine. Le niveau d'instruction des parents joue aussi un rôle majeur dans la décision de l'élève de faire des études supérieures. Pour les élèves en milieu urbain titulaires d'un diplôme d'études secondaires, la probabilité d'obtenir un diplôme universitaire est d'environ 60 % si l'un des parents au moins a lui-même fait des études universitaires, mais elle tombe à 20 % si les deux parents ont simplement accompli leur scolarité obligatoire. Le niveau d'instruction des parents est un facteur particulièrement important chez les jeunes filles. Il s'ensuit que la possibilité d'accéder au cycle supérieur d'enseignement, indépendamment du contexte socio-économique, revêt une importance cruciale pour relever le niveau d'instruction dans l'ensemble de la société et accroître la mobilité socioéconomique individuelle.

Par ailleurs, dans l'étude PISA, les enfants issus de l'immigration ont obtenu des résultats beaucoup plus faibles que les enfants autochtones. Ce constat n'est pas propre à l'Autriche ; il a été fait pour d'autres pays européens, avec parfois des disparités encore plus prononcées. Toutefois, l'écart de performance entre les élèves de première génération (nés en Autriche de parents nés à l'étranger) et les élèves nés à l'étranger est beaucoup plus réduit en Autriche qu'en Suède, en France ou en Norvège, par exemple. Cela montre que la capacité d'intégration du système scolaire autrichien est réellement insuffisante. L'amélioration des compétences linguistiques pose un problème particulier, car les enfants d'immigrants rejoignent souvent leurs parents après un délai considérable, compte tenu des règles de regroupement familial. *Il faut intensifier l'apprentissage de la langue pour les enfants qui intègrent tardivement le système scolaire avec une connaissance faible ou nulle de l'allemand. Il convient de revoir les conditions formelles d'accès aux programmes gratuits qui débouchent sur un diplôme de l'enseignement secondaire général (Hauptschule) indépendamment de l'âge, de manière à favoriser l'intégration au système éducatif et au marché du travail.*

L'orientation des élèves vers différents types d'établissements en fonction de niveaux spécifiques de performance intervient à un âge plus précoce et revêt un caractère plus systématique que dans certains pays obtenant de bons résultats. En outre, l'Autriche est l'un des pays de l'OCDE où les résultats des établissements varient le plus fortement, les lycées affichant des résultats nettement supérieurs à ceux des établissements professionnels intermédiaires et des collèges. De fait, le classement médiocre de l'Autriche dans l'étude PISA tient en partie au poids élevé de l'enseignement professionnel dans ce pays. Tandis que le système d'enseignement professionnel est strictement axé sur la formation et favorise ainsi l'entrée des diplômés dans la vie active – comme en témoigne le faible taux de chômage des jeunes par rapport aux autres pays – le prix à payer est un manque de culture générale. L'insuffisance des connaissances générales, conjuguée à une faible participation au processus d'apprentissage continu<sup>58</sup>, limite la mobilité des

travailleurs et leur aptitude à suivre l'évolution des pratiques professionnelles, des structures organisationnelles et des besoins en compétences, avec des effets potentiels négatifs sur leur employabilité et la capacité d'innovation de l'économie.

Tandis que des progrès ont été accomplis vers l'établissement de normes de qualité dans certains domaines d'éducation, il n'existe pas d'objectifs éducatifs nationaux obligatoires qui seraient régulièrement évalués et permettraient de jauger la performance des établissements scolaires, lesquels seraient alors responsables de leurs résultats. En Autriche, l'autonomie dont disposent les écoles pour organiser l'environnement pédagogique varie selon les régions, et il existe une forte corrélation positive entre le degré d'autonomie des établissements et les résultats des élèves.

Les établissements scolaires n'ont qu'une très faible latitude pour recruter ou licencier des enseignants<sup>59</sup>. La sélection des enseignants est effectuée par les directeurs régionaux de l'enseignement et les établissements n'ont pratiquement pas de pouvoir pour les révoquer. De même, ils ne peuvent pas fixer les salaires des enseignants et, d'une manière plus générale, ils n'ont guère de liberté d'action sur le plan budgétaire. Une commission chargée par le gouvernement de formuler des propositions pour le développement du système éducatif (*Zukunftskommission*) a préconisé la mise en place d'un système d'indicateurs de résultats afin de comparer les performances des différents établissements à des valeurs de référence. En outre, la commission a recommandé que les établissements scolaires soient dotés de budgets globaux et bénéficient d'une large autonomie en matière de dépenses. *On devrait définir des normes scolaires nationales et les évaluer régulièrement, tout en accordant aux établissements scolaires davantage de latitude pour déterminer les moyens appropriés d'atteindre leurs objectifs. Il faut adopter les propositions tendant à élaborer un système d'indicateurs de résultats et à développer l'analyse comparative, tandis que le financement des écoles devrait être lié à leur performance relative, comme c'est le cas des universités. L'autonomie accrue des établissements doit impliquer une plus grande liberté en ce qui concerne les questions de personnel.*

À l'heure actuelle, la scolarité à mi-temps est la règle en Autriche, l'offre d'établissements à temps complet étant très limitée. *La scolarisation à temps plein doit être développée.* Cela atténuerait l'insuffisance des structures d'accueil des enfants d'âge scolaire. Cette mesure constituerait aussi une importante étape vers la réduction des coûts fixes du travail et réduirait ainsi l'un des obstacles à l'activité féminine.

La réforme du système éducatif secondaire dépend de relations intergouvernementales complexes (voir le chapitre 3 pour une analyse plus générale). Les communes sont chargées de la construction et de l'entretien des écoles primaires et des collèges, ainsi que du versement des salaires du personnel non enseignant (administration, surveillance). Les Länder cofinancent une partie de ces dépenses et prennent en charge la construction et l'entretien des établissements professionnels secondaires, dont le financement fait lui-même l'objet d'une participation des communes. Les investissements destinés aux lycées sont à la charge de l'administration fédérale. Tandis que les gouvernements des Länder assurent le recrutement des enseignants, le ratio enseignants/élèves est fixé d'un commun accord par l'administration fédérale et les Länder. L'État fédéral verse la totalité des salaires et des retraites des enseignants des écoles primaires et des établissements secondaires d'enseignement général et la moitié des rémunérations des établissements professionnels, le reste étant à la charge des Länder. L'administration fédérale établit les programmes scolaires, tandis que les

questions administratives sont du ressort des Länder. La supervision des écoles relève à la fois de l'administration fédérale et des Länder.

