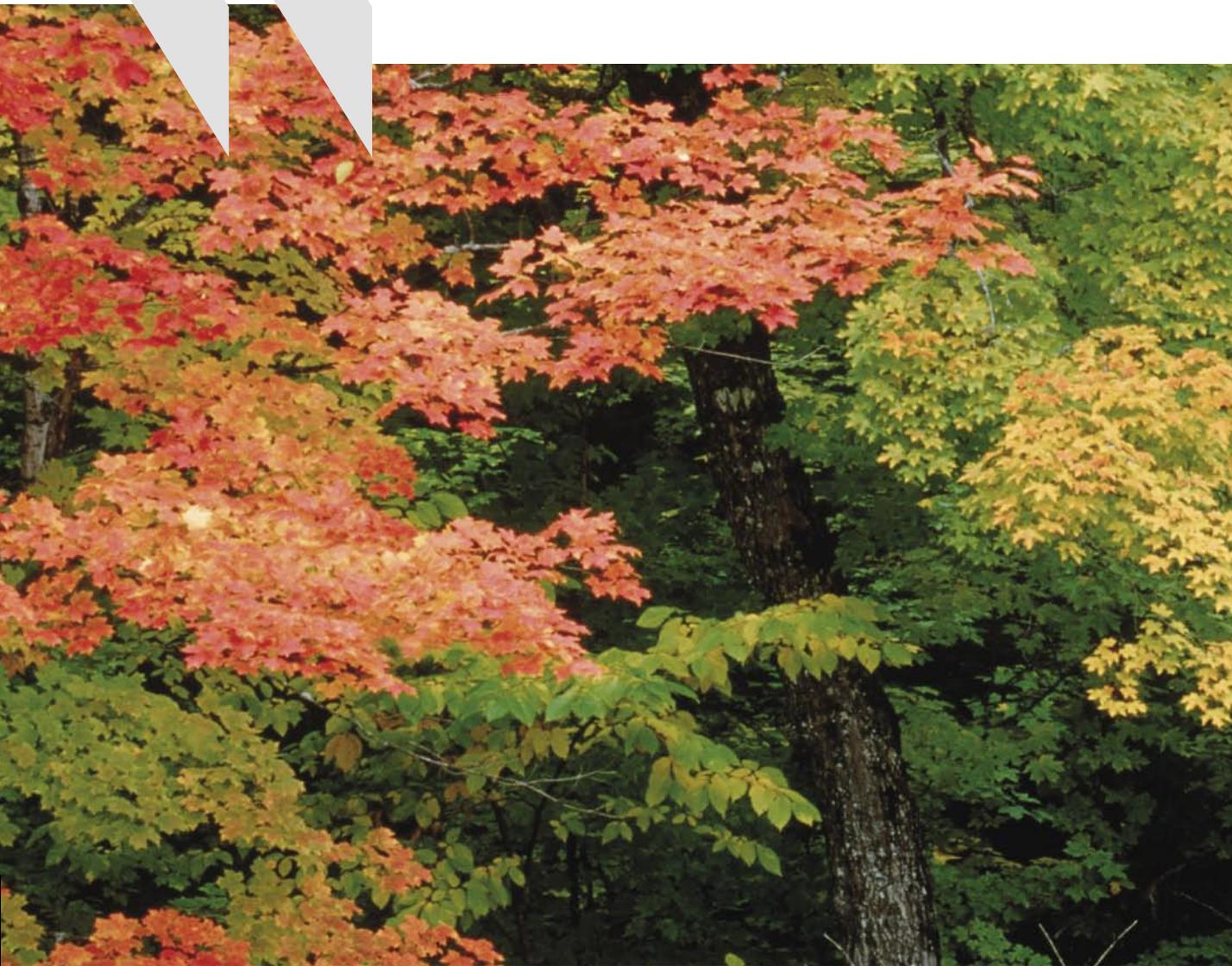




**Études économiques  
de l'OCDE**

# **AUTRICHE**





# Études économiques de l'OCDE

## Autriche

2007



# 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.*

*Publié également en anglais*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2007

---

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 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	9
<b>Chapitre 1. Les principaux enjeux pour l'économie autrichienne</b> .....	21
Performance économique récente et perspectives .....	23
La croissance tendancielle est plus forte que dans la zone euro... ..	26
... mais la croissance peut et doit être plus forte .....	30
Les déséquilibres sur le marché du travail .....	33
Les secteurs tournés vers l'économie intérieure accusent un retard de productivité et d'emploi .....	35
Le cadre intérieur réglementaire et fiscal accuse certaines faiblesses .....	35
Les quatre enjeux majeurs analysés dans l'Étude .....	39
Notes .....	42
Bibliographie .....	43
Annexe 1.A1. Suite donnée aux recommandations de l'étude économique de l'Autriche de 2005 .....	45
<b>Chapitre 2. L'intégration économique croissante de l'Autriche avec l'Europe centrale et orientale</b> .....	55
Une intégration économique croissante avec l'Europe centrale et orientale .....	57
Un effet global positif sur la production et l'emploi en Autriche .....	65
Des conséquences préjudiciables pour certaines catégories de la population et de la main-d'œuvre .....	69
L'intégration régionale a stimulé la productivité, la compétitivité et la rentabilité des entreprises .....	70
L'attractivité de l'Autriche en tant que base régionale d'opérations des multinationales doit être préservée .....	74
Les pouvoirs publics peuvent contribuer à maximiser les avantages de l'intégration régionale et à réduire les coûts d'ajustement qui en résultent .....	75
Notes .....	76
Bibliographie .....	76
Annexe 2.A1. ....	78
<b>Chapitre 3. Remédier à la segmentation du marché du travail</b> .....	81
L'emploi des travailleurs d'âge très actif demeure vigoureux .....	83
Les groupes se situant à la marge du marché du travail s'en sortent moins bien .....	90
Les autorités s'efforcent de remédier aux dysfonctionnements du marché du travail .....	99
Recommandations .....	108
Notes .....	110
Bibliographie .....	113
Annexe 3.A1. Mesures récentes et annoncées visant à stimuler l'offre de travail .....	115
Annexe 3.A2. Mesures récentes et annoncées visant à stimuler la demande de main-d'œuvre .....	119
<b>Chapitre 4. Améliorer l'innovation</b> .....	123
Évaluer les performances de l'Autriche dans le domaine de l'innovation .....	125
Améliorer les conditions cadres de l'innovation .....	128
Mesures nouvelles récentes et suggestions de réforme .....	138
Notes .....	154
Bibliographie .....	156

<b>Chapitre 5. Rationaliser la politique budgétaire et améliorer la gestion des dépenses publiques</b> .....	161
En l'absence de changements de politique, une hausse significative à long terme de la dette autrichienne est à prévoir. ....	162
La maîtrise des dépenses de santé et de retraite est un défi budgétaire majeur. ....	162
Le budget 2007-08 prévoit une hausse des dépenses publiques dans certains domaines .....	169
Pour être budgétairement supportable, un allègement de la fiscalité nécessitera sans doute de nouvelles coupes dans les dépenses .....	174
La fiscalité peut être remodelée dans un sens plus favorable à la croissance et à la création d'emplois .....	179
Les réformes budgétaires peuvent améliorer la gestion des finances publiques .....	183
Une réforme du fédéralisme budgétaire peut améliorer la gouvernance et l'administration publique. ....	184
Les conclusions de politique économique sont de large portée, mais claires .....	186
Notes .....	187
Bibliographie. ....	189

### Encadrés

1.1. Le nouveau gouvernement de « grande coalition » .....	22
1.2. Le système autrichien de partenariat social. ....	28
2.1. L'initiative en faveur de l'internationalisation lancée en 2003 par le gouvernement autrichien. ....	60
2.2. Évolution de la productivité de la main-d'œuvre autrichienne par secteur, de 1995 à 2004 .....	71
2.3. Recommandations en vue de renforcer l'intégration régionale .....	75
3.1. Les enjeux des nouvelles formes d'emploi. ....	89
3.2. Performances des élèves de l'enseignement secondaire autrichien aux tests du PISA .....	95
3.3. Recommandations de l'OCDE pour une plus large mobilisation des travailleurs âgés. ....	101
3.4. Recherches récentes sur l'impact des PAMT .....	103
3.5. Recommandations en vue de remédier à la segmentation du marché du travail .....	108
4.1. Organismes de promotion de la R-D .....	143
4.2. La réforme universitaire autrichienne. ....	150
4.3. Des prêts avec remboursement sous condition de ressources .....	152
4.4. Recommandations visant à rendre les politiques de l'innovation plus efficaces. ....	153
5.1. Les dépenses de santé et leur réforme en Autriche .....	164
5.2. Expériences nationales de budgétisation axée sur les résultats .....	172
5.3. Les réformes récentes de politique fiscale en Autriche .....	175
5.4. La réforme administrative en Autriche. ....	178
5.5. Recommandations pour améliorer la gestion des finances publiques. ....	186

### Tableaux

1.1. Perspectives pour 2007-08 .....	25
1.2. Croissance de la productivité dans les activités manufacturières et dans les services. ....	37
1.3. Poids des formalités pour l'entrepreneuriat selon l'OCDE, en 2003 .....	37
1.4. Liens entre les déficiences des politiques et la relative faiblesse des performances en Autriche .....	39
2.1. Commerce de l'Autriche .....	58
2.2. Autriche : ventilation des exportations de biens vers l'Europe centrale et orientale. ....	62
2.3. Autriche : ventilation des importations de biens en provenance d'Europe centrale et orientale. ....	63
2.4. Entrées d'immigrants en Autriche par pays d'origine .....	68
2.5. Études macroéconomiques des effets induits par l'intégration économique de l'Autriche avec l'Europe de l'Est et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne .....	68

2.6. Autriche : Décomposition des variations de la croissance moyenne de la productivité de la main-d'œuvre, sur la période 1995-2004 . . . . .	71
2.A1.1. Échanges de l'Autriche. . . . .	78
2.A1.2. Stock et flux d'investissement direct étranger (IDE) de l'Autriche . . . . .	79
2.A1.3. Structure du stock d'investissement direct autrichien en Europe centrale et orientale. . . . .	80
3.1. Possibilités de libéralisation supplémentaire dans les services . . . . .	107
5.1. Classement fonctionnel des dépenses publiques (2005 ou dernière année connue). . . . .	170
5.2. Comparaison des recettes fiscales entre les pays membres de l'OCDE, 2004. . . . .	179
5.3. Produit des droits d'accise et des taxes liées à l'environnement, UE à 25, 2004. . . . .	182

## Graphiques

1.1. Performances économiques récentes . . . . .	24
1.2. La croissance économique en Autriche et dans l'Union européenne. . . . .	26
1.3. Compétitivité et gains de parts de marché. . . . .	27
1.4. La croissance de l'économie autrichienne extérieure. . . . .	30
1.5. Les secteurs tournés vers l'extérieur ont été le principal moteur de la croissance. . . . .	31
1.6. Convergence à long terme d'un certain nombre de pays par rapport aux États-Unis . . . . .	31
1.7. Facteurs à l'origine des écarts persistants de revenu réel . . . . .	32
1.8. Productivité tendancielle totale des facteurs . . . . .	33
1.9. Les taux d'emploi sont très différents d'une catégorie à l'autre de la population, 2006 . . . . .	34
1.10. Les secteurs tournés vers l'économie intérieure sont moins performants . . . . .	36
1.11. Le cadre réglementaire ne favorise pas la concurrence et la performance dans les secteurs tournés vers l'économie intérieure, 2003. . . . .	38
1.12. La fiscalité reste lourde et sa structure pourrait entraver la croissance . . . . .	40
2.1. La mondialisation en Autriche : comparaison internationale . . . . .	57
2.2. Exportations de l'Autriche vers l'Europe centrale et orientale . . . . .	58
2.3. Importations de l'Autriche en provenance d'Europe centrale et orientale . . . . .	59
2.4. Importance pour l'économie autrichienne des échanges avec l'Europe centrale et orientale . . . . .	61
2.5. Relations de l'Autriche avec l'Europe centrale et orientale (PECO-19) en termes d'échanges commerciaux et d'IDE . . . . .	64
2.6. Stock d'IDE de l'Autriche en Europe centrale et orientale . . . . .	64
2.7. Flux nets d'IDE de l'Autriche en Europe centrale et orientale . . . . .	65
2.8. Ventilation sectorielle du stock d'IDE en Europe centrale et orientale . . . . .	66
2.9. Flux d'immigration de l'Europe centrale et orientale vers l'Autriche. . . . .	67
3.1. La bonne tenue du marché du travail ne s'est pas améliorée au cours de la dernière décennie . . . . .	82
3.2. Les institutions et les politiques permettaient de prévoir l'évolution récente de la situation . . . . .	84
3.3. Situation du marché du travail. . . . .	85
3.4. Les relations d'emploi restent stables mais les contrats plus flexibles gagnent du terrain . . . . .	88
3.5. Les incitations au travail restent faibles pour certaines catégories de travailleurs âgés. . . . .	91
3.6. Les coûts d'emploi des travailleurs peu qualifiés sont élevés . . . . .	93
3.7. Le déplacement de la courbe de Beveridge confirme l'inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. . . . .	94
3.8. Dépenses publiques d'éducation et performances relatives des élèves autrichiens aux tests du PISA . . . . .	96
3.9. Handicaps des immigrés sur le plan de l'éducation . . . . .	98
3.10. Segments « central » et « vulnérable » du marché du travail. . . . .	100
3.11. Des réformes de la concurrence dans les services, jointes à des mesures d'activation, devraient permettre d'accroître la demande de main-d'œuvre (représentation théorique) . . . . .	107
4.1. Dépenses de R-D de l'Autriche – comparaison internationale . . . . .	126
4.2. Niveau et évolution de l'Indice de synthèse de l'innovation (ISI) . . . . .	127

4.3.	Impact de la réglementation en vigueur dans les secteurs non manufacturiers. . . . .	130
4.4.	Caractère restrictif de la réglementation applicable à l'IDE dans neuf secteurs, par type de restriction . . . . .	131
4.5.	Investissements en capital-risque, 2000-03 . . . . .	133
4.6.	Capital humain diplômé de l'enseignement supérieur – comparaison internationale . . . . .	135
4.7.	Dépenses d'enseignement. . . . .	136
4.8.	Chercheurs en entreprise . . . . .	137
4.9.	Financement public direct de la R-D des entreprises . . . . .	139
4.10.	Régime fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE . . . . .	140
4.11.	Organisation de la politique autrichienne de l'innovation. . . . .	142
4.12.	Estimations du taux de rendement interne des études supérieures . . . . .	147
4.13.	Frais de scolarité – comparaison internationale . . . . .	148
4.14.	Effet marginal des études supérieures sur la probabilité d'emploi. . . . .	149
4.15.	Taux de poursuite des études universitaires, 2000 . . . . .	151
4.16.	Prêts étudiants et taux d'inscription, 2003 . . . . .	152
5.1.	Incidence du vieillissement de la population sur les finances publiques . . . . .	163
5.2.	Dépenses de santé . . . . .	164
5.3.	Décote en cas de retraite anticipée . . . . .	168
5.4.	Comparaison internationale des dépenses publiques totales . . . . .	169
5.5.	Comparaison internationale des dépenses de sécurité sociale et de protection sociale . . . . .	170
5.6.	Composition des dépenses publiques en Autriche . . . . .	171
5.7.	OCDE : Comparaison internationale de la charge fiscale totale . . . . .	176
5.8.	Autriche : recettes fiscales totales . . . . .	176
5.9.	Structure de la fiscalité en Autriche . . . . .	181

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 évalués par le Comité le 18 juin 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 25 juin 2007.

Le projet de rapport de Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenc, Rina Bhattacharya and Jürgen Janger sous la direction de Willi Leibfritz et Andreas Wörgötter.

L'Étude précédente de l'Autriche a été publiée en juillet 2005.

## Ce livre contient des...



**StatLinks** 

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

## STATISTIQUES DE BASE DE L'AUTRICHE, 2006

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )	84	Principales agglomérations (1 000 habitants)	
Superficie agricole (%)	31	Vienne <sup>1</sup>	1 630
Forêts (%)	43	Graz <sup>1</sup>	250

### LA POPULATION

Population (1 000)	8 282	Population active <sup>1</sup> (1 000)	4 124
Nombre d'habitants au km <sup>2</sup>	99	Emploi (1 000)	3 928
Accroissement naturel de la population, 2003 (1 000)	0	Agriculture (%)	6
Migration nette, 2003 (1 000)	36	Industrie (%)	28
		Services (%)	66

### PRODUCTION

PIB, prix courants (milliard euros)	257	Origine de la valeur ajoutée (%)	2006
PIB par tête (1 000 USD en prix courants)	39	Agriculture	2
Formation brute de capital fixe (1 000 euros)	6	Industrie	31
		Services	67

### L'ÉTAT

Consommation publique (% du PIB)	18	Composition du Parlement	Sièges
Recettes totales des administrations publiques (% du PIB)	48	Parti socialiste	68
Dette du secteur public (% du PIB)	69	Parti populaire autrichien	66
		Parti de la liberté	21
		Les Verts	21
		Alliance pour l'avenir de l'Autriche	7
		Dernières élections : octobre 2006	

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	57	Importations de biens et services (% du PIB)	52
--	----	--	----

### LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable (1 euro)	13.7603	Euros par USD	
		Année 2006	0.80
		Mars 2007	0.75

1. 2005.

## Résumé

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

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

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

- **Intensifier la concurrence dans les services.** Réformer le cadre réglementaire du secteur intérieur des services conformément aux recommandations des Études précédentes, de façon à ce qu'il soit plus propice à la concurrence et à l'innovation, tout en veillant à l'efficacité des fortes dépenses supplémentaires consacrées aux secteurs prioritaires.
- **Éliminer les obstacles à l'activité.** Il faudrait remplacer par des mesures évitant les trappes à inactivité les dispositions fiscales actuelles qui incitent les travailleurs âgés et les femmes qui ont des enfants en bas âge à cesser leur activité. Il faudrait modifier les allocations familiales de façon à améliorer et à faciliter l'accès aux services d'accueil de l'enfance. Les jeunes migrants, de même que les autres entrants sur le marché du travail issus de milieux défavorisés, tireraient avantage d'un système éducatif moins morcelé.
- **Favoriser les gains régionaux d'agglomération.** Les gains d'agglomération sont essentiels pour la croissance. L'Autriche et ses voisins pourraient mieux profiter de l'intégration régionale en adaptant plus rapidement leur cadre réglementaire et administratif et en développant leurs infrastructures afin de répondre aux besoins d'une concentration internationale des activités dont Vienne devient le pôle.
- **Renforcer le dispositif de politique budgétaire.** La situation budgétaire en Autriche n'est pas loin de la viabilité, malgré les pressions sur les dépenses qui s'annoncent. Mais il faudra probablement limiter les dépenses pour pouvoir réaliser la prochaine réforme fiscale et un réaménagement du cadre budgétaire et des relations financières entre la Fédération et les Länder sera également nécessaire pour améliorer la gestion des finances publiques. Il sera important à cet égard de mettre en place une budgétisation en fonction des résultats et un cadre budgétaire à moyen terme.

## Évaluation et recommandations

---

### *L'Autriche a obtenu de bons résultats économiques*

---

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

---

### *Le nouveau gouvernement de grande coalition s'est fixé un programme plus large*

---

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

---

### *Pour être encore plus prospère, l'Autriche doit s'attacher à renforcer encore les conditions cadres*

---

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

recommandations d'*Objectif croissance*, les principaux volets de cette action étant les suivants :

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

---

#### *Il faut saisir toutes les possibilités qui s'offrent de préserver cette place dans le peloton de tête*

---

Pour une économie performante comme l'Autriche, le grand principe ne doit pas être de dépasser la moyenne, mais de se maintenir parmi les meilleures économies de la zone de l'OCDE. À cet égard, l'Autriche aurait pu mieux faire ces dernières années, en particulier pour les activités non manufacturières protégées de la concurrence internationale. Jusqu'au milieu des années 90, elle progressait régulièrement dans le rattrapage des économies en tête dans la zone de l'OCDE, mais sa position s'est quelque peu dégradée depuis lors. Comparativement, l'utilisation des ressources en main-d'œuvre et la productivité du travail ont fléchi. La productivité totale des facteurs est stationnaire depuis le début de ce siècle, alors qu'elle a eu tendance à s'accélérer dans les autres économies de l'OCDE les plus performantes, notamment la Suède, la Finlande et les États-Unis.

---

#### *Les facteurs traditionnels de dynamisme économique ne faiblissent pas, mais les contrats de travail atypiques pourraient poser des problèmes*

---

Les facteurs traditionnels de dynamisme, qui ont joué jusqu'à présent un rôle déterminant dans la rapidité du rattrapage économique, ne faiblissent pas. Ils sont essentiellement de deux ordres : *premièrement*, les entreprises de taille moyenne, mais à champ d'action mondial, ont su utiliser et perfectionner les technologies les plus productives; *deuxièmement*, les employeurs et les salariés parviennent à s'entendre sur des niveaux de salaire et des conditions de travail qui préservent la compétitivité de l'économie. Le secteur manufacturier a enregistré cette dernière décennie des gains records de productivité sans pâtir d'une base scientifique et technologique nationale relativement étroite. Les entreprises manufacturières sont totalement exposées à la concurrence mondiale, décisive pour la croissance de la productivité, et elles ont également bénéficié dans les années 90 de

l'intégration dans le marché unique de l'UE et avec les pays d'Europe centrale et orientale (voir ci-après). Parallèlement, les négociations entre employeurs et salariés ont accordé une place primordiale à la performance globale du marché du travail, les salaires réels ayant pu augmenter moins vite que les gains de productivité sans évincer du marché de nombreux demandeurs d'emploi. La baisse très nette des coûts unitaires de main-d'œuvre en termes réels depuis 1995 et l'amélioration corrélative de la compétitivité ont concouru à une progression sensible de la rentabilité et de l'investissement. La multiplication récente des contrats à durée déterminée, élément de flexibilité, peut faire craindre malgré tout un phénomène de plus en plus marqué de dualisme du marché du travail. L'assurance licenciement qui a été introduite en 2003 et qui couvre des travailleurs précédemment exclus montre comment une réforme peut conjuguer souplesse et équité. Elle pourrait servir de modèle pour faire en sorte que le contrat de travail normal soit plus inclusif.

---

*Les obstacles à l'entrée nuisent aux résultats dans les activités qui sont préservées de la concurrence*

---

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

---

*Le marché du travail est performant pour ses segments de base*

---

Par rapport aux pays de l'OCDE les plus performants, l'autre source de faiblesse relative tient aux taux inférieurs d'activité et d'emploi de certaines catégories de la population active. Alors que les taux d'emploi sont élevés pour les segments de base de la population active, les hommes et les femmes des tranches d'âge de pleine activité, qui ont en majorité un niveau d'instruction du deuxième cycle du secondaire ou supérieur, ils sont bien plus faibles pour les travailleurs âgés, les travailleurs les moins qualifiés et les travailleurs non natifs. Les travailleurs âgés ont l'un des taux d'emploi les plus faibles dans la zone de l'OCDE, de même que les travailleurs non qualifiés qui ne sont pas allés au-delà de la scolarité obligatoire, et le taux de chômage des travailleurs immigrants est relativement élevé. Les jeunes travailleurs de 15 à 24 ans ont un taux d'emploi comparativement élevé, mais en baisse depuis 2000, alors qu'il y a eu progression dans les pays les plus

performants. Pour les femmes, les taux d'activité et d'emploi sont supérieurs à la moyenne internationale. Mais les mères de jeunes enfants restent plus longtemps au foyer que dans les pays comparables, sont moins incitées à retravailler et se trouvent désavantagées du point de vue des niveaux de formation et de rémunération. Le succès limité dans l'intégration de ces catégories sur le marché du travail a sans doute contribué à accroître le chômage structurel ces dernières années, contrairement à la tendance observée dans d'autres pays.

---

*L'objectif primordial est d'améliorer  
les qualifications et l'employabilité des catégories  
défavorisées, via l'enseignement  
institutionnalisés...*

---

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

---

*... et via les mesures actives du marché du travail  
et la formation des adultes*

---

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

d'élargir l'éventail relativement étroit de prestataires de services de formation des adultes, au-delà des organismes administrés par les partenaires sociaux.

---

*Il faudrait renforcer l'incitation à travailler pour certaines catégories*

---

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

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

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

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

---

### *Il ne faut pas évincer du marché du travail les travailleurs peu qualifiés*

---

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

---

### *La priorité accordée à la politique de l'innovation est judicieuse, mais il faudrait rationaliser le cadre institutionnel et le renforcer par de nouvelles réformes*

---

Depuis le début de cette décennie, l'Autriche juge prioritaire du point de vue économique ses politiques dans le domaine de la science, de la technologie et de l'innovation. En dix ans, elle est parvenue à augmenter d'un point de pourcentage ses dépenses totales de R-D, qui atteignaient 2½ pour cent du PIB en 2006, essentiellement grâce à la progression des dépenses de R-D des entreprises, et le gouvernement a récemment confirmé son objectif

de 3 % du PIB pour les dépenses de R-D en 2010. Même si l'on peut s'interroger sur l'efficacité d'un ciblage des dépenses de R-D, la priorité qui leur est accordée est en soi tout à fait salubre, bien qu'on puisse encore grandement améliorer l'efficacité de ces dépenses. L'activité d'innovation, mesurée par les indicateurs de résultats, s'est intensifiée dans plusieurs secteurs, mais moins qu'on aurait pu s'y attendre compte tenu des dépenses supplémentaires. *On pourrait améliorer le rendement des dépenses de R-D en renforçant les conditions cadres, et en particulier en faisant jouer davantage la concurrence dans les services tournés vers le marché intérieur, en incitant les marchés de capitaux à financer davantage de projets d'innovation, en améliorant le système éducatif et en réaménageant le dispositif institutionnel actuel pour la politique de R-D et la politique de l'innovation.*

---

### *Intensifier la concurrence et étoffer les marchés de capitaux*

---

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

---

### *Développer encore le capital humain*

---

Une main-d'œuvre suffisamment qualifiée est fondamentale pour l'innovation et la productivité. Dans le passé, la croissance de la productivité en Autriche a été en grande partie obtenue par une rationalisation du capital et par l'adaptation des technologies en place, en particulier dans le secteur manufacturier. À cette époque, le système éducatif, en mettant l'accent sur les degrés primaire et secondaire et sur l'enseignement professionnel, s'est traduit par une proportion relativement faible de diplômés de l'enseignement supérieur. À l'avenir, à mesure que les entreprises seront de plus en plus nombreuses à adopter les technologies de pointe, notamment dans les services, il faudra probablement plus de travailleurs ayant accompli des études du niveau de l'enseignement supérieur. À l'heure actuelle, l'Autriche s'appuie beaucoup moins sur l'enseignement supérieur que les pays comparables. *Il faudrait davantage s'efforcer de faciliter le passage de l'enseignement professionnel à l'enseignement supérieur.* La réforme universitaire qu'a adoptée récemment l'Autriche pour élargir l'autonomie des universités et introduire progressivement de faibles droits de scolarité a marqué un net progrès, mais elle a suscité une vive opposition; comme solution possible de rechange au paiement de droits de scolarité, le nouveau gouvernement a mis en place au niveau des universités et des établissements scolaires un dispositif de tutorat et de mentorat afin de réduire le taux d'abandon à l'université. Les élèves et étudiants qui y participent activement auront droit au remboursement de leurs frais de scolarité. *Il faudrait évaluer ce dispositif sous l'angle du taux de participation et des*

résultats. Il est indispensable d'accroître les dépenses privées pour améliorer la qualité de l'enseignement universitaire, son efficacité et son adéquation aux besoins du marché du travail. *Les universités devraient pouvoir fixer leurs propres frais de scolarité. Pour éviter l'exclusion des étudiants n'ayant pas les moyens financiers nécessaires, on pourrait instaurer un régime de prêts remboursables en fonction du revenu. Autoriser les universités à sélectionner les étudiants contribuerait aussi à améliorer la qualité de l'enseignement et diminuerait le nombre des abandons et la durée des études.* Les premières évaluations de l'impact des faibles frais de scolarité récemment introduits n'indiquent pas que les effets de l'origine socioéconomique des étudiants se soient accentués.

---

### *Améliorer encore les politiques de l'innovation*

---

Le cadre institutionnel de la politique de l'innovation a été réformé en 2004, mais sa rationalisation serait souhaitable. Les structures de gouvernance pour la conception et la mise en œuvre des mesures de politique de l'innovation sont assez complexes; quatre ministères au moins interviennent, sur avis de deux conseils indépendants (le Conseil pour la science et le Conseil pour la recherche et la technologie) et il faut y ajouter trois organismes principaux de promotion de la R-D, qui exécutent un grand nombre de programmes se recoupant en partie. L'efficacité de l'action en faveur de la R-D souffre probablement d'un tel morcellement. *Il faudrait réduire le nombre des ministères compétents, de préférence en chargeant un seul d'entre eux des mesures qui concernent spécifiquement l'innovation (diffusion et application des connaissances) et un autre des questions scientifiques (création de connaissances). Il faudrait mieux clarifier la répartition des tâches entre les ministères et les autres organismes, tout en regroupant les programmes qui se chevauchent. L'efficacité des divers programmes d'aide et des avantages fiscaux devrait être évaluée régulièrement par des experts indépendants. Il faudrait enfin accorder plus de poids aux avis indépendants formulés dans les rapports des deux conseils consultatifs, de façon à accroître l'efficacité des dépenses.*

---

### *Une politique plus volontariste contribuerait à renforcer l'intégration régionale avec l'Europe centrale et orientale*

---

L'intégration économique avec l'Europe centrale et orientale pourrait être encore plus étroite, mais les infrastructures nécessaires font défaut. *Les actions conjointes publiques et privées qui visent à renforcer ces liens, notamment l'Initiative pour l'internationalisation sont à même de promouvoir une intégration régionale bénéfique pour tous.* L'immigration et le travail frontalier jouent un rôle moteur essentiel dans l'intégration régionale et ils se sont nettement intensifiés pour les flux en provenance des voisins directs de l'Autriche, mais une immigration supplémentaire en provenance d'Europe centrale et orientale reste controversée. Malgré tout, les flux de main-d'œuvre entre les membres de l'Union européenne seront totalement libéralisés à partir de 2009. Un report jusqu'en 2011 n'est possible qu'en cas de graves perturbations du marché du travail dues à l'immigration en provenance des nouveaux membres de l'UE. *Il faudrait que le marché du travail soit préparé à l'éventualité d'une augmentation des flux d'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE. Il faudrait envisager comment tirer parti de cette immigration pour accroître l'emploi et accélérer la croissance en Autriche en remédiant aux pénuries possibles de qualifications.* Grâce à sa situation géographique favorable et à des liens historiques anciens, Vienne est

d'ores et déjà une plate-forme essentielle pour les multinationales qui opèrent dans la région. Mais ce potentiel n'est pas encore pleinement exploité et, pour ce faire, une stratégie délibérée serait judicieuse. Réduire les obstacles administratifs que rencontrent encore les entreprises multinationales, en particulier pour la résidence de brève ou longue durée de leur personnel, et améliorer les liaisons routières et ferroviaires avec les capitales d'Europe orientale (s'inspirant de ce qui se fait plus à l'ouest) est considéré comme prioritaire. Sur ce dernier point, le nouveau gouvernement de coalition a déjà pris d'importantes initiatives. Toutes ces mesures devraient faire partie intégrante d'une telle stratégie, de même que celles qui ont pour but de préparer le marché du travail (voir ci-dessus).

---

*Les finances publiques pourraient être encore plus solides grâce à de nouvelles mesures budgétaires structurelles*

---

La situation budgétaire de l'Autriche est plus saine que celle de la plupart des pays de l'OCDE, mais elle reste exposée dans le long terme à de très fortes pressions sur les dépenses, auxquelles il faut remédier pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques. L'évolution budgétaire récente est positive, avec un déficit des administrations publiques de 1.2 % du PIB en 2006, soit mieux que ce qui était prévu dans le budget, 1.9 %. Mais, si ce résultat a été obtenu, c'est surtout grâce à une croissance supérieure aux prévisions et à des recettes fiscales d'une vigueur exceptionnelle; le solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles ne s'est pas amélioré, contrairement à l'objectif que s'était fixé le gouvernement sortant, l'équilibre en 2008. Le nouveau gouvernement, qui est entré en fonctions en janvier 2007, a repoussé à 2010 l'échéance pour l'équilibre budgétaire sur l'ensemble du cycle, mais il n'a pas encore totalement précisé quelles seraient les mesures à cet effet. À plus long terme, il faut s'attendre à une forte augmentation des dépenses de santé, qui nécessitera sans doute de nouvelles réformes. L'équilibre pour les retraites reste également tributaire des perspectives démographiques et des hypothèses concernant l'âge effectif moyen de la retraite ces prochaines décennies, au cours desquelles il sera important de mettre fin aux incitations à la retraite anticipée qu'on a évoquées ci-dessus. Malgré ces enjeux, les réformes budgétaires structurelles paraissent s'être enlisées. En mai 2005, un accord politique avait été conclu pour mettre en œuvre des réformes budgétaires conformes aux meilleures pratiques internationales, avec notamment la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme à horizon de quatre ans et l'adoption d'une budgétisation en fonction des résultats. Mais les élections d'octobre 2006 ont retardé l'application de ces réformes. Il faudrait mettre en œuvre les réformes budgétaires structurelles qui avaient été précédemment programmées. Il faudrait aussi établir des scénarios à moyen et long terme pour les comptes de la sécurité sociale, suivre de près l'évolution des dépenses de santé et planifier les réformes qui s'imposent dans ce secteur, tout en veillant à la viabilité du système de retraite dans le cadre de différentes hypothèses. Puisque l'écart de production se résorbe, il faudrait affecter à la réduction du déficit les plus-values de recettes et les économies imprévues sur les dépenses.

---

*Il faut préserver la marge de manœuvre budgétaire et même l'élargir pour alléger la ponction fiscale tout en améliorant nettement la structure de la fiscalité*

---

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

---

*Il faudrait mettre en place dès que possible une budgétisation en fonction des résultats*

---

Une gestion des dépenses publiques en fonction des résultats est nécessaire en Autriche, à la fois parce que le secteur public fournit de nombreux services et parce que les dépenses augmentent rapidement dans certains secteurs. À la lumière de l'expérience d'autres pays de l'OCDE, le risque est grand qu'on sacrifie la qualité de nouveaux programmes dans des secteurs où les dépenses publiques sont appelées à s'accroître rapidement. En outre, les dépenses sont particulièrement élevées pour les transferts sociaux et pour les subventions, notamment en faveur du logement. Il en est de même des dépenses fiscales. Pour les programmes anciens absorbant un volume important de ressources, il se crée une habitude et les groupes concernés les considèrent comme un droit acquis, quels que soient leurs coûts et avantages sur le plan social. Il y a donc de vastes possibilités d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience d'un grand nombre de programmes de dépenses. Une telle évaluation sera indispensable pour passer à la gestion des dépenses publiques en fonction des résultats, qui est prévue pour 2013. Même s'il est encore expérimental dans un grand nombre de pays, cet outil comporte un volet essentiel d'information et de documentation, sur lequel on peut s'appuyer pour améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficience de divers programmes. *Les autorités autrichiennes souhaitent peut-être accélérer le passage à la budgétisation en fonction des résultats dans certains secteurs pilotes en mettant l'accent sur la*

justification en bonne et due forme des coûts et avantages de programmes sélectionnés. Il faudrait que ces évaluations soient réalisées en toute indépendance et dans le respect de strictes normes techniques.