La forte dispersion des compétences entre niveaux d'administration entrave la réforme du système éducatif. Ainsi, l'administration fédérale peut mettre en œuvre des normes de résultats dans les lycées, mais non dans les établissements d'enseignement professionnel gérés par les Länder. Le système de financement complexe contribue également à une mauvaise répartition des capacités : elles tendent à être insuffisantes dans les régions d'immigration où beaucoup d'enfants rencontrent des obstacles dans leurs études, mais deviennent de plus en plus excédentaires dans les régions qui se dépeuplent du fait des migrations internes<sup>60</sup>. *Pour mettre fin à ces inefficiences, les responsabilités en matière de financement et de dépenses concernant les écoles devraient être confiées à un seul niveau d'administration. En particulier, au lieu de rembourser les salaires des enseignants aux Länder, le gouvernement fédéral devrait verser des dotations globales calculées en fonction du nombre d'élèves.*

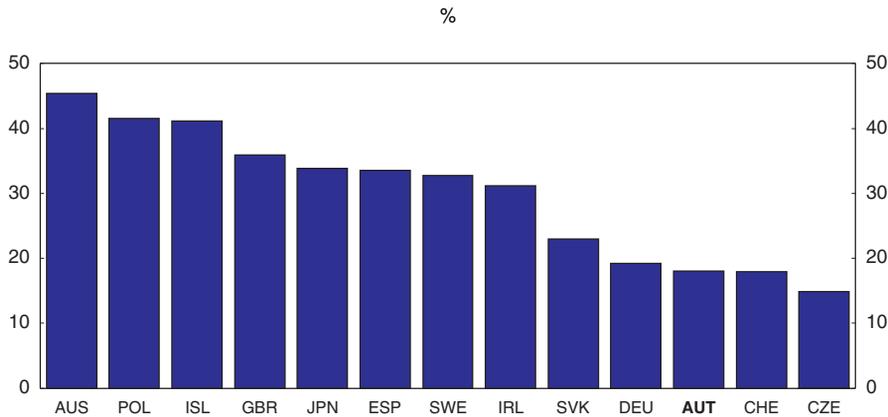
En outre, la plupart des lois relatives à l'éducation doivent être adoptées à la majorité parlementaire qualifiée (des deux tiers) (lois constitutionnelles). Ces dernières années, cette disposition a induit une stagnation de la législation relative aux établissements scolaires, des amendements même mineurs se trouvant bloqués du fait de l'obligation d'atteindre le seuil de la majorité qualifiée. *Il faut abandonner la règle de la majorité qualifiée pour l'adoption des textes de loi relatifs à l'éducation.*

### **... il faut adapter encore le système d'apprentissage...**

Le système d'apprentissage dual de l'Autriche – qui absorbe environ 40 % d'une cohorte à l'issue de la scolarité obligatoire – a permis de créer un réservoir de compétences pratiques de haute qualité, comme en témoigne le faible taux de chômage des jeunes, qui atteint à peine la moitié de la moyenne européenne (chapitre 1, tableau 1.2). Au cours de la décennie écoulée, des efforts ont été déployés pour adapter les programmes d'apprentissage aux nouveaux besoins. Depuis 1997, 130 programmes ont été créés ou remodelés, principalement dans le secteur des services et des technologies de l'information. Cependant, par suite de ces initiatives visant à élargir les programmes pour assurer la mobilité et la flexibilité de la main-d'œuvre, les entreprises se sont montrées de moins en moins disposées à offrir un apprentissage (chapitre 1, tableau 1.2). Une solution consisterait à stimuler la coopération entre les entreprises et les établissements de formation, avec une approche modulaire de l'enseignement permettant de mieux concilier la spécialisation et la formation générale. Une réforme de ce type est à l'étude dans un Land.

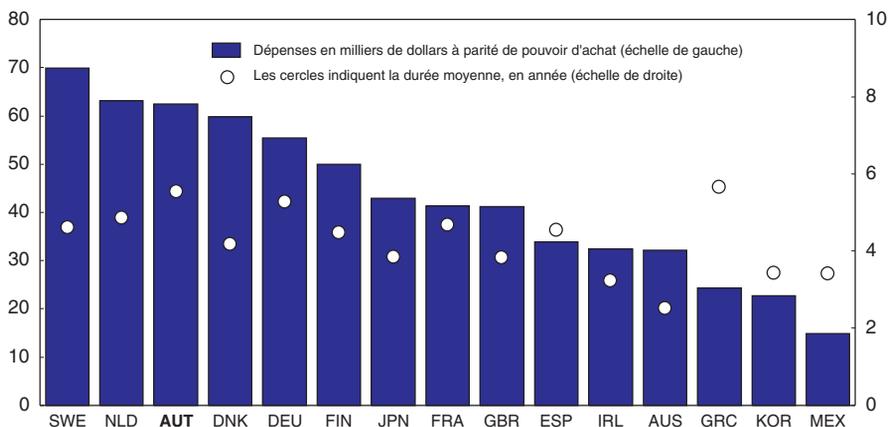
### **... et consolider les acquis substantiels de la réforme universitaire**

Les taux d'obtention de diplômes supérieurs en Autriche sont parmi les plus bas de la zone OCDE (graphique 4.5)<sup>61</sup>. Certes, ils ont doublé depuis 1991, alors que l'augmentation moyenne n'a été que d'un tiers dans la zone OCDE, mais aucune amélioration n'est perceptible depuis 2000. De plus, en 2002, la durée moyenne des études universitaires en Autriche, de 6.3 années, était l'une des plus longues de la zone OCDE (moyenne OCDE : 4.7 années)<sup>62</sup>. Tandis que les dépenses annuelles par étudiant correspondent à la moyenne OCDE, la longueur des études fait du système tertiaire autrichien l'un des plus onéreux au monde (graphique 4.6)<sup>63</sup>. À 41 %, le taux d'abandon est également élevé par rapport aux autres pays<sup>64</sup>.

Graphique 4.5. **Taux d'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur, 2002**

1. Les taux sont estimés de la manière suivante : [nombre de diplômés]/[population d'âge correspondant]. Les programmes d'études supérieures (tertiaire-type A) permettent d'acquérir des qualifications pour la recherche avancée ou des professions hautement qualifiées.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004).

Graphique 4.6. **Dépenses cumulées par étudiant sur la durée moyenne des études supérieures, 2001**

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2004).

Des études longues tendent à décourager l'investissement dans l'éducation si elles ne débouchent pas sur des gains correspondants de capacité productive ou si ceux-ci ne sont pas suffisamment reflétés dans les rémunérations ultérieures. Dans une analyse du rendement de l'éducation entre les niveaux d'études moyen et élevé dans onze pays européens, l'Autriche apparaît à l'antépénultième rang si l'on considère uniquement le profil de revenu, en dépit d'une offre relativement faible de diplômés de l'enseignement supérieur. Elle se classe dernière si la probabilité de chômage et les indemnités de chômage sont également prises en compte. En revanche, l'Autriche se classe au second rang pour le rendement de l'éducation entre les niveaux de compétences inférieur et intermédiaire<sup>65</sup>. Outre la longue durée des études, la retraite anticipée réduit le rendement de l'éducation, et les taux d'imposition élevés aux tranches supérieures de revenus réduisent les incitations à poursuivre les études. À 50 %, le taux marginal d'imposition

légal supérieur de l'Autriche dépasse de loin la moyenne de l'UE (42 %), même si l'imposition effective est moins lourde compte tenu des 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> mois de salaire (chapitre 2, tableau 2.3). D'après une autre étude, le rendement de l'éducation a diminué en Autriche durant les années 80 et 90, et la tendance a été particulièrement prononcée au niveau universitaire<sup>66</sup>. La baisse de la demande de main-d'œuvre du secteur public peut expliquer en partie cette évolution, étant donné qu'en Autriche près de la moitié des diplômés de l'université cherchent un emploi dans la fonction publique<sup>67</sup>.