---

*La réforme des relations budgétaires entre la Fédération et les autorités infranationales est cruciale*

---

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



## Chapitre 1

# Les principaux enjeux pour l'économie autrichienne

*L'Autriche a une économie performante et prospère. Mais, pour se maintenir dans le peloton de tête, elle devra régler un certain nombre de problèmes nouveaux : premièrement, malgré les bons résultats de son économie ouverte, il faudra qu'elle sache tirer parti de l'évolution des possibilités et des pressions concurrentielles dans ses relations avec ses voisins directs, les économies d'Europe centrale en voie de rattrapage. Deuxièmement, après avoir mis en place un marché du travail dont le cadre institutionnel est très flexible et très inclusif, elle enregistre des résultats qui se dégradent sur certains segments vulnérables de ce marché. Cette dégradation touche les travailleurs âgés, peu qualifiés ou immigrants et tient à la fois à la vive concurrence des pays à faible coût et aux déficiences de sa fiscalité, de ses régimes de prestations sociales et de son système éducatif. Troisièmement, les nouvelles stratégies ambitieuses en faveur de l'innovation ne semblent pas s'appuyer sur des conditions cadres suffisamment propices, notamment du côté de l'environnement concurrentiel dans les services et les infrastructures éducatives, depuis l'enseignement préscolaire jusqu'à l'enseignement supérieur. Quatrièmement, bien que l'Autriche se trouve dans une situation budgétaire à long terme plus viable que celle de la plupart des autres pays de l'OCDE, le niveau des dépenses publiques et des impôts reste élevé et une série de distorsions ont des effets négatifs sur la qualité et la composition de ces dépenses. On passera en revue dans ce chapitre les tendances économiques à court et long terme en mettant en lumière ces enjeux majeurs, qui seront examinés plus en détail dans les chapitres suivants.*

**L'**Autriche fait partie des économies de l'OCDE performantes qui ont un niveau de revenu relativement élevé et obtiennent régulièrement de bons résultats sur le plan de la croissance. Mais une partie de son potentiel de croissance n'est pas exploitée, et elle pourrait l'être grâce à de nouvelles réformes. La croissance se cantonne aux secteurs qui sont les atouts traditionnels de l'Autriche, en particulier les industries manufacturières exportatrices et les activités bancaires et financières à vocation internationale, autant de secteurs extrêmement compétitifs. De plus, le taux d'emploi des travailleurs qualifiés d'âge essentiellement actif est très élevé. L'enjeu primordial pour l'économie autrichienne est d'élargir son assise en améliorant l'emploi et la productivité dans tous les secteurs de l'économie, y compris dans les activités de services protégées, et de favoriser l'emploi de ceux qui se situent à la périphérie du marché du travail, notamment les jeunes, les travailleurs les moins qualifiés, les travailleurs âgés et les immigrants.

D'amples réformes ont été réalisées depuis 2000, en particulier dans les domaines de la fiscalité, des formalités administratives et des retraites, afin d'alléger la charge fiscale globale pour l'économie tout en assurant la viabilité du système de retraite. Le marché du travail a fait également l'objet d'un ensemble de mesures, avec notamment de nouveaux programmes actifs destinés à accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés, des travailleurs les moins qualifiés et des jeunes. Les pouvoirs publics ont par ailleurs beaucoup augmenté les aides à l'innovation, de façon que le pays ne soit plus en position de suiveur, mais de leader, le but étant également d'accélérer la croissance de la productivité. Depuis le début de 2007, un nouveau gouvernement de « grande coalition » est en place, appuyant et confirmant pour l'essentiel ces priorités tout en mettant l'accent sur les préoccupations sociales (encadré 1.1).

On examinera tout d'abord dans le présent chapitre les performances économiques récentes de l'Autriche, l'évolution de sa croissance dans le passé et les atouts sur lesquels elle

#### Encadré 1.1. **Le nouveau gouvernement de « grande coalition »**

Les élections parlementaires de l'automne 2006 n'ont pas donné la majorité à la coalition de centre-droit qui gouvernait depuis 2000 et avait réalisé d'importantes réformes dans différents secteurs. Le Parti social-démocrate (SPÖ), qui était dans l'opposition, a obtenu 68 sièges et le Parti populaire autrichien (ÖVP), leader de l'ancienne coalition, en a obtenu 66. Les 49 autres sièges se partageaient entre les Verts et deux partis de droite.

Après de longues négociations, le SPÖ et l'ÖVP ont décidé de recréer un « gouvernement de grande coalition » similaire à ceux qui avaient été en place entre 1987 et 1999 et entre la fin de la guerre et 1966. Les deux partis de la coalition se sont entendus sur un programme complet de gouvernement qui a été rendu public en février 2007, les priorités étant un peu plus axées sur les préoccupations sociales et l'assainissement budgétaire étant reporté de deux ans. Les principales orientations de ce programme de gouvernement sont les suivantes :

- stimuler encore la croissance économique et ramener le taux de chômage à moins de 4 %, avec une action particulière en faveur des petites et moyennes entreprises et la mise en œuvre de mesures actives du marché du travail ;

### Encadré 1.1. Le nouveau gouvernement de « grande coalition » (suite)

- assurer un revenu mensuel minimum de € 1 000 aux titulaires d'un emploi et de € 726 aux inactifs (seuil officiel de pauvreté) ;
- lancer une grande offensive dans l'éducation, en augmentant les financements, en limitant à 25 le nombre d'élèves par classe et en développant l'enseignement des langues étrangères ;
- maintenir le rythme de l'action menée précédemment en faveur de l'innovation, de façon que les dépenses totales de R-D dépassent 3 % du PIB ;
- entreprendre une réforme administrative afin de rationaliser les missions des différents niveaux d'administration, sur la base des propositions présentées par la « Convention autrichienne » mise en place par le Parlement en 2005 en vue d'une réforme de la constitution ;
- poursuivre la politique annoncée antérieurement d'assainissement budgétaire, le but étant l'équilibre du budget au cours du cycle économique, l'échéance fixée à cet effet étant néanmoins repoussée de 2008 à 2010.

Le SPÖ contrôle la Chancellerie et la plupart des ministères sociaux, notamment l'éducation, la sécurité sociale, la santé et les affaires féminines. L'ÖVP détient les ministères plus économiques, notamment les finances (le ministre des Finances étant également vice-chancelier), l'économie et le travail ainsi que la science. Le gouvernement a au Parlement une majorité supérieure à celle des deux tiers qui est exigée pour pouvoir réviser la Constitution. La composition et le programme du gouvernement semblent indiquer que la politique économique restera sur la même trajectoire, tandis que les nouveaux objectifs de politique sociale, qui seront progressivement introduits, pourraient avoir un large impact sur l'incitation à travailler et sur les résultats du marché du travail. Enfin, les conditions sont maintenant plus propices à une réforme constitutionnelle des relations budgétaires entre la Fédération et les autorités infranationales.

Source : Programme de gouvernement 2007-2010, Economist Intelligence Unit.

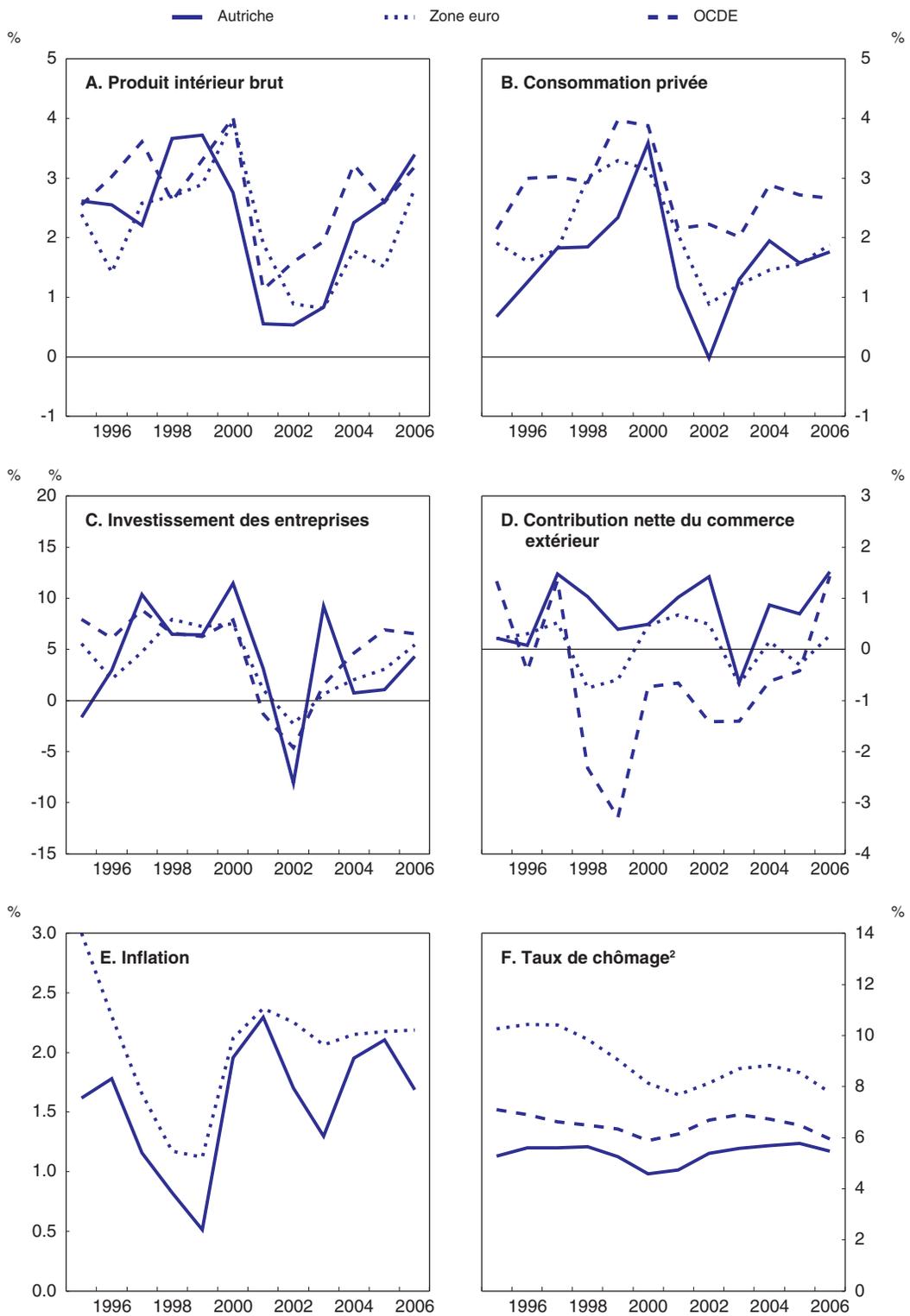
a su s'appuyer. Puis on évaluera la marge de manœuvre dans l'optique d'une accélération de la croissance et d'une amélioration de l'emploi, à la lumière de l'expérience des pays de l'OCDE les plus performants et des recommandations formulées dans *Objectif croissance*. On recensera les principaux défis à relever pour préserver et améliorer encore les performances de l'économie. Ces grands enjeux seront analysés en détail dans les chapitres suivants.

## Performance économique récente et perspectives

L'Autriche parvient assez bien à concilier efficacité économique et équité. Son PIB par habitant la place au 9<sup>e</sup> rang dans la zone de l'OCDE et au 4<sup>e</sup> rang en Europe<sup>1</sup>. La distribution des revenus est l'une des plus égales dans la zone de l'OCDE et les disparités interrégionales pour les taux de salaire et les taux d'emploi sont particulièrement faibles<sup>2</sup>. La compétitivité internationale de l'économie autrichienne est très bonne et ne cesse de s'améliorer. Le taux d'emploi de la population d'âge actif est de 69 % (très près de l'objectif de Lisbonne, fixé à 70 % pour l'Union européenne), même si les comparaisons sont difficiles du fait de différences méthodologiques<sup>3</sup>. Le risque de pauvreté est l'un des plus faibles dans l'UE<sup>4</sup>. Toutefois, le chômage s'est accru<sup>5</sup>, passant de 4 % en 1995 et 4,8 % en 2006, alors qu'il reculait dans l'UE à 15.

Du point de vue du cycle, l'économie connaît en 2007 sa quatrième année de reprise, après une période exceptionnelle de stagnation entre 2001 et 2003<sup>6</sup> (graphique 1.1). La

Graphique 1.1. Performances économiques récentes<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/068617050881>

1. Variation annuelle en pourcentage, sauf pour la contribution nette du commerce extérieur et le taux de chômage.

2. Définition de l'OIT, normalisée par l'OCDE.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 81.

reprise a été tirée par une solide progression des exportations nettes et de l'investissement privé, qui a suivi une amélioration régulière de la compétitivité extérieure. La consommation intérieure a mis beaucoup plus de temps qu'habituellement à se redresser, d'ailleurs avec hésitation, même après la baisse sensible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 2005. La faiblesse persistante de la confiance des ménages a fait douter au départ de la durabilité de la reprise. Mais les enquêtes les plus récentes confirment qu'elle se raffermirait actuellement, de sorte que la consommation devrait se renforcer<sup>7</sup>. L'inflation reste assez faible malgré la hausse des prix de l'énergie, grâce à la modération des salaires.

La reprise a bénéficié des conditions monétaires favorables dans la zone euro. L'orientation budgétaire a eu elle aussi un effet de stimulation, le déficit budgétaire structurel se dégradant en raison d'une vaste réforme fiscale, d'un ensemble de mesures de stimulation conjoncturelle et de retards dans les réductions de dépenses prévues<sup>8</sup>. Malgré cette dégradation budgétaire, que les autorités se sont engagées à éliminer progressivement (conformément au Pacte européen de stabilité et de croissance), le public et les marchés financiers ont eu de plus en plus confiance dans la politique macroéconomique. La vaste réforme des retraites qui a été mise en œuvre par étapes à partir de 2000 a grandement contribué à ce regain de confiance – malgré quelques dérives à court terme – en améliorant la viabilité à long terme des finances publiques. Les taux d'intérêt réels à long terme sont tombés à un point bas historique de 1½ pour cent en 2006 et la confiance des entreprises a atteint un point haut. Les perspectives macroéconomiques restent très bonnes dans un contexte caractérisé par un début de resserrement monétaire dans la zone euro, et il faut s'attendre à un atterrissage en douceur au cours de ces deux prochaines années<sup>9</sup>. L'économie autrichienne tire pleinement parti de la reprise allemande (tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Perspectives pour 2007-08**

Autriche : Demande, production et prix						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Prix courants Milliards d'€					
Consommation privée	128.2	2.0	1.6	1.8	2.1	2.3
Consommation publique	41.4	1.4	1.9	0.9	0.9	1.0
Formation brute de capital fixe	48.1	0.2	1.3	4.1	4.1	2.7
Demande intérieure finale	217.7	1.5	1.6	2.1	2.3	2.2
Variation des stocks <sup>1</sup>	-0.6	0.3	0.0	-0.3	-0.2	0.0
Demande intérieure totale	217.1	1.6	2.0	1.9	2.1	2.2
Exportations de biens et services	109.8	9.5	6.9	8.3	7.0	7.7
Importations de biens et services	100.7	8.4	6.1	6.2	5.2	7.7
Exportations nettes <sup>1</sup>	9.1	0.9	0.7	1.5	1.3	0.5
PIB aux prix du marché	226.2	2.3	2.6	3.4	3.2	2.6
Déflateur du PIB	..	1.7	1.5	1.4	1.9	2.3
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation harmonisé	..	2.0	2.1	1.7	1.6	1.9
Taux de chômage <sup>2</sup>	..	5.7	5.8	5.5	5.3	5.3
Taux d'épargne des ménages <sup>3</sup>	..	8.8	9.1	9.1	9.0	8.9
Solde des administrations publiques <sup>4</sup>	..	-1.3	-1.7	-1.2	-0.8	-0.6
Balance des opérations courantes <sup>4</sup>	..	1.7	2.1	3.2	4.1	4.5

Note : Les comptes nationaux étant basés sur des indices chaînes officiels, il existe donc un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Voir *Perspectives économiques de l'OCDE : Sources et méthodes*, [www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

- Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.
- Voir les données en annexe pour plus de détails.
- En pourcentage du revenu disponible.
- En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 81.

## La croissance tendancielle est plus forte que dans la zone euro...

La reprise conjoncturelle étant bien engagée et l'écart de production se résorbant progressivement<sup>10</sup>, la croissance tendancielle est de nouveau au cœur du débat de politique économique. En Autriche, la croissance tendancielle reflète, au-delà des influences conjoncturelles, l'aptitude de l'économie à développer son potentiel productif en accumulant des ressources en capital, en main-d'œuvre et en technologie.

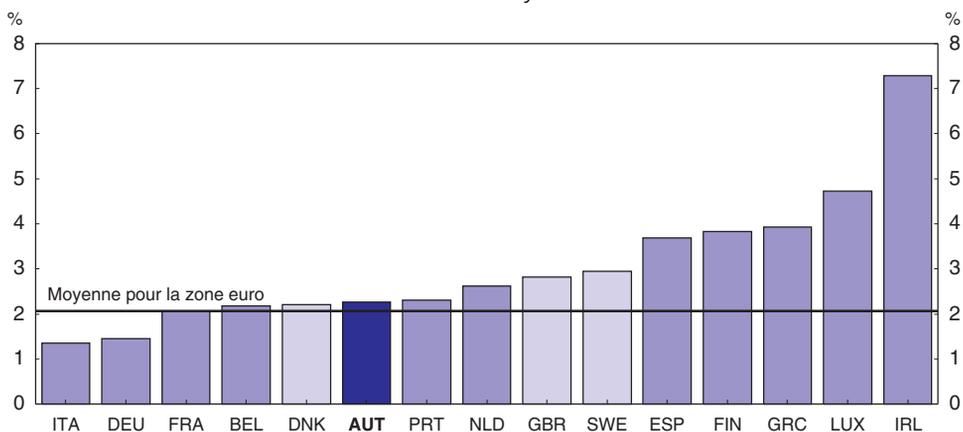
Le rythme de croissance tendancielle a été plus rapide cette dernière décennie que dans les autres pays de la zone euro. Entre 1995 et 2006, le PIB réel a progressé à un rythme annuel de 2.3 %, soit plus qu'en moyenne dans la zone euro (mais moins que dans les pays les plus performants de cette zone) (graphique 1.2).

Plusieurs facteurs spécifiques expliquent la performance de l'Autriche supérieure à la moyenne :

- La croissance s'est appuyée sur une progression régulière à long terme des exportations et de l'investissement dans le secteur manufacturier. La croissance des exportations entre 1995 et 2006 a été l'une des plus vigoureuses dans la zone euro, en s'établissant en moyenne annuelle à plus de 8 %, contre moins de 6 % en moyenne pondérée dans la zone euro. Elle a été également moins instable que dans la zone euro et a favorisé une expansion durable de l'investissement dans les secteurs exportateurs. Le taux annuel moyen de croissance de l'investissement dans le secteur manufacturier (principal secteur exportateur de l'Autriche) a atteint 6.1 %, contre 4 % dans la zone euro entre 1995 et 2003. Parmi les pays de l'OCDE, l'Autriche a dégagé l'une des plus fortes contributions totales des exportations nettes à la croissance à moyen terme<sup>11</sup>.
- Cette performance repose sur une sensible amélioration des deux principaux déterminants de la compétitivité. La hausse des salaires réels est restée inférieure à la croissance de la productivité, ce qui a conduit à une baisse des coûts unitaires de main-d'œuvre. Les entreprises autrichiennes ont maintenu leurs coûts unitaires de main-d'œuvre bien au-dessous des moyennes dans la zone euro<sup>12</sup>. Malgré l'appréciation de l'euro par rapport aux autres grandes monnaies, l'Autriche est restée l'un des pays de l'OCDE qui ont connu la plus forte baisse de leurs coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre entre 1995 et 2005 (graphique 1.3). Cela tient à une forte croissance de la productivité<sup>13</sup>.

### Graphique 1.2. La croissance économique en Autriche et dans l'Union européenne

Croissance annuelle moyenne 1995-2006

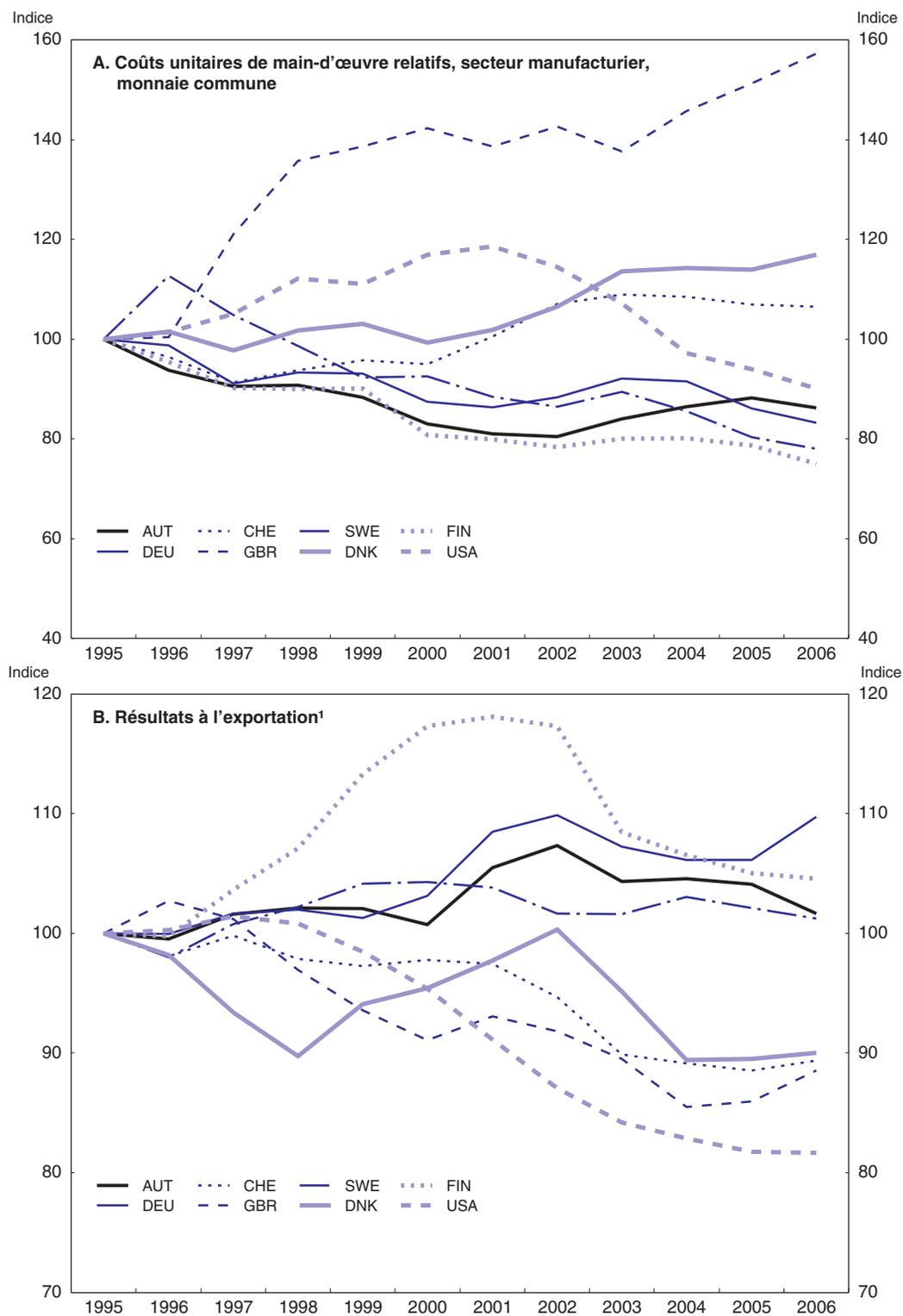


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/068671880070>

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 81.

Graphique 1.3. **Compétitivité et gains de parts de marché**<sup>1</sup>

Indice 1995 = 100



1. Croissance des exportations/croissance des marchés d'export.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 81.

et, parallèlement, à la modération salariale<sup>14</sup>, combinaison inhabituelle rendue possible par le système consensuel de négociations salariales (encadré 1.2). La forte immigration en provenance des pays voisins d'Europe centrale et orientale et des Länder orientaux de l'Allemagne a également contribué à cette modération salariale. Les gains corrélatifs de compétitivité ont permis aux exportateurs d'accroître sensiblement leurs parts de marché et ce sont ces gains de parts de marché, et pas une plus forte expansion des marchés extérieurs, qui ont joué un rôle moteur dans la croissance à moyen terme. On considère parfois que l'Autriche a bénéficié d'une très forte expansion de ses marchés extérieurs, grâce au développement rapide de ses voisins d'Europe centrale et orientale, mais en fait, le taux moyen de croissance de ses marchés à l'exportation a été inférieur à celui observé en moyenne dans la zone euro, ce qui tient en partie à sa faible présence sur les marchés internationaux en forte expansion<sup>15</sup>.

- *L'intégration de plus en plus étroite avec l'Europe centrale et orientale a permis aux entreprises autrichiennes de se renforcer.* Comme on le verra au chapitre 2, les entreprises manufacturières ont rapidement augmenté leurs importations de produits intermédiaires en provenance des pays voisins à faible coût, par voie d'investissement

#### Encadré 1.2. **Le système autrichien de partenariat social**

Selon les partenaires sociaux, « 60 ans de partenariat social ont contribué de façon décisive au succès de l'Autriche et en ont fait l'un des pays les plus prospères et les plus stables dans le monde »<sup>1</sup>. Le partenariat social est un instrument « volontaire et durable » de coopération entre les employeurs et les salariés et c'est l'un des pivots de la politique économique en Autriche.

Le partenariat social vise à « assurer et améliorer la prospérité de toutes les couches de la population, en renforçant la compétitivité du pays pour l'implantation des entreprises ». Il repose principalement sur une politique salariale consensuelle, qui s'articule autour d'accords collectifs de branche, dont la négociation s'achève chaque année en automne ou en hiver pour environ 500 branches. Cette négociation prend en compte la productivité nationale et l'évolution internationale des prix et des taux de change. Les conventions collectives de branche régissent également l'horaire et les autres conditions de travail. Elles sont obligatoires pour toutes les entreprises de la branche considérée et il n'y a pas de possibilités de dérogation. Elles couvrent 98 % de la population active.

Le partenariat social a contribué à une forte croissance et à un niveau d'emploi élevé en limitant les tensions inflationnistes et il a appuyé la compétitivité internationale, même dans un contexte de monnaie forte. Il a donc eu pour effet de stabiliser la conjoncture à court terme et d'accélérer la croissance à long terme. En revanche, il suscite apparemment la création de puissantes « coalitions de producteurs », qui peuvent favoriser les réglementations sectorielles et ralentissent l'ajustement microéconomique, aux dépens des clients. Ce phénomène se fait davantage sentir dans les activités qui ne sont pas exposées à la concurrence extérieure.

Le champ d'application du partenariat social a récemment été élargi à de nouvelles branches comme l'enseignement postsecondaire, les services aux ménages et les services de santé. En revanche, les entreprises disposent maintenant de mécanismes plus souples d'application. Des « clauses de délégation » offrent plusieurs options pour la fixation des salaires et ouvrent la voie à une négociation plus décentralisée. Dans ce cas, le comité d'entreprise peut négocier les accords salariaux au niveau de l'entreprise.

### Encadré 1.2. **Le système autrichien de partenariat social** (suite)

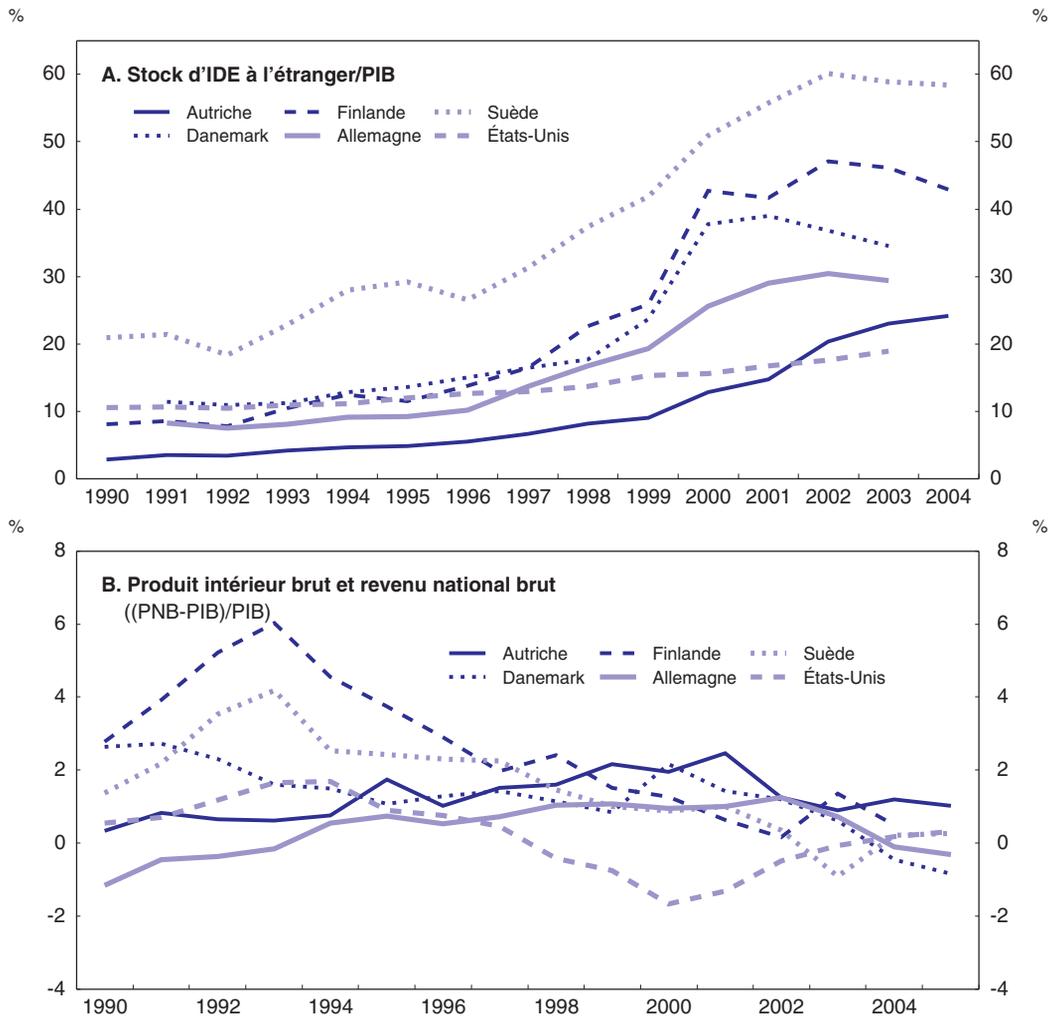
La réactivation de la « grande coalition » pourrait donner un nouvel élan au partenariat social, cette fois-ci comme instrument de consultation sur les réformes économiques et sociales. Le gouvernement et les partenaires sociaux ont exprimé la volonté commune d'étendre leurs consultations à des secteurs comme l'éducation, la sécurité sociale, l'ajustement en zone rurale, la transmission des entreprises familiales, la santé publique et les obligations de service public des collectivités locales. Dans le cadre de leurs discussions, les partenaires sociaux ont récemment demandé à l'Institut autrichien de recherche économique (WIFO) une étude approfondie des perspectives de croissance économique. Ils sont convenus de se rencontrer deux fois par an pour examiner les questions stratégiques, afin de « venir en aide à ceux qui sont touchés par les changements inévitables, de réduire autant que possible les risques auxquels ils se trouvent confrontés et de tirer parti des vastes opportunités qui se présentent »<sup>2</sup>. Dans ce contexte, il pourrait être judicieux de réactiver le *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* (Conseil pour les affaires économiques et sociales) en tant que forum pour l'examen des grands enjeux économiques et sociaux.

1. Déclaration conjointe des partenaires sociaux sur l'avenir du partenariat social en Autriche (déclaration de Bad Ischl), 6 septembre 2006.
2. Déclaration de Bad Ischl.

direct et d'approvisionnement transfrontières. Malgré sa faible taille, l'Autriche est aujourd'hui le premier ou le deuxième investisseur étranger dans la plupart de ces économies et, depuis la fin des années 90, c'est elle qui a le plus augmenté, parmi les pays de l'OCDE, ses investissements directs à l'étranger par rapport à son PIB (graphique 1.4). L'Autriche est aujourd'hui l'un des rares pays de l'OCDE où les revenus des investissements réalisés à l'étranger sont supérieurs aux sorties de revenus des non-résidents et s'accroissent plus rapidement.

- *L'accélération de la croissance de la productivité a son origine dans le renforcement structurel des activités tournées vers l'extérieur.* L'adhésion de l'Autriche, tout d'abord à l'Espace économique européen, puis à l'Union européenne en 1995, a été l'élément qui a le plus stimulé la croissance de la productivité *via* l'effet direct de la concurrence dans le cadre du marché unique et *via* les réformes proconcurrentielles du marché intérieur en application des directives européennes concernant la politique de la concurrence et la libéralisation des industries de réseau. Après la crise qu'ont connue les industries alors nationalisées, les réformes qui ont débuté dans les années 80 et les privatisations qui ont suivi ont également donné une impulsion à la productivité. Les grandes entreprises cotées à la Bourse de Vienne ont considérablement accru leurs bénéfices<sup>16</sup> et un grand nombre des entreprises moyennes à capitaux familiaux, redynamisées par leurs gains de compétitivité, ont réinvesti de plus en plus de bénéfices dans de nouvelles opérations compétitives, notamment dans la recherche-développement, la mise au point de nouveaux produits et l'exploitation de nouveaux créneaux. Pour la période 1995-2005, l'Autriche est le pays de la zone de l'OCDE où les activités de R-D dans le secteur des entreprises se sont le plus développées et, selon les enquêtes de l'Union européenne sur l'innovation, l'industrie autrichienne est bien plus innovante que dans le passé et elle l'est davantage qu'un grand nombre d'autres pays<sup>17</sup>. La croissance de la productivité, de l'investissement et de l'emploi dans les secteurs tournés vers l'extérieur a été plus forte que dans la plupart des autres pays de la zone euro (graphique 1.5).

Graphique 1.4. La croissance de l'économie autrichienne extérieure

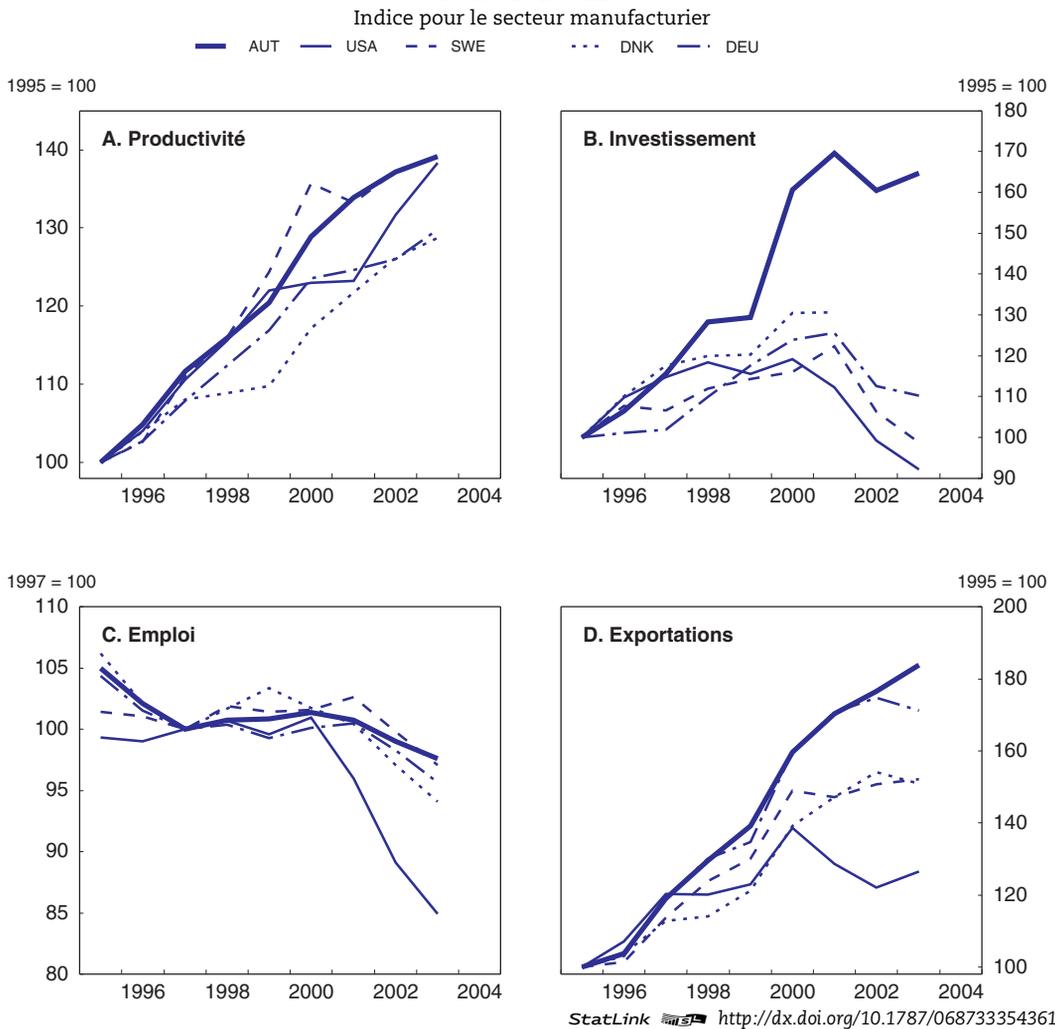
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/068732373665>

Source : Bases de données de l'OCDE sur l'investissement direct international et sur les comptes nationaux.