Ces dernières années, la nécessité d'instaurer des normes élevées d'enseignement universitaire a été de plus en plus reconnue dans le débat public. La loi sur l'université (*Universitätsgesetz*) de 2002<sup>68</sup>, entrée pleinement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, a achevé un processus progressif d'extension de l'autonomie des universités qui durait depuis plusieurs décennies (encadré 4.5). Plusieurs éléments importants de ce dispositif visent à accroître l'efficacité du système universitaire.

- Les éléments de financement liés aux résultats et l'allocation à chaque université des droits versés par ses étudiants instaurent une certaine concurrence entre les établissements universitaires et les incitent à améliorer leurs services. La planification prospective est favorisée par des accords sur trois ans entre les différentes universités et l'État fédéral, qui prévoient que les financements publics sont liés aux services offerts par les universités.
- La structure de diplômes à trois niveaux – licence, maîtrise et doctorat – préconisée par le processus de Bologne est désormais obligatoire pour tous les nouveaux programmes. Cette disposition réduira la durée des études et incitera les étudiants à faire preuve d'une plus grande mobilité. À l'heure actuelle, dans 30 % environ des programmes d'études, les diplômes prévus sont intégrés à la nouvelle structure à trois niveaux, et les programmes existants sont progressivement adaptés à la nouvelle structure.
- La liberté de passer contrat avec des entreprises pourrait réduire la forte dépendance du système éducatif tertiaire autrichien à l'égard des fonds publics et promouvoir une exploitation plus efficace des résultats de la recherche.
- Les nouveaux personnels engagés par les universités n'ont plus le statut de fonctionnaires titulaires mais sont salariés de l'université qui les emploie. De la sorte, les universités peuvent choisir librement leur personnel et ont de plus larges possibilités d'appliquer la rémunération au résultat et de moduler les rémunérations afin d'attirer des agents hautement qualifiés<sup>69</sup>. La proportion de titulaires dans les universités va baisser très rapidement étant donné qu'un quart des professeurs partiront à la retraite dans les dix prochaines années. L'occasion s'offre donc d'opérer des ajustements fondamentaux dans le système de rémunération.

Ces réformes marquent des progrès substantiels dans l'amélioration de l'efficacité du système d'enseignement tertiaire. Néanmoins, des avancées sont encore possibles. Étant donné que les universités se sont vu accorder des responsabilités accrues dans la gestion de leurs propres affaires, il leur faudra du personnel plus qualifié pour bien gérer leurs ressources. *Le gouvernement doit veiller à ce que les universités développent des capacités de gestion au cours de la transition à une plus large autonomie.* La série d'indicateurs de résultats à prendre en compte pour la répartition des fonds publics entre les universités devrait être établie à la fin de 2005. Les indicateurs liés aux produits, notamment la durée moyenne des études ou le nombre ou la qualité des publications dans le domaine de la recherche, créent des incitations à améliorer la performance et sont donc préférables aux indicateurs fondés

#### Encadré 4.5. **Vers une plus grande autonomie des universités autrichiennes**

La première étape dans l'élargissement de l'autonomie des universités a été franchie en 1987 lorsque les instituts ont été autorisés à passer contrat avec des entreprises, facteur important pour promouvoir les projets de recherche et renforcer le lien entre l'économie privée et les universités. La loi sur l'organisation des universités (*Universitäts-Organisationsgesetz*) de 1993 a donné aux établissements des marges de manœuvre croissantes en matière de décisions et de configurations grâce à l'institution d'un instrument spécifique des universités, la « capacité juridique partielle » (*Teilrechtsfähigkeit*). Cette initiative a ouvert la voie aux activités commerciales des instituts universitaires. Mais elle a aussi abouti à un réseau obscur et complexe d'activités dans lequel les crédits budgétaires disponibles, la répartition des coûts, l'effectif total des universités et la structure et le nombre des projets de recherche ne pouvaient pas être appréhendés par la direction, tandis que la question de la responsabilité restait entièrement ouverte. L'autonomie des universités était encore limitée par des restrictions concernant le recrutement et le licenciement du personnel enseignant et par le fait que les établissements n'avaient pas le droit de créer des filiales. La loi sur les études universitaires (*Universitätsstudien-gesetz*) de 1997 a donné aux universités une liberté totale pour la mise en œuvre des programmes.

Aux termes de la loi sur les universités de 2002, les universités sont devenues des personnes morales de droit public, dotées d'une capacité juridique intégrale. Les universités sont l'ayant droit des activités commerciales des instituts créés en vertu de l'ancien système de capacité juridique restreinte. Cette mesure a permis une consolidation et une comptabilisation de la totalité des ressources et des coûts. Les universités bénéficient de l'autonomie en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes et les domaines d'étude, ainsi que l'utilisation des crédits fournis par l'État. Elles peuvent créer des filiales dotées de la pleine capacité juridique, investir dans des sociétés ou en créer, ou contracter des emprunts en utilisant la totalité de leurs actifs comme garantie.

La loi sur l'université instaure un nouveau système de financement qui entrera pleinement en vigueur avec le budget pour l'exercice 2007. En vertu de ce nouveau régime, les universités recourent à trois sources de financement. Environ 80 % des fonds totaux mis à la disposition des universités sont fournis par l'administration fédérale sous la forme de budgets globaux triennaux (*Globalbudget*) dont elles disposent librement. La seconde source de financement est constituée par les droits de scolarité. Ils ont été introduits en 2001, mais jusqu'en 2004 les recettes correspondantes étaient versées au budget fédéral. Conformément à la loi sur les universités de 2002, les droits sont conservés par les universités dans lesquelles les étudiants sont inscrits. Ils représentent environ 10 % des ressources totales des universités, et les associations d'étudiants sont consultées sur l'utilisation des fonds. La dernière source de fonds est le produit de l'activité commerciale des universités. Étant donné que les universités ont la pleine capacité juridique, elles peuvent acquérir des biens, placer leurs actifs, créer des filiales dotées de la pleine capacité juridique et conduire des recherches moyennant rémunération. En outre, elles détiennent des droits intégraux sur les résultats des recherches et peuvent conserver les droits sur la protection et l'utilisation des brevets. À l'heure actuelle, ces dernières sources de financement représentent environ 10 % des budgets totaux des universités.

Le budget universitaire global de l'État est subdivisé en deux parties. Une fraction de 20 % de la dotation publique globale est distribuée directement sur la base d'une formule comprenant un nombre restreint d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs concernant l'enseignement, la recherche-développement et les objectifs de la société. Cette formule est toujours censée tenir compte de la performance passée de chaque université rapportée à la performance moyenne.

#### Encadré 4.5. **Vers une plus grande autonomie des universités autrichiennes** (suite)

Les 80 % restants sont distribués sur la base d'accords négociés entre le gouvernement et les différentes universités (*Leistungsvereinbarung*), qui stipulent les mesures prévues et les prestations des universités ainsi que les obligations de financement de l'État au cours des trois années suivantes. Ce budget de base (*Grundbudget*) est destiné à financer les réformes stratégiques à l'intérieur d'une université. Si les universités et le gouvernement sont en désaccord sur le budget de base, une procédure de médiation est prévue. Les universités sont tenues de mettre en place des systèmes de gestion de la qualité, de faire procéder à des évaluations de la recherche et de l'enseignement et de justifier de l'utilisation des budgets globaux et des droits de scolarité.

sur les intrants, tels que le nombre d'étudiants par enseignant ou le nombre de postes de recherche. *Par conséquent, en liant le financement des universités à des indicateurs, les autorités devront donner la préférence aux indicateurs de résultats sur les indicateurs de moyens.* L'expérience internationale montre toutefois qu'il est souvent difficile de choisir des indicateurs appropriés et un système de pondération qui tienne compte de l'hétérogénéité des universités. En particulier, il n'est pas toujours possible de définir une relation monotone et stable avec la performance. Ainsi, une réduction du nombre d'étudiants par enseignant peut être souhaitable pour tel cours ou telle université, tandis qu'une augmentation de ce ratio – notamment par un regroupement des cours – sera préconisée dans d'autres cas. L'encadré 4.6 présente une vue d'ensemble des indicateurs utilisés dans les pays dotés de systèmes de financement en fonction des résultats. *L'une des stratégies possibles consisterait à partir d'un éventail restreint d'indicateurs quantifiables, qui serait progressivement élargi.*

Il faut assurer la viabilité du système de budget triennal. Les universités étant dotées de la pleine capacité juridique en vertu de la nouvelle législation, elles peuvent emprunter sur le marché si elles se trouvent à découvert. En outre, elles sont autorisées à prendre des participations dans des sociétés ou à fonder leur propre entreprise. *Étant donné que les fonds publics et les droits versés par les étudiants représentent la plus grande partie des ressources des universités, les activités commerciales permises à ces dernières devraient être strictement définies. De plus, afin d'éviter l'aléa moral et d'assurer une concurrence équitable, l'État doit s'abstenir fermement de renflouer les universités confrontées à des difficultés financières<sup>70</sup>.*

À l'heure actuelle, les fonds publics représentent environ 80 % du financement total des universités. C'est un chiffre élevé même au regard de la moyenne européenne ; dans les pays non européens membres de l'OCDE, les financements de sources non publiques représentent entre plus de 40 % (Canada) et plus de 80 % (Corée) des dépenses totales. Dans la zone OCDE, le montant des crédits consacrés à l'enseignement supérieur est en général d'autant plus élevé que les pays recourent à des sources de financement autres que les fonds publics, notamment les droits de scolarité et les dons. Le régime des droits de scolarité incite à améliorer les services si les universités sont autorisées à conserver les sommes versées par leurs propres étudiants, comme le stipule la nouvelle législation relative aux universités. L'imposition de droits de scolarité empêche aussi les étudiants de considérer l'éducation comme un bien gratuit, de sorte qu'une pression en faveur d'études plus courtes et plus efficaces se manifeste également du côté de la demande. De fait, selon des estimations, l'instauration de droits de scolarité peu élevés en 2001 a fait passer

#### Encadré 4.6. **Vue d'ensemble des indicateurs utilisés dans les systèmes de financement des universités fondés sur les résultats**

Des systèmes de financement universitaire fondés sur les résultats ont été mis en place dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment en Australie, aux États-Unis, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse. On trouvera ci-après une liste provisoire d'indicateurs de performance (quantitatives et qualitatives) utilisés au niveau international dans le cadre des systèmes de financement fondés sur les résultats, qui couvrent la recherche et l'enseignement, ainsi que les objectifs. Les indicateurs peuvent être exprimés sous forme de nombres absolus ou de tendances. Afin de les rendre indépendants des effets d'échelle, on peut les exprimer en termes unitaires (par étudiant, par poste de recherche, par enseignant, etc.).

##### **Indicateurs axés sur les résultats**

- Notoriété de l'université : nombre de (nouveaux) étudiants, nombre de diplômes de doctorat.
- Qualité de l'enseignement : satisfaction des étudiants, nombre de diplômes obtenus sur une période égale à 100 (150) % de la durée minimale des études, durée moyenne des études, taux d'abandon, rapport diplômés/entrants, nombre d'étudiants qui changent de matière, nombre de doubles diplômés.
- Qualité de la recherche : nombre de publications (pondéré par un facteur d'incidence), indice de citation, nombre de bourses et de récompenses, recettes tirées de licences de recherche et des brevets, nombre d'invitations à des présentations.
- Reconnaissance (internationale) de la recherche : nombre de nominations dans d'autres universités, nombre de membres du personnel obtenant un professorat dans une autre université, nombre de postes de lecteurs et de consultants, attrait pour les professeurs invités, développement de nouvelles générations, financements de tiers pour des projets, fonds de parrainage.
- Orientation internationale : échanges avec des universités étrangères, nombre de recherches en coopération avec d'autres universités, organisation de conférences, ateliers, nombre de cours donnés en langues étrangères.
- Orientation des programmes d'études vers le marché : taux de recrutement des diplômés dans les emplois qui correspondent à leurs qualifications après deux (cinq) ans, salaire d'embauche des diplômés, appréciations des employeurs, satisfaction des diplômés, satisfaction du public, diplômés dans les secteurs où existent des pénuries, taux d'admission aux examens d'avocat.
- Résultat des mesures visant les objectifs sociaux : quota de femmes à l'université/dans le personnel enseignant/dans le corps professoral, nombre d'étudiants étrangers, attrait pour les salariés, nombre d'étudiants utilisant les structures prévues pour les étudiants ayant des besoins spéciaux.
- Qualité de la gestion : rapport coût-efficacité de l'allocation des ressources.

##### **Indicateurs axés sur les moyens**

- Ressources pédagogiques : nombre d'étudiants par enseignant, nombre de domaines d'études, coûts par étudiant, dépenses d'administration, temps consacré à la formation continue du personnel enseignant.
- Ressources pour la recherche : nombre de postes de recherche scientifique, nombre de projets de recherche.

**Encadré 4.6. Vue d'ensemble des indicateurs utilisés dans les systèmes de financement des universités fondés sur les résultats (suite)**

- Mesures visant les objectifs sociaux : mesures en faveur de la participation des femmes ou des étudiants ayant des besoins spéciaux, programmes de transfert des connaissances aux régions ou domaines économiques défavorisés, horaires d'ouverture des bibliothèques et des bureaux, équipement des bibliothèques et équipement informatique, services destinés aux étudiants, structures d'accueil des enfants à l'université.
- Assurance qualité : évaluations internes, normes de gestion, système comptable.

la proportion d'étudiants inactifs d'environ 25 % à quelque 5 %<sup>71</sup>, mais n'a pas induit de baisse durable des inscriptions. La proportion des étudiants n'ayant pas réussi à un examen dans une année donnée est tombée de 39 % à 23 %<sup>72</sup>. La répartition sociale des étudiants est restée inchangée après l'instauration des droits, ce qui s'explique probablement par le fait que 40 % des étudiants de première année perçoivent une bourse d'études, et se voient ainsi rembourser leurs frais de scolarité<sup>73</sup>. *Il faut étudier et évaluer de façon plus approfondie l'impact des droits de scolarité en procédant notamment à des comparaisons avec ce qui se fait dans les autres pays. Il faudrait envisager de permettre aux universités d'accroître la part de leur budget financée par ces droits et de fixer le niveau de ceux-ci, en mettant parallèlement en place un système de prêts étudiants remboursables en fonction des ressources.*