### ... mais la croissance peut et doit être plus forte

La croissance tendancielle a été supérieure à la moyenne de la zone euro, mais ce point de repère n'est peut-être pas adapté dans le cas de l'Autriche. Premièrement, la moyenne de la zone euro n'est pas une bonne norme, car la croissance de cette région a été relativement faible par rapport aux pays de l'OCDE les plus performants. Les pays de la zone euro (avant la création de cette zone) rattrapaient le niveau de PIB par habitant des États-Unis, et ce jusqu'au début des années 90; puis ce rattrapage s'est interrompu et a même fait place à un recul (graphique 1.6). Dans ce contexte, l'Autriche est parvenue à stabiliser son PIB par habitant vis-à-vis des États-Unis, avec un écart prononcé de productivité du travail qui a persisté et un taux d'utilisation des ressources en main-d'œuvre qui est resté légèrement inférieur à celui des États-Unis<sup>18</sup> (graphique 1.7). Ces dix dernières années, plusieurs petites économies européennes ouvertes, à savoir la Suède, la Finlande et l'Irlande, ont obtenu une plus forte croissance grâce au niveau élevé ou à l'accélération de leurs gains de productivité totale des facteurs. Au cours de cette dernière période, la performance de l'Autriche s'est située dans la moyenne (graphique 1.8). S'il est vrai que cette différence peut être attribuée

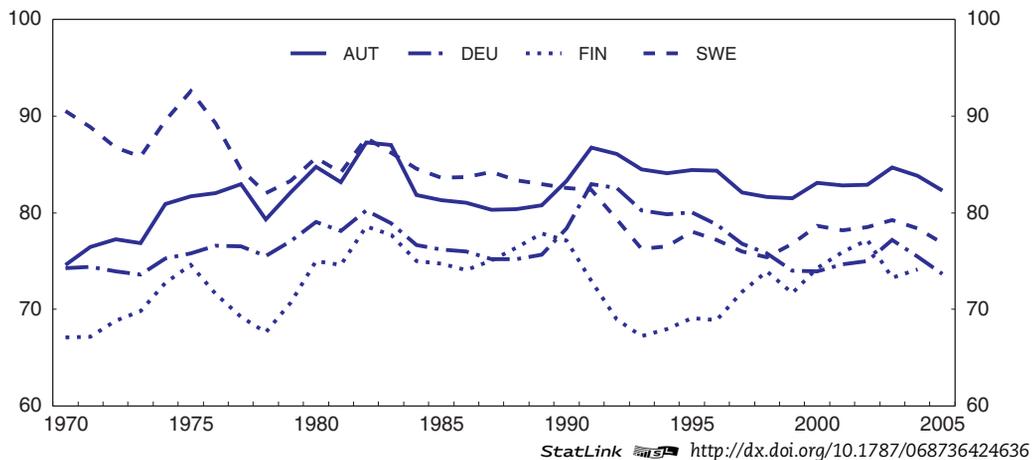
Graphique 1.5. **Les secteurs tournés vers l'extérieur ont été le principal moteur de la croissance**



Source : Base de données STAN de l'OCDE.

Graphique 1.6. **Convergence à long terme d'un certain nombre de pays par rapport aux États-Unis**

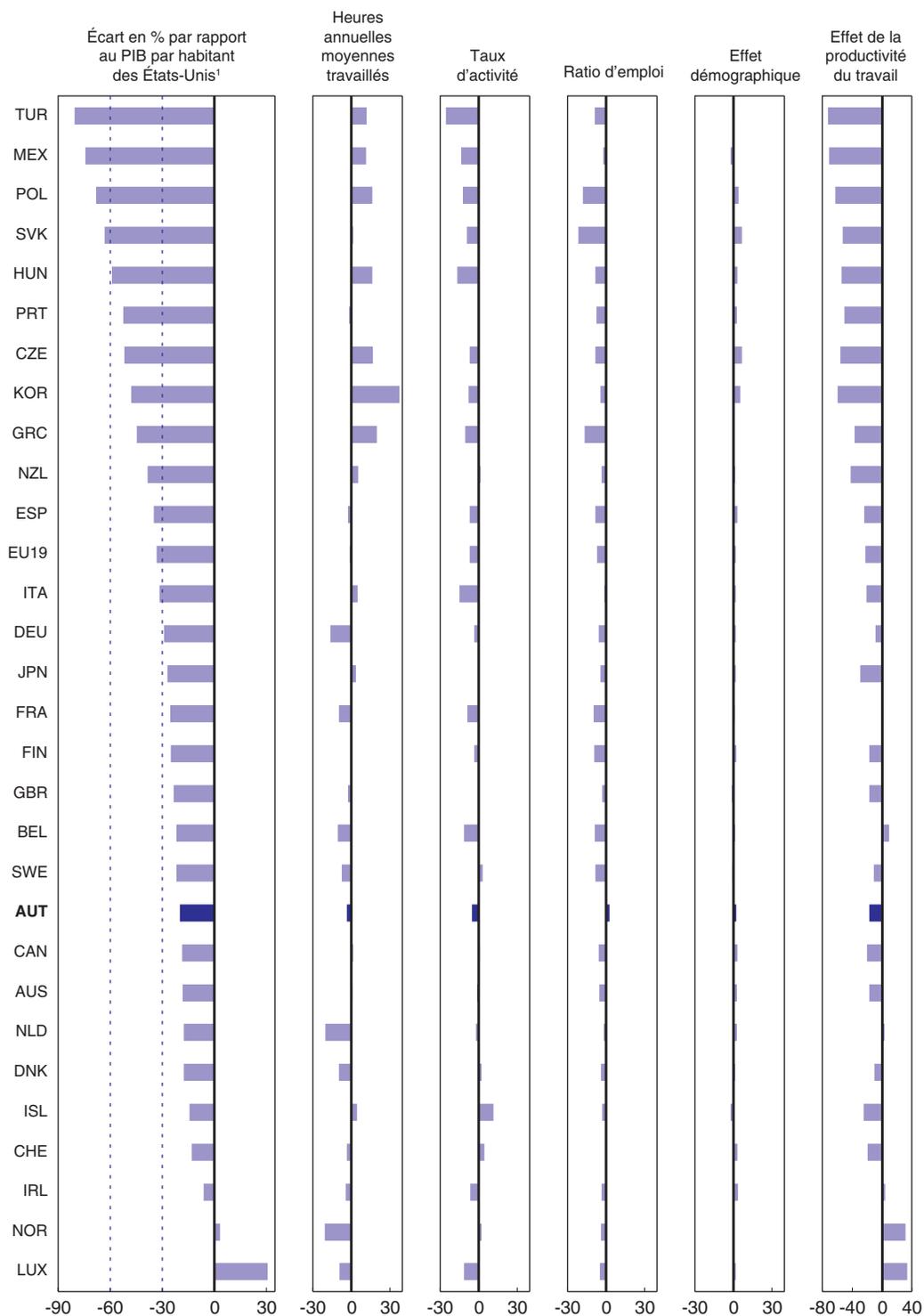
Écart en pourcentage par rapport au PIB par habitant des États-Unis, aux PPA courantes



Source : Base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux.

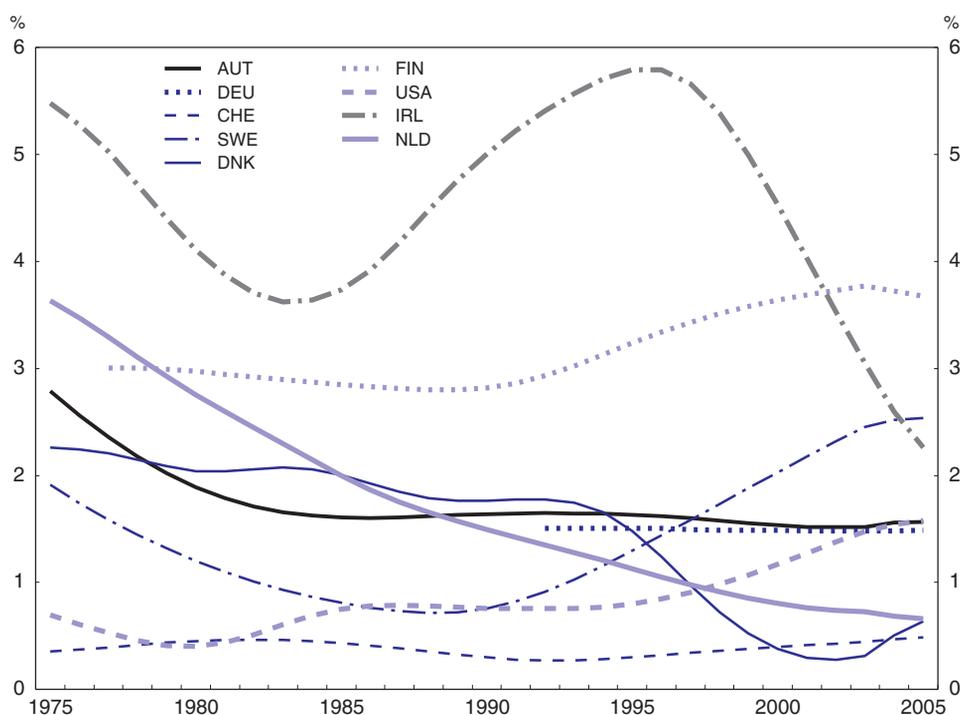
Graphique 1.7. Facteurs à l'origine des écarts persistants de revenu réel

2005



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/068742083308>

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance*.

Graphique 1.8. **Productivité tendancielle totale des facteurs**<sup>1</sup>StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/068762073004>

1. Tendence pour l'ensemble de l'économie.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 81.

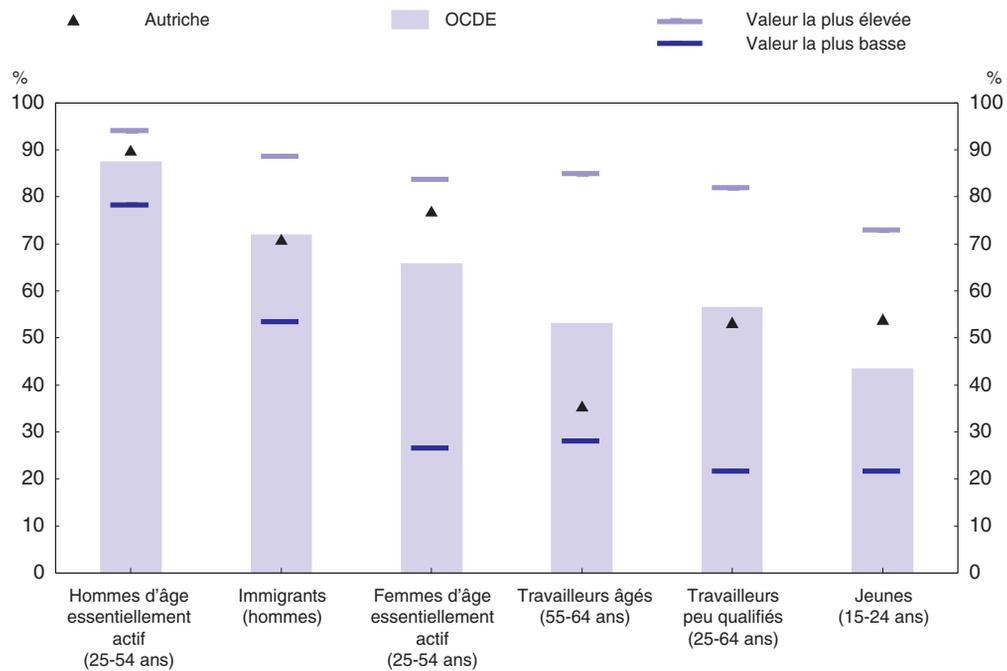
en partie à des facteurs spécifiques, comme l'importance de la production d'équipements des technologies de l'information dans certains pays scandinaves, ou au taux élevé d'investissement direct étranger en Irlande, il subsiste néanmoins, par rapport aux pays les plus performants, un écart auquel des réformes économiques pourraient remédier.

Trois domaines de relative sous-performance par rapport aux pays qui ont obtenu les meilleurs résultats paraissent retenir l'attention des responsables autrichiens : les déséquilibres du marché du travail, un secteur des services à la traîne et les obstacles réglementaires et fiscaux.

## Les déséquilibres sur le marché du travail

Les déséquilibres sur le marché du travail sont encore limités, mais ils s'accroissent. À un noyau du marché du travail qui se révèle très performant s'oppose une périphérie qui l'est moins (graphique 1.9). Le taux d'emploi de la *population active de base* (c'est-à-dire des travailleurs de 25 à 54 ans, en majorité d'un niveau d'instruction du deuxième cycle du secondaire) est supérieur à celui observé dans d'autres pays. Mais ce bon résultat ne vaut pas pour le taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés, qui est nettement inférieur à celui enregistré dans d'autres pays. Le taux d'emploi des immigrants est moyen sur le plan international, mais avec des disparités entre les différentes catégories d'immigrants (graphique 1.9).

Alors que le faible taux d'emploi des travailleurs âgés tient essentiellement aux régimes généreux qui étaient en vigueur avant la réforme des retraites et qui ont maintenant disparu, le plus faible taux d'activité des travailleurs peu qualifiés et des

Graphique 1.9. **Les taux d'emploi sont très différents d'une catégorie à l'autre de la population, 2006<sup>1</sup>**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/068783754477>

1. Certaines des catégories se recoupent. Les données concernant les hommes migrants portent sur 2004 et celles sur les travailleurs peu qualifiés sur 2005. Moyenne pondérée en fonction de la population pour tous les pays de l'OCDE. Pour les hommes migrants, elle correspond à une moyenne pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Source : OCDE, Base de données sur la population active.

immigrants (par rapport aux pays les plus performants) reflète un capital humain qui n'est pas autant mis en valeur. Il semble également y avoir un large écart entre le niveau de productivité d'un grand nombre de travailleurs de ces segments du marché du travail et leurs coûts effectifs de rémunération, ce qui pénalise leurs perspectives d'emploi. Malgré les salaires minimums relativement faibles négociés au niveau de la branche et de la profession, ce niveau élevé des coûts effectifs d'emploi tient en particulier à une très lourde taxation du travail<sup>19</sup>.

Le déséquilibre entre le capital humain des travailleurs de ces segments les plus faibles et la demande de main-d'œuvre est de plus en plus manifeste<sup>20</sup>. Il tient en partie aux situations différentes sur le plan du niveau d'instruction et de la formation, car il est clair que certaines catégories reçoivent une instruction de base et une éducation professionnelle de moins bonne qualité et moins adaptées au marché du travail. Ces différences persistent d'une génération à l'autre. Ce clivage semble être valable tout au long du cycle éducatif, depuis le degré préscolaire jusqu'au degré universitaire. L'enseignement préscolaire n'est pas obligatoire et il est de qualité inégale d'un jardin d'enfants à l'autre; l'enseignement secondaire est très morcelé et le fossé est très profond entre les bons établissements et ceux qui ne sont que médiocres, y compris pour l'enseignement professionnel, de création ancienne. Le hiatus est le même dans l'enseignement supérieur, de nombreux étudiants n'acquérant pas les qualifications qu'exige le marché du travail. La formation permanente des adultes est généralement bien développée,

mais elle ne contribue pas suffisamment à l'amélioration des qualifications des travailleurs les plus défavorisés. Les mesures qui ont été prises récemment pour remédier à ces déficiences n'ayant eu à ce jour qu'un impact limité sur l'ensemble de la population active, ce profond clivage reste caractéristique du marché du travail.

### Les secteurs tournés vers l'économie intérieure accusent un retard de productivité et d'emploi

Il apparaît que les activités manufacturières exposées à la concurrence et tournées vers le marché mondial se sont renforcées, tandis que la performance des activités protégées de la concurrence et tournées vers le marché intérieur tombait au-dessous de celle des pays les plus performants. Même si les indicateurs de productivité dans les services sont plus difficiles à interpréter et moins normalisés au niveau international que ceux qui ont trait au secteur manufacturier, les données disponibles révèlent la persistance de cet égard global cette dernière décennie. Cela vaut aussi bien pour les services publics (relevant du secteur public ou contrôlé par celui-ci) que pour les services privés, souvent très réglementés. Les services dans leur ensemble, qui jouent un grand rôle dans les économies les plus avancées de l'OCDE pour la croissance de la productivité totale et de l'emploi, paraissent moins dynamiques en Autriche (graphique 1.10 et tableau 1.2) sur ces deux plans. Une analyse plus fine met en lumière des performances divergentes dans le secteur des services, certaines activités plus concurrentielles comme les services aux entreprises ayant amélioré leurs résultats ces dernières années.

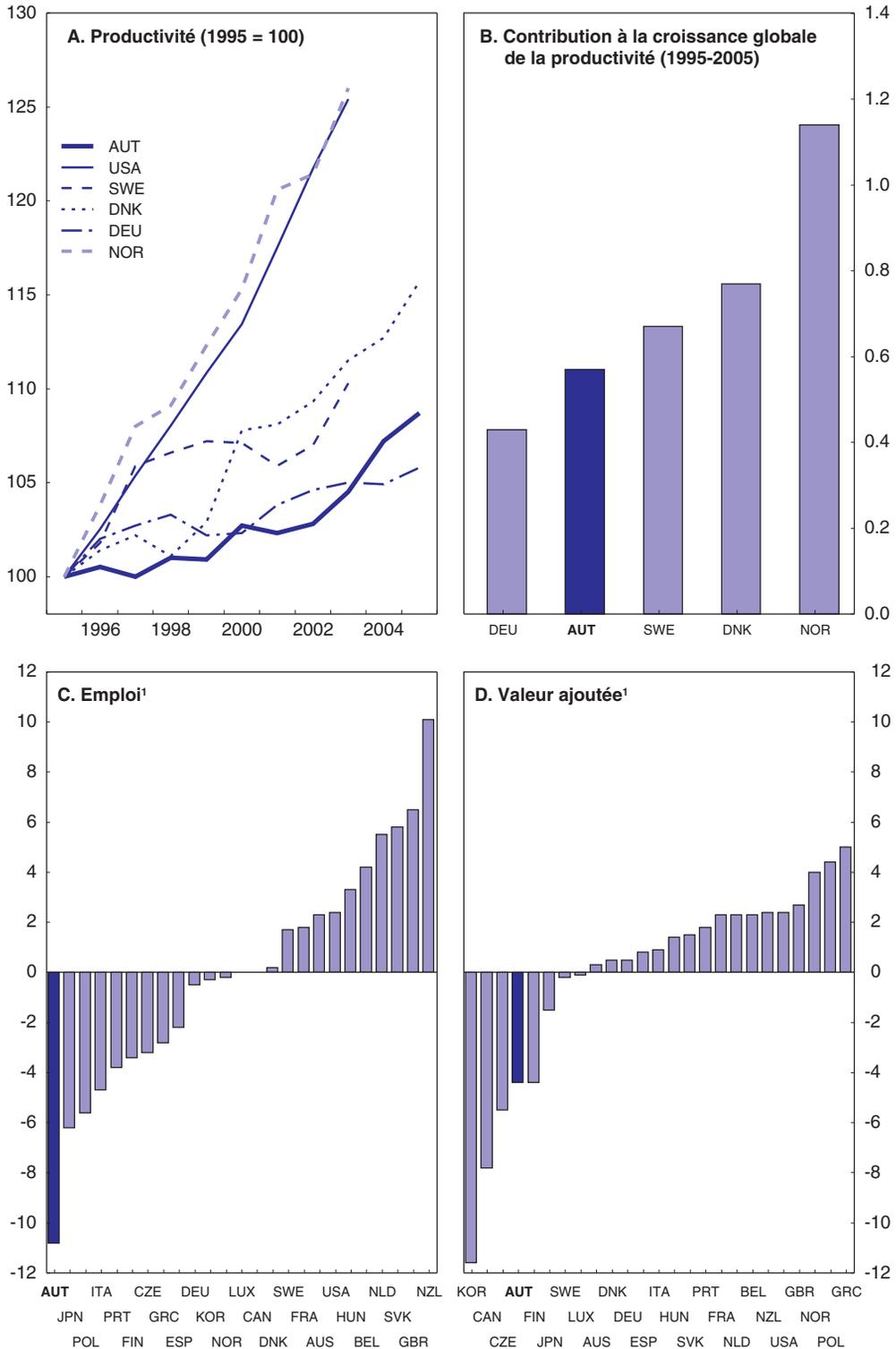
### Le cadre intérieur réglementaire et fiscal accuse certaines faiblesses

La qualité du cadre économique ne paraît pas, sur le plan réglementaire et fiscal, avoir suivi la rapide évolution qui s'est produite cette dernière décennie dans les pays les plus performants de l'OCDE. On constate certaines carences en ce qui concerne les conditions d'entrée sur les marchés en général et l'exposition à la concurrence dans les services en particulier. Les bases de données de l'OCDE sur la réglementation, qui ne portent que sur la période allant jusqu'en 2003, montrent que les indicateurs des marchés de produits, du point de vue des créations d'entreprises, de l'investissement direct étranger, des règles de politique de la concurrence et des réglementations sectorielles, étaient assez peu favorables aux nouvelles entrées et à la concurrence avant cette date. Selon ces données, l'Autriche restait l'une des économies les plus restrictives de l'OCDE par rapport aux pays de référence. Des réformes ont été mises en œuvre récemment pour abrégé le délai de création d'une entreprise et pour alléger les restrictions à l'IDE, et l'Autriche a nettement amélioré ses résultats pour les indicateurs de réglementation des marchés de produits. Mais d'autres pays de l'OCDE ayant aussi accompli des progrès dans ce domaine, on ne pourra savoir où se situe exactement l'Autriche qu'après mise à jour de ces comparaisons. On note plusieurs initiatives de libéralisation dans certains secteurs importants comme le commerce de détail<sup>21</sup>, mais, dans l'ensemble, l'Autriche accuse un retard par rapport aux pays les plus performants (tableau 1.3 et graphique 1.11).

À l'occasion de ses travaux dans le cadre d'*Objectif croissance*, l'OCDE a mis en évidence un lien factuel entre la qualité du cadre réglementaire des pays membres et le degré auquel il est propice à la concurrence, d'une part, et la performance macroéconomique d'autre part. Dans le cas de l'Autriche, ces travaux ont bien souligné la relation de causalité entre les réglementations des marchés de produits qui restreignent la concurrence, le coût administratif de la création d'une entreprise et les déficiences du système éducatif, d'un côté, et de l'autre le

Graphique 1.10. **Les secteurs tournés vers l'économie intérieure sont moins performants**

Services, indices et parts en pourcentage



1. 2003, différence entre la part dans l'économie totale et la médiane OCDE (pourcentage).

Source : Base de données STAN de l'OCDE, Comptes nationaux et Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 427.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/063806027785>

Tableau 1.2. **Croissance de la productivité dans les activités manufacturières et dans les services****A. Croissance de la productivité dans les activités manufacturières et dans l'ensemble des services marchands<sup>1</sup>**

1995-2003

	Croissance annuelle de la productivité dans les activités manufacturières	Croissance annuelle de la productivité dans les services marchands	Différence entre les activités manufacturières et les services marchands (1/2)
Autriche	4.2	1.5	2.8
Allemagne	3.3	1.2	2.75
Suède (1995-2002)	4.6	1.2	3.83
Danemark	3.2	2.3	1.39
États-Unis	4.1	3.3	1.24

1. Tous les services excepté les services publics et sociaux.

Source : Base de données STAN de l'OCDE.

**B. Écart entre la croissance de la productivité dans les industries manufacturières et dans un certain nombre de services<sup>1</sup>**

1995-2004

	Autriche	États-Unis	Royaume-Uni	Danemark	Suède	Allemagne	Pays-Bas
Commerce de gros et de détail	2.3	1.2	2.3	1.3	3.0	2.9	0.1
Hôtellerie-restauration	3.6	3.5	4.1	3.9	3.9	7.2	2.7
Intermédiation financière	1.6	0.6	1.3	-1.8	3.1	0.0	0.4
Immobilier et services aux entreprises	7.4	3.9	4.9	3.5	6.0	6.9	2.3

1. Calculé par différence entre les moyennes de croissance annuelle de la productivité dans les activités manufacturières et dans certains services.

Source : Base de données KLEMS de l'UE.

Tableau 1.3. **Poids des formalités pour l'entrepreneuriat selon l'OCDE, en 2003**

	Réglementation administrative		Nombre de procédures obligatoires pour l'immatriculation d'une société à responsabilité limitée	Entreprise individuelle	Coût typique d'immatriculation d'une société à responsabilité limitée (euros)	Nombre d'autorisations pour l'exercice d'une activité dans le commerce de détail <sup>1</sup>	Nombre d'autorisations pour l'exploitation d'une entreprise de transport routier de marchandises
	1998	2003					
Autriche	1.8	1.9	25	17	2 232	6	6
Allemagne	2.5	1.9	13	4	1 330	4	4
Finlande	2.5	1.3	13	7	252	2	3
Suède	2.0	1.1	11	6	186	2	3
États-Unis	1.4	1.1	7	3	221	..	5
Danemark	1.1	1.1	10	1	0	..	4
Royaume-Uni	1.2	0.8	9	2	40	3	5

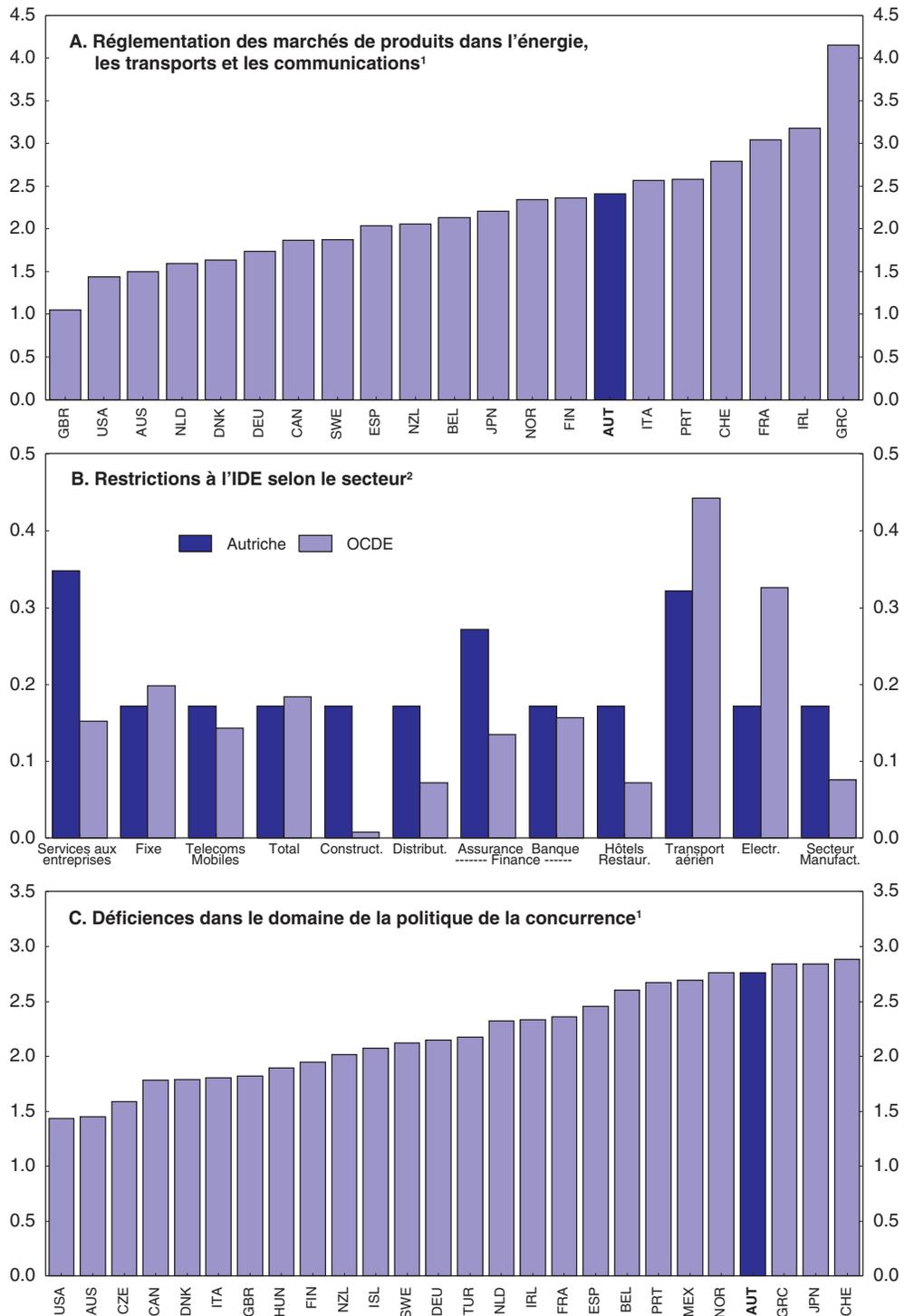
1. Obligations d'enregistrement et de notification pour la vente de produits alimentaires et de vêtements si l'immatriculation, la notification, licence pour activité commerciale et la licence pour l'implantation des magasins sont nécessaires pour la vente de produits alimentaires et de vêtements).

2. OCDE, base de données sur la réglementation des marchés produits.

retard relatif de l'Autriche pour la diffusion des nouvelles technologies et pour la croissance de la productivité du travail. Le tableau 1.4 illustre les liens entre les déficiences des politiques mises en œuvre et les faiblesses des performances tels qu'ils ressortent de ces travaux.

Le cadre fiscal actuel pose lui aussi plusieurs problèmes. Le taux de prélèvements obligatoires est plus élevé que dans d'autres pays de l'OCDE qui ont un niveau similaire de

**Graphique 1.11. Le cadre réglementaire ne favorise pas la concurrence et la performance dans les secteurs tournés vers l'économie intérieure, 2003**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/068825482838>

- Note de 0 à 6, du moins restrictif de la concurrence au plus restrictif.
- En ce qui concerne la méthodologie utilisée, voir la source citée. Note de 0 à 1, du moins restrictif de la concurrence au plus restrictif.

Source : OCDE, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 530; OCDE (2007), Objectif croissance.

Tableau 1.4. **Liens entre les déficiences des politiques et la relative faiblesse des performances en Autriche**

Liens binaires entre les politiques et les performances dans huit domaines

Domaine d'action	Écart par rapport à la référence OCDE <sup>1</sup>	Aspect de la performance	Écart par rapport à la référence OCDE <sup>1</sup>
Réglementations des marchés de produits anticoncurrentielles	-1.72	Croissance de la productivité du travail	-0.67
Réglementations des marchés de produits anticoncurrentielles	-1.72	Diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC)	-0.94
Réglementations des marchés de produits pour la création d'une entreprise	-0.95	Croissance de la productivité du travail	-0.67
Réglementations des marchés de produits pour la création d'une entreprise	-0.95	Diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC)	-0.94
Réglementations des marchés de produits pour le commerce de détail	-0.75	Croissance de la productivité du travail	-0.67
Réglementations des marchés de produits pour les services professionnels	-0.68	Croissance de la productivité du travail	-0.67
Enseignement supérieur	-1.16	Croissance de la productivité du travail	-0.67
Enseignement secondaire (performances selon PISA)	-0.05	Croissance de la productivité du travail	-0.67

1. Écart par rapport aux références OCDE.

Source : Bases de données concernées de l'OCDE et Objectif croissance (2007).

PIB par habitant<sup>22</sup>. Par ailleurs, la structure de la fiscalité comporte une série de caractéristiques qui peuvent entraver la performance de l'économie du point de vue de l'emploi et de la croissance. Les impôts sur le travail sont plus lourds que dans les pays comparables, alors que les impôts environnementaux et les impôts sur la propriété sont plus faibles. Or, les réformes fiscales récentes n'ont pas atténué ces différences, mais les ont plutôt accentuées. En outre, les taux marginaux supérieurs d'imposition, qui sont élevés pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et pour l'impôt sur le travail indépendant, sont également de nature à entraver l'activité entrepreneuriale, même si aucun élément empirique *direct* ne le confirme (graphique 1.12 et graphique 3.6).

## Les quatre enjeux majeurs analysés dans l'Étude

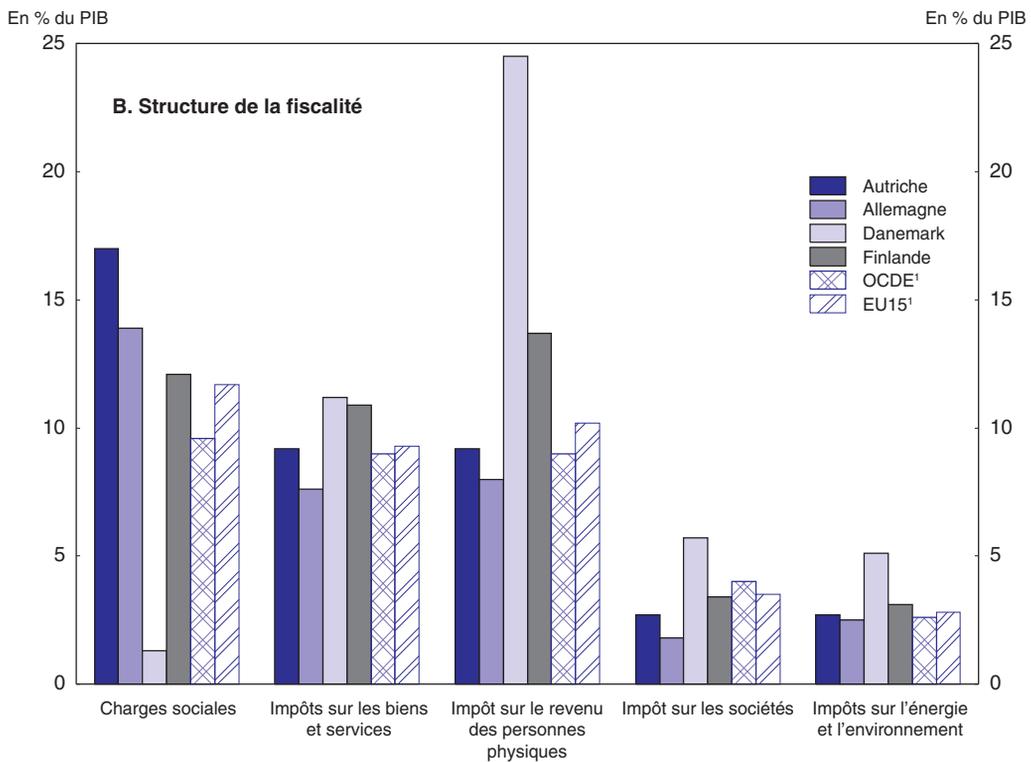
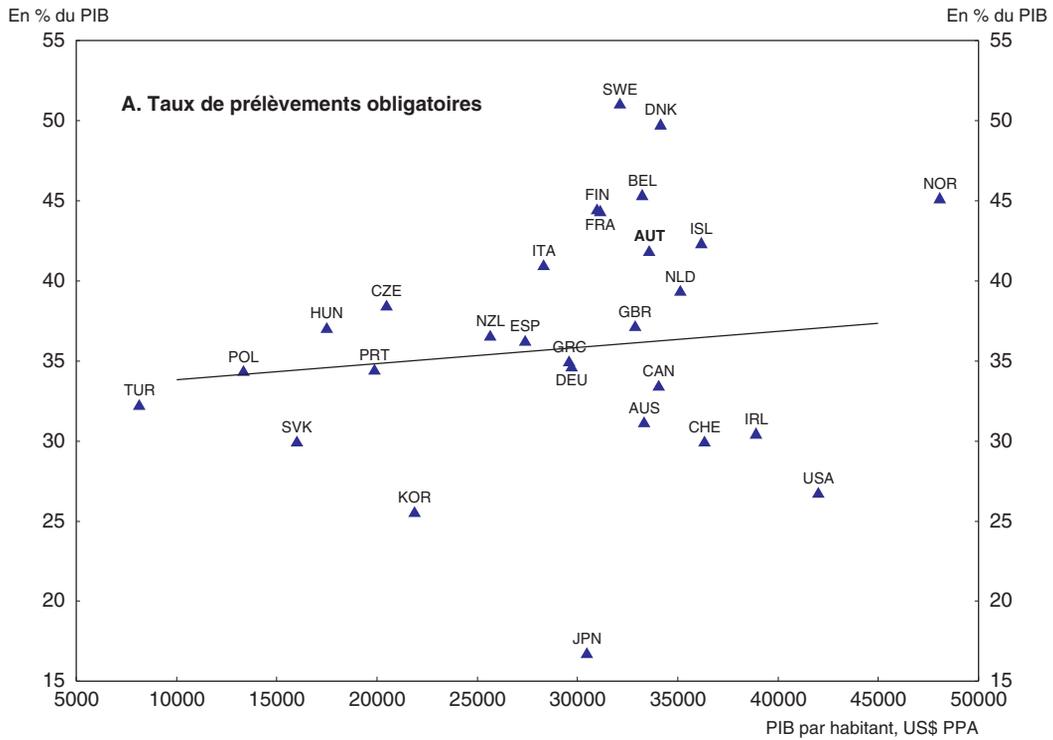
Face à tous ces défis, l'Étude s'attachera essentiellement à quatre aspects :

### **Une intégration plus étroite avec l'Europe centrale et orientale**

L'Autriche s'emploie à renforcer son intégration régionale avec l'Europe centrale et orientale. Les liens plus étroits avec cette région, aussi bien pour les échanges commerciaux que pour l'investissement, ont stimulé la productivité, la compétitivité, les bénéfices et les investissements. Ce processus a posé des problèmes d'ajustement aux entreprises autrichiennes, soumises à une plus vive concurrence non seulement de la part des entreprises des pays voisins, mais aussi de la part des réseaux intragroupe d'approvisionnement et de sous-traitance. Même si cet ajustement a déjà été réalisé en grande partie, les économies d'Europe centrale et orientale poursuivent leur rapide rattrapage, améliorent leur capital humain et matériel et opèrent une montée

Graphique 1.12. **La fiscalité reste lourde et sa structure pourrait entraver la croissance**

2005



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/068840255473>

1. Moyennes simples.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, Comptes nationaux et Agence européenne pour l'environnement.

technologique dans leur spécialisation commerciale. Il faut donc s'attendre pour les années à venir à de nouvelles opportunités et à de nouveaux problèmes d'ajustement. En outre, l'immigration directe se poursuit en provenance de ces pays qui sont proches de l'Autriche géographiquement et culturellement, et les entrées de travailleurs très qualifiés ou peu qualifiés pourraient encore s'accélérer avec la libéralisation totale des flux de main-d'œuvre entre les pays de l'Union européenne. Dans le même temps, Vienne devenant de fait une plate-forme régionale pour les multinationales autrichiennes et étrangères qui exercent leurs activités en Europe centrale et orientale, une stratégie plus volontariste et plus ciblée permettrait de mieux tirer parti des possibilités qui s'offrent à la capitale autrichienne de jouer le rôle de centre économique de la région. Ces défis et opportunités sur le plan de l'intégration régionale feront l'objet du chapitre 2.