Il importe aussi de noter que la performance du système éducatif tertiaire dépend dans une certaine mesure de celle de l'enseignement pré-tertiaire, d'où la nécessité de réformer celui-ci. De plus, l'organisation de l'accès aux universités détermine dans une large mesure les possibilités de développement du potentiel éducatif des étudiants. En règle générale, en Autriche, seuls sont admis à l'université les titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires (*Matura*). Étant donné la proportion élevée de personnes ayant effectué un apprentissage ou suivi une formation technique ou professionnelle de niveau intermédiaire, il est particulièrement important d'éviter que le régime d'admission à l'université empêche les jeunes d'exploiter toutes leurs chances de faire des études supérieures. Depuis une dizaine d'années, des progrès ont été accomplis en vue de réduire les obstacles qui freinent l'entrée à l'université des élèves issus de filières professionnelles de l'enseignement secondaire. Une étape importante à cet égard a été la création en 1997 d'un examen d'accès aux études tertiaires (*Berufsmatura*) pour les salariés ayant acquis des connaissances dans le cadre d'activités pratiques. Il complète l'examen d'admissibilité aux études (*Studienberechtigungsprüfung*) qui ne concerne qu'un domaine d'études particulier. La création en 1993 des universités de sciences appliquées (*Fachhochschulen*, FH) a également favorisé la mobilité entre le secteur pré-tertiaire et le secteur tertiaire, les FH étant ouvertes aux étudiants qui ne sont pas titulaires de la *Matura* mais qui ont des qualifications correspondant au domaine d'étude souhaité après avoir été reçus à un examen d'entrée (10 % des étudiants des FH à l'heure actuelle). Le secteur des FH a aussi contribué à réduire les disparités d'accès à l'enseignement tertiaire. Les FH enseignent principalement la gestion des affaires et l'ingénierie et sont moins axées sur la recherche que les universités classiques. La création de ces établissements a largement contribué au doublement des taux d'obtention de diplômes de l'enseignement tertiaire dans les années 90 et à la réduction de la durée moyenne des études (minimum : six semestres).

En 2003, environ 20 % de tous les étudiants de première année étaient inscrits dans une FH<sup>74</sup>. *En dépit de ces progrès, la forte persistance intergénérationnelle des trajectoires scolaires donne à penser qu'il reste beaucoup à faire pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur.*

## Notes

1. Selon l'évaluation du gouvernement fédéral, les dépenses des nouveaux propriétaires étrangers ont apparemment permis d'améliorer les processus de production et les produits, contribuant ainsi à la croissance de la productivité. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur et al. (2004).
2. Falk et Leo (2004).
3. Par exemple, Guellec et van Pottelsberghe (2001) estiment qu'en moyenne sur les pays de l'OCDE, une augmentation de 1 % des dépenses de R-D des entreprises dans un pays (à prix constants) engendre un accroissement de la productivité totale des facteurs (PTF) de 0.13 % en longue période. Cependant, l'effet d'une augmentation de la R-D sur la croissance de la PTF met semble-t-il beaucoup de temps à se faire pleinement sentir. Par exemple, les estimations donnent à penser que la PTF peut ne pas augmenter avant un délai de trois ans après l'accroissement des dépenses de R-D. L'OCDE (2003a) a aussi procédé à des estimations qui incitent à penser qu'un délai considérable s'écoule entre une augmentation des dépenses de R-D et ses effets sur la croissance de la productivité.
4. Si la proportion relativement élevée d'entreprises innovantes ne se reflète pas dans les dépenses d'innovation et le chiffre d'affaires, c'est probablement parce que l'Autriche compte relativement peu de grandes entreprises, lesquelles sont plus susceptibles de se livrer à des activités d'innovation.
5. Le pourcentage du chiffre d'affaires consacré aux nouveaux produits ainsi que le pourcentage du chiffre d'affaires consacré aux dépenses d'innovation étaient plus élevés dans le secteur manufacturier que dans les services en comparaison de l'UE-15. S'agissant de la proportion d'entreprises impliquées dans des activités d'innovation, l'Autriche occupait le 5<sup>e</sup> rang de l'UE-15 dans l'industrie et le 6<sup>ème</sup> dans les services. Toutefois, la part du total des entreprises réalisant des innovations internes était légèrement plus élevée que la moyenne de l'UE-15 dans les services, tandis qu'elle lui était légèrement inférieure dans le secteur manufacturier. Commission européenne (2003).
6. Alesina et al. (2003).
7. Scarpetta et al. (2002). Par ailleurs, les taux d'entrée des entreprises sont supérieurs à la moyenne dans les industries et services liés aux TIC ainsi que dans les produits pharmaceutiques. OCDE (2003a), chapitre 4, et Brandt (2004).
8. Paterson et al. (2003).
9. Selon la Commission européenne (2002), les coûts obligatoires pour la création d'une société à responsabilité limitée en Autriche sont les plus élevés parmi les pays de l'UE-15. Les prescriptions relatives aux capitaux propres sont aussi parmi les plus rigoureuses. La Banque mondiale (2005) conclut aussi que le coût de création d'une société à responsabilité limitée, le nombre des procédures, les délais nécessaires et le capital minimum obligatoire dépassent de beaucoup ceux des pays à haut revenu affichant les coûts les plus faibles.
10. Czarnitzki et Kraft (2003).
11. Janger et Wagner (2004), qui estiment que cette augmentation est liée au fait que l'activité indépendante a été facilitée.
12. OCDE (2003d).
13. Voir l'*Étude économique* de 2003.
14. Bundeswettbewerbshörde (2004).
15. Bundeswettbewerbshörde (2004a). La décision du Tribunal de la concurrence a été confirmée par la Cour d'appel.
16. Base de données de l'OCDE sur les communications.
17. Commission européenne (2004b).
18. Bundeswettbewerbshörde (2004).

19. Commission européenne (2005).
20. Commission européenne (2005).
21. Bundeswettbewerbsbehörde (2004b).
22. Bassanini et Ernst (2003). Selon l'étude OCDE (2004), l'Autriche occupe un rang intermédiaire parmi les pays de l'OCDE pour le degré de rigueur de la législation sur la protection de l'emploi.
23. Bassanini et Ernst (2003). Voir aussi Gnan et al. (2004).
24. Marin (2004).
25. Bundesministerien (2004).
26. Bundesministerien (2003).
27. Voir, par exemple, ZEW (2003).
28. Il s'agit des flux de capitaux des sociétés de capital-risque vers les jeunes entreprises. Les sociétés de capital-risque elles-mêmes peuvent lever des fonds auprès d'investisseurs étrangers. Le capital-risque fourni par des sociétés de capital-risque nationales détermine pour l'essentiel la quantité de capital-risque mise à la disposition des entreprises nationales, comme en témoigne la corrélation étroite entre le montant de capital-risque levé et le montant de capital-risque investi dans les différents pays. Voir aussi OCDE (2003c).
29. Cela se vérifie pour les flux de capital-risque entre 1999 et 2002.
30. Commission européenne (2004c).
31. Le ratio fonds propres/capital total des entreprises autrichiennes n'atteint que 28 %, contre 40 % dans l'UE-15. De plus, en 2001/02, 44 % des entreprises autrichiennes avaient un ratio négatif (capitaux propres en pourcentage du capital total). Pour les petites entreprises, la proportion dépasse même 50 % (voir Gittenberger et Voithofer, 2004). Par ailleurs, 68 % des sociétés autrichiennes ont contracté des prêts bancaires, tandis que dans la zone euro cette proportion atteint seulement 50 %.
32. L'accord Bâle II pourrait limiter le financement, jusque là courant, des projets risqués par des prêts bancaires. En conséquence, les petites entreprises ayant des ratios de fonds propres faibles auront moins accès aux prêts pour un projet risqué ou devront acquitter des taux d'intérêt plus élevés. Cela pourrait accroître la demande de capital-risque. En revanche, les PME bénéficieront de coefficients de pondération de risque plus faibles dans le contexte de Bâle II. De même, Bâle II prévoit une évaluation des risques plus favorable pour les projets bénéficiant de garanties publiques.
33. En 2003, un quart des cessions en Autriche ont pris la forme d'émissions publiques. Les annulations de créances ont représenté 33 % du total, soit une fraction nettement plus réduite que les années précédentes.
34. EVCA (2004a).
35. Les investisseurs individuels ne sont exonérés de l'impôt sur les plus-values sur cession d'actions que si leur participation n'a jamais atteint 1 % du capital de la société au cours des cinq années précédant la vente ; sinon, ils sont assujettis à l'impôt sur le revenu à des taux réduits. Les plus-values à court terme (moins d'un an) sont imposables au taux normal de l'impôt sur le revenu. Les investisseurs étrangers de pays n'ayant pas conclu d'accord de double imposition sont soumis à l'impôt sur les sociétés réduit.
36. La structure MFG fait l'objet d'un examen de la Commission européenne concernant sa compatibilité avec la législation européenne sur les aides d'État.
37. Dans les autres pays, les sociétés d'investissement en actions prennent souvent la forme de sociétés de personnes à responsabilité limitée. En Autriche, les sociétés en commandite (*Kommanditgesellschaft*, KG) sont exonérées de l'impôt sur les sociétés, de même que les MFG constituées en sociétés. Cependant, les sociétés en commandite sont moins intéressantes que les MFG pour les placements en capital-risque. Les bénéfices des ventes d'actions revenant aux personnes physiques sont intégralement imposés si la participation dépasse 1 % du capital de la société destinataire. Aussi, seuls quelques fonds autrichiens de placement en capital-risque optent pour la forme juridique d'une société en commandite.
38. Beer et al. (2004b), Breuss et al. (2004).
39. L'impôt minimum sur les sociétés atteint 1 092 euros la première année suivant la création de l'entreprise, et par la suite 1 750 euros pour les sociétés à responsabilité limitée, 3 500 euros pour

- les sociétés par actions et 5 452 euros pour les banques et les compagnies d'assurances. Le versement d'impôt minimum est considéré comme un acompte sur les dettes fiscales futures.
40. Par ailleurs, seules les entreprises dont les comptes sont appropriés et en ordre ont le droit de reporter indéfiniment les pertes sur les exercices ultérieurs. Pour toutes les autres sociétés, le report n'est autorisé que pour les trois premières années suivant la création de l'entreprise.
  41. OCDE (2003c)
  42. Cette enquête a été réalisée à la fin de 2003, c'est-à-dire après l'extension des déductions fiscales prévue par l'actuel programme de réforme fiscale. Il était demandé aux entreprises d'évaluer le poids relatif de diverses caractéristiques institutionnelles ainsi que leur importance pour l'implantation d'activités de R-D. Voir Bundesministerium (2004).
  43. Zinöcker (2004).
  44. Commission européenne (2004a).
  45. Arnold (2004).
  46. Commission européenne (2004a).
  47. Hutschenreiter (2005).
  48. Hutschenreiter (2005).
  49. Jörg (2004).
  50. Voir l'étude OCDE (2004f) qui donne une description de ces programmes.
  51. OCDE (2004f).
  52. OCDE (2003f).
  53. Guellec et Martinez (2004).
  54. Voir Falk et Leo (2004).
  55. Knoll (2004). L'enquête couvre un échantillon non représentatif composé principalement d'entreprises sous contrôle étranger, pour la plupart dans le secteur manufacturier.
  56. Une comparaison avec l'étude PISA 2000 s'avère trompeuse dans le cas de l'Autriche en raison de différences dans la composition de l'échantillon. En 2000, les élèves des écoles professionnelles et des établissements spécialisés étaient nettement sous-représentés, d'où un biais à la hausse des indicateurs de performance qui limite la comparabilité avec les autres pays. Ce facteur explique en partie la forte dégradation des résultats absolus et du classement pour tous les indicateurs en Autriche entre 2000 et 2003. Voir OCDE (2001) et OCDE (2004c).
  57. Voir Spielauer (2003).
  58. Voir Commission européenne (2004d) et OCDE (2003d).
  59. Selon l'étude PISA 2003, à peine 22 % (8 %) des élèves sont inscrits dans des établissements qui exercent certaines responsabilités dans le recrutement (le licenciement) des enseignants. La moyenne OCDE correspondante est de l'ordre de 60 % dans les deux cas (OCDE, 2004c).
  60. Voir Schönbeck et al. (2004).
  61. Toutefois, à 1.7 % dans chaque cohorte, le taux d'obtention d'un diplôme d'études doctorales est supérieur à la moyenne OCDE (1.2 %).
  62. En raison de différences dans les méthodes d'estimation de la durée moyenne des études, la comparabilité des données au plan international est limitée. Les pays (dont l'Autriche) qui utilisent la méthode par approximation tendent à surestimer cette durée, tandis que ceux qui utilisent la méthode en chaîne tendent à la sous-estimer. Pour l'Allemagne, la comparaison des chiffres fondés sur les deux méthodes a fait apparaître un écart d'environ 10 % (Lassnigg et Steiner, 2003).
  63. Lassnigg et Steiner (2003) estiment que, du fait d'une erreur de mesure, le montant des droits par étudiant est inférieur de quelque 10 % au niveau indiqué dans *Regards sur l'éducation*. Par ailleurs, les dépenses au titre de l'enseignement secondaire devraient être majorées du même montant. Mais même si l'on tient compte de cet ajustement, l'Autriche se situe toujours au-dessus de la moyenne OCDE en ce qui concerne les dépenses d'enseignement supérieur par étudiant sur la durée moyenne des études.
  64. Source : OCDE (2004d).