### **Remédier à la segmentation du marché du travail**

Le marché du travail est polarisé entre un noyau de base performant et plusieurs segments plus vulnérables. Face à ce problème de segmentation, les autorités autrichiennes ont adopté depuis le début de cette décennie un large éventail de mesures qui visent à renforcer l'offre et la demande de main-d'œuvre sur les segments les plus faibles du marché du travail. Le nouveau gouvernement qui est entré en fonctions en février 2007 a annoncé de nouvelles mesures, dont certaines s'attaquent directement aux carences reconnues et d'autres sont plus contestables du point de vue de l'impact escompté. Remédier à la segmentation du marché du travail étant un enjeu essentiel, aussi bien sous l'angle de la croissance économique que dans la perspective de l'équilibre social, un examen de l'efficacité et de l'efficacité des nouvelles mesures actives du marché du travail est indispensable. Il faudrait aussi analyser l'impact probable des nouvelles politiques que le gouvernement a l'intention de mettre en place. Le chapitre 3 sera consacré à ces questions dans le contexte de la Stratégie révisée de l'OCDE pour l'emploi.

### **Appuyer l'innovation par de nouvelles réformes des conditions cadres**

On débat abondamment en Autriche du « changement de paradigme » en ce qui concerne le rôle de l'innovation et de la politique de l'innovation dans la croissance. Il y a manifestement consensus sur le fait que le modèle traditionnel, qui repose sur le transfert et l'absorption des technologies internationales et qui a rendu possibles des gains substantiels de productivité malgré une infrastructure scientifique nationale relativement étroite (c'est là le « paradoxe autrichien »), a sans doute épuisé ses possibilités. Des initiatives ambitieuses ont déjà été lancées ou sont envisagées pour que le pays soit à la pointe de la production technologique et ne se contente plus d'une position de suiveur. Cette action a pour but de renforcer l'infrastructure scientifique, les capacités technologiques des entreprises et le capital humain pour la recherche. Malgré tout, les travaux récents de l'OCDE et l'expérience autrichienne même montrent qu'une plus vive concurrence sur l'ensemble des marchés de produits et l'existence de marchés de capitaux plus diversifiés et plus étoffés peuvent être au moins aussi importantes pour le succès de l'innovation que les dispositifs qui concernent spécifiquement la R-D et l'innovation. Il semblerait donc très judicieux d'examiner l'efficacité de la politique technologique et d'appuyer l'action dans ce domaine par de plus larges réformes stimulant davantage les gains de productivité. Ce sera le thème du chapitre 4.

### **Renforcer le cadre de la politique budgétaire et des dépenses publiques**

Le gouvernement se propose d'accroître les dépenses publiques dans les secteurs porteurs de croissance, notamment la recherche-développement, l'éducation, les mesures actives du marché du travail et les infrastructures de transport. Or, les dépenses publiques sont déjà élevées pour les transferts sociaux, pour les aides au logement et d'autres subventions et pour les dépenses fiscales. L'expérience de la zone de l'OCDE montre que, aussi bien pour les programmes de dépenses publiques récents et en forte expansion que pour ceux qui sont anciens et ont un caractère plus traditionnel, une évaluation s'impose en général sur le plan de l'efficacité et de l'efficience. À de nombreux égards, une telle évaluation, qui n'a pu se faire jusqu'à présent à large échelle, serait utile en Autriche pour aider le gouvernement à poursuivre des objectifs plus ciblés et à mettre fin aux dispositifs qui n'ont qu'un faible rendement social. Le gouvernement est en outre déterminé à éliminer sur l'ensemble du cycle le déficit budgétaire persistant, ce qui appelle de nouvelles mesures d'assainissement, notamment pour l'équilibre de la sécurité sociale à moyen et long terme. D'un autre côté, il s'en tient à un objectif à moyen terme d'allègement des prélèvements obligatoires totaux et de réaménagement de la fiscalité dans un sens plus propice à la croissance. Dans ce contexte de politique budgétaire très contraignant, les relations financières entre la Fédération et les Länder paraissent complexes et insuffisamment transparentes, ce qui ne facilite ni l'optimisation des dépenses en fonction des objectifs, ni un processus harmonieux d'assainissement budgétaire. On verra au chapitre 5 quels sont les impératifs pour l'assainissement budgétaire à court et long terme, pour la rationalisation des dépenses publiques et pour les réformes fiscales.

#### **Notes**

1. A € 31 800 aux prix courants de 2006 et à \$34 393 aux parités courantes de pouvoir d'achat de 2005.
2. Le coefficient de Gini pour la distribution des revenus était égal à environ 25 en 2000, soit un niveau proche de celui des pays scandinaves, la moyenne pour la zone de l'OCDE s'établissant à 31. En 2005, le ratio entre le revenu total perçu par le quintile supérieur (les 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé) et celui perçu par le quintile inférieur était égal à 3,8, contre 4,8 en moyenne pour l'UE15, 4 pour les Pays-Bas et 3,3 pour la Suède. Le coefficient de dispersion des taux de chômage entre les régions autrichiennes au niveau NUTS 2 était de 4,1 % en 2005, contre 10,9 % en moyenne pour l'UE15.
3. Selon les définitions habituelles de l'OIT et de l'OCDE, les chômeurs saisonniers des secteurs de la construction et du tourisme, de même que d'autres catégories comme les chômeurs qui travaillent un petit nombre d'heures, sont inclus dans la population exerçant un emploi et l'on ne fait aucune différence entre les travailleurs à temps plein et les travailleurs à temps partiel (relativement peu nombreux).
4. Le « risque de pauvreté » (pauvreté relative) prend en compte la proportion de la population qui vit avec moins de 50 % du revenu médian. Il concerne 12 % de la population en Autriche, contre 9 à 12 % dans les pays scandinaves et 16 % en moyenne dans la zone de l'OCDE.
5. Cela est peut-être dû également à une accélération de l'immigration « non économique » cette dernière décennie à la suite des regroupements familiaux qui ont été facilités par une nouvelle loi, un autre facteur étant l'immigration à caractère humanitaire de demandeurs d'asile des Balkans.
6. Cette longue stagnation était un phénomène rare en Autriche; elle tenait à la conjonction d'un creux conjoncturel à la suite de l'éclatement de la bulle Internet et d'un recul encore plus marqué de l'activité en Allemagne, d'une part, et, d'autre part, au sentiment qu'avaient les ménages d'avoir perdu des revenus après la mise en place d'une réforme des retraites.
7. Les enquêtes réalisées auprès des consommateurs durant l'hiver 2006 ont révélé une nette amélioration de l'évaluation, par les ménages, de leur situation personnelle et de leurs

- perspectives de consommation. Cette amélioration était parfaitement claire pour les jeunes travailleurs à niveau élevé d'instruction, alors que les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs de plus de 50 ans jugeaient négatives leurs perspectives (Banque d'Autriche, 2007).
8. Le déficit des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles, qui était de 0.25 % du PIB en 2002, devrait être de 0.77 % du PIB en 2007.
  9. Prévisions de l'OCDE des *Perspectives économiques*, juin 2007. L'Institut autrichien de recherche économique (WIFO) prévoit un plus net recul du taux de chômage pour 2007-08.
  10. L'ampleur et le profil chronologique de l'écart de production sont différents selon les estimations, mais toutes vont dans la même direction. Avec la forte reprise, l'écart de production devrait être totalement résorbé à la fin de 2007, ou l'être plus progressivement.
  11. La contribution nette totale du commerce extérieur à la croissance du PIB entre 1995 et 2004 a été de 7.8 % en Suède, 7.1 % en Finlande et 5.9 % en Autriche, contre 4.9 % en Allemagne, 2.4 % au Japon, -2.9 % en Italie, -1.3 % en France et -7.2 % en Espagne.
  12. Les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier ont diminué en euros de 38 % au total entre 1995 et 2005, alors qu'ils ont baissé de 15 % en Suède et de 7 % en Allemagne et qu'il y a eu augmentation de 19 % en Italie, 17 % au Danemark et 3 % en Finlande.
  13. L'Autriche a eu l'une des croissances de la productivité du travail les plus régulières en Europe entre 1995 et 2005. La croissance totale de la productivité du travail en 2005 était d'environ 20 % par rapport à 1995, contre 24 % en Suède, 12 % en Allemagne, 10 % en Suisse et 5 % en Italie.
  14. Dans les autres pays de la zone euro, les résultats pour la productivité et pour les salaires ont été plus étroitement corrélés au cours de cette période. La hausse totale des salaires réels en Autriche (la hausse nominale des coûts de rémunération du travail, corrigée du déflateur du PIB) a atteint environ 5 % entre 1995 et 2005, contre 27 % en Suède, 8 % en Suisse, 1 % en Allemagne et -5 % en Italie.
  15. Cela s'explique par la relative stagnation du marché allemand (qui absorbe la moitié des exportations autrichiennes) au cours de la majeure partie de cette période. Entre 1985 et 2005, les marchés extérieurs autrichiens ont connu une expansion totale de 75 %, contre 77 % pour l'Allemagne, 78 % pour l'Italie et 79 % pour la Finlande.
  16. La hausse des bénéfices des sociétés est à l'origine de la performance spectaculaire de la Bourse de Vienne au cours de la période la plus récente. Les cours des actions à Vienne ont connu la plus forte hausse internationale ces dernières années, alors que les ratios cours/bénéfices n'augmentaient pas sensiblement. Entre 1996 et 2006, les cours des actions se sont inscrits en hausse de 300 % à Vienne, contre 154 % à New York, 143 % à Londres et 173 % à Paris.
  17. Ces enquêtes sur l'innovation sont résumées au chapitre 4.
  18. L'écart relativement faible d'utilisation des ressources en main-d'œuvre est mesuré en nombre d'heures travaillées en fonction de la population d'âge actif. Le taux d'emploi est nettement plus faible en Autriche qu'aux États-Unis, mais davantage d'Autrichiens et d'Autrichiennes travaillent à temps plein.
  19. Ces caractéristiques du marché du travail sont examinées plus en détail au chapitre 3.
  20. Le chômage et les offres d'emploi ont connu une progression parallèle ; voir le chapitre 3.
  21. L'horaire d'ouverture des magasins a été partiellement libéralisé en 2003 et il le sera à nouveau en 2008. Il y a eu également une libéralisation progressive dans certaines professions libérales, en particulier celle de comptable.
  22. Bien qu'il n'y ait pas de lien direct établi entre le taux de prélèvements obligatoires pour l'ensemble de l'économie et la croissance dans les pays de l'OCDE – les résultats étant fonction non seulement de la pression fiscale, mais aussi de la qualité des services publics fournis grâce aux impôts perçus et du degré auquel ces services publics contribuent à la croissance – la forte ponction fiscale a elle aussi pesé sur la qualité des dépenses publiques.

## Bibliographie

Commission européenne (2006), *Rapport sur la compétitivité européenne*, Bruxelles.

Economist Intelligence Unit (2007), *Country Report: Austria*, Londres.

Fonds monétaire international (2007), *Austria: Article IV Examination and Selected Papers*, Washington DC.

IHS (2006) (J. Berger, B. Felderer, I. Fortin *et al.*), « Evaluation of the Austrian National Reform Programme: Effects on Growth and Employment », Study on behalf of the Austrian Federal Ministry of Economics and Labour, Institute of Advanced Studies, Vienne.

OCDE (2005 et 2006), *Objectif croissance : Priorités pour l'Autriche*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Étude économique de l'Autriche*, OCDE, Paris.

Peneder Michael *et al.* (2007), « Produktivität und Wachstum – Österreich in International Vergleich (EU KLEMS) », Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienne.

WIFO (2006) (Karl Aiginger, Gudrun Biffl, Fritz Breuss, Hannes Leo, Michael Peneder *et al.*), « Towards Higher Employment via Economic Growth Based on Innovation and Qualification », *White Paper on Growth and Employment*, Austrian Institute of Economic Research, Vienne.

WIFO (2007a) (Michael Peneder *et al.*), *Technological Change and Productivity. Disaggregated Contributions to Growth in Austria Since 1990*, Sub-study to White Paper on Growth and Employment, Austrian Institute of Economic Research, Vienne.

WIFO (2007b) (Fritz Breuss *et al.*), « Simulating Economic-Policy Measures for Promoting Growth and Employment », Sub-Study to White Paper on Growth and Employment, Vienne.

WIFO (2007c) (Michael Böheim *et al.*), « Competition and Regulation, Sub-Study to White Paper on Growth and Employment », Vienne.

## ANNEXE 1.A1

## Suite donnée aux recommandations de l'étude économique de l'Autriche de 2005

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
<b>Il faudrait améliorer les procédures budgétaires</b>	
<p>La budgétisation en fonction des résultats pourrait être appliquée plus largement. Il faudrait surveiller l'impact de la taxation au niveau du groupe sur les recettes fiscales et le comportement des entreprises. Il faudrait introduire un cadre budgétaire à moyen terme et effectuer des calculs de viabilité budgétaire au début de chaque mandat gouvernemental pour tous les niveaux d'administration.</p>	<p>Il y a déjà des calculs de viabilité pour les grandes masses budgétaires dans le cadre des accords de coalition et la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme de nature impérative est prévue à partir du budget 2009. La budgétisation en fonction des résultats fait partie intégrante de la réforme, mais ne serait introduite qu'à l'issue d'une période transitoire étant donné ses vastes répercussions. Bien entendu, l'administration fiscale autrichienne considère que l'évaluation des mesures nouvelles est importante. Mais puisqu'une évaluation générale de toutes les mesures se traduit par un coût d'application plus élevé pour les contribuables, sans de très substantiels avantages pour l'administration fiscale dans tous les cas, nous choisissons d'évaluer certaines mesures importantes, notamment le régime de taxation au niveau du groupe, les avantages fiscaux en faveur de la recherche développement et les avantages fiscaux en général. Il n'a pas été possible néanmoins d'évaluer jusqu'à présent le régime de taxation au niveau du groupe, introduit en 2005, car les entreprises concernées peuvent remplir leurs déclarations d'impôt dans un délai pouvant aller jusqu'à un an et demi après la fin de l'exercice fiscal.</p>
<p>Il faudrait renoncer à l'affectation préalable du Fonds extrabudgétaire d'égalisation des prestations familiales (FLAF) et intégrer totalement ce fonds au budget fédéral.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>
<p>Le gouvernement devrait également saisir cette occasion pour offrir aux niveaux inférieurs d'administration des sources de recettes qui soient plus stables et qui créent moins de distorsions, en contrepartie de certains des prélèvements actuellement utilisés.</p>	<p>La constitution autrichienne prévoit que les réformes dans ce domaine doivent être négociées avec les administrations infranationales avant d'être mises en œuvre. La période actuelle de péréquation budgétaire prendra fin en 2008. Le ministère des Finances entend prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.</p>
<b>Il faudrait que les réformes administratives se traduisent par des économies budgétaires plus tangibles</b>	
<p>Il faudrait également envisager d'élargir la définition des réaffectations autorisées pour les fonctionnaires (voir l'Étude économique de l'Autriche de 2003), créer une agence de travail temporaire pour les agents du secteur public et leur offrir des services de reclassement professionnel.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
<b>Achever la réforme des retraites</b>	
<p>Les régimes de retraite des fonctionnaires des Länder et des communes devraient être harmonisés sur le régime général. Il est impérieux que les niveaux infranationaux d'administration fournissent des informations régulièrement mises à jour sur leurs engagements implicites de dépenses et réalisent des calculs systématiques de viabilité budgétaire. Il faudrait mettre fin aux mesures spéciales de préretraite et s'efforcer davantage de réaffecter les agents du secteur public en sureffectif.</p>	<p>Le nouveau gouvernement a clairement souligné qu'il fera davantage pression sur les Länder et sur les communes pour qu'ils harmonisent les régimes de retraite de leurs agents avec le régime fédéral.</p>
<p>Il faudrait vérifier que la réglementation en vertu de laquelle les bénéficiaires de l'assurance chômage ou de l'aide aux chômeurs perdent leurs droits après un an s'ils perçoivent une pension de retraite anticipée ne décourage pas les chômeurs âgés de rechercher activement un emploi.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise jusqu'à présent.</p>
<p>Il conviendrait d'examiner s'il ne faudrait pas rendre obligatoire le mécanisme envisagé de correction démographique pour les pensions de retraite.</p>	<p>Cela est prévu dans le programme du gouvernement.</p>
<p>Il faudrait que tous les régimes vieillesse soient actuariellement équitables vers l'âge légal de la retraite et l'impact sur l'offre de main-d'œuvre devrait être soigneusement analysé. Il faudrait examiner de près le régime subventionné d'emploi des travailleurs âgés à temps partiel et y mettre fin s'il réduit l'offre de main-d'œuvre.</p>	<p>À la suite de la réforme des retraites de 2004, la décote est de 4.2 % par an en cas de retraite anticipée. Il faut y ajouter une réduction de 10 % de la pension entre 2003 et 2004. Dans les cas extrêmes, la perte peut atteindre 22 % par rapport à la réglementation antérieure. Afin d'éviter des difficultés sociales, la décote a été ramenée à 2.1 % (une perte de 16 % est encore possible) pour les ouvertures de droits relevant du régime transitoire. Pour le nouveau régime de comptes de retraite, la décote reste de 4.2 %.</p>
	<p>L'examen du régime d'emploi des travailleurs âgés à temps partiel montre que, depuis la réforme de 2004, ce régime est nettement moins utilisé.</p>
<p>Il faudrait revoir le régime de retraite anticipée des travailleurs exerçant un « métier pénible ». Au minimum, on devrait imposer aux employeurs des travailleurs exerçant un « métier pénible » une contribution financière couvrant intégralement le coût supplémentaire.</p>	<p>Aucune mesure n'a été prise; cela augmenterait les coûts de main-d'œuvre.</p>
<b>Il faudrait réformer l'assurance invalidité</b>	
<p>Pour les pensions d'invalidité, il faudrait faire en sorte que les personnes qui ne sont pas aptes au travail dans une activité soient obligées d'accepter un emploi dans une autre activité acceptable sur le plan de la santé. Il faudrait à cet égard que les offices du travail prêtent leur concours.</p>	<p>Une réforme du régime d'invalidité est envisagée dans le programme du nouveau gouvernement (des propositions à cet effet devraient être formulées en août 2008 au plus tard).</p>
<p>Dans une première phase, il faudrait dûment prendre en compte les propositions de réforme du régime d'invalidité qui ont été formulées par le groupe de travail concerné de la Commission de réforme des retraites qui avait été mise en place. Ces propositions devront être affinées et adaptées par une nouvelle Commission de réforme de l'assurance invalidité à la lumière de l'expérience des autres pays.</p>	<p>Des propositions sont prévues pour août 2008.</p>
<b>Un système fiscal plus efficient est nécessaire</b>	
<p>Il faudrait poursuivre la réforme fiscale en simplifiant le système fiscal et en atténuant les distorsions économiques; pour ce faire, il faudrait élaguer les dépenses fiscales, et notamment les régimes préférentiels de certaines professions, de façon à pouvoir procéder à de nouvelles baisses des taux légaux d'imposition. Il faudrait surveiller l'impact de la taxation au niveau du groupe sur les recettes fiscales et sur le comportement des entreprises.</p>	<p>Selon le programme du nouveau gouvernement, une grande réforme fiscale est prévue pour 2010. Les principaux objectifs seront d'alléger l'impôt pour les entreprises et pour les salariés, de simplifier le système fiscal et de réduire le taux global de prélèvements obligatoires par rapport au PIB.</p>
<p>Une solution à étudier de plus près serait de mettre en place un système dual d'impôt sur le revenu, qui comporterait un taux uniforme d'imposition pour tous les types de revenus du capital et une taxation progressive des revenus d'activité.</p>	<p>Les changements sur ce point et un nouveau régime de taxation des revenus du capital seront examinés dans le cadre de la réforme fiscale de 2010.</p>
<p>Il faudrait dé plafonner les paiements pour la taxe sur l'énergie. Les taux de la taxe sur l'énergie devraient être ajustés de façon que les secteurs qui ne participent pas au régime des permis d'émission paient une taxe plus forte que les autres producteurs de gaz à effet de serre.</p>	<p>En vertu de la directive concernant la taxe sur l'énergie, ce ne sont pas des plafonds qui s'appliquent aux entreprises à forte intensité énergétique, mais des taux minimums. Mettre fin totalement au remboursement de la taxe sur l'énergie aurait un effet négatif sur la compétitivité internationale des entreprises.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
<b>Évaluation politique des relations budgétaires au niveau fédéral</b>	
<b>Il faudrait améliorer le régime de partage de l'impôt</b>	Les recommandations de l'OCDE sont précieuses pour la mise en place d'un fédéralisme budgétaire moderne et efficient. Selon la constitution autrichienne, les réformes dans ce domaine doivent être négociées avec les administrations infranationales avant leur mise en œuvre. La période actuelle de péréquation budgétaire prendra fin en 2008.
La répartition des recettes fiscales entre les 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 des communes voisines.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
Il faudrait fixer une durée supérieure à quatre ans pour l'attribution des recettes aux différents niveaux d'administration.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
Il faudrait renoncer à l'affectation de certaines recettes fiscales.	L'Autriche examinera les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
<b>Il faudrait renforcer les prérogatives fiscales des administrations infranationales</b>	Les recommandations de l'OCDE sont précieuses pour la mise en place d'un fédéralisme budgétaire moderne et efficient, mais il faut garder à l'esprit le coût administratif de la régionalisation fiscale. Selon la constitution autrichienne, les réformes dans ce domaine doivent être négociées avec les administrations infranationales avant leur mise en œuvre. La période actuelle de péréquation budgétaire prendra fin en 2008.
Il faudrait mettre à jour plus fréquemment la valeur fiscale des biens immobiliers et l'unifier d'un secteur à l'autre en l'alignant sur la valeur marchande.	Un projet pilote a été mis en œuvre pour la participation des communes à la procédure d'imposition afin de tirer parti d'effets de synergie et d'améliorer la taxation des biens immobiliers. Le Tribunal constitutionnel autrichien a invalidé la loi sur les droits de succession entre autres à cause du régime d'évaluation des biens immobiliers au titre d'une succession. Il y a lieu d'étudier l'impact de cet arrêt sur les principes généraux d'évaluation fiscale des biens immobiliers.
Les Länder devraient être autorisés à percevoir une surtaxe à taux uniforme au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans la limite d'une fourchette qui serait déterminée par le législateur fédéral.	L'Autriche examinera les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008. Pour le moment, le régime de partage des recettes ne prévoit pas une telle surtaxe. Il faudrait examiner cette possibilité, surtout au regard de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Sans taux commun convenu par tous les Länder, ces taux (différents) de surtaxe seraient difficiles à administrer.
Il faudrait mettre fin au prélèvement que les Länder perçoivent sur les communes.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
<b>Les transferts entre niveaux d'administration doivent être mieux ciblés et plus transparents</b>	Les recommandations de l'OCDE sont précieuses pour la mise en place d'un fédéralisme budgétaire moderne et efficient. Selon la constitution autrichienne, les réformes dans ce domaine doivent être négociées avec les administrations infranationales avant leur mise en œuvre. La période actuelle de péréquation budgétaire prendra fin en 2008.
Le mécanisme de redistribution des recettes fiscales entre les administrations infranationales devrait être plus simple et plus transparent, de manière à réduire à moins de 100 % les effets de compensation des recettes fiscales propres.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
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.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
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 <i>ex ante</i> et non en fonction du coût <i>ex post</i> .	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
Il faudrait limiter strictement le cofinancement au 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 résultats au lieu d'indicateurs de moyens.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
<b>Il faut mieux tirer parti des rendements d'échelle pour les services fournis par les communes.</b>	Les recommandations de l'OCDE sont précieuses pour la mise en place d'un fédéralisme budgétaire moderne et efficient. Selon la constitution autrichienne, les réformes dans ce domaine doivent être négociées avec les administrations infranationales avant leur mise en œuvre. La période actuelle de péréquation budgétaire prendra fin en 2008.
Il faudrait envisager d'encourager les regroupements de petites communes lorsqu'ils sont de nature à réduire les frais administratifs.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
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.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
Les autorités locales devraient pouvoir se vendre des services.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
<b>Il faut réformer les dispositifs d'aide au revenu gérés par les administrations infranationales.</b>	Les recommandations de l'OCDE sont précieuses pour la mise en place d'un fédéralisme budgétaire moderne et efficient. Selon la constitution autrichienne, les réformes dans ce domaine doivent être négociées avec les administrations infranationales avant leur mise en œuvre. La période actuelle de péréquation budgétaire prendra fin en 2008.
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 ( <i>Arbeitsmarktservice</i> ) 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.	Le gouvernement fédéral négocie actuellement avec les Länder afin de mettre en place un guichet unique pour les bénéficiaires de prestations d'aide sociale qui sont aptes au travail. Ce guichet unique serait géré par le service public de l'emploi.
	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
Les compétences pour le financement de l'aide unifiée 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.	Le programme actuel du gouvernement fédéral autrichien pour la 23 <sup>e</sup> législature indique qu'en vue d'un traitement plus rapide des dossiers et d'une plus grande simplicité pour l'administré, les services sociaux, les allocations chômage, les aides de secours, etc., seront regroupés au sein d'un guichet unique qui sera doté d'une image externe cohérente. Dans tous ces domaines, depuis l'aide sociale jusqu'aux services qui relèvent actuellement du service public de l'emploi, les administrés n'auront à l'avenir qu'un point de contact. En raison des configurations différentes des services concernés (principe de bienfaisance, principe de sécurité sociale), il faudra une structure complexe pour ce « portail d'entrée ». Un concept organisationnel adapté sera élaboré conjointement par la Fédération et les Länder, avec également la participation des communes et du service public de l'emploi. Conformément à l'objectif de création d'un guichet unique de services au niveau des autorités administratives du district, il faudra développer l'expérience de ces autorités qui, parce qu'elles sont proches des administrés, pourront efficacement mettre en œuvre la législation fédérale et celle des Länder. Le paiement même n'incombera pas nécessairement à l'autorité concernée, mais pourrait être également effectué par des organismes privés (par exemple, les banques et autres institutions financières, grâce à une carte à puce). Toutefois, la décision de paiement devra rester de la compétence de cette autorité.
<b>Il faudrait remédier au morcellement de la prise de décision.</b>	Les recommandations de l'OCDE sont précieuses pour la mise en place d'un fédéralisme budgétaire moderne et efficient. Selon la constitution autrichienne, les réformes dans ce domaine doivent être négociées avec les administrations infranationales avant leur mise en œuvre. La période actuelle de péréquation budgétaire prendra fin en 2008.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
Les compétences pour le financement et pour les dépenses concernant les soins hospitaliers et la médecine de ville devraient être attribuées à un seul niveau d'administration.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
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.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
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.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
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.	En 2006, un nouveau partenariat privé public a été mis en place avec succès en Autriche en vue d'élaborer un système de cartographie et de zonage pour les catastrophes naturelles (inondations) ; il s'agit du système HORA. Ce système accessible à tous devrait contribuer à sensibiliser aux nouveaux risques. Par ailleurs, un groupe d'experts examine actuellement une solution globale et efficace.
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.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
<b>Il faudrait revoir le cadre budgétaire à tous les niveaux d'administration.</b>	Les recommandations de l'OCDE sont précieuses pour la mise en place d'un fédéralisme budgétaire moderne et efficient. Selon la constitution autrichienne, les réformes dans ce domaine doivent être négociées avec les administrations infranationales avant leur mise en œuvre. La période actuelle de péréquation budgétaire prendra fin en 2008.
Les organismes extrabudgétaires devraient être pleinement intégrés au budget du niveau d'administration concerné.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
Il faudrait harmoniser totalement le cadre comptable des différents niveaux d'administration.	L'Autriche a l'intention de prendre en compte les recommandations de l'OCDE lors des négociations de la réforme en 2008.
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.	Le Pacte de stabilité s'applique d'ores et déjà à tous les niveaux d'administration, mais il serait encore possible de l'améliorer. De plus, le ministère des Finances envisage une réforme budgétaire au niveau fédéral ; elle comporterait un cadre budgétaire impératif à moyen terme à horizon de quatre ans, qui viendrait s'ajouter aux analyses actuelles de viabilité prévues dans l'accord de coalition.
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.	Si la réforme mentionnée ci-dessus devait être adoptée cette année, elle prendrait en compte les recommandations de l'OCDE ; il y aurait néanmoins une période transitoire de quatre ans pour l'application de la budgétisation en fonction des résultats, car elle modifierait considérablement les pratiques administratives. Malgré tout, plusieurs initiatives qui ont été lancées dans certains domaines, notamment les projets de « régime flexible », s'appuient sur ce transfert de responsabilité.
<b>Évaluation politique de la productivité et de l'innovation</b>	
<b>Il faudrait améliorer davantage les conditions cadres pour les créations d'entreprises</b>	Il est prévu actuellement de mettre en œuvre le modèle des coûts standards et de réduire de 25 % d'ici à 2010 les frais administratifs supportés par les entreprises. La suppression des impôts peu productifs sera examinée en liaison avec la réforme fiscale de 2010.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
	<p>L'Autriche est maintenant en position de référence européenne grâce à sa loi de 2000 concernant la promotion des créations d'entreprises (<i>Neugründungsförderungsgesetz</i>), qui a nettement réduit les coûts administratifs de la création d'entreprises.</p>
	<p>Le Code des entreprises a été réformé, de nouvelles formes juridiques ont été introduites et l'immatriculation au registre des entreprises a été facilitée. Les liaisons électroniques entre administrations ont été améliorées.</p>
<p>Il faudrait restreindre encore l'éventail des activités professionnelles pour lesquelles un certificat de qualification est exigé en cas de création d'une entreprise. Le certificat de qualification devrait viser les salariés et non le propriétaire. Pour les professions libérales, l'obligation d'adhérer aux chambres professionnelles devrait être supprimée.</p>	<p>Depuis la dernière <i>Étude</i>, le nombre des professions réglementées n'a pas été réduit en Autriche;</p>
	<p>L'entrepreneur qui n'est pas titulaire de la certification de qualification exigée pour créer une entreprise peut désigner un gestionnaire qui est titulaire de ce certificat.</p>
	<p>Un certificat de qualification est exigé pour les avocats dans la plupart des pays du monde. Tel est le cas également pour l'affiliation obligatoire à la chambre professionnelle, qui se double d'une compétence disciplinaire afin de garantir l'indépendance des avocats par rapport à l'État et à son administration. Selon l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ces réglementations sont indispensables. Ceci vaut pour les employeurs et salariés d'un cabinet d'avocats. Seules les personnes titulaires du certificat de qualification et membres d'un barreau peuvent exercer la profession d'avocat et offrir des services juridiques. Le même régime s'applique aux notaires autrichiens.</p>
<b>Encourager davantage la concurrence sur les marchés de produits</b>	
<p>Il faudrait simplifier le cadre institutionnel du droit commun de la concurrence et de son application, et accroître les pouvoirs de décision de l'Autorité fédérale de la concurrence (BWB). Les pouvoirs d'enquête de la BWB devraient être renforcés. Les ententes injustifiables devraient être sanctionnées pénalement. 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 la BWB devraient avoir un caractère plus anticipatif, notamment grâce à des enquêtes plus fréquentes sur certains segments des marchés de produits. La loi visant à préserver la concurrence entre les détaillants et leurs fournisseurs (<i>Nahversorgungsgesetz</i>) ne devrait s'appliquer qu'en cas de suspicion d'abus de pouvoir de marché.</p>	<p>La réforme de 2005 de la loi sur les ententes, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, a mis en conformité le droit autrichien avec les nouvelles règles de l'UE. La typologie autrichienne des ententes, assortie d'un régime différencié, a fait place à une interdiction générale des pratiques restrictives. Le système national de notification des ententes a été abrogé au profit d'un régime de dérogations. Les fusions doivent être notifiées à la BWB au lieu du Tribunal des ententes, mais ce dernier conserve le pouvoir de décision en matière d'ententes. Deux des seuils de notification ont été relevés. Les coentreprises feront l'objet d'un examen dans le cadre des fusions si elles exercent de façon permanente toutes les fonctions d'une entité économique indépendante. Le Tribunal des ententes peut ordonner aux entreprises de mettre fin à une violation de la loi sur les ententes et leur donner des instructions à cet effet. Il peut aussi conférer un caractère obligatoire à des engagements des entreprises concernées si ces engagements sont de nature à empêcher de futures violations.</p>
	<p>L'une des innovations les plus importantes (également entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006) de la loi autrichienne sur la concurrence telle que modifiée en 2005 est la mise en place d'un programme de clémence. Dans un souci de transparence, la BWB doit exposer dans un manuel ses pratiques dans le domaine des mesures de clémence. Si un entrepreneur veut bénéficier du programme de clémence, la BWB doit lui faire savoir, par voie d'avis non impératif, qu'elle appliquera dans ce cas le programme.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
	<p>Si cela est nécessaire pour s'acquitter de ses missions, la BWB peut exiger des entrepreneurs et des associations d'entrepreneurs qu'ils lui fournissent certaines informations dans un délai raisonnable. Elle peut en outre examiner les documents des entreprises et exiger qu'on lui fournisse toute information nécessaire dans le cadre d'une enquête sur place. Le Tribunal des ententes, à la demande de la BWB, peut donner ordre à l'entrepreneur de mettre à la disposition de celle-ci les informations et documents nécessaires. Pour l'exécution d'un mandat de perquisition décerné par le Tribunal des ententes, les locaux privés peuvent être également perquisitionnés en plus des locaux industriels ou commerciaux, car ce sont souvent dans les locaux privés que se trouvent les documents recherchés.</p> <p>La BWB peut saisir le Tribunal des ententes pour des pratiques non conformes à la <i>Nahversorgungsgesetz</i>. Depuis la modification de 2002 de la loi sur la concurrence et de la loi sur la concurrence déloyale, la BWB peut également obtenir une injonction dans certains cas de concurrence déloyale dans le cadre de la loi sur la concurrence déloyale. Le programme du gouvernement pour la législature actuelle prévoit le regroupement des services du Procureur fédéral des ententes avec la BWB. Enfin, les réformes récentes du droit de la concurrence font l'objet d'une évaluation.</p>
<p>Dans les services professionnels, il faudrait abroger ou réformer certaines dispositions en vigueur afin d'en minimiser l'effet de distorsion sur la concurrence. Les barèmes d'honoraires recommandés, publiés par les associations concernées, 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 des magasins devrait être assouplie.</p>	<p>Les modifications de la <i>Wirtschaftstreuhandberufsgesetz</i> (loi concernant les experts comptables, du 1<sup>er</sup> septembre 2005) de la <i>Ziviltechnikergesetz</i> (novembre 2005) et de la nouvelle <i>BilanzbuchhalterGesetz</i> (loi concernant les comptables diplômés) sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ; elles se traduisent par une ample déréglementation et ont amélioré l'accès aux professions auxquelles ces lois s'appliquent.</p> <p>Les barèmes d'honoraires des professions libérales mentionnées n'ont aucune base légale (ils ont été supprimés pour les ingénieurs en 1993 et pour les experts comptables en 1999 ; ils n'ont pas été institutionnalisés pour les comptables diplômés).</p>
	<p>C'est la loi qui prévoit des barèmes d'honoraires pour les avocats et les notaires. Ces barèmes sont nécessaires dans le cas où un tribunal accorde à la partie qui a eu gain de cause le remboursement des frais d'avocat et également lorsque l'État rémunère le barreau pour l'aide judiciaire et doit acquitter les frais de justice lorsque sa responsabilité est engagée. L'affiliation obligatoire à une chambre professionnelle pour les professions juridiques est indispensable pour que ces chambres professionnelles puissent prononcer des sanctions disciplinaires. Des droits exclusifs sont nécessaires pour que les professionnels concernés aient les qualifications qui permettront de protéger leur clientèle.</p> <p>Actuellement, aucune mesure nouvelle de libéralisation n'est à l'examen pour les professions concernées. (heures d'ouverture des magasins : voir ci-après).</p>
<p>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.</p>	<p>Les décisions réglementaires entrent normalement en vigueur sur le champ. Il n'y a pas eu de modification législative importante depuis 2003.</p>
<p>Dans le secteur de l'électricité, il faudrait réduire les tarifs d'accès au réseau et veiller à la transparence des prix sur le marché de détail. Il faudrait abroger les dispositions constitutionnelles imposant des participations publiques majoritaires.</p>	<p>Modification du capital de Telekom Austria : depuis le 10 octobre 2006, l'ÖIAG détient 25.2 % du capital de Telekom Austria AG (placement en bourse d'environ 1 million d'actions).</p> <p>Les tarifs d'accès au réseau électrique sont fixés par la Commission de contrôle de l'énergie sur la base des études effectuées par l'Energy Control GmbH. De cette façon, les tarifs d'accès au réseau ont fortement baissé ces dernières années.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
	<p>Les tarifs sont très transparents sur le marché de détail. De fait, ils ne sont que légèrement supérieurs aux valeurs calculées par les experts de l'Energy Control GmbH (régulateur autrichien dans le secteur de l'énergie) ou par la Chambre du travail sur leur site respectif.</p> <p>Aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne l'obligation constitutionnelle de participations publiques majoritaires.</p>
<p>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.</p>	<p>Il est prévu de libéraliser encore les heures d'ouverture des magasins : les magasins peuvent rester ouverts du lundi au vendredi entre 6 heures et 21 heures, et le samedi entre 6 heures et 18 heures. La durée totale d'ouverture dans la plage autorisée ne peut être supérieure à 72 heures hebdomadaires.</p> <p>Les Länder ne peuvent plus réglementer les heures d'ouverture des magasins au titre de la législation cadre fédérale, mais sous certaines conditions (par exemple, une manifestation importante est organisée dans la région ou dans une localité très touristique), ils peuvent élargir l'horaire d'ouverture.</p>
<p><b>Il faudrait accroître la flexibilité du marché du travail</b></p>	<p>La modification prévue de la loi sur les heures d'ouverture des magasins de 2003 entrera en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008.</p>
<p>Il faudrait 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 moins (modulation en fonction des pratiques antérieures). Il convient d'améliorer l'activation – 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.</p>	<p>Des réglementations administratives ont été adoptées pour lutter contre les abus et activer les chômeurs.</p> <p>Il y a plusieurs années, le travail en horaire flexible a été organisé par une convention collective pour lutter contre l'utilisation abusive du licenciement. Selon cette convention collective, les heures supplémentaires effectuées en période de pointe peuvent donner lieu à congé compensatoire après cette période de pointe, ce qui prolonge la durée de l'emploi. Ce système s'est révélé efficace.</p>
<p>Une partie des prestations pour enfants à charge devrait prendre la forme de bons qui remplaceraient les transferts en espèces actuels. Il convient de supprimer la réduction des prestations pour enfants à charge en fonction des revenus du bénéficiaire. Le crédit d'impôt en faveur des ménages à revenu unique devrait être supprimé.</p>	<p>Les parents ont le choix entre payer des services de garde extérieure ou assurer eux-mêmes cette garde, totalement ou en partie. Le système actuel est souple, il ne crée aucune complication administrative et n'occasionne pas de frais supplémentaires. Les compétences sont partagées entre l'échelon fédéral et local (les prestations familiales relèvent du niveau fédéral, alors que les services d'accueil de l'enfance incombent au niveau infranational. Les prestations familiales ne sont pas fonction du revenu des parents. Chaque enfant a la même valeur.</p>
<p>Il faudrait envisager d'assouplir les règles d'immigration applicables au personnel hautement qualifié</p>	<p>Il n'est pas envisagé de supprimer le crédit d'impôt en faveur des ménages à revenu unique. Souvent, les parents s'occupent eux-mêmes de leurs enfants jusqu'à leur deuxième anniversaire. Durant cette période, les ménages se trouvent souvent en situation de revenu unique. Si ce crédit d'impôt était supprimé, ces familles en pâtiraient.</p> <p>La réglementation concernant l'immigration des travailleurs hautement qualifiés est très souple et elle sera prochainement encore améliorée conformément à la déclaration de politique générale du gouvernement actuel.</p>
<p><b>Il faudrait lever les obstacles à l'offre de capital-risque</b></p> <p>La réglementation des fonds de pension devrait être axée sur la diversification des risques du portefeuille (méthode de la gestion prudente).</p>	<p>Les règles de placement sont conformes à la directive 2003/41/CE sur les institutions de retraite professionnelle ; les fonds de pension doivent appliquer un système de gestion des risques.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
<p>Les règles d'investissement restrictives à l'égard du capital-risque devraient être assouplies. Au lieu d'accorder des avantages fiscaux 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 taxation des revenus pour toutes les catégories d'investisseurs, y compris les investisseurs providentiels et les sociétés de personnes.</p>	<p>Le régime fiscal de la « <i>Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft</i> », comportant des avantages fiscaux pour le capital-risque, cessera d'être applicable en 2007. Pour le moment, un nouveau régime fiscal et réglementaire est en voie d'élaboration pour faciliter les prises de participation dans les sociétés non cotées et dans le capital-risque.</p>
<p>Le régime fiscal préférentiel des bénéfices réinvestis devrait être supprimé.</p>	<p>Cette mesure sera examinée en liaison avec la réforme fiscale de 2010.</p>
<p>La taxation minimum des bénéfices des sociétés devrait être fortement réduite 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 (<i>Gesellschaftssteuer</i>) devrait être supprimé.</p>	<p>Cette mesure sera examinée en liaison avec la réforme fiscale de 2010.</p>
<b>Il faudrait simplifier l'aide publique à l'innovation</b>	
<p>Le dispositif de soutien fiscal à la R-D devrait 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.</p>	<p>Le dispositif autrichien de financement de la recherche est régulièrement évalué, amélioré, modifié et si nécessaire adapté en fonction des nouvelles évolutions. Telle est la mission de la « plate-forme d'évaluation », à laquelle participent tous les ministères chargés de la R-D et les principaux organismes de promotion de la recherche. C'est sur la base des résultats de ces évaluations que les programmes sont réexaminés et réaménagés.</p>
	<p>L'un des objectifs de la création de l'Agence autrichienne de promotion de la recherche en 2004 est la coordination, la rationalisation et la simplification des programmes de R-D. Depuis lors, les programmes d'aide à la R-D ont été constamment rationalisés et modifiés. Cela a déjà abouti au regroupement de plusieurs programmes de recherche.</p>
	<p>La directive pour la R-D, telle que mise à jour (FTE-Richtlinie), qui a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2007, prévoit un suivi et une évaluation obligatoires pour chaque nouveau programme d'aide. L'évaluation externe sera privilégiée, bien qu'il n'en soit pas fait expressément mention dans cette directive, qui a donné lieu à une coordination entre les ministères concernés.</p>
	<p>Dans le cadre de la loi de finances autrichienne de 2007, les avantages fiscaux pour la R-D ont été limités aux dépenses de R-D réalisées dans l'UE/EEE. Une évaluation des avantages fiscaux en faveur de la R-D est prévue.</p>
	<p>Une évaluation est prévue pour comparer les avantages macroéconomiques des subventions directes et des aides fiscales.</p>
<b>Il faudrait réformer l'enseignement secondaire</b>	
<p>Il faudrait 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 pour l'organisation du cadre d'enseignement et pour les questions de personnel.</p>	<p>Le processus de fixation d'objectifs éducatifs nationaux (normes éducatives) pour les classes 4 et 8 se poursuit. Ces normes n'établiront pas de lien entre le financement et la performance. Selon le programme du gouvernement actuel, l'autonomie des établissements scolaires (pour les questions de personnel) sera élargie.</p>
<p>Il faudrait développer la scolarisation sur l'ensemble de la journée.</p>	<p>Modification de la loi sur l'organisation des établissements scolaires : lorsque 15 élèves le demandent, un groupe doit être créé.</p>
<p>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 (<i>Hauptschulabschluss</i>).</p>	<p>Selon le programme du gouvernement actuel, la formation linguistique des enfants d'origine immigrée sera améliorée et des mesures seront prises pour réduire la proportion d'élèves quittant prématurément l'école sans diplôme ou formation professionnelle.</p>
<p>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 et leur accorder des dotations forfaitaires calculées en fonction du nombre d'élèves.</p>	<p>Il s'agit d'un problème constitutionnel qui n'a pas été réglé. Le remboursement des salaires des enseignants a en fait reposé pendant un certain temps sur des dotations forfaitaires calculées en fonction du nombre d'élèves.</p>
<p>Il faut abandonner la règle de la majorité qualifiée pour l'adoption des textes de loi relatifs à l'éducation.</p>	<p>La règle de la majorité des deux tiers a été abandonnée pour la plupart des questions éducatives.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
<b>Évaluation politique de la politique budgétaire</b>	
<b>Il faudrait poursuivre la réforme de l'université</b>	
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 serait d'utiliser au départ un éventail restreint d'indicateurs, qui serait progressivement élargi.	En 2007, pour la première fois, des contrats de performance devront être conclus tous les trois ans entre les universités et le ministère de tutelle. Ces contrats de performance et la budgétisation sur la base d'une formule préétablie viendront compléter le système de gouvernance dans l'enseignement supérieur.  Le budget de l'université est fonction à hauteur de 20 % d'indicateurs de résultats à caractère qualitatif et quantitatif (disciplines enseignées, objectifs sociaux, recherche, mobilité des étudiants).
Le gouvernement devrait veiller à ce que les universités développent des capacités de gestion au cours de la transition vers une plus large autonomie.	Les universités ont à leur tête un conseil universitaire ( <i>Universitätsrat</i> ), un sénat ( <i>Senat</i> ), un rectorat ( <i>Rektorat</i> ) et un recteur ( <i>Rektor/in</i> ). Le sénat peut mettre en place des instances collégiales décentralisées ( <i>Kollegialorgane</i> ), avec ou sans pouvoir de décision. Tous ces organes sont régulièrement élus. Les universités sont totalement autonomes depuis 2004.
Les activités commerciales que peuvent exercer les universités devraient être strictement définies. Les universités confrontées à des difficultés financières ne devraient pas être renflouées.	Chaque année, les universités soumettent un rapport de performance au ministre compétent ainsi que des états financiers vérifiés par le conseil universitaire.  Un Conseil scientifique, organisme indépendant, suit et analyse les performances des universités dans le cadre d'ensemble de l'enseignement supérieur autrichien et dans une perspective européenne et internationale.
Le gouvernement doit veiller à ce que les universités se dotent de capacités de gestion appropriées.	Selon l'article 15 paragraphe 5 de la loi de 2002 sur les universités, l'État ne peut être tenu pour responsable des dettes des universités.  Les universités soumettent chaque année leurs états financiers et, pour la première fois en 2007, elles soumettront un bilan de capital intellectuel.
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 d'autoriser les universités à accroître la part de leur budget financé par ces droits et à fixer le niveau de ceux-ci, en mettant parallèlement en place un système de prêts étudiants remboursables en fonction du revenu.	Augmentation de 12 % des bourses d'études en 2007 et également augmentation du nombre des boursiers.  Le ministère compétent n'envisage pas d'autoriser les universités à accroître la part des frais de scolarité dans leur financement.
De nouvelles mesures sont à envisager pour élargir l'accès à l'enseignement supérieur.	Élargissement du dispositif actuel de suivi des élèves du secondaire.
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.	Les universités sont totalement autonomes depuis 2004. Pour le moment, le ministère compétent n'envisage pas de mesures concernant le nouveau régime des DPI dans le contexte des universités.