65. Barceinas-Paredes *et al.* (1999).
66. Fersterer et Winter-Ebmer (2003).
67. Schneeberger (2004) constate que 52 % des diplômés de l'enseignement supérieur trouvent un emploi dans le secteur public et dans les secteurs réglementés ou financés par les autorités publiques (notamment les professions médicales). Le chiffre s'échelonne de quelque 20 % dans les domaines technique, agricole ou économique à 95 % pour les études médicales. Guggenberger *et al.* (2001) utilisent une définition plus étroite du secteur public et obtiennent une estimation plus basse, à savoir 33 % des diplômés de l'université. Le taux de chômage des diplômés de l'université augmente régulièrement depuis 2000.
68. La loi sur les universités de 2002 a servi de référence à la loi de 2002 sur les études FHS et à la loi de 2004 sur l'université du Danube de Krems.
69. Les syndicats et la Fédération nationale des universités (*Dachverband der Universitäten*) sont en train de négocier une convention collective.
70. Depuis l'institution de la pleine capacité juridique des universités, tous les projets de recherche au niveau des instituts sont en principe soumis à l'agrément de la direction de l'université. Le budget affecté à ces projets fait partie du budget universitaire global. Cette disposition ayant été jugée trop restrictive pour les coopérations dans le domaine de la recherche, en particulier avec le Fonds autrichien pour la science (*Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, FWF*), une exception a été établie qui autorise des budgets par projet dans certaines conditions. Ces crédits sont utilisés par les chercheurs mais gérés par l'université. Il faut suivre de près les conséquences de cette exception, car elle pourrait faire ressurgir les difficultés inhérentes au système antérieur, notamment le problème d'aléa moral ou l'absence de lien entre l'exécution et la responsabilité du projet.
71. Voir Pechar et Wroblewski (2002).
72. Pour les étudiants de première année, ce chiffre est tombé de 53 % à 24 %. Voir Wroblewski et Unger (2003).
73. Voir Wroblewski et Unger (2003).
74. Voir Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2004b).

## Bibliographie

- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti et F. Schiantarelli (2003), « Regulation and Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 352, OCDE, Paris.
- Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft (2004), *Neue Wege zur Hochschulfinanzierung*, Chapter 4: Vielfältige Finanzierungsformen im Hochschulbereich: Mehr Leistungsorientierte Finanzierung, pp. 47-54.
- Arnold, E., dir. (2004), *Evaluation of the Austrian Industrial Research Promotion Fund (FFF) and the Austrian Science Fund (FWF)*. Synthesis Report, Joanneum Research, KOF, Technopolis, Universiteit Twente, WIFO, Vienne.
- AVCO (2002), *White Paper – Bessere Rahmenbedingungen für Beteiligungskapital in Österreich*.
- AVCO (2003), *Bessere Rahmenbedingungen für PE/VC in Österreich*.
- Banque mondiale (2003), *Doing Business, Benchmarking Business Regulations*, <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>.
- Barceinas-Paredes, F. *et al.* (1999), « Unemployment and Returns to Education in Europe », dans : R. Asplund et P. Telhado Pereira (dir. publ.), *Returns to Human Capital in Europe, A Literature Review*, ETLA, The Research Institute of the Finnish Economy, Taloustieto Oy, Helsinki, pp. 56-63.
- Beer, C., B. Felderer, G. Grohall, C. Helmenstein, E. Krylova, A. Schnabl et L. Strohner (2004b), *Ökonomische Wirkungen aktueller Steuerreformmaßnahmen*, Institute for Advanced Studies, Vienne, *Rapport de recherche*, avril.
- BRI (2003), *Étude d'impact quantitative 3*.
- Breuss, F., S. Kaniovski et M. Schratzenstaller, 2004, « The Tax Reform 2004-05 – Measures and Macroeconomic Effects », *Austrian Economic Quarterly*, 3/2004, pp. 127-142.

- Bundesministerium (2001), Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Volle Rechtsfähigkeit der Universitäten – Politische Eckpunkte für ein Gesetz zur Universitätsautonomie, rapport, [www.bmbwk.gv.at](http://www.bmbwk.gv.at).
- Bundesministerien (2003), Österreichischer Forschungs – und Technologiebericht 2003.
- Bundesministerien (2004a), Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Bundesministerium für Verkehr, *Innovation und Technologie*, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), Österreichischer Forschungs - und Technologiebericht 2004.
- Bundesministerium, (2004b), Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, *Statistisches Taschenbuch 2004*.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), *Forschung, Technologie und Innovation, Tätigkeitsbericht 2003*.
- Bundeswettbewerbsbehörde (2004a), Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft, 1. Zwischenbericht.
- Bundeswettbewerbsbehörde (2004b), Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft, 2. Zwischenbericht.
- Commission européenne (2002), *Analyse comparative de la gestion des entreprises en phase de démarrage*.
- Commission européenne (2003), « 2003 European Innovation Scoreboard », *Technical Paper*, n° 2.
- Commission européenne (2004a), *2004 European Trend Chart on Innovation: Annual Policy Trends and Appraisal Report for Austria*, période couverte: septembre 2003-août 2004.
- Commission européenne (2004b), « Réglementation et marchés des communications électroniques en Europe 2004 » (10ème rapport) *Document de travail des services de la Commission*.
- Commission européenne (2004c), « Innovation in Europe, Results for the EU, Iceland and Norway, Data 1998-2001 », Thème 9, Science et technologie, Eurostat.
- Commission européenne (2004d), « European Innovation Scoreboard 2004 – Comparative Analysis of Innovation Performance », *Document de travail des services de la Commission*, SEC(2004) 1475.
- Commission européenne (2005), *Rapport annuel sur la mise en œuvre du marché intérieur du gaz et de l'électricité*.
- EVCA (2004), *Annuaire 2004*.
- EVCA (2004a), *Benchmarking European Tax and Legal Environments*.
- Falk, M. (2004), Diffusion von Informations- und Kommunikationstechnologien und Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften, *WIFO Monatsberichte*, n° 3, pp. 213-222.
- Falk, M. et H. Leo (2004), *Die Innovationsaktivitäten der österreichischen Unternehmen*, Vienne, WIFO.
- Fersterer, J. et R. Winter-Ebmer (2003), « Are Austrian Returns to Education Falling Over Time? », *Labour Economics* 10 (2003), pp. 73-89.
- Gittenberger, E. et P. Voithofer (2004), Betriebswirtschaftliche Situation der österreichischen Unternehmen, *Rapport de recherche*, Institut autrichien de recherche sur les PME.
- Gnan, E., J. Janger et J. Scharler (2004), Determinants of Long-Term Growth in Austria – A Call for a National Growth Strategy, *Monetary Policy and The Economy Q1/04*, Oesterreichische Nationalbank.
- Guggenberger, H., P. Kellermann et G. Sagmeister (2001), « Higher Education and Graduate Employment in Europe », *Austrian Country Report*.
- Hutschenreiter, G. (2005), « Innovation Policy and Performance in Austria », Chapitre 2 dans *Assessing Innovation Policy and Performance – A Cross-country Comparison*, OCDE, Paris.
- Janger, J. et K. Wagner, « Sector Specialization in Austria and in the EU-15 », *Banque nationale d'Autriche, Monetary Policy and the Economy*, T2/04.
- Jörg, L. (2004), *Policy Profile Austria*, Technology Information Policy Consulting (TIP).
- Kirschke, D. et al. (2003), « Nutzung von Leistungsindikatoren in der Hochschulfinanzierung », *Das Hochschulwesen* 6/2003, pp. 252-257.
- Lassnigg, L. et P. M. Steiner (2003), Die tertiären Bildungsausgaben Österreichs im internationalen Vergleich – Begriffsabgrenzung und Meldepraxis in den Ländern Österreich, Deutschland, Finnland, Niederlande, Schweden und Schweiz, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen, *Rapport de recherche*, [www.equi.at](http://www.equi.at).

- Lundsgaard, J. et D. Turner (2004), « Étudier maintenant et payer plus tard », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 242, OCDE, Paris.
- Marin, B. (2004), NDC – A Magic All-European Pension Reform and Co-ordination Formula? Some Comments on the Robert Holzmann Model Design, Vienne, *document non publié*.
- Martinez, C. et D. Guellec (2004), « Overview of Recent Trends in Patent Regimes in the United States, Japan and Europe », dans : *Patents, Innovation and Economic Performance*, actes de la Conférence de l'OCDE sur les DPI, l'innovation et la performance économique, 28-29 août 2003, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *PISA. Connaissances et compétences : Des atouts pour la vie : Premiers résultats de PISA 2000*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Manuel de Frascati*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Étude sur la croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Les TIC et la croissance économique : Panorama des entreprises, des industries et des pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003d), *Études économiques de l'OCDE: Autriche*, vol. 2003/16, OCDE, Paris.
- OCDE (2003e), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003f), *Benchmarking Industry-Science Relationships*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE : Édition 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives des technologies de l'information 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *PISA. Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Regards sur l'éducation : Indicateurs OCDE 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004e), *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004f), *Public-Private Partnerships for Research and Innovation. The Austrian Experience*, OCDE, Paris.
- Paterson, I., M. Fink et A. Ogus (2003), « Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States », Study for the European Commission, DG Competition, Institute for Advanced Studies, Vienne.
- Pechar, H. et A. Wroblewski (2002), *Retrospektive Schätzung studienaktiver Studierender an Universitäten der Wissenschaften für den Zeitraum 1996/97 bis 2000/01*, Studie im Auftrag des BMBWK, Vienne.
- Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2004), *IKT in Österreich*.
- Schneeberger, A. (2004), *Hochschule und Arbeitsmarkt – Trendanalyse und internationaler Vergleich, ibw-Bildung and Wirtschaft n° 30*, Vienne, septembre.
- Schönbeck, W. et al. (2004), *Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen – Finanzstatistische und funktionelle Analyse der Transfers im sekundären und tertiären Finanzausgleich der österreichischen Gemeinden*, résumé.
- Shale D. (1999), « Alberta's Performance Based Funding Mechanism and the Alberta Universities », étude présentée à la conférence annuelle de l'Association canadienne de recherche et de planification institutionnelles, Québec, 24-26 octobre 1999.
- Spielauer, M. (2003), *Familie und Bildung – Intergenerationelle Bildungstransmission in Familien und der Einfluss der Bildung auf Partnerwahl und Fertilität. Analysen und Mikrosimulationsprojektionen für Österreich*.
- Thom, N. (2004), *Kennzahlen als Informations- und Steuerungsinstrumente – kritische Anmerkungen*, document présenté au Fortbildungsseminar Universität Bern, 26-28 février.
- Universität Oldenburg (1996), *Konkurrenz, Leistungsindikatoren, Studiengänge*, Uni-Info 9/1996, University Oldenburg Press Center, [www.uni-oldenburg.de/presse/uni-info/ui-9609/thema.htm](http://www.uni-oldenburg.de/presse/uni-info/ui-9609/thema.htm).
- Wroblewski, A. et M. Unger (2003), *Studierenden-Sozialerhebung 2002 – Bericht zur sozialen Lage der Studierenden*.
- ZEW (2003), *Venture Capital bedeutend für die Biotechnologiebranche, Gründungs-Report*, n° 1.
- Zinöcker, K. et al., (2004), *Evaluation FFF – Impact Analysis, Plattform Forschungs – und Technologieevaluation*, Vienne.

## Glossaire

<b>AFC</b>	Autorité fédérale de la concurrence
<b>AHS</b>	Enseignement secondaire donnant accès à l'université ( <i>Allgemeinsbildende Höhere Schule</i> )
<b>APG</b>	Loi générale sur les retraites ( <i>Allgemeines Pensionsgesetz</i> )
<b>AT</b>	Régime de temps partiel pour les travailleurs âgés ( <i>Altersteilzeit</i> )
<b>AWS</b>	Austria Wirtschaftsservice
<b>BGA</b>	Agence fédérale de la santé ( <i>Bundesgesundheitsagentur</i> )
<b>EVCA</b>	European Private Equity and Venture Capital Association
<b>FAG</b>	Loi de péréquation budgétaire ( <i>Finanzausgleichsgesetz</i> )
<b>FH</b>	Universités de sciences appliquées ( <i>Fachhochschulen</i> )
<b>FLAF</b>	Fonds extrabudgétaire de péréquation des prestations familiales ( <i>Familienlastenausgleichsfonds</i> )
<b>FWF</b>	Fonds autrichien pour la science ( <i>Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung</i> )
<b>GHM</b>	Groupes homogènes de malades
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>LGP</b>	Agences de la santé des Länder ( <i>Landesgesundheitsplattformen</i> )
<b>LPE</b>	Législation relative à la protection de l'emploi
<b>MFG</b>	Société de financement des PME ( <i>Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft</i> )
<b>NH</b>	Aide d'urgence en cas de chômage ( <i>Notstandshilfe</i> )
<b>OeNB</b>	Banque nationale d'Autriche ( <i>Oesterreichische Nationalbank</i> )
<b>PECO</b>	Pays d'Europe centrale et orientale
<b>PISA</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>R-D</b>	Recherche-développement
<b>TEMI</b>	Taux effectif moyen d'imposition
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et des communications
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>WF</b>	Programme d'aide à la construction de logements ( <i>Wohnbauförderung</i> )
<b>WKÖ</b>	Chambre économique fédérale ( <i>Wirtschaftskammer Österreich</i> )



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2005 08 2 P) ISBN 92-64-01105-6 – n° 54136 OCDE 2005

# Autriche

Thème spécial : Fédéralisme fiscal

## Études économiques

### *Dernières parutions*

Allemagne, septembre 2004

Australie, février 2005

### **Autriche, juillet 2005**

Belgique, mai 2005

Canada, décembre 2004

Corée, juin 2004

Danemark, mars 2005

Espagne, avril 2005

États-Unis, décembre 2005

Finlande, décembre 2004

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

Irlande, juillet 2003

Islande, avril 2005

Italie, novembre 2005

Japon, mars 2005

Luxembourg, septembre 2003

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005

Nouvelle-Zélande, septembre 2005

Pays-Bas, juillet 2004

Pologne, juin 2004

Portugal, novembre 2004

République slovaque, septembre 2005

République tchèque, janvier 2005

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, août 2005

Suisse, janvier 2006

Turquie, décembre 2004

Zone euro, septembre 2005

## Économies des pays non membres

### *Dernières parutions*

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2005  
(18 NUMÉROS)

OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/8 – Juillet 2005

ISBN 92-64-01105-6  
10 2005 08 2 P



9 789264 011052