Source : Autorités autrichiennes.

## Chapitre 2

# L'intégration économique croissante de l'Autriche avec l'Europe centrale et orientale

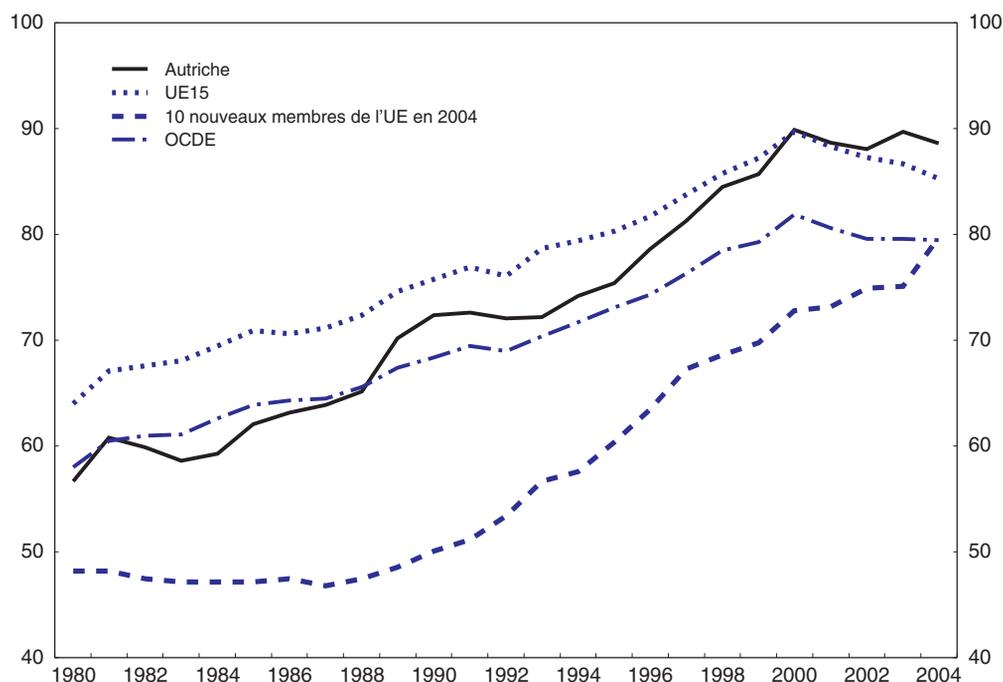
*L'économie autrichienne a grandement bénéficié du développement de ses relations économiques avec l'Europe centrale et orientale, qui a sensiblement renforcé la croissance, la productivité, la compétitivité et les bénéfices des entreprises, ainsi que l'emploi total – encore que le bilan soit plus mitigé à cet égard. En fait, parmi les anciens États membres de l'Union européenne (UE), c'est l'Autriche qui a tiré le plus grand profit de la transition des pays d'Europe centrale et orientale de l'économie planifiée vers l'économie de marché, puis de l'adhésion des dix nouveaux États membres, situés pour la plupart en Europe centrale et orientale, qui ont rejoint l'UE en 2004. Néanmoins, il semble que ces évolutions aient eu des conséquences préjudiciables sur des segments importants de la population autrichienne, en particulier les travailleurs peu qualifiés et semi-qualifiés du secteur manufacturier. Les pouvoirs publics doivent donc prendre des mesures pour aider les catégories de main-d'œuvre ayant des difficultés à faire face à la concurrence croissante des pays d'Europe centrale et orientale. En outre, les autorités pourraient déployer davantage d'efforts pour rendre le territoire autrichien plus attractif pour les travailleurs expatriés hautement qualifiés, et aussi pour préserver la position de Vienne en tant que plaque tournante pour les multinationales présentes dans la région. À cet égard, il serait notamment nécessaire de renforcer les voies de communication orientales et de réduire au minimum les obstacles bureaucratiques et les formalités administratives pour les entreprises étrangères qui souhaitent faire de Vienne leur base d'opérations.*

L'Autriche a dû faire face à des changements majeurs dans son environnement économique international au cours des quinze dernières années, en particulier dans le cadre de ses relations économiques avec ses voisins européens. Tant l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne (UE) en 1995 que le lancement de l'Union économique et monétaire (UEM) en 1999 ont ouvert de nouvelles perspectives en matière d'échanges et d'investissements aux entreprises autrichiennes, tout en les exposant à une plus vive concurrence mondiale. Parallèlement, compte tenu de l'effondrement du communisme et de l'ouverture de l'Europe centrale et orientale au début des années 90, ainsi que de la réunification allemande de 1990, les relations économiques de l'Autriche avec les pays d'Europe centrale et orientale se sont rapidement développées. En conséquence, l'Autriche est confrontée à des changements radicaux de son environnement international depuis 1989, ce qui a eu un impact sur ses politiques et ses performances économiques dans un certain nombre de domaines clés.

L'ouverture de l'économie autrichienne au cours des dix dernières années a été impressionnante, ainsi que l'illustre l'indice de mondialisation économique élaboré par le Centre de recherches conjoncturelles de l'École polytechnique fédérale de Zurich (KOF, 2007). Cet indicateur synthétique vise à rendre compte des flux de biens, de capitaux (investissements de portefeuille et investissements directs étrangers) et de services (revenus versés à des ressortissants étrangers) entre pays, ainsi que de l'ampleur des restrictions imposées aux mouvements de capitaux et aux courants d'échanges. Mesuré sur une échelle de 1 à 100 (allant du degré de mondialisation le plus faible au plus élevé), l'indice KOF s'est hissé dans le cas de l'Autriche d'une valeur de 51 environ en 1970 à plus de 88 en 2004. Dans le classement des économies les plus mondialisées, l'Autriche, qui arrivait en 29<sup>e</sup> position parmi les 97 pays étudiés en 1970, se situait au 22<sup>e</sup> rang sur 99 pays en 1985, et au 7<sup>e</sup> rang sur 109 en 2004. Non seulement l'Autriche a réussi à progresser sur l'échelle de la mondialisation au cours de cette période, mais son indice de mondialisation économique est en outre passé d'une valeur qui était nettement inférieure à la moyenne de l'UE15, et un peu en deçà de la moyenne de la zone OCDE, au début des années 70 à un niveau nettement supérieur aux moyennes de ces deux ensembles en 2004 (graphique 2.1). En bref, au cours des dernières décennies, l'Autriche semble avoir vu son ouverture à l'économie mondiale se renforcer plus fortement que nombre d'autres économies avancées, dont bien des pays appartenant à l'UE15 et à l'OCDE.

Dans ce contexte, on s'attachera dans le présent chapitre à analyser les effets qu'a eus cette intégration économique avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sur l'économie autrichienne, en mettant l'accent sur l'évolution du marché du travail, la rentabilité des entreprises et la compétitivité.

Graphique 2.1. **La mondialisation en Autriche : comparaison internationale**  
Indice de mondialisation économique du KOF



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/068840688844>

Source : Centre suisse de recherches conjoncturelles (KOF).

## Une intégration économique croissante avec l'Europe centrale et orientale

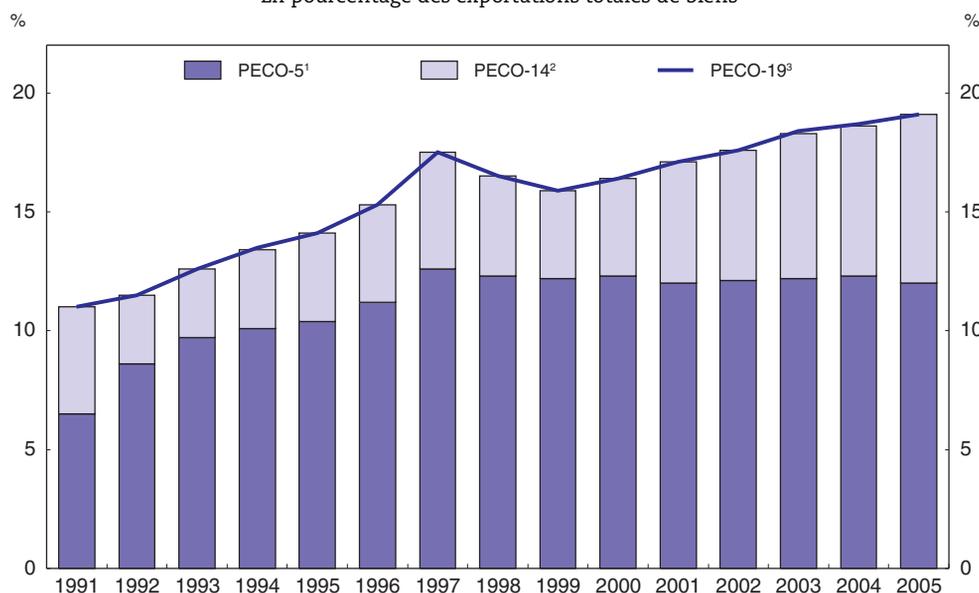
### Les relations commerciales avec les PECO se sont développées rapidement...

L'Autriche a tiré parti de l'ouverture de l'Europe centrale et orientale pour développer ses relations commerciales avec cette région. Au cours de la période 1991-2005, les exportations de biens de l'Autriche vers les PECO19 ont augmenté de 11½ pour cent par an en moyenne à prix constants, tandis que ses exportations totales de biens ont progressé en moyenne de 7 % par an<sup>1</sup>. En conséquence, le poids relatif des PECO19 dans les exportations totales de l'Autriche est passé de 12½ pour cent en 1991-95 à 18 % en 2001-05 (graphique 2.2, tableau 2.1 et tableau 2.A1.1 en annexe). La croissance des exportations a été particulièrement forte au cours de la seconde moitié des années 90.

Un constat similaire s'impose pour l'autre versant du commerce extérieur, puisque les importations de biens de l'Autriche en provenance des PECO19 ont également augmenté de 11½ pour cent par an en moyenne, à prix constants, au cours de la période 1991-2005 – soit une progression sensiblement plus rapide que celle des importations totales de biens, qui s'est établie en moyenne annuelle à 5½ pour cent. En conséquence, la part des PECO19 dans les importations totales de l'Autriche est passée de 8 % en 1991-95 à 14 % en 2001-05 (graphique 2.3, tableau 2.1 et tableau 2.A1.1 en annexe). La croissance des importations s'est, elle aussi, fortement accélérée au cours de la seconde moitié des années 90.

Bien que le développement des relations commerciales avec les PECO19 ait été indéniablement impressionnant, il s'est amorcé à partir d'un très bas niveau initial, au moment où l'économie autrichienne s'ouvrait sur l'extérieur à un rythme très rapide, sous

Graphique 2.2. **Exportations de l'Autriche vers l'Europe centrale et orientale**  
En pourcentage des exportations totales de biens



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/068841386811>

1. Le sigle PECO5 désigne la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovaquie.
2. Le sigle PECO14 désigne l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine.
3. Le sigle PECO19 désigne l'ensemble constitué par les PECO5 et les PECO14.

Source : Statistik Austria.

Tableau 2.1. **Commerce de l'Autriche**

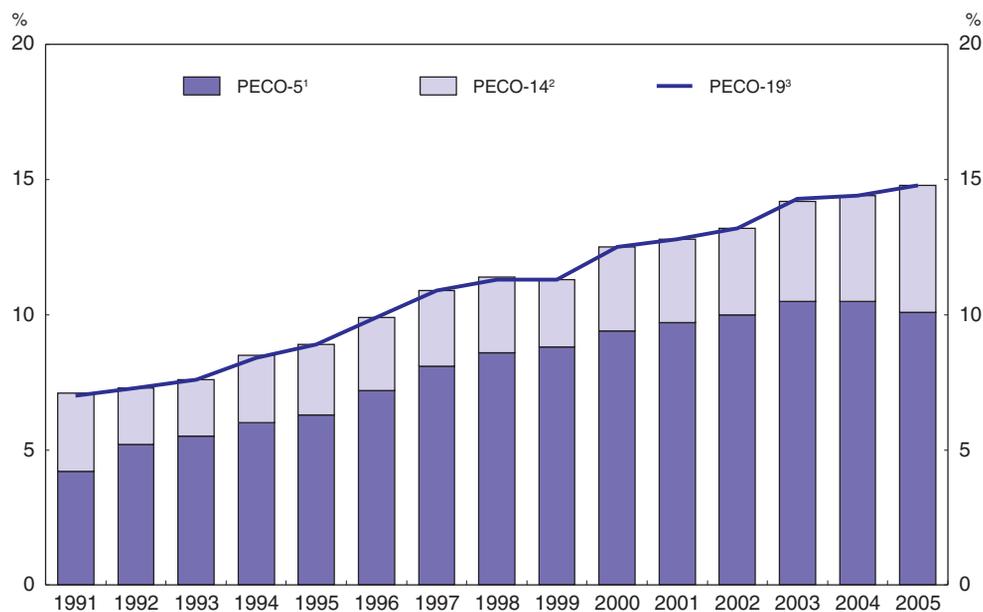
	1991-95	1996-2000	2001-05	1991-95	1996-2000	2001-05	1991-2005
	(moyennes par période)			(Pourcentage de variation moyenne par an, à prix constants)			
<b>Exportations</b>							
En pourcentage des exportations totales							
PECO5	9.1	12.1	12.1	18.3	13.8	5.3	12.1
PECO14	3.5	4.2	6.0	3.1	13.4	18.0	12.1
PECO19	12.5	16.3	18.2	11.7	13.6	9.0	11.4
<b>Importations</b>							
En pourcentage des exportations totales							
PECO5	5.4	8.4	10.2	14.8	16.8	6.7	12.6
PECO14	2.4	2.8	3.7	2.8	12.8	14.3	10.5
PECO19	7.9	11.2	13.9	9.7	15.6	8.7	11.4
En pourcentage du PIB							
Exportations totales	22.8	29.0	36.2				
Importations totales	27.5	31.9	37.0				
Exportations et importations totales dont :	50.3	60.9	73.3				
PECO5	3.6	6.2	8.2				
PECO14	1.5	2.1	3.6				
PECO19	..	8.3	11.7				

1. PECO5 : ensemble constitué par la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovaquie.
2. PECO14 : ensemble constitué par l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine.
3. PECO19 : ensemble constitué par les PECO5 et les PECO14.

Source : Statistik Austria.

### Graphique 2.3. Importations de l'Autriche en provenance d'Europe centrale et orientale

En pourcentage des importations totales de biens



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/068881276326>

1. Le sigle PECO5 désigne la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovaquie.
2. Le sigle PECO14 désigne l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine.
3. Le sigle PECO19 désigne l'ensemble constitué par les PECO5 et les PECO14.

Source : Statistik Austria.

l'impulsion de « l'initiative en faveur de l'internationalisation » lancée par le gouvernement en 2003 (encadré 2.1). La contribution des PECO à l'ouverture commerciale croissante de l'Autriche a donc été relativement modeste : alors que les exportations et importations totales de biens de l'Autriche exprimées en pourcentage de son PIB ont augmenté de 25 points entre 1991 et 2005, le poids relatif de ses échanges avec les PECO19 mesuré à la même aune n'a progressé que de 8½ points de pourcentage (graphique 2.4).

La ventilation par produit des exportations de biens à destination des PECO5, de la Bulgarie et de la Roumanie – ainsi que des importations de biens en provenance de ces sept pays – n'a pas sensiblement changé depuis une dizaine d'années (tableaux 2.2 et 2.3). Ce qui est notable, en revanche, c'est que la part des exportations de ce que l'on peut considérer comme des produits à faible valeur ajoutée – tels que ceux des secteurs de l'agriculture et de la sylviculture, des industries alimentaires, du textile et de l'habillement – a décliné, tandis que le poids relatif des produits à plus haute valeur ajoutée a augmenté corrélativement. Le même constat vaut pour les importations. Cette recomposition de la structure des échanges concorde avec le développement des activités de sous-traitance délocalisées dans le secteur manufacturier et la croissance des échanges intrabranche avec l'Europe centrale et orientale.

#### ... mais l'essor des investissements directs autrichiens dans les PECO a été plus marquant...

Les relations commerciales entre l'Autriche et l'Europe centrale et orientale se sont beaucoup intensifiées au cours des quinze dernières années. Néanmoins, l'expansion des

### Encadré 2.1. **L'initiative en faveur de l'internationalisation lancée en 2003 par le gouvernement autrichien**

En 2003, une initiative en faveur de l'internationalisation a été lancée conjointement par le *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (BMWA, ministère fédéral de l'Économie et du Travail) et la *Wirtschaftskammer Österreich* (WKÖ, Chambre économique d'Autriche), pour améliorer la compétitivité des entreprises autrichiennes. Au total, € 50 millions supplémentaires ont été affectés à cette initiative, et un Service de la stratégie pour le commerce extérieur et l'investissement a été créé au sein du BMWA. Cette initiative en faveur de l'internationalisation est venue renforcer et élargir les moyens d'action existants. Elle comporte une palette complète plus de 30 mesures – concernant une multitude de services et d'institutions – axées sur des objectifs de sensibilisation, de transfert de connaissances et de promotion de la création de réseaux d'entreprises. La WKÖ se charge de la mise en œuvre de l'essentiel de ces mesures.

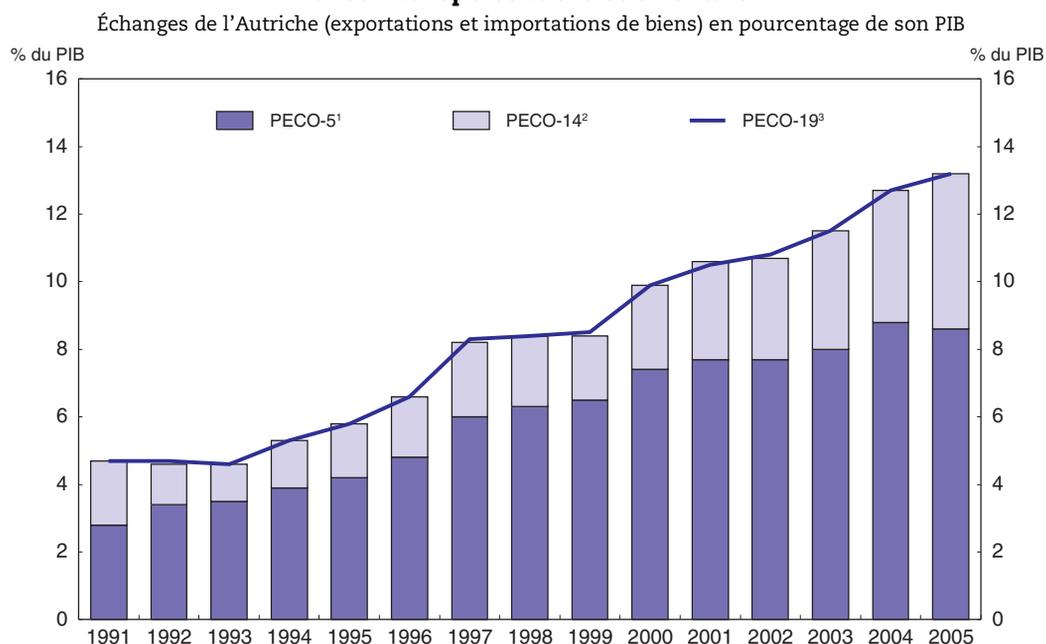
Les instruments clés utilisés pour favoriser les exportations et l'investissement direct étranger (IDE) autrichiens prennent la forme de foires commerciales et de réunions d'information sur des marchés axées sur des branches d'activité spécifiques, de cofinancements de services de conseil pour des projets d'IDE, d'un système de financement des exportations efficient et compétitif au niveau international, ainsi que d'une plate-forme de contact interentreprises créée et gérée par les pouvoirs publics. Le cofinancement de programmes de formation pratique à l'étranger et de stages dans des entreprises à vocation exportatrice, ainsi que la promotion de programmes de formation en entreprise accordant une importance particulière aux relations économiques extérieures, constituent d'autres éléments essentiels de l'initiative en faveur de l'internationalisation. S'y ajoute le cofinancement d'études de marché spécifiquement axées sur une entreprise ou un secteur donné, destinées à identifier des projets, évaluer leur faisabilité et analyser des aspects particuliers de ces projets, tels que leurs effets sur l'environnement ou l'emploi; un montant total de € 2 millions a été consacré au cofinancement de ces études pour la période 2004-06. Les autorités ont mis l'accent sur l'aide aux primo-exportateurs et sur les mesures visant à améliorer l'image de l'Autriche et à renforcer son attractivité en tant que site d'implantation pour les entreprises.

À la fin de 2006, la WKÖ avait organisé environ 600 manifestations dans le cadre de cette initiative, et 18 bureaux de commercialisation supplémentaires avaient été mis sur pied dans des zones présentant un intérêt pour le secteur exportateur autrichien.

L'initiative en faveur de l'internationalisation et les dispositifs similaires antérieurs semblent être parvenus à remédier à certains problèmes structurels des exportateurs autrichiens et ils ont permis en particulier de tripler le nombre d'entreprises exportatrices autrichiennes en dix ans. D'une durée initialement limitée à fin 2006, l'initiative en faveur de l'internationalisation a été prolongée d'un an et pourrait l'être encore d'une année supplémentaire.

investissements directs autrichiens dans cette région a peut-être été plus marquante encore. Si les échanges entre l'Autriche et les PECO19 ont quasiment triplé en pourcentage du PIB de 1991 à 2005 (quoique en partant d'un très bas niveau), c'est par plus de huit qu'a été multipliée la proportion du PIB représentée par les flux nets d'investissement direct étranger (IDE) à destination de cet ensemble (même si leur niveau de départ était encore plus bas). En conséquence, le stock total d'IDE de l'Autriche dans les PECO19 a enregistré une hausse notable au cours de la même période, passant de 1 % à 7 % du PIB (graphique 2.5 et tableau 2.A1.2 en annexe). De ce fait, le poids relatif de cet ensemble dans

### Graphique 2.4. Importance pour l'économie autrichienne des échanges avec l'Europe centrale et orientale



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070023353854>

1. Le sigle PECO5 désigne la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie.
2. Le sigle PECO14 désigne l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine.
3. Le sigle PECO19 désigne l'ensemble constitué par les PECO5 et les PECO14.

Source : Statistik Austria.

le stock total d'IDE de l'Autriche a plus que doublé, et sa part des flux nets d'IDE totaux de l'Autriche a également enregistré une hausse sensible, puisqu'elle s'est établie en moyenne aux alentours de 70 % sur la période 2001-04 (graphiques 2.6 et 2.7).

La ventilation des flux d'IDE de l'Autriche entre ces pays au cours de la même période a également sensiblement changé. Avant 1997, l'essentiel des flux d'IDE autrichiens à destination des PECO19 allaient à ses voisins immédiats, les PECO5, alors que depuis 1997, les PECO14 ont vu nettement augmenter leur part des flux nets totaux d'IDE autrichiens vers les PECO19. L'Autriche a entamé son expansion à l'est en 1989, d'abord en Hongrie, puis dans ses trois autres voisins orientaux, à savoir la République tchèque, la Slovaquie et la République slovaque. Toutefois, à partir de 1997, la Pologne est devenue un pays d'accueil important pour les entreprises autrichiennes, puis plusieurs autres pays parmi les PECO14 ont commencé à occuper une place grandissante, en particulier la Croatie, la Roumanie, la Bulgarie et la Russie (Altzinger, 2005). Ainsi, alors que les PECO5 représentaient 87 % des flux nets d'IDE à destination des PECO19 et plus de 96 % du stock total d'IDE de l'Autriche dans cet ensemble en 1996, ces pourcentages étaient tombés à 40 % et 68 % respectivement en 2004.

Non seulement la ventilation géographique des investissements directs de l'Autriche en Europe centrale et orientale s'est notablement modifiée depuis le milieu des années 90, mais leur composition sectorielle a également évolué de manière significative (graphique 2.8 et tableau 2.A1.3 en annexe). Plus précisément, le poids relatif de l'industrie manufacturière dans le stock d'IDE de l'Autriche dans les PECO5 a reculé d'un peu moins de 40 % en 1996 à moins de 25 % en 2004, ce qui s'est accompagné d'une augmentation

Tableau 2.2. **Autriche : ventilation des exportations de biens vers l'Europe centrale et orientale<sup>1</sup>**

	Exportations totales, millions €		% de variation	% du total	
	1996	2005	1996-2005	1996	2005
Agriculture, chasse et sylviculture	59	86	44.9	1.1	0.6
Pêche	0	0	160.0	0.0	0.0
Industrie manufacturière	5 214	12 972	148.8	97.7	97.7
<i>dont :</i>					
Industries alimentaires	253	584	131.2	4.7	4.4
Industrie du tabac	14	60	313.3	0.3	0.4
Industrie textile	198	312	57.7	3.7	2.3
Industrie de l'habillement et des fourrures	118	245	107.2	2.2	1.8
Industrie du cuir et de la chaussure	85	213	150.0	1.6	1.6
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	77	281	265.8	1.4	2.1
Industrie du papier et du carton, édition et imprimerie	366	606	65.6	6.9	4.6
Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires	200	812	305.6	3.8	6.1
Industrie chimique	574	1 331	131.9	10.8	10.0
Industrie du caoutchouc et des plastiques	333	827	148.4	6.2	6.2
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	122	244	99.4	2.3	1.8
Métallurgie et travail des métaux	543	1 663	206.3	10.2	12.5
Fabrication de machines et équipements	779	1 713	119.8	14.6	12.9
Fabrication de machines de bureau et de matériel informatique	119	331	176.9	2.2	2.5
Fabrication de machines et appareils électriques	321	946	195.0	6.0	7.1
Fabrication d'équipements de radio, télévision et communication	363	982	170.6	6.8	7.4
Fabrication d'instruments médicaux, de précision, d'optique et d'horlogerie	149	264	77.8	2.8	2.0
Fabrication de matériel de transport	489	1 211	147.6	9.2	9.1
Fabrication de meubles, industries diverses	111	346	213.2	2.1	2.6
Exportations totales	5 337	13 279	148.8	100.0	100.0

1. Bulgarie, Hongrie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie et Slovénie.

Source : Autorités autrichiennes.

correspondante de l'importance des services. La montée en puissance des activités financières (dont la part est passée 21 % à 47 % du stock total) ainsi que de l'immobilier et des services aux entreprises (qui ont progressé de 8 % à 14 % du stock total) a été particulièrement frappante au cours de la même période. Cela laisse à penser que la minimisation des coûts et la délocalisation ont cédé la place à l'exploitation de nouveaux débouchés en tant que principale motivation des courants d'IDE autrichiens vers les PECO.

### **... tandis que les courants d'immigration en provenance des PECO ont considérablement fluctué d'une année à l'autre**

Une des questions les plus politiquement sensibles associées à l'intégration économique croissante de l'Autriche avec les PECO est liée à l'immigration. Le nombre absolu de migrants déclarés en provenance d'Europe centrale et orientale a considérablement varié d'une année à l'autre, seuls les migrants roumains et slovaques qui entrent légalement en Autriche voyant leur nombre augmenter régulièrement (graphique 2.9 et tableau 2.4). Entre 1998 et 2003, le nombre de nouveaux migrants en provenance des PECO5 a fluctué aux alentours de 10 000 par an, tandis que la part des PECO5 dans les entrées totales d'immigrants a évolué de manière plus ou moins régulière à la baisse. Néanmoins, en 2004, le nombre de migrants déclarés en provenance des PECO5 a fortement augmenté, pour s'établir à plus de 15 600<sup>2</sup>. À l'immigration, il faut ajouter les migrations alternantes de travailleurs en provenance des pays voisins (jusqu'au sud de la Pologne).

La part de l'Europe centrale et orientale dans les entrées totales d'immigrants en Autriche a augmenté de 25 % entre 2003 et 2006, mais elle est étonnamment faible. Cela s'explique peut-être en partie par les mesures transitoires du traité d'adhésion à l'UE

Tableau 2.3. Autriche : ventilation des importations de biens en provenance d'Europe centrale et orientale<sup>1</sup>

	Importations totales, millions €		% de variation	% du total	
	1996	2005	1996-2005	1996	2005
Agriculture, chasse et sylviculture	205	461	125.4	5.2	4.3
Pêche	1	2	11.1	0.0	0.0
Industrie manufacturière	3 416	9 739	185.1	86.6	90.9
<i>dont :</i>					
Industries alimentaires	133	500	274.9	3.4	4.7
Industrie du tabac	0	1	..	0.0	0.0
Industrie textile	122	188	54.3	3.1	1.8
Industrie de l'habillement et des fourrures	259	418	61.3	6.6	3.9
Industrie du cuir et de la chaussure	76	189	148.9	1.9	1.8
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	190	305	60.9	4.8	2.9
Industrie du papier et du carton, édition et imprimerie	87	271	210.6	2.2	2.5
Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires	301	1 263	319.7	7.6	11.8
Industrie chimique	225	435	93.7	5.7	4.1
Industrie du caoutchouc et des plastiques	127	339	166.3	3.2	3.2
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	127	210	65.5	3.2	2.0
Métallurgie et travail des métaux	512	1 375	168.4	13.0	12.8
Fabrication de machines et équipements	312	1 008	223.1	7.9	9.4
Fabrication de machines de bureau et de matériel informatique	12	228	1 791.0	0.3	2.1
Fabrication de machines et appareils électriques	279	1 016	263.7	7.1	9.5
Fabrication d'équipements de radio, télévision et communication	263	239	-9.1	6.7	2.2
Fabrication d'instruments médicaux, de précision, d'optique et d'horlogerie	23	88	278.3	0.6	0.8
Fabrication de matériel de transport	186	1 120	501.0	4.7	10.5
Fabrication de meubles, industries diverses	181	545	201.0	4.6	5.1
Importations totales	3 944	10 708	171.5	100.0	100.0

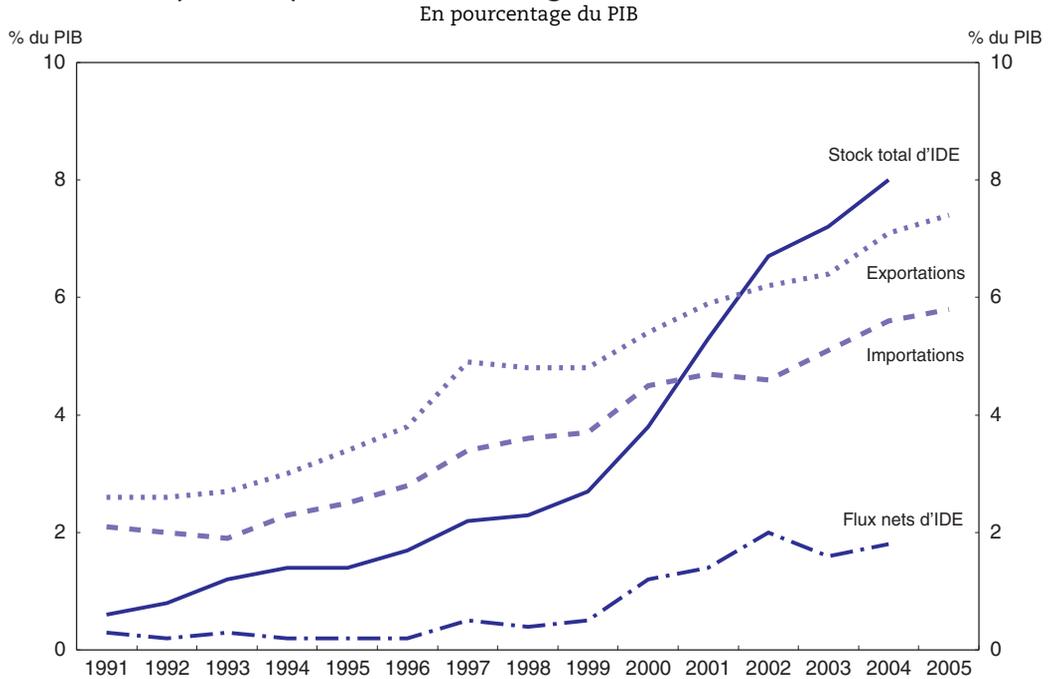
1. Bulgarie, Hongrie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie et Slovénie.

Source : Autorités autrichiennes.

concernant l'immigration en provenance des dix nouveaux États membres de l'UE. Ces mesures seront réexaminées en 2009 et pourront être prolongées de deux ans, mais à compter de 2011 au plus tard, l'Autriche devra ouvrir ses frontières aux travailleurs migrants originaires de tous les États membres de l'UE. Dans ce contexte, il importe également de noter que ces chiffres officiels peuvent donner une image quelque peu déformée de la réalité, dans la mesure où un nombre considérable d'immigrés clandestins en provenance des PECO travaillent dans le secteur informel de l'économie autrichienne, dont la taille a été estimée par Schneider (2006) à 11 % environ du PIB officiel en 2002-03. Une forte proportion de ces travailleurs non déclarés originaires des PECO exercent leurs activités dans le secteur des « soins », en s'occupant de personnes âgées par exemple<sup>3</sup>.

La majorité des migrants qui entrent en Autriche ont un niveau de qualification qui varie entre faible et moyen. En fait, parmi les pays membres de l'OCDE, l'Autriche se caractérise par la proportion la plus faible de personnes hautement qualifiées (c'est-à-dire diplômées de l'enseignement supérieur) parmi les résidents nés à l'étranger (OCDE, 2004). Selon Biffl (2006), cela tient en partie au fait que le système autrichien d'immigration accorde une importance prioritaire au regroupement familial et à l'immigration pour raisons humanitaires, tandis que les individus hautement qualifiés originaires de pays n'appartenant pas à l'EU15 sont découragés d'intégrer la population active. La loi prévoit un quota spécial pour les « travailleurs clés » (jouant un rôle important dans l'exploitation d'une entreprise et dont la rémunération est d'au moins € 2 300 par mois). Mais ce quota n'est pas appliqué aux ressortissants des nouveaux États membres de l'UE et à leurs conjoints et enfants. Il ne s'applique pas non plus au séjour temporaire de ressortissants

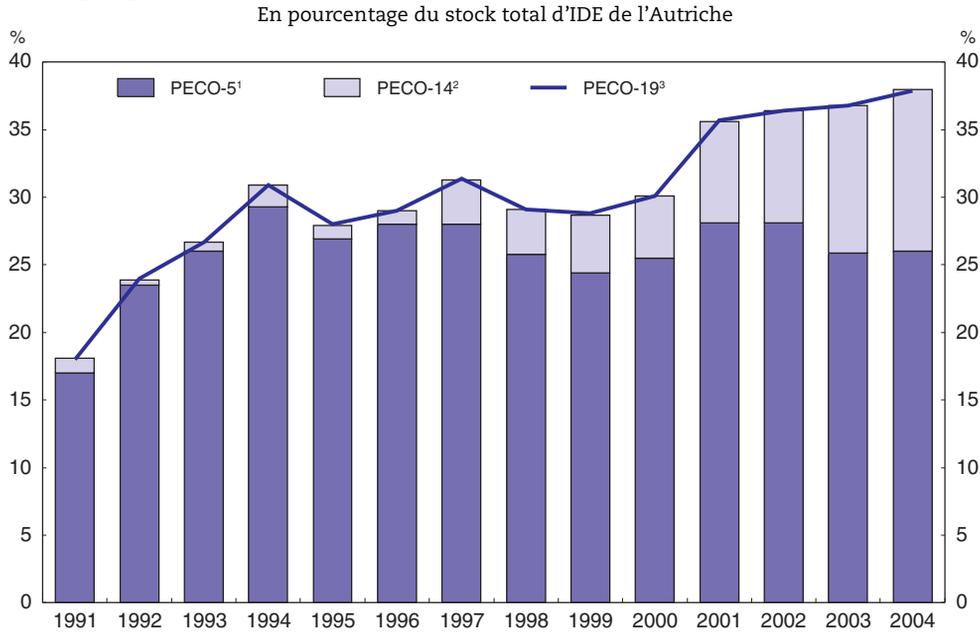
**Graphique 2.5. Relations de l'Autriche avec l'Europe centrale et orientale (PECO19<sup>1</sup>) en termes d'échanges commerciaux et d'IDE**



1. Le sigle PECO19 désigne l'ensemble constitué par l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République de Moldova, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro, la Slovénie et l'Ukraine.

Source : Statistik Austria, Banque nationale d'Autriche.

**Graphique 2.6. Stock d'IDE de l'Autriche en Europe centrale et orientale**



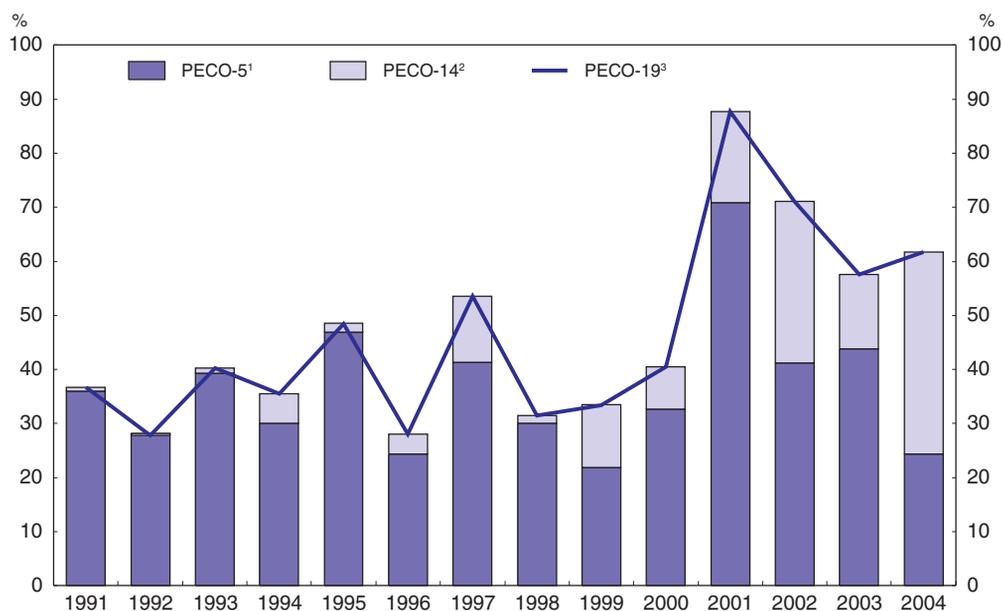
1. Le sigle PECO5 désigne la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie.

2. Le sigle PECO14 désigne l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine.

3. Le sigle PECO19 désigne l'ensemble constitué par les PECO5 et les PECO14.

Source : Statistik Austria, Banque nationale d'Autriche.

Graphique 2.7. **Flux nets d'IDE de l'Autriche en Europe centrale et orientale**  
En pourcentage des flux nets d'IDE totaux de l'Autriche



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070084252166>

1. Le sigle PECO5 désigne la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovaquie.
2. Le sigle PECO14 désigne l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine.
3. Le sigle PECO19 désigne l'ensemble constitué par les PECO5 et les PECO14.

Source : Statistik Austria, Banque nationale d'Autriche.

de pays tiers, qui peut souvent durer plusieurs années. Les migrants qualifiés se heurtent donc à assez peu d'obstacles, leur faible présence pourrait être due i) à la présence d'obstacles bureaucratiques réels ou supposés, ii) aux difficultés à faire reconnaître les qualifications étrangères en Autriche et iii) aux perspectives de carrière limitées offertes aux travailleurs étrangers hautement qualifiés une fois entrés sur le marché du travail autrichien. En outre, on relève un sous-investissement dans l'enseignement supérieur et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire de la part des enfants et petits-enfants d'immigrés nés en Autriche. Il semble donc que l'immigration, notamment en provenance des PECO, ait contribué de manière assez limitée à permettre à l'Autriche d'améliorer les compétences de sa population et de sa main-d'œuvre pour répondre aux besoins d'une économie dynamique et en mutation.

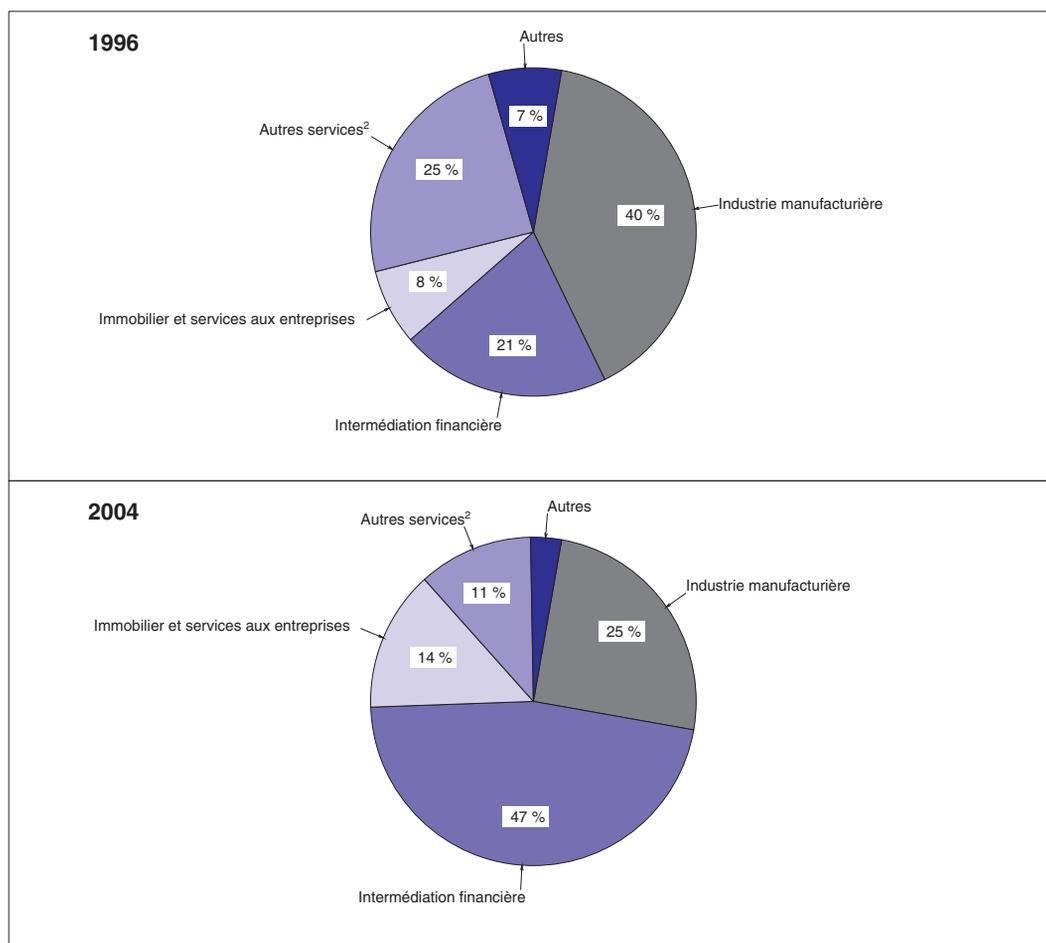
## Un effet global positif sur la production et l'emploi en Autriche

### **Cette intégration économique croissante s'est répercutée sur l'économie autrichienne de diverses manières**

La croissance rapide des échanges avec les PECO s'est probablement répercutée sur l'économie autrichienne de diverses manières. D'une part, l'ouverture de nouveaux marchés a stimulé globalement la demande et l'emploi intérieurs, tout en offrant de nouvelles possibilités d'investissement rentable (effets de *création de courants d'échanges* et d'*expansion du marché*). D'autre part, l'exposition accrue à la concurrence de pays à bas coûts a pu avoir des répercussions préjudiciables sur la production et l'emploi en Autriche (effets de *substitution* induits par la concurrence). Seule une analyse empirique peut

Graphique 2.8. **Ventilation sectorielle du stock d'IDE en Europe centrale et orientale<sup>1</sup>**

En pourcentage

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070146736627>

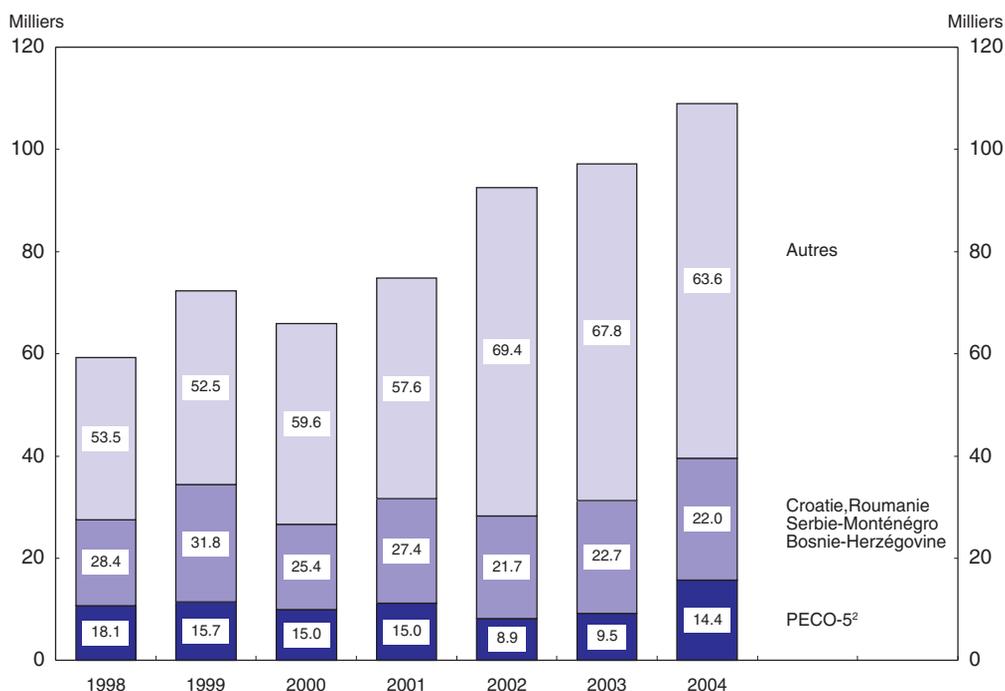
1. La Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie.

2. Commerce de gros et de détail et réparations, hôtels et restaurants, transports et communications, administration publique et autres services.

Source : Oesterreichische Nationalbank (OeNB, Banque nationale d'Autriche).

permettre de cerner l'importance relative de ces deux types d'effets pour l'économie autrichienne.

Les effets induits sur la production et l'emploi par la croissance rapide des flux d'IDE de l'Autriche dans les PECO se manifestent de façon très similaire (Falk et Wolfmayr, 2005). D'une part, les flux d'IDE des entreprises autrichiennes ont débouché sur des exportations supplémentaires et des gains d'emplois pour les sociétés mères (liés par exemple à l'exportation de biens de consommation intermédiaire destinés à alimenter la production de leurs filiales à l'étranger, ou à des investissements dans les réseaux de distribution, les fonctions logistiques ou la commercialisation). De manière plus indirecte, le transfert de certains processus de production de l'Autriche vers les PECO (délocalisation) a renforcé la compétitivité des produits finaux, contribuant du même coup à la sécurisation des emplois existants ou à la création de nouveaux postes de travail. D'autre part, il est possible que le transfert de certaines activités de production vers des sites à moindres coûts se soit

Graphique 2.9. Flux d'immigration de l'Europe centrale et orientale vers l'Autriche<sup>1</sup>

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070160567463>

1. Les chiffres figurant dans les barres indiquent le poids relatif de chaque catégorie en pourcentage de l'immigration totale.

2. Le sigle PECO5 désigne la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovaquie.

Source : Statistik Austria, à partir des données du Zentrales Melderegister (Registre central de population).

substitué à des exportations, exerçant du même coup des pressions à la baisse sur les salaires et l'emploi. Cela a également pu contribuer à renforcer le chômage en modifiant la structure de la demande de main-d'œuvre (celle-ci étant recentrée sur les travailleurs qualifiés, au détriment de la main-d'œuvre non qualifiée). Sur ce point également, une analyse empirique s'impose pour déterminer les effets globaux induits sur la production et l'emploi en Autriche.

### **La plupart des études empiriques font apparaître un effet global positif sur la production et l'emploi**

De fait, un certain nombre d'études empiriques (Breuss, 1996 ; Breuss et Schebeck, 1998a) ont été consacrées aux effets induits sur la production et l'emploi en Autriche par l'intégration économique croissante avec les PECO, et la plupart utilisent le modèle macroéconomique de l'Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO, Institut autrichien de recherche économique) (tableau 2.5). Dans ces études, l'effet positif cumulé sur la croissance du PIB en volume est estimé aux alentours de 3.6 points de pourcentage sur la période 1989-97, tandis que les gains d'emplois sont évalués à 2.6 points de pourcentage de croissance supplémentaires (soit 77 000 personnes). Les simulations réalisées à l'aide du modèle du WIFO indiquent également que l'ouverture de l'Europe de l'Est, associée à l'adhésion de l'Autriche à l'UE en 1995, a renforcé à hauteur de 0.5 à 1 point de pourcentage le taux de croissance économique annuel moyen, et que la conjonction

Tableau 2.4. Entrées d'immigrants en Autriche par pays d'origine

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Europe</b>	<b>49 062</b>	<b>59 364</b>	<b>51 740</b>	<b>61 379</b>	<b>59 448</b>	<b>67 766</b>	<b>80 216</b>
<i>dont :</i>							
Allemagne	6 561	7 459	7 674	10 409	8 303	10 870	13 346
Turquie	5 857	7 208	7 019	7 667	10 360	9 687	7 811
Croatie	2 615	3 887	4 136	6 523	3 110	2 860	2 869
Serbie-et-Monténégro	9 378	13 483	6 354	6 222	8 754	9 342	10 782
Bosnie-Herzégovine	3 287	3 792	4 355	5 360	4 029	4 757	5 019
Pologne	4 951	5 120	3 499	3 511	2 454	2 899	7 111
Hongrie	2 061	2 328	2 534	3 139	2 237	2 517	3 079
République slovaque	1 711	1 812	1 919	2 444	2 216	2 318	3 452
Roumanie	1 528	1 834	1 876	2 357	4 158	5 132	5 293
Italie	1 239	1 419	1 359	1 710	1 287	1 346	1 399
République tchèque	1 388	1 505	1 425	1 466	956	1 144	1 429
Ex-République yougoslave de Macédoine	768	1 025	898	1 392	1 650	1 468	1 502
Slovénie	636	622	540	650	368	357	589
Afrique	2 485	2 803	2 838	2 872	3 709	3 930	5 057
Amérique	2 334	2 271	2 312	2 389	2 628	2 901	3 241
Asie	4 969	7 535	8 599	7 729	9 914	10 119	10 430
Autres pays	379	406	465	417	671	278	303
Origine inconnue	0	0	0	0	16 197	12 170	9 700
<b>Total</b>	<b>59 229</b>	<b>72 379</b>	<b>65 954</b>	<b>74 786</b>	<b>92 567</b>	<b>97 164</b>	<b>108 947</b>
<i>dont : PECOS</i>	<b>10 747</b>	<b>11 387</b>	<b>9 917</b>	<b>11 210</b>	<b>8 231</b>	<b>9 235</b>	<b>15 660</b>
<i>En pourcentage</i>	18.1	15.7	15.0	15.0	8.9	9.5	14.4

Note : PECOS : ensemble constitué par la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie.  
Source : Statistik Austria, à partir des données du Zentrales Melderegister (Registre central de population).

Tableau 2.5. Études macroéconomiques des effets induits par l'intégration économique de l'Autriche avec l'Europe de l'Est et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne

	Période de simulation	PIB en volume		Emploi	
		%	%	En milliers	
<i>Ouverture de l'Europe de l'Est :</i>					
Breuss et Schebeck (1998a)	1989/1997				
	effet cumulé	3.6	2.6	76.9	
	(par an)	(0.5)	(0.3)	(9.6)	
<i>Ouverture de l'Europe de l'Est et entrée de l'Autriche dans l'UE :</i>					
Breuss (2006)	1989/2004				
	effet cumulé			100–150	
	(par an)	0.5–1.0			
<i>Élargissement à l'Est de l'UE :</i>					
Breuss et Schebeck (1998b)	2002/2010				
	effet cumulé	1.3	0.8	27.5	
	(par an)	(0.14)	(0.1)	(3.0)	
Breuss (2001, 2002, 2005)	2001/2010				
	effet cumulé	0.9	0.1	3.0	
	(par an)	(0.15)	(0.0)	(0.5)	
Breuss (2006)	2006/2016				
	effet par an	0.2			

de ces deux phénomènes d'intégration a peut-être entraîné 100 000 à 150 000 créations d'emplois au cours de la période 1989-2004 (Breuss, 2006).

S'agissant spécifiquement de l'élargissement de l'UE à l'Est qui a eu lieu en 2004, des études économétriques fondées sur le modèle du WIFO (Breuss et Schebeck, 1998b) et sur le modèle *Oxford Economic Forecasting* (OEF) (Breuss, 2001, 2002, 2005) estiment qu'en conséquence de cet élargissement, la croissance du PIB en volume de l'Autriche pourrait gagner en termes cumulés 0.9 point de pourcentage sur la période 2001-10 (soit environ 0.15 point de pourcentage par an)<sup>4</sup>. Les estimations de l'effet induit sur l'emploi varient néanmoins fortement. Les simulations effectuées à partir du modèle de l'OEF font ressortir un gain net cumulé de 3 000 emplois, soit un gain de 0.1 point de pourcentage, au cours de la période 2001-10. En revanche, les simulations fondées sur le modèle du WIFO débouchent sur une augmentation nette cumulée estimée à 28 000 postes de travail, soit un gain de croissance de l'emploi de 0.8 point de pourcentage, au cours de la période 2002-10.

## Des conséquences préjudiciables pour certaines catégories de la population et de la main-d'œuvre

### **L'investissement direct étranger a eu des effets variables suivant les secteurs et les niveaux de qualification**

Si l'on examine maintenant les effets induits sur la production et l'emploi par les investissements directs autrichiens dans les PECO, force est de constater que les premières études empiriques sur la question offraient des résultats quelque peu contradictoires<sup>5</sup>. Des analyses empiriques plus récentes, portant sur les secteurs manufacturiers de sept pays de l'UE au cours de la période 1995-2000, indiquent que les importations de biens intermédiaires du même secteur provenant de pays à bas salaires ont une incidence négative significative sur l'emploi dans les pays importateurs (Falk et Wolfmayr, 2005). Plus précisément, il se pourrait que la montée des importations de biens intermédiaires en provenance de pays à bas salaires ait amputé de quelque 0.25 point de pourcentage par an le taux de croissance de l'emploi dans les sept pays de l'UE considérés. Dans le cas de l'Autriche, cela impliquerait la perte de 2 700 emplois par an environ *dans les secteurs manufacturiers affectés*. Une autre conclusion intéressante est que l'effet induit sur l'emploi par les importations de biens en provenance de pays à bas salaires est statistiquement significatif dans les secteurs à faible intensité de qualification, mais pas dans les branches d'activité à forte intensité de qualification, telles que la fabrication de machines et équipements, la fabrication d'équipements électriques et électroniques, et la fabrication de matériel de transport.

Point plus frappant, les estimations de l'effet induit sur l'emploi et les salaires par l'IDE et les délocalisations varient considérablement suivant les branches d'activité. Ainsi, l'emploi dans le secteur manufacturier autrichien ne cesse de diminuer, alors que les effectifs des filiales étrangères enregistrent une croissance vigoureuse. Au cours de la période 1993-2003, 73 000 postes ont été supprimés dans le secteur manufacturier en Autriche, tandis que le nombre de personnes employées par les filiales d'entreprises autrichiennes implantées dans les PECO5 a augmenté de 60 000 environ. Il n'est donc pas surprenant que les résultats d'une autre étude empirique récente fassent apparaître une relation de substitution entre l'emploi dans les filiales étrangères et l'emploi intérieur dans le secteur manufacturier, avec une élasticité de substitution estimée à 0.5 – impliquant qu'une hausse de 1 % des salaires des personnes travaillant en Autriche par rapport aux salaires de leurs homologues en poste à l'étranger se traduit par un recul de 0.5 % de l'emploi intérieur (Falk et Wolfmayr, 2006).

En revanche, les résultats d'analyses empiriques concernant les services mettent en évidence une relation de complémentarité à long terme entre l'emploi intérieur et les effectifs employés par les filiales des entreprises autrichiennes dans les PECO5. Plus précisément, les résultats obtenus laissent à penser que dix créations de postes dans les PECO5 s'accompagnent de la création d'un demi-emploi en Autriche, et les effets indirects sur l'emploi sont probablement beaucoup plus importants (Falk et Wolfmayr, 2006). En résumé, cette analyse empirique indique que les investissements directs à l'étranger dans les services ont un impact globalement positif sur l'emploi en Autriche à long terme. À court terme en revanche, on observe une relation de substitution, les postes créés dans les filiales étrangères remplaçant dans une certaine mesure des emplois en Autriche.

### **L'intégration régionale a stimulé la productivité, la compétitivité et la rentabilité des entreprises**

L'intégration économique croissante avec les PECO a pu influencer sur la productivité de la main-d'œuvre en Autriche de deux manières essentiellement. La concurrence accrue de ces économies a pu stimuler l'innovation et la croissance de la productivité dans les secteurs subissent directement et/ou indirectement cette concurrence (*effet de productivité « intrabranche »*). Il est également possible que cette concurrence ait entraîné des transferts de main-d'œuvre entre secteurs ayant des niveaux de productivité du travail différents, avec des conséquences pour la productivité globale de la main-d'œuvre (*effet de « redistribution des ressources »* ou de « *redéploiement* »). Des études empiriques sur les délocalisations (transfert de certains processus de production) de l'Autriche vers les PECO laissent à penser qu'elles ont sensiblement renforcé la productivité totale des facteurs, améliorant du même coup la compétitivité des entreprises autrichiennes. Ces études indiquent également que les délocalisations ont modifié la composition de la demande de main-d'œuvre en faveur des personnes hautement qualifiées (Egger et al., 2001; Kratena et Wüger, 2001).

Pour approfondir cette question, l'encadré 2.2 présente une décomposition des variations de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre au cours de la période 1995-2004. Les résultats de cette analyse indiquent que trois secteurs ont contribué de manière particulièrement significative à la croissance de la productivité totale de la main-d'œuvre : l'industrie manufacturière, le secteur « Commerce de gros et de détail, hôtels et restaurants, transports et communications », et le secteur « Finance, services aux entreprises et immobilier ». Les mécanismes de transmission ont cependant été très différents, puisque l'effet de productivité intrabranche a été prédominant dans l'industrie manufacturière, tandis que l'effet de redistribution des ressources a constitué le facteur clé de croissance de la productivité dans le secteur de la finance, des services aux entreprises et de l'immobilier. En outre, dans l'industrie manufacturière, trois sous-secteurs – la cokéfaction et la fabrication de produits pétroliers raffinés, la fabrication d'équipements électriques et électroniques, et la fabrication de matériel transport – ont bénéficié d'une croissance particulièrement forte de la productivité de la main-d'œuvre.

#### **L'industrie manufacturière**

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure la concurrence grandissante des PECO aux coûts de production plus faibles a joué un rôle de catalyseur et a stimulé la croissance de la productivité dans l'industrie manufacturière autrichienne et/ou facilité une redistribution des ressources vers des secteurs plus productifs. Néanmoins, la forte croissance des échanges et de l'IDE dans l'industrie manufacturière, de même que la

### Encadré 2.2. Évolution de la productivité de la main-d'œuvre autrichienne par secteur, de 1995 à 2004

Une décomposition des variations de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre en Autriche au cours de la période 1995-2004, à partir de données sectorielles relatives au nombre d'heures travaillées, apporte un éclairage intéressant sur l'évolution de l'économie autrichienne depuis une quinzaine d'années (tableau 2.6).

Tableau 2.6. **Autriche : Décomposition des variations de la croissance moyenne de la productivité de la main-d'œuvre, sur la période 1995-2004**

Variation moyenne en pourcentage par an

	Croissance moyenne de la productivité de la main-d'œuvre	Contribution à la croissance de la productivité totale de la main-d'œuvre		
		Effet « intrabranche »	Effet de « redéploiement »	Total
Agriculture, chasse et sylviculture	1.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Activités extractives, production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	6.6 %	0.2 %	-0.1 %	0.1 %
Industrie manufacturière	4.7 %	1.0 %	-0.4 %	0.5 %
Construction	2.7 %	0.2 %	-0.2 %	0.1 %
Commerce de gros et de détail, hôtels et restaurants, transports et communications	1.9 %	0.5 %	0.0 %	0.5 %
Finance, services aux entreprises et immobilier	-2.9 %	-1.1 %	1.7 %	0.5 %
Total	1.7 %	0.8 %	1.1 %	1.7 %

Source : Base de données pour l'analyse structurelle (STAN) de l'OCDE et calculs du Secrétariat de l'Organisation.

La croissance de la productivité totale de la main-d'œuvre sur cette période s'est établie à 1.7 % par an en moyenne. L'industrie manufacturière, d'une part, et la finance, les services aux entreprises et l'immobilier, d'autre part, sont les deux secteurs qui ont contribué le plus à cette augmentation de la productivité, puisque l'apport de chacun d'eux au total a été de 30 % environ (0.5 point de pourcentage). La grande catégorie qui englobe le commerce de gros et de détail, les hôtels et restaurants, ainsi que les transports et communications a contribué de manière similaire à la croissance de la productivité totale de la main-d'œuvre. Cette contribution globale résulte de la conjonction d'un effet « intrabranche » (reflétant l'évolution de la productivité du travail dans chacun des secteurs concernés) et d'un effet de « redéploiement » (correspondant à l'effet induit sur la croissance de la productivité totale du travail par les transferts de main-d'œuvre entre secteurs ayant des niveaux de productivité du travail différents).

En termes absolus, nos estimations montrent que le taux de croissance de la productivité de la main-d'œuvre s'est établi à -2.9 % en moyenne dans le secteur de la finance, des services aux entreprises et de l'immobilier au cours de la période 1995-2004. Ce secteur n'en a pas moins contribué positivement à la croissance de la productivité totale, du fait d'un redéploiement de la main-d'œuvre de secteurs à plus faible productivité vers celui-ci. Plus précisément, la croissance de la productivité du travail dans ce secteur (l'effet « intrabranche ») s'est traduite par une contribution négative de -1.1 point de pourcentage à la croissance de la productivité totale, mais cette contribution négative a été largement compensée par un effet de « redéploiement » positif, qui a permis au secteur de la finance, des services aux entreprises et de l'immobilier de contribuer à hauteur de 1.7 point de pourcentage à la croissance de la productivité totale de la main-d'œuvre.

### Encadré 2.2. **Évolution de la productivité de la main-d'œuvre autrichienne par secteur, de 1995 à 2004** (suite)

La situation est exactement inverse dans l'industrie manufacturière. La croissance de la productivité du travail dans ce secteur s'est établie en moyenne à 4.7 % par an et a contribué à hauteur de 1.0 point de pourcentage à la croissance de la productivité totale de la main-d'œuvre de l'économie. Néanmoins, la période 1995-2004 a été marquée par un redéploiement de la main-d'œuvre de l'industrie manufacturière vers d'autres secteurs à plus faible productivité, ce qui s'est traduit par une perte de productivité du travail, qui a contribué négativement à hauteur de -0.4 point de pourcentage à la croissance de la productivité totale de la main-d'œuvre. L'Autriche a cependant perdu une proportion moindre de ses emplois manufacturiers que la plupart des autres pays de l'OCDE.

On ne dispose pas de données ventilées sur le nombre d'heures travaillées dans l'industrie manufacturière. Néanmoins, une analyse similaire fondée sur le nombre total d'emplois par sous-secteur manufacturier au cours de la période 1991-2004 montre que trois sous-secteurs ont bénéficié d'une croissance particulièrement forte de la productivité intrabranche :

1. la cokéfaction et la fabrication de produits pétroliers raffinés,
2. la fabrication d'équipements électriques et électroniques et
3. la fabrication de matériel transport.

Par ailleurs, un transfert de main-d'œuvre de l'industrie du textile et de l'habillement, ainsi que de la fabrication d'équipements électriques et électroniques, vers des secteurs non manufacturiers à plus faible productivité s'est traduit par une perte de croissance de la productivité de la main-d'œuvre pour l'ensemble de l'économie. On ne dispose pas des données ventilées sur les services nécessaires pour procéder à une analyse similaire concernant le secteur de l'immobilier, de la location et des services aux entreprises.

modification de la ventilation par produit des exportations et des importations mentionnée précédemment, concorde à tout le moins avec le fait que la croissance des échanges intrabranche et le développement des relations d'investissement direct avec les PECO ont permis au secteur manufacturier autrichien d'améliorer rapidement sa productivité au cours des dix dernières années.

Dans l'industrie manufacturière, il est intéressant de noter que la fabrication de matériel de transport, où le taux de croissance de la productivité du travail a été sensiblement supérieur à la moyenne entre 1991 et 2004, a également connu une croissance des importations en provenance des PECO nettement plus forte que la moyenne de 1996 à 2005. Au cours des mêmes périodes, la croissance estimée de la productivité de la main-d'œuvre a également été exceptionnellement forte dans le domaine de la cokéfaction et de la fabrication de produits pétroliers raffinés, qui a connu simultanément une progression sensiblement supérieure à la moyenne des exportations à destination des PECO comme des importations en provenance de ces pays. Il ne serait donc pas surprenant que le développement des échanges avec les PECO ait eu un effet positif significatif sur la croissance de la productivité, au moins dans ces deux sous-secteurs<sup>6</sup>.

#### **La finance, les services aux entreprises et l'immobilier**

Les dix dernières années ont été marquées par une modification du poids relatif des différentes branches d'activité en termes d'emploi, des secteurs à faible productivité perdant du terrain au bénéfice de la finance, des services aux entreprises et de l'immobilier

en Autriche (même si leur part de l'emploi total reste inférieure à celle observée dans d'autres économies avancées comparables, comme indiqué au chapitre 1). On ne dispose d'aucun élément solide ni de la moindre analyse sur les causes de cette évolution. Elle tient probablement en grande partie à l'externalisation sur le territoire national (sous forme de concessions et de sous-traitance) de prestations de services précédemment assurées en interne par les entreprises manufacturières autrichiennes. Il est néanmoins plausible que l'expansion à l'étranger des sociétés autrichiennes ait donné un sérieux coup de fouet à la demande intérieure dans ce secteur, notamment pour les services juridiques, les services liés aux technologies de l'information, et peut-être également les services immobiliers; la crédibilité d'une telle hypothèse est étayée en particulier par les données empiriques susmentionnées, montrant l'existence d'une relation de complémentarité à long terme entre l'emploi intérieur et les effectifs employés par les filiales implantées à l'étranger dans les secteurs des services, ainsi que par l'augmentation du poids relatif de ces secteurs dans le stock total d'investissements directs autrichiens en Europe centrale et orientale.

Lorsque les entreprises autrichiennes ont commencé à investir dans les PECO à la suite de la chute du rideau de fer en 1989, elles ont été confrontées à de multiples difficultés de démarrage, et la rentabilité des filiales autrichiennes établies dans ces pays était relativement modeste. Néanmoins, la plupart de ces problèmes ont été surmontés et les investissements actuels sont tout à fait rentables, notamment les investissements les plus récents réalisés en Croatie et en Roumanie. Selon les calculs d'Altzinger (2005), en 2003, les bénéfices annuels totaux des filiales autrichiennes se sont traduits par un taux moyen de rendement des capitaux propres de 4 % pour les investissements réalisés dans l'UE15, de 8 % dans les PECO5, et de 9½ pour cent dans les PECO14. Parallèlement, cet auteur souligne que les filiales d'entreprises autrichiennes implantées dans les PECO ont réinvesti une proportion beaucoup plus forte de leurs bénéfices que leurs homologues situées dans l'UE15, en partie parce que ces investissements s'imposaient de toute urgence pour réorganiser et restructurer des entreprises existantes. La rentabilité remarquable des filiales autrichiennes implantées dans les PECO fournit des éléments empiriques confortant l'idée largement répandue que l'ouverture de ces économies a sensiblement contribué à améliorer globalement la compétitivité et la rentabilité des entreprises autrichiennes.

Tel a particulièrement été le cas dans les services financiers. Ainsi, dès 2002 et 2003, l'expansion régulière dans les PECO a eu un effet positif sur la rentabilité du secteur bancaire autrichien dans son ensemble, comme le montre la rentabilité nettement plus élevée des activités des banques autrichiennes dans les PECO que sur leur marché national. Par exemple, alors que les PECO ne représentaient que 12 % environ des actifs totaux consolidés des banques autrichiennes à la fin de l'année 2003, elles réalisaient 23 % de leurs bénéfices avant impôt dans ces pays (Breyer, 2004). Cette rentabilité supérieure était essentiellement due à des marges plus importantes, à un coût plus faible du risque de crédit et à des économies résultant de mesures de restructuration de grande ampleur. Breyer estime donc que l'importance des engagements des banques autrichiennes dans les PECO les a probablement grandement aidées à surmonter plus aisément que leurs homologues allemandes les difficultés économiques de la période 2001-03. Étant donné que le rôle pionnier joué par les banques implantées dans ces pays touche à sa fin, et que de plus en plus de concurrents entrent sur le marché, il est quasiment certain que les marges bénéficiaires extraordinairement élevées affichées par les banques autrichiennes

vont diminuer dans les temps à venir. Toutefois, leur avantage d'antériorité les place en très bonne position concurrentielle.

Pour résumer, les analyses d'équilibre général montrent que l'économie autrichienne dans son ensemble a tiré substantiellement avantage du resserrement de ses liens économiques avec l'Europe centrale et orientale. En fait, parmi les anciens États membres de l'UE, c'est elle qui a le plus bénéficié de la transition des PECO de l'économie planifiée vers l'économie de marché, puis de l'entrée dans l'UE des dix nouveaux États membres (situés pour la plupart en Europe centrale et orientale) en 2004. Ce développement des relations économiques avec les PECO a en particulier renforcé sensiblement la croissance, la productivité, la compétitivité et les bénéfices des entreprises, ainsi que l'emploi total – encore que le bilan soit plus mitigé à cet égard. Les analyses d'équilibre partiel réalisées à un niveau d'agrégation inférieur indiquent en effet que l'intégration économique croissante de l'Autriche avec les PECO a eu des conséquences préjudiciables sur certains segments de la population et de la main-d'œuvre, notamment sur les travailleurs peu qualifiés et semi-qualifiés de l'industrie manufacturière.

### **L'attractivité de l'Autriche en tant que base régionale d'opérations des multinationales doit être préservée**

En ce qui concerne les investissements en Autriche, certains éléments laissent à penser que, alors que Vienne constituait une base d'opérations évidente pour les entreprises multinationales souhaitant prendre pied en Europe de l'Est, certaines lacunes de l'action publique et l'émergence de nouveaux sites d'implantation concurrents ont affaibli la position de la capitale autrichienne ces dernières années. Cette hypothèse est confortée par une récente étude de Delia Meth-Cohn (2006), qui rend compte des résultats d'entretiens approfondis réalisés de juin à octobre 2005 avec dix dirigeants régionaux de grandes multinationales, qui étaient alors, ou avaient été précédemment, en poste à Vienne. Ces entretiens indiquent que la capitale autrichienne bénéficie encore d'un certain nombre d'atouts non négligeables, notamment : i) la disponibilité de cadres supérieurs dotés d'une expérience de la région et entretenant des liens personnels avec l'Autriche, ii) son attractivité en tant que lieu de résidence pour les expatriés, et iii) sa proximité par les voies de communication aériennes et routières.

Néanmoins, les cadres expatriés sont également quelque peu découragés par diverses contraintes auxquelles ils se heurtent à Vienne, les autorités autrichiennes devant prêter attention à ces contraintes si elles veulent préserver, voire renforcer, la position de leur pays en tant que plaque tournante pour les entreprises multinationales présentes en Europe centrale et orientale. On peut citer à cet égard les délais administratifs d'obtention des permis de travail demandés par les cadres et autres travailleurs expatriés originaires de pays n'appartenant pas à l'UE, ainsi que par les ressortissants des nouveaux États membres de l'Union, et le manque de voies de communication rapides sur le plan routier et ferroviaire (ainsi que les retards pris pour mettre en place ces infrastructures). Cela concorde avec les conclusions d'une étude de l'OCDE qui prône une meilleure coordination des politiques de transport entre l'Autriche et la République slovaque (OCDE, 2003). Dans ce contexte, il convient de noter que le gouvernement autrichien s'efforce de remédier à ce problème. En juin 2004, il a annoncé qu'il projetait d'étendre le réseau autoroutier autour de Vienne, notamment en établissant une liaison avec la frontière tchèque (qui ne devrait pas être achevée avant 2013). Par ailleurs, la construction d'une liaison autoroutière entre Vienne et la capitale slovaque, Bratislava, devrait être terminée à la fin de 2007. Plus

récemment, le gouvernement a annoncé de lourds investissements d'infrastructure, à hauteur de € 6.4 milliards pour le réseau routier et de € 4.6 milliards pour les chemins de fer, sur la période 2007-10.

Il semble également que des villes rivales comme Genève et Bratislava offrent des conditions plus avantageuses en termes d'impôt sur le revenu des personnes physiques et de traitement fiscal des avantages accordés aux expatriés (qu'il s'agisse des logements, de la scolarisation des enfants ou des véhicules automobiles). Néanmoins, cela ne semble pas constituer un déterminant essentiel des décisions d'implantation des multinationales. En outre, compte tenu du niveau très avantageux du taux de l'impôt sur les sociétés, et de la récente introduction d'un régime d'imposition des groupes très favorable, il ne serait guère judicieux à ce stade que l'Autriche accorde de nouveaux avantages fiscaux aux cadres et autres travailleurs expatriés d'entreprises multinationales.

### Les pouvoirs publics peuvent contribuer à maximiser les avantages de l'intégration régionale et à réduire les coûts d'ajustement qui en résultent

Comme indiqué précédemment, bien que cette intégration économique ait eu des effets globaux (en termes d'équilibre général) clairement positifs, elle a eu aussi des conséquences préjudiciables pour des segments importants de la population. Plusieurs études empiriques ont notamment montré que les travailleurs peu qualifiés et semi-qualifiés du secteur manufacturier avaient rencontré des difficultés face à la concurrence croissante des PECO. Une des tâches essentielles que doivent mener à bien les autorités autrichiennes consiste donc à aider ces travailleurs à se réinsérer sur le marché du travail intérieur, notamment au moyen de politiques actives du marché du travail, telles que des programmes de formation professionnelle et de reconversion (chapitre 4). Le système autrichien d'immigration doit également être réformé de manière à encourager l'entrée de travailleurs hautement qualifiés et très compétents, satisfaisant aux exigences du marché du travail autrichien. Si l'on veut que Vienne conserve son rôle de plaque tournante pour les entreprises opérant dans la région, il faudra investir dans les liaisons routières et ferroviaires avec les destinations clés d'Europe centrale et orientale – comme le prévoit le nouveau gouvernement dans les budgets de 2007 et 2008 – et réduire les obstacles bureaucratiques et les formalités administratives pour les multinationales qui souhaitent faire de Vienne leur base d'opérations.

#### Encadré 2.3. **Recommandations en vue de renforcer l'intégration régionale**

- Réduire au minimum les obstacles bureaucratiques et les formalités administratives pour les multinationales qui souhaitent faire de Vienne leur base d'opérations.
- Investir dans les voies de communication routières et ferroviaires reliant l'Autriche à des destinations clés sur le plan commercial en Europe centrale et orientale, comme le nouveau gouvernement a l'intention de le faire.
- Réformer le système d'immigration de manière à encourager l'entrée de travailleurs hautement qualifiés et très compétents, satisfaisant aux exigences du marché du travail autrichien.
- Adopter des politiques actives du marché du travail, telles que des programmes de formation professionnelle et de reconversion, afin de réinsérer sur le marché du travail les personnes ayant perdu leur emploi du fait de la mondialisation.

Des mesures de soutien des pouvoirs publics peuvent également renforcer les effets positifs induits sur la productivité, la compétitivité et la rentabilité des entreprises par l'intégration économique croissante de l'Autriche avec les PECO. Comme on le verra dans les autres chapitres de la présente *Étude*, des mesures en faveur de l'enseignement et de la formation, de la recherche-développement (R-D) et de l'innovation, ainsi que des politiques actives du marché du travail, sont autant d'éléments qui peuvent aider l'économie autrichienne à se recentrer sur des activités à plus haute valeur ajoutée. De ce point de vue, le gouvernement a un rôle à jouer pour aider les entreprises autrichiennes à affronter la concurrence grandissante des PECO (et d'autres pays), et aussi pour faciliter une spécialisation de l'économie autrichienne qui soit complémentaire de celle des PECO.

## Notes

1. Les PECO19 désignent l'ensemble constitué par les PECO5 (à savoir la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovaquie) et les PECO14 (c'est-à-dire l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine).
2. La question des courants d'immigration à destination de l'Autriche, et de leur impact sur son marché du travail est examinée de manière plus approfondie au chapitre 3.
3. On estime que 30 000 à 40 000 femmes originaires de République slovaque travaillent illégalement dans le secteur des « soins » en Autriche.
4. En fait, Breuss (2006) estime que l'Autriche peut espérer tirer davantage de bénéfices de l'élargissement de 2004 que tout autre ancien État membre de l'UE, et il évalue ces gains à environ 0.2 point supplémentaire de croissance annuelle du PIB réel entre 2006 et 2016.
5. De manière un peu surprenante, la première étude empirique sur la question, réalisée par Pfaffermayr (2001) pour la période 1990-96, indiquait que les créations d'emplois des filiales d'entreprises autrichiennes dans les PECO étaient complémentaires du renforcement de l'emploi intérieur. À partir de données de panel recueillies au niveau des entreprises pour un certain nombre de pays européens, Konings et Murphy (2001) n'ont trouvé aucun élément permettant de conclure que l'IDE dans les PECO avait provoqué des pertes d'emplois dans l'économie du siège des multinationales étudiées. En revanche, dans le cadre d'une analyse couvrant une période plus longue et plus récente, Marin (2004) a calculé que 24 000 emplois avaient été détruits en Autriche du fait des investissements directs autrichiens effectués dans les PECO depuis la chute du rideau de fer en 1989.
6. Néanmoins, dans les sous-secteurs de l'industrie manufacturière, une autre difficulté tient au manque de données sur le nombre d'heures travaillées ainsi que sur les indices implicites des prix à l'exportation et à l'importation. En conséquence, il est encore plus délicat de parvenir à quelque conclusion ferme que ce soit sur les liens pouvant exister entre l'intégration économique croissante de l'Autriche avec les PECO et l'évolution de la productivité décrite dans l'encadré 2.3.

## Bibliographie

- Altzinger, W. (2005), « Who Gains and Who Loses? On the Earnings of Austrian Affiliates in the new EU Member Countries », Université d'économie de Vienne, Autriche, Document préparé pour un atelier organisé conjointement par le *Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv* (HWWA, Institut d'économie internationale de Hambourg) et la *Wirtschaftsuniversität Wien* (WU-Wien, Université d'économie de Vienne), sur le thème « *Re-location of production and jobs to CEE countries – who gains and who loses?* », à Hambourg, en Allemagne, les 16 et 17 septembre 2005.
- Biffi, G. (2006), « Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in Austria », *Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung* (WIFO, Institut autrichien de recherche économique), Vienne.
- Breuss, F. (2001), « Makroökonomische Auswirkungen der EU-Erweiterung auf alte und neue Mitglieder », *WIFO-Monatsberichte*, 74(11), S. 655-66.

- Breuss, F. (2002), « Kosten der Nicht-Erweiterung der EU für Österreich », WIFO-Studie, Vienne, mars.
- Breuss, F. (2005), « EU-Osterweiterung: Ein Wachstumsimpuls für den gesamten Wirtschaftsraum? », in R. Caesar, K. Lammers et H.-E. Scharrer (dir. publ.), *Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? – Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie*, Nomos-Verlag: Baden-Baden, pp. 137-163.
- Breuss, F. (2006), « Ostöffnung, EU-Mitgliedschaft, Euro-Teilnahme und EU-Erweiterung », WIFO Working Paper 270/2006, Vienne.
- Breuss, F. et F. Schebeck (1996), Ostöffnung und Osterweiterung der EU : Ökonomische Auswirkungen auf Österreich, WIFO-Monatsberichte, 1996, 69(2), pp. 139-151, Vienne.
- Breuss, F. et F. Schebeck (1998a), « Ostöffnung und Osterweiterung der EU: Eine Neubewertung der ökonomischen Auswirkungen auf Österreich nach der Agenda 2000 », in Palme, G., Schremmer, Ch. (coordination), *Regionale Auswirkungen der EU-Integration der MOEL, Studie des WIFO und des ÖIR im Auftrag der ÖROK*, Vienne, pp. 23-42.
- Breuss, F. et F. Schebeck (1998b), « Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung für Österreich », WIFO-Monatsberichte, 71(11), 1998, pp. 741-50.
- Breyer, P. (2004), « Central and Eastern Europe – The Growth Market for Austrian Banks », *Monetary Policy & the Economy*, Q3/04.
- Egger, P., M. Pfaffermayr et Y. Wolfmayr-Schnitzer (2001), « The International Fragmentation of the Value Added Chain: The Effects of Outsourcing to Eastern Europe on Productivity and Wages in Austrian Manufacturing », *The North American Journal of Economics and Finance*, 2001 (12).
- Falk, M. et Y. Wolfmayr (2005), « Employment effects of Outsourcing to Low Wage Countries: Empirical Evidence for EU Countries », *WIFO Working Paper 262/2005*, Vienne.
- Falk, M. et Y. Wolfmayr (2006), « Austrian FDI in Central-Eastern Europe and Employment in the Home Market », document présenté au cours de la conférence du *European Trade Study Group (ETSG)* organisée à Vienne en 2006.
- Konings, J. et A. Murphy (2001), « Do Multinational Enterprises Substitute Parent Jobs for Foreign Ones? Evidence from European Firm-Level Panel Data », *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper n° 2972*.
- Konjunkturforschungsstelle (KOF, Centre de recherches conjoncturelles) (2007), « KOF Index of Globalization 2007 », Communiqué de presse, Centre de recherches conjoncturelles de l'École polytechnique fédérale de Zurich, Suisse, 19 janvier 2007.
- Kratena, K. et M. Wüger (2001), « Outsourcing, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung », WIFO-Monatsberichte, 74(4), Vienne.
- Marin, D. (2004), « A Nation of Poets and Thinkers – Less So With Eastern Enlargement? Austria and Germany », *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper n° 4358*, Londres.
- Meth-Cohn, D. (2006), « Vienna and the CENTROPE Region: An International Business Perspective », document présenté au cours d'un atelier organisé par l'*Oesterreichische Nationalbank (OeNB, Banque nationale d'Autriche)* sur le thème « New Regional Economics in Central European Economies: The Future of CENTROPE », les 30 et 31 mars 2006.
- OCDE (2003), *OECD Territorial Reviews : Vienna-Bratislava, Austria/Slovak Republic*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Tendances des migrations internationales*, OCDE, Paris.
- Pfaffermayr, M. (2001), « Employment in Domestic Plants and Foreign Affiliates: A Note on the Elasticity of Substitution », *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 137(2), pp. 347-64.
- Schneider, F. (2006), « Shadow Economies and Corruption all over the World: What Do We Really Know? », *IZA Discussion Paper n° 2315*, *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA, Institut de recherche sur l'avenir du travail)*, Bonn.

## ANNEXE 2.A1

Tableau 2.A1.1. Échanges de l'Autriche

	1991	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1991-2005	1991-97	1998-2005
	<i>En millions €</i>										Pourcentage de variation par an		
<b>Exportations</b>													
Total	34 812	51 962	56 302	60 266	69 692	74 252	77 400	78 903	89 848	94 705	7.6	7.1	7.9
PECO5	2 265	6 566	6 898	7 341	8 572	8 911	9 348	9 655	11 084	11 390	12.6	19.8	7.2
PECO14	1 559	2 527	2 378	2 238	2 857	3 757	4 238	4 850	5 704	6 698	12.7	11.5	13.7
PECO19	3 824	9 093	9 276	9 579	11 429	12 669	13 587	14 505	16 788	18 088	12.0	15.9	9.1
En pourcentage des exportations totales :													
PECO5	6.5	12.6	12.3	12.2	12.3	12.0	12.1	12.2	12.3	12.0			
PECO14	4.5	4.9	4.2	3.7	4.1	5.1	5.5	6.1	6.3	7.1			
PECO19	11.0	17.5	16.5	15.9	16.4	17.1	17.6	18.4	18.7	19.1			
<b>Importations</b>													
Total	43 015	57 430	61 200	65 316	74 935	78 692	77 104	80 993	91 094	96 499	6.1	5.1	6.8
PECO5	1 786	4 644	5 244	5 740	7 043	7 627	7 702	8 535	9 571	9 737	13.2	17.6	9.9
PECO14	1 238	1 617	1 688	1 610	2 341	2 467	2 489	3 010	3 586	4 535	11.1	6.3	14.7
PECO19	3 024	6 261	6 932	7 350	9 384	10 094	10 191	11 545	13 157	14 272	12.0	13.3	11.1
En pourcentage des importations totales :													
PECO5	4.2	8.1	8.6	8.8	9.4	9.7	10.0	10.5	10.5	10.1			
PECO14	2.9	2.8	2.8	2.5	3.1	3.1	3.2	3.7	3.9	4.7			
PECO19	7.0	10.9	11.3	11.3	12.5	12.8	13.2	14.3	14.4	14.8			
<i>En pourcentage du PIB</i>													
<b>Exportations totales</b>	23.7	28.0	29.3	30.1	33.1	34.4	35.0	34.9	38.2	38.6			
<b>Importations totales</b>	29.3	31.0	31.8	32.7	35.6	36.4	34.9	35.8	38.7	39.4			
<b>Exportations et importations totales</b>	53.1	59.0	61.1	62.8	68.7	70.8	69.9	70.7	76.9	78.0			
<i>dont :</i>													
PECO5	2.8	6.0	6.3	6.5	7.4	7.7	7.7	8.0	8.8	8.6			
PECO14	1.9	2.2	2.1	1.9	2.5	2.9	3.0	3.5	3.9	4.6			
PECO19	4.7	8.3	8.4	8.5	9.9	10.5	10.8	11.5	12.7	13.2			
<b>Pour mémoire :</b>													
PIB nominal (en millions €)	146 588	185 476	192 266	19 982	210 616	216 123	220 906	226 175	235 258	245 056			

1. PECO5 : ensemble constitué par la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie.
2. PECO14 : ensemble constitué par l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine.
3. PECO19 : ensemble constitué par les PECO5 et les PECO14.

Source : Statistik Austria.

Tableau 2.A1.2. Investissement direct étranger (IDE) de l'Autriche

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>En millions €</i>														
<b>Stock d'IDE</b>														
Total	4 656	5 433	7 037	7 671	8 674	10 396	12 863	14 912	19 039	26 674	32 351	40 512	44 308	49 765
PEC05	790	1 279	1 833	2 247	2 335	2 912	3 604	3 846	4 655	6 797	9 106	11 372	11 474	12 918
PEC014	50	24	48	122	90	105	429	487	828	1 229	2 442	3 373	4 821	5 960
PEC019	840	1 303	1 881	2 369	2 425	3 017	4 033	4 333	5 483	8 026	11 548	14 745	16 295	18 878
En % du stock total d'IDE :														
PEC05	17.0	23.5	26.0	29.3	26.9	28.0	28.0	25.8	24.4	25.5	28.1	28.1	25.9	26.0
PEC014	1.1	0.4	0.7	1.6	1.0	1.0	3.3	3.3	4.3	4.6	7.5	8.3	10.9	12.0
PEC019	18.0	24.0	26.7	30.9	28.0	29.0	31.4	29.1	28.8	30.1	35.7	36.4	36.8	37.9
<b>Flux nets d'IDE</b>														
Total	1 090	1 356	1 006	1 043	828	1 488	1 762	2 469	3 098	6 230	3 506	6 170	6 323	6 685
PEC05	392	382	395	313	388	363	727	740	674	2 035	2 485	2 542	2 770	1 631
PEC014	7	-5	10	57	13	53	215	37	361	487	590	1 846	872	2 493
PEC019	400	377	405	370	401	416	942	777	1 035	2 522	3 075	4 388	3 642	4 124
En % des flux nets totaux d'IDE :														
PEC05	36.0	28.2	39.3	30.0	46.9	24.4	41.3	30.0	21.8	32.7	70.9	41.2	43.8	24.4
PEC014	0.7	-0.4	1.0	5.5	1.6	3.6	12.2	1.5	11.7	7.8	16.8	29.9	13.8	37.3
PEC019	36.7	27.8	40.3	35.5	48.4	28.0	53.5	31.5	33.4	40.5	87.7	71.1	57.6	61.7
<i>En pourcentage du PIB</i>														
<b>Stock total d'IDE</b>														
	3.2	3.5	4.4	4.6	4.9	5.7	6.9	7.8	9.5	12.7	15.0	18.3	19.6	21.2
<i>dont :</i>														
PEC05	0.5	0.8	1.1	1.3	1.3	1.6	1.9	2.0	2.3	3.2	4.2	5.1	5.1	5.5
PEC014	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.6	1.1	1.5	2.1	2.5
PEC019	0.6	0.8	1.2	1.4	1.4	1.7	2.2	2.3	2.7	3.8	5.3	6.7	7.2	8.0
<b>Flux nets totaux d'IDE</b>														
	0.7	0.9	0.6	0.6	0.5	0.8	0.9	1.3	1.5	3.0	1.6	2.8	2.8	2.8
<i>dont :</i>														
PEC05	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.4	0.3	1.0	1.1	1.2	1.2	0.7
PEC014	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.2	0.3	0.8	0.4	1.1
PEC019	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.5	0.4	0.5	1.2	1.4	2.0	1.6	1.8
<b>Pour mémoire :</b>														
PIB nominal														
(en millions €)	146 588	155 166	160 318	168 070	175 688	181 676	185 476	192 266	199 982	210 616	216 123	220 906	226 175	235 258

Note : PEC05 : ensemble constitué par la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie.

PEC014 : ensemble constitué par l'Albanie, la Biélorussie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie, la Russie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine.

PEC019 : ensemble constitué par les PEC05 et les PEC014.

Source : Statistik Austria.

Tableau 2.A1.3. **Structure du stock d'investissement direct étranger autrichien en Europe centrale et orientale**<sup>1</sup>

	Structure (en pourcentage)		
	1996	2004	Variation
Activités extractives, électricité	1.3	0.8	-0.5
Industries alimentaires, agriculture, pêche	6.5	3.0	-3.4
Textiles, habillement, cuir	0.5	0.5	0.0
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	1.1	1.4	0.3
Industrie du papier et du carton, édition et imprimerie	4.2	3.4	-0.9
Industrie chimique, industrie du caoutchouc et des plastiques, combustibles	8.1	6.6	-1.5
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	8.5	3.5	-5.0
Métallurgie et travail des métaux	2.8	1.2	-1.6
Fabrication de machines et équipements	1.2	0.8	-0.4
Fabrication d'équipements électriques et électroniques	5.7	3.5	-2.2
Fabrication de matériel de transport	0.6	0.6	0.0
Autres industries manufacturières	0.7	0.5	-0.2
Construction	5.8	2.3	-3.5
Commerce de gros et de détail, réparations	18.1	9.8	-8.3
Hôtels et restaurants	4.4	0.3	-4.1
Transports et communications	0.8	0.5	-0.3
Activités financières	20.8	46.8	26.1
Immobilier, services aux entreprises	7.7	13.8	6.1
Administration publique, autres services	1.2	0.8	-0.4
Total	100.0	100.0	0.0
<i>dont</i> : Industrie manufacturière	39.9	24.9	-15.0

1. Hongrie, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovaquie.

Source : Oesterreichische Nationalbank (OeNB, Banque nationale d'Autriche).

## Chapitre 3

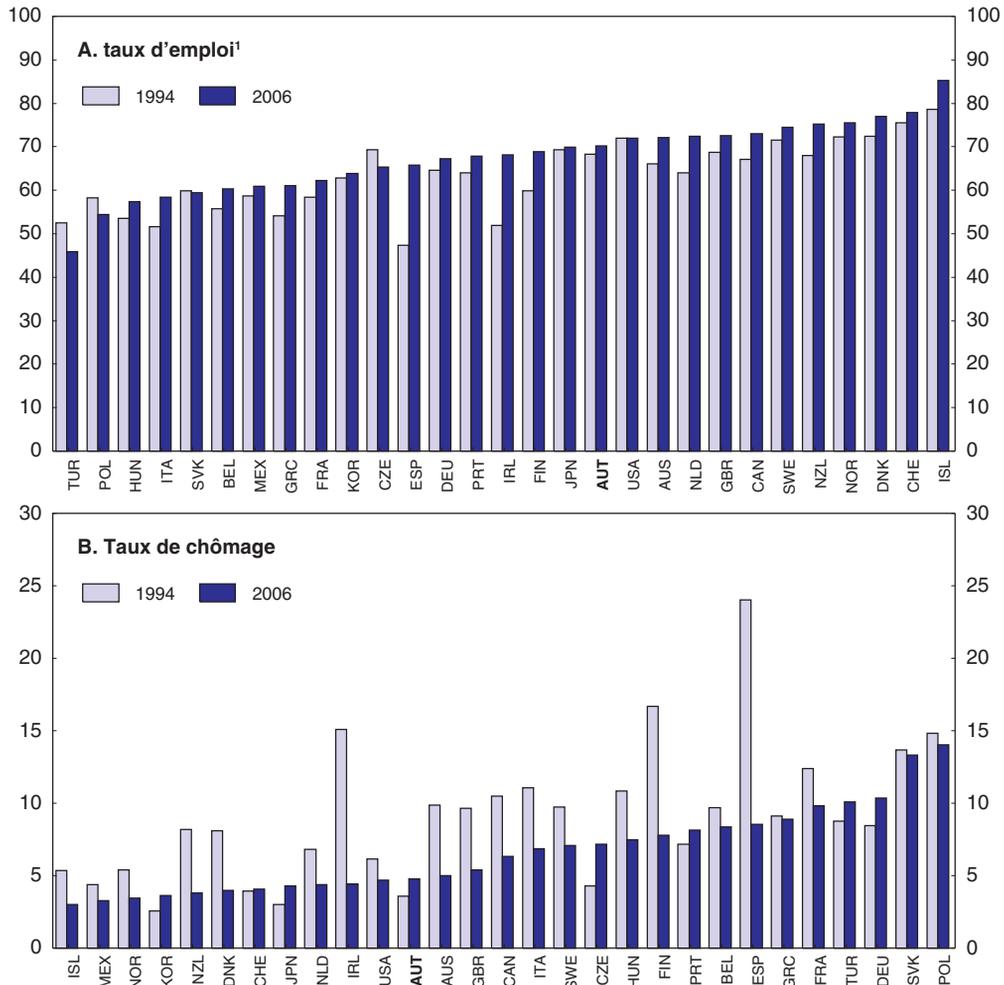
# Remédier à la segmentation du marché du travail

*Le marché du travail autrichien, à la fois intégrateur et performant, s'est traditionnellement caractérisé par des taux d'emploi globalement élevés et des niveaux de salaire équilibrés et compétitifs. Ce succès est aussi attribuable à l'efficacité de la formation du capital humain dans le cadre du système éducatif, une forte proportion de travailleurs ayant au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, en particulier grâce à une formation professionnelle de qualité, même si les inscriptions dans l'enseignement supérieur sont moins nombreuses que dans d'autres pays de l'OCDE à haut revenu. Ce système demeure performant pour les travailleurs qualifiés appartenant aux classes d'âge de forte activité, mais est de plus en plus défaillant dans les segments plus marginaux, comme ceux des travailleurs âgés, des travailleurs peu qualifiés, des jeunes ayant une formation insuffisante et des immigrés. L'emploi des femmes ayant de jeunes enfants est lui aussi traditionnellement faible. Le présent chapitre décrit les nouveaux défis posés par la segmentation de plus en plus sensible du marché du travail et les initiatives prises par les autorités pour renforcer l'offre et la demande de travail dans les segments les plus vulnérables. Toute mesure qui, pour atteindre ces objectifs, conduirait à de fortes hausses des salaires minimums, des minima sociaux et des incitations à la cessation anticipée d'activité risquerait de se révéler contre-productive. Ce chapitre s'achève par de nouvelles recommandations concernant notamment le système éducatif, dont l'objet est d'empêcher une pérennisation de la segmentation du marché du travail.*

Le marché du travail autrichien est performant, avec un niveau d'emploi relativement élevé et un chômage relativement faible. Le taux d'emploi de la population d'âge actif atteint près de 70 %, contre 65 % en moyenne dans l'UE15 et la zone OCDE. Le taux de chômage est de l'ordre de 5½ pour cent, contre 8 % dans l'UE15 et 7 % dans la zone OCDE<sup>1</sup>. La mobilisation des travailleurs est donc un point fort de l'économie autrichienne, qui contribue à un PIB par habitant élevé<sup>2</sup>.

Cela étant, la situation du marché du travail ne s'est pas améliorée au cours de la dernière décennie (graphique 3.1). Le chômage s'est légèrement aggravé, alors qu'il a

Graphique 3.1. **La bonne tenue du marché du travail ne s'est pas améliorée au cours de la dernière décennie**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070166736812>

1. Personnes occupées âgées de 15 ans et plus en proportion de la population âgée de 15 à 64 ans.

Source : OCDE, base de données ELS.

diminué dans le reste de la zone OCDE. Certains signes donnent à penser que les résultats relativement médiocres enregistrés depuis quelques années tiennent à des insuffisances des politiques publiques. D'après une réévaluation récente de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, l'Autriche fait partie des pays membres où la stagnation relative du marché du travail était prévisible compte tenu des politiques et institutions publiques en place. Selon cette étude, la situation générale y est moins favorable que dans les pays plus réformateurs pour deux raisons principales : i) la persistance de lourds prélèvements obligatoires sur les revenus du travail, alors que ceux-ci ont été sensiblement réduits dans les autres pays où ils étaient élevés au départ et ii) la lenteur des réformes sur les marchés de produits, qui a pesé sur la croissance de la production et sur la demande de main-d'œuvre dans les secteurs très réglementés. D'après des estimations économétriques effectuées par l'OCDE, ces deux facteurs expliquent dans une large mesure la stagnation relative de l'emploi en Autriche (graphique 3.2).

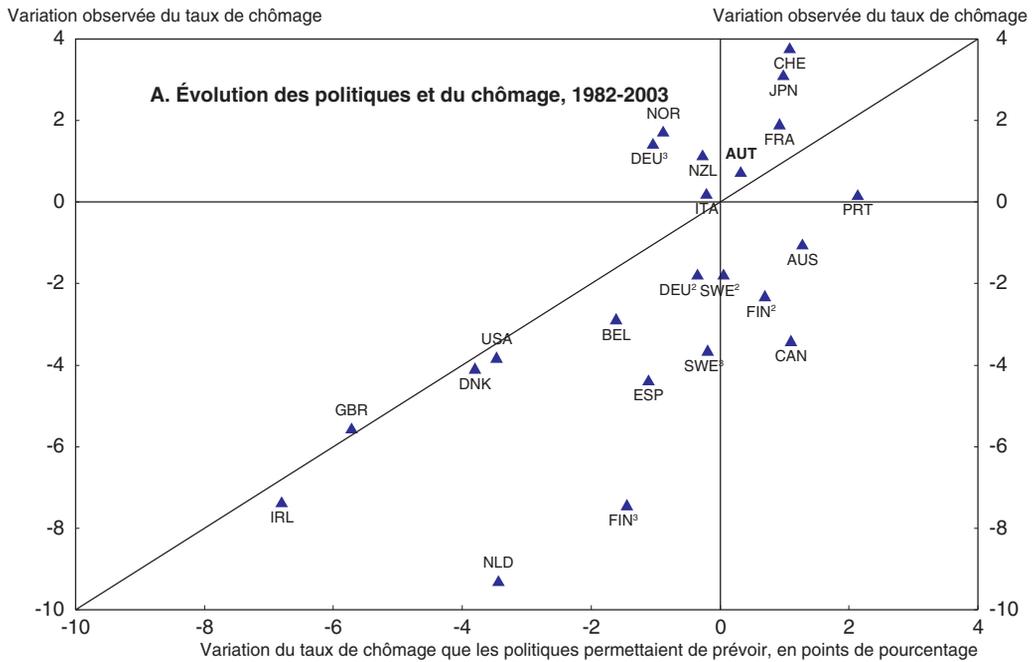
Le taux d'emploi moyen élevé observé en Autriche est en fait attribuable à des résultats nettement supérieurs à la moyenne dans un vaste segment central du marché du travail constitué par les hommes et les femmes appartenant aux classes d'âge de forte activité. La majorité de ces travailleurs ont une bonne formation, correspondant au moins au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. En revanche, les travailleurs âgés, les travailleurs moins qualifiés, les immigrants et les nouveaux venus sur le marché du travail enregistrent des résultats beaucoup plus médiocres. Ce clivage entre un noyau performant et des segments plus faibles à la périphérie du marché du travail s'observe dans tous les pays de l'OCDE, mais il semble être devenu plus prononcé en Autriche que dans les pays plus réformateurs (graphique 3.3).

Les sections qui suivent font le point de la situation de l'emploi pour différents groupes de travailleurs et examinent les principaux facteurs qui exercent une influence sur l'emploi dans le segment central et dans les segments plus périphériques. Le chapitre se poursuit par une analyse des mesures récemment prises par les pouvoirs publics pour améliorer la situation dans les segments les plus faibles en renforçant les incitations au travail et les qualifications des travailleurs dans le but d'accroître l'offre de travail, ainsi qu'en réduisant les coûts d'emploi et en favorisant la création d'emplois afin de stimuler la demande de main-d'œuvre. Le potentiel de création d'emplois dans les secteurs de services est également examiné. Le chapitre s'achève par une série de recommandations à l'intention des pouvoirs publics.

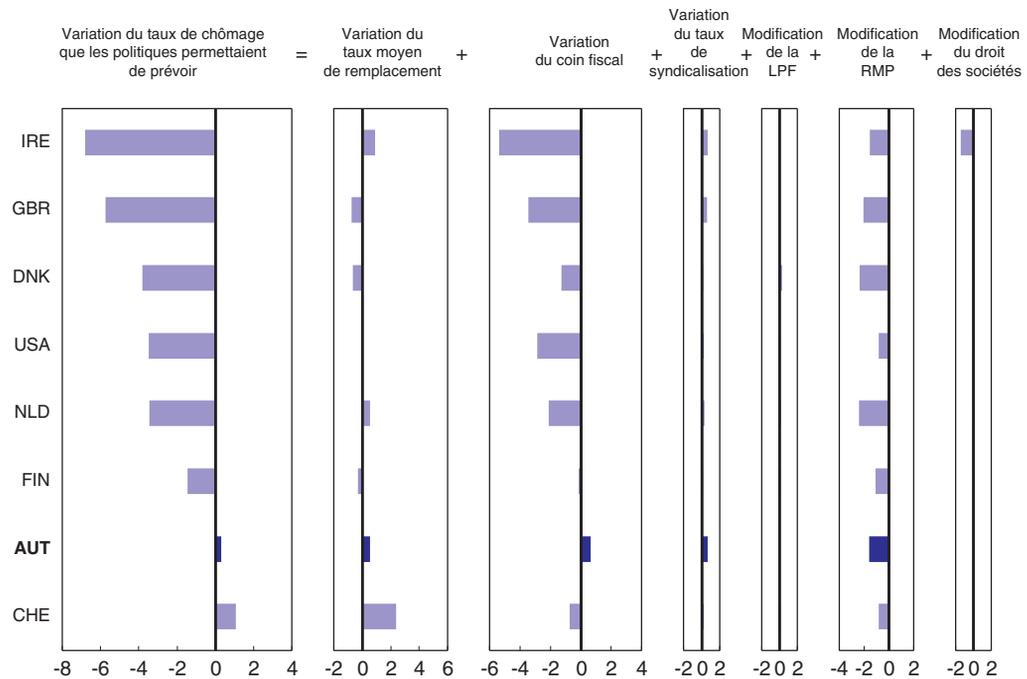
### L'emploi des travailleurs d'âge très actif demeure vigoureux

Le taux d'emploi des travailleurs et travailleuses appartenant aux classes d'âge de forte activité (25-54 ans) est nettement supérieur aux moyennes de l'OCDE et de l'UE ; il atteint respectivement 90 % et 80 % et s'est maintenu à des niveaux du même ordre tout au long de la décennie passée. En conséquence, le taux de chômage reste nettement inférieur aux moyennes de l'OCDE et de l'UE, à 4 % pour les travailleurs de 25 à 54 ans et à 5 % pour les travailleuses, après avoir accusé une légère hausse au cours de la dernière décennie. La légère augmentation du chômage des femmes d'âge très actif s'explique en partie par un accroissement prononcé (de 10 points) de leur taux d'activité entre 1995 et 2005, alors que dans le cas des hommes, elle tient surtout à des pertes d'emplois dans le groupe relativement restreint des travailleurs peu qualifiés. Peu de pays de l'OCDE sont parvenus

**Graphique 3.2. Les institutions et les politiques permettaient de prévoir l'évolution récente de la situation<sup>1</sup>**



**B. Impact des politiques sur l'évolution du chômage**



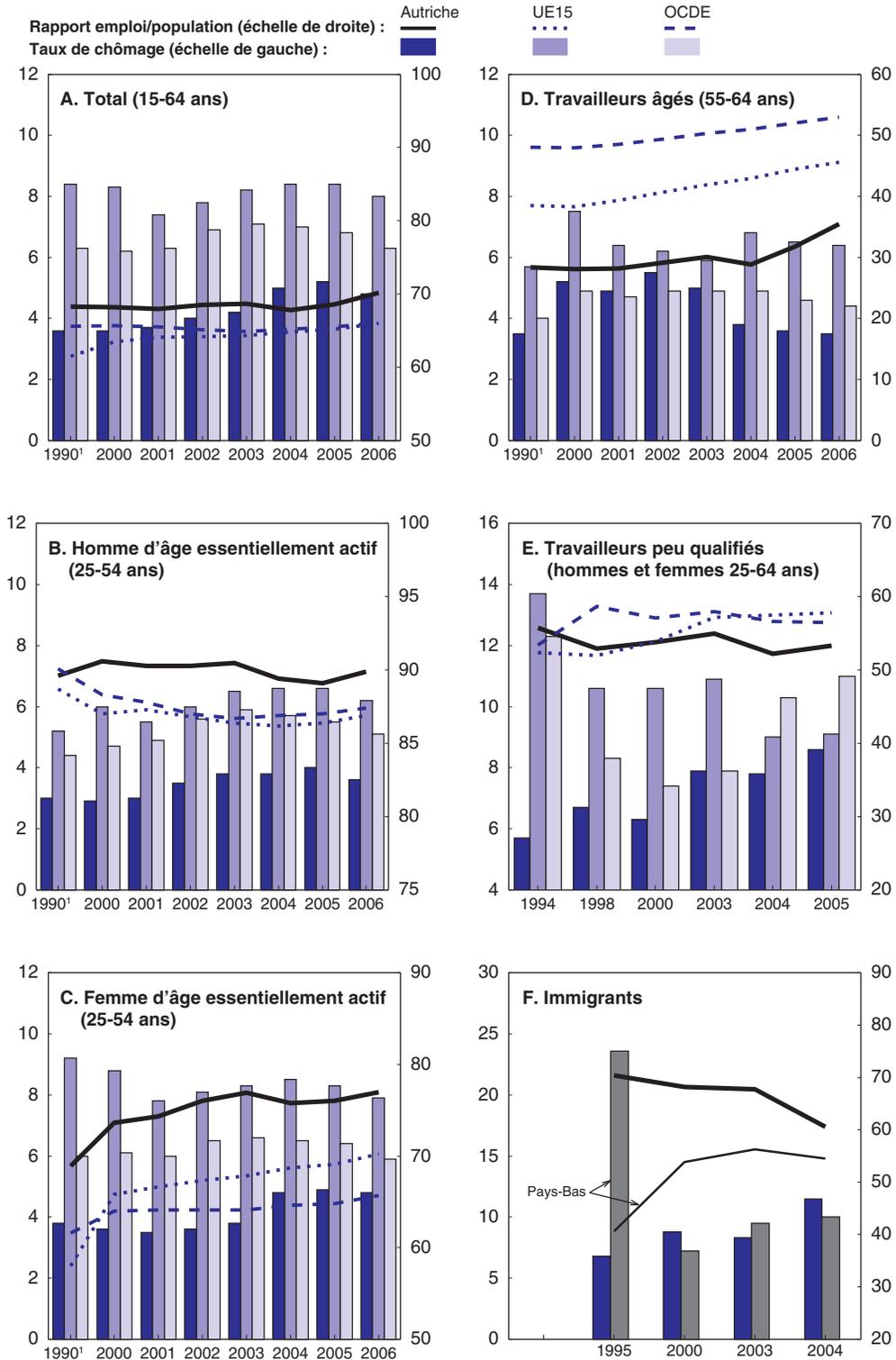
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/070173522506>

1. La méthode d'estimation de l'impact des changements intervenus dans les politiques et les institutions sur le chômage est brièvement décrite dans Bassanini et Duval (2006).
2. 1982-1990.
3. 1993-2003.

Source : OCDE, Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 486.

Graphique 3.3. **Situation du marché du travail**

Pourcentages



1. Autriche : 1994.

Source : OCDE, base de données ELS et Perspectives des migrations internationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/070187130564>

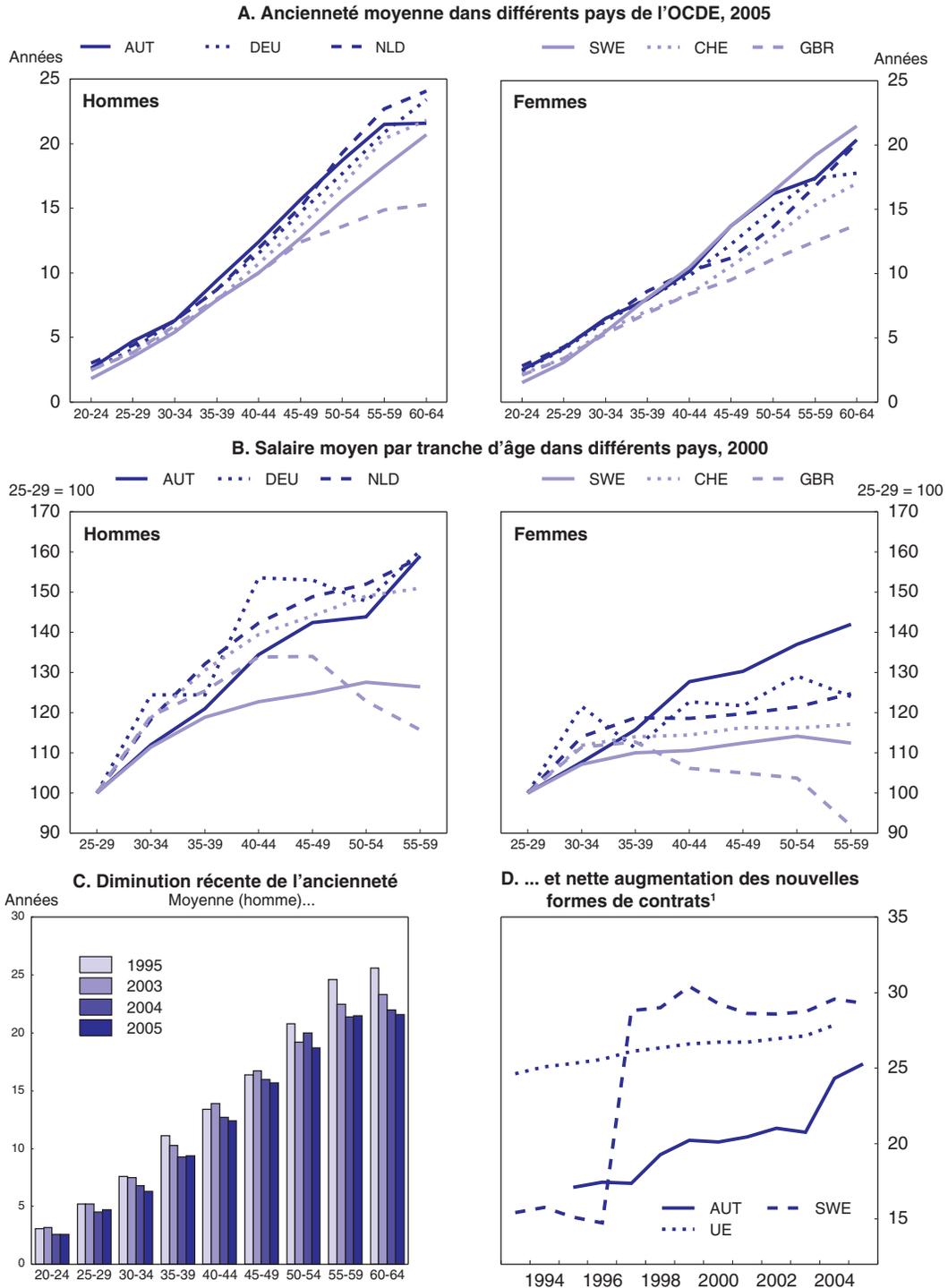
à préserver durablement un taux moyen aussi élevé de mobilisation de leur population d'âge très actif, et cette situation semble s'expliquer par trois principaux facteurs<sup>3</sup> :

- *Les niveaux de qualification.* L'Autriche est le pays de l'OCDE où la proportion de travailleurs ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est la plus forte<sup>4</sup>. La plupart d'entre eux sont diplômés d'écoles professionnelles de très bon niveau et la majorité (80 % des diplômés d'écoles professionnelles et 50 % des travailleurs) ont complété leur formation scolaire par de longs stages d'apprentissage. Seule une petite proportion de diplômés d'écoles professionnelles poursuivent des études supérieures<sup>5</sup>, mais les qualifications acquises dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ont en général très bien répondu jusqu'ici aux besoins du marché du travail<sup>6</sup>. En outre, les travailleurs d'âge très actif peuvent bénéficier de vastes programmes de formation des adultes<sup>7</sup>. Grâce à ces solides qualifications de base et à leur remise à niveau, les travailleurs sont facilement réemployables lorsqu'ils perdent leur emploi. Seul un chômeur sur cinq est encore sans emploi après un an de recherche, contre un sur deux en moyenne dans les autres pays de l'UE à 15 – différence remarquable.
- *L'efficacité des négociations salariales.* En Autriche, les mécanismes de négociation salariale, fondés sur le « partenariat social », permettent réellement d'éviter les conflits<sup>8</sup>. Ils se sont révélés particulièrement efficaces jusqu'ici pour assurer l'équilibre du marché du travail pour les classes de forte activité. La législation sur la protection de l'emploi (LPE) n'est pas rigide<sup>9</sup> et les négociations annuelles entre les représentants des employeurs et des travailleurs ont un caractère intégrateur qui permet de réduire les conflits au minimum et d'adapter les rémunérations et les conditions d'emploi aux circonstances économiques locales et internationales<sup>10</sup>. Les accords de salaire conclus au niveau des branches permettent aussi de fixer les rémunérations en fonction de la compétitivité internationale de chacune d'elles. Cette méthode a contribué à éviter jusqu'ici un glissement des salaires préjudiciable à l'emploi tout en réduisant l'incidence négative d'une lourde imposition des revenus du travail sur les coûts d'emploi, les travailleurs ayant apparemment supporté une bonne part de la charge fiscale pesant sur le travail en acceptant des salaires nets moins élevés. Le système offre aussi une généreuse assurance chômage dans les activités saisonnières comme le tourisme, pour un coût peu élevé (grâce à des subventions publiques) pour les employeurs et les salariés. Un salaire minimum est fixé lors des négociations de branche annuelles pour différentes professions, ce qui aboutit à des centaines de salaires minimums, d'un niveau généralement modéré.
- Le nouveau gouvernement entré en fonctions en janvier 2007 s'est donné pour objectif de porter tous les salaires minimums mensuels à au moins € 1 000. Début 2007, une cinquantaine de métiers avaient un salaire minimum inférieur à € 1 000 par mois et 20 avaient un salaire minimum inférieur à € 900 (les plus bas sont de € 670 pour les livreurs de journaux et de € 705 pour les pédicures). Environ 2 % des hommes travaillant à temps plein, 7 % des femmes travaillant à temps plein et 3 % de l'ensemble des salariés avaient une rémunération inférieure au nouveau salaire minimum proposé<sup>11</sup>. Néanmoins, cette initiative pose des problèmes car elle rendra probablement encore plus difficile l'emploi des travailleurs peu qualifiés actuellement au chômage et risque d'entraîner une accélération de la hausse des salaires minimums à l'avenir. Ce pourrait être le cas en particulier si la tendance actuelle à la fixation d'un salaire minimum national revenait dans la pratique à soumettre celui-ci à des considérations centralisatrices et politiques. Les autorités estiment que les conséquences de

l'augmentation prévue du salaire minimum seront très limitées dans la mesure où : i) la petite proportion de travailleurs qui seront directement concernés se trouvent surtout dans des activités de services, qui ne sont pas exposées à la concurrence internationale, ii) l'élasticité-salaire de la demande est faible dans le cas des travailleurs peu qualifiés, si bien que la demande de main-d'œuvre dans ce segment ne sera pas sensiblement modifiée et iii) il n'est pas prévu de donner un caractère politique au salaire minimum en l'excluant du processus du partenariat social. Néanmoins, le gouvernement devrait accorder toute l'attention voulue aux risques que pourrait créer une telle mesure. À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, le meilleur moyen de s'attaquer au problème des travailleurs pauvres consiste à mettre en place des prestations liées à l'emploi. Il faudrait par ailleurs s'efforcer en priorité de réduire la ponction fiscale très lourde supportée par les travailleurs peu qualifiés, afin d'accroître leurs perspectives d'emploi. Cela étant, cette réduction ne devrait pas servir de prétexte à des augmentations des salaires minimums, car cela n'aurait qu'un effet temporaire et ponctuel et le coût budgétaire permanent de cette mesure n'aurait pour contrepartie que des avantages temporaires et de court terme.

- *La stabilité des relations d'emploi et la flexibilité des formes d'emploi.* Les travailleurs autrichiens bénéficient d'une stabilité dans l'emploi qui est l'une des plus marquées de la zone OCDE (graphique 3.4). La flexibilité salariale a facilité cette stabilité des relations d'emploi, tandis que l'ancienneté exerce une plus grande influence sur la détermination des salaires que dans les autres pays. La stabilité de l'emploi reflète la flexibilité des contrats entre les employeurs et les salariés (les ajustements de salaire jouant un rôle plus important que les ajustements d'effectifs), notamment dans les nombreuses moyennes entreprises familiales, plutôt que des contraintes réglementaires. L'ancienneté dans l'emploi contribue à l'accumulation de capital humain propre à l'entreprise; cependant, à mesure que les besoins évoluent, des formes d'emploi plus flexibles pourraient aussi être introduites sans provoquer de tensions sociales (graphique 3.4, partie D).
- Étant donné que la législation sur la protection de l'emploi est plus légère que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE et qu'elle résulte d'accords de branche décentralisés tout autant que de dispositions législatives, la question du dualisme légal des contrats de travail a été jusqu'ici moins problématique que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Cela étant, à mesure que les nouvelles formes de contrat s'étendent à des activités économiques plus traditionnelles et qu'elles ont tendance à contourner un certain nombre de dispositions de base du droit du travail, des conventions collectives et des barèmes de rémunération, ainsi que certains aspects du système de sécurité sociale, elles suscitent davantage de préoccupations et donnent même lieu à des actions en justice<sup>12</sup> (encadré 3.1). Le nouveau gouvernement a déclaré avoir pour objectif de mettre un terme à la fragmentation actuelle du droit du travail et de promouvoir un *contrat de travail unique* sur la base de propositions des partenaires sociaux<sup>13</sup>. Cet objectif, valable et légitime en tant que finalité, ne doit toutefois pas nuire à la capacité de l'économie à créer des emplois dans un nouvel environnement en réduisant de façon excessive les marges de manœuvre dont disposent actuellement les employeurs et les salariés.

Graphique 3.4. **Les relations d'emploi restent stables mais les contrats plus flexibles gagnent du terrain**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/070208681706>

1. Part en pourcentage des contrats à temps partiel et de durée déterminée dans l'emploi salarié total.

Source : OCDE, base de données ELS.

### Encadré 3.1. Les enjeux des nouvelles formes d'emploi

Les formes d'emploi dites « atypiques » désignent les contrats de travail autres que les contrats normaux de salarié à plein-temps. Ils ne sont pas régis par les dispositions générales du droit du travail, ne sont pas soumis aux conventions collectives de branche d'application obligatoire et ne bénéficient pas de la totalité des prestations de sécurité sociale. La participation aux systèmes de retraite et d'assurance maladie est obligatoire, mais les nouvelles formes d'emploi ne sont pas toutes couvertes par l'assurance chômage et par l'assurance contre les faillites ni par des comptes individuels de licenciement (nouveau système d'indemnités de licenciement « transférables »).

Ces formes d'emploi se sont diffusées plus lentement et à une moindre échelle en Autriche que dans les autres pays de l'OCDE, mais leur adoption s'est accélérée depuis le début des années 2000. D'après certaines estimations, plus de 30 % des créations nettes d'emploi auraient pris la forme de contrats de ce type au cours de la période récente. Les deux premiers types de contrats concernés sont courants dans les pays de l'OCDE se caractérisant par un marché du travail flexible, tandis que les deux derniers semblent particulièrement développés en Autriche :

1. *Contrats à durée déterminée* : Les contrats d'emploi temporaire sont courants dans la plupart des pays, mais ils étaient encore atypiques en Autriche jusqu'à une date très récente. Même des activités saisonnières comme le tourisme et la construction n'y avaient recours que de façon limitée (elles ont des dispositifs spécifiques d'emploi et de chômage). Alors que moins de 10 % des contrats de salarié étaient temporaires au début des années 2000 en Autriche, ils se sont diffusés plus rapidement ces dernières années.
2. *Travail à temps partiel* : Moins de 5 % des travailleurs masculins étaient employés à temps partiel en 2005, soit beaucoup moins que dans les autres pays de l'OCDE\*. Cependant, leur proportion est en augmentation, notamment depuis la libéralisation du commerce de détail. Environ 33 % des salariés du commerce de détail travaillent aujourd'hui à temps partiel.
3. *Missions d'intérim* : Les travailleurs sont employés par des agences d'intérim qui les envoient en « mission » chez leurs clients. La gestion des intérimaires est plus souple pour les entreprises clientes, tandis que les agences prestataires répartissent leurs effectifs entre de multiples entreprises clientes. Cette forme d'emploi représentait moins de 1 % de la population active en 2002, mais elle s'est développée depuis. Par exemple, chez un grand constructeur automobile, la part des intérimaires est passée de 5 % à 18 % entre 2001 et 2006 (Biffel, 2006).
4. *Travail indépendant salarié (Scheinselbständigkeit – pseudo travail indépendant)* : Les entreprises embauchent des travailleurs « indépendants » pour des tâches spécifiques, sur des contrats qui peuvent être régulièrement renouvelés. Ces travailleurs ont un seul client et se trouvent en fait dans la situation d'un salarié, mais sans contrat durable. En tant que travailleurs indépendants, ils ne bénéficient pas de la protection de l'emploi ni d'assurances contre la faillite, le chômage et le licenciement. Ce type d'emploi représentait un peu plus de 1 % de la population active totale en 2002, mais semble s'être fortement développé depuis le début des années 2000.

\* En 2005, les travailleurs à temps partiel représentaient 7.2 % de l'emploi total masculin dans l'UE15, 15.3 % aux Pays-Bas et 12 % au Danemark. Les différences sont moins prononcées en ce qui concerne les femmes, sauf dans le cas des Pays-Bas : 29.6 % en Autriche, 32.3 % dans l'UE15, 24.9 % au Danemark et 60.9 % aux Pays-Bas.

## Les groupes se situant à la marge du marché du travail s'en sortent moins bien

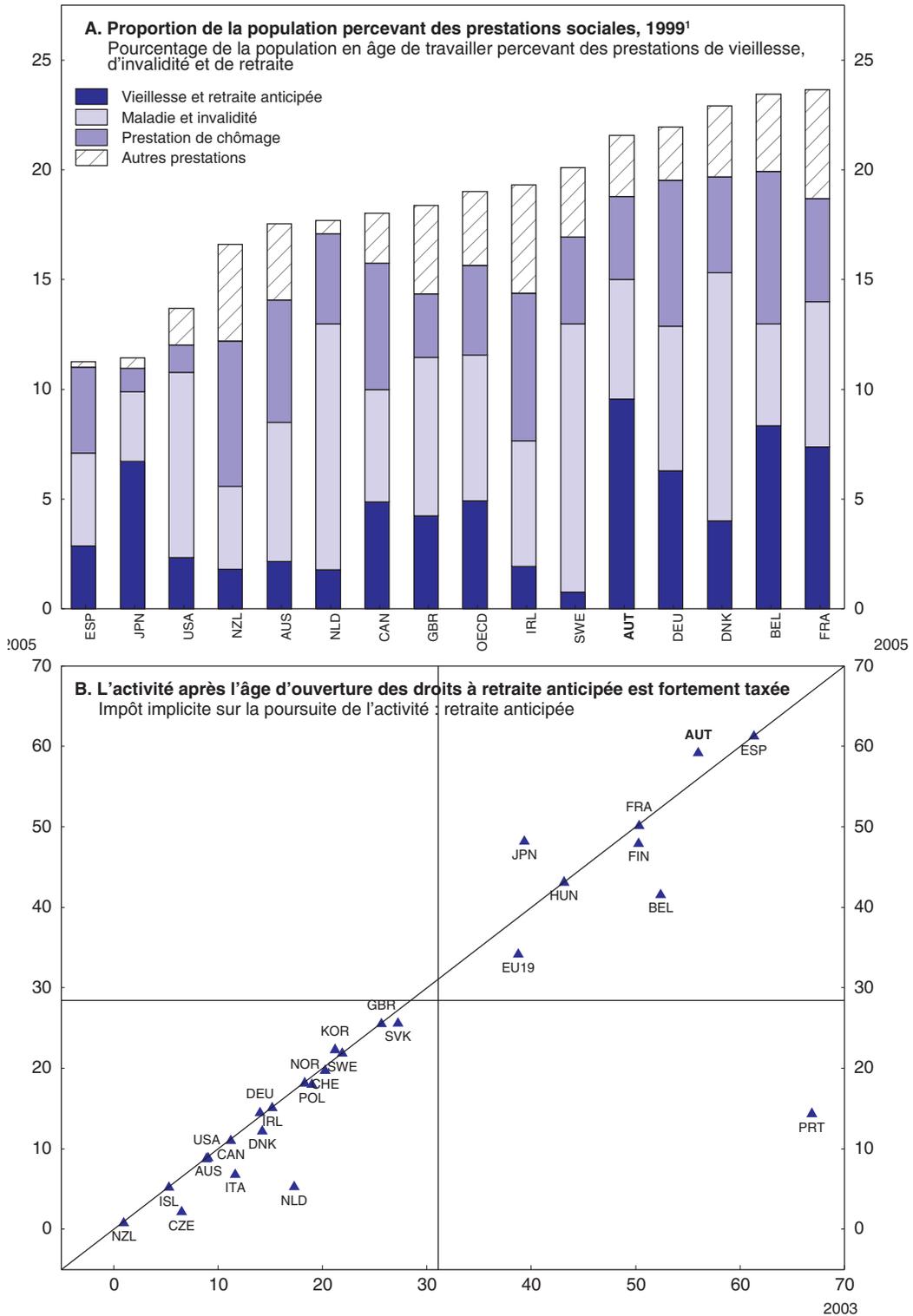
À la différence des travailleurs d'âge très actif généralement très qualifiés, dont le taux d'emploi est élevé, les groupes se situant plus à la périphérie ont plus de difficultés. Ces disparités semblent s'être accentuées au cours de la dernière décennie. Sont surtout concernés les travailleurs âgés, les travailleurs peu qualifiés et les nouveaux venus sur le marché du travail, y compris les immigrés.

### **Les travailleurs âgés ne sont guère incités à exercer une activité professionnelle**

Alors que le taux d'activité des travailleurs appartenant aux classes d'âge de forte activité est élevé, l'Autriche est le pays de l'OCDE où le taux de mobilisation des travailleurs de 55 à 64 ans est *le plus faible*. Le taux d'emploi de ce groupe est resté inférieur à un tiers tout au long de la dernière décennie<sup>14</sup>, alors que la moyenne de l'OCDE est de 52 % et que celle de l'UE15 est de 44 %. Il est inférieur de moitié environ à ceux de la Suède, de la Suisse et du Danemark, qui se situent entre 60 et 70 %.

Le faible niveau d'emploi des travailleurs âgés tient principalement à leur retrait massif de la population active : le taux d'activité des hommes de 55 à 64 ans n'est que de 40 %, et celui des femmes de 20 %. Leur retrait de la vie active est favorisé par des conditions généreuses de cessation anticipée d'activité et par un manque d'incitations à poursuivre une activité professionnelle du fait des régimes de retraite, de préretraite et d'invalidité : 10 % des personnes *d'âge actif* reçoivent des prestations de vieillesse, de préretraite ou d'invalidité – pourcentage le plus élevé des pays de l'OCDE – et plus d'un tiers des travailleurs ayant cessé de travailler en 2005 l'ont fait pour des motifs d'invalidité (graphique 3.5). Bien que les conditions d'attribution des prestations aient été durcies depuis le début des années 2000, notamment dans le contexte de l'importante réforme des retraites<sup>15</sup>, ce durcissement ne produira ses effets qu'à l'issue d'un long délai, car les préretraités ne seront pas touchés par ces changements récents. Des possibilités de cessation anticipée d'activité existent aussi dans le cas des travaux pénibles et du régime d'invalidité<sup>16</sup>, le nouveau gouvernement ayant annoncé au début de 2007 une définition plus complète des travaux pénibles donnant accès à la cessation anticipée d'activité<sup>17</sup>. Par ailleurs, le taux d'imposition en cas de poursuite d'une activité professionnelle après l'ouverture des droits à pension reste élevé par comparaison avec les autres pays, même après la dernière réforme. En outre, le gouvernement a l'intention d'adoucir la pénalité en cas de préretraite, en réduisant le taux de décote applicable aux prestations<sup>18</sup>. De surcroît, d'après une analyse économétrique récente, le taux de retrait de la population active des cohortes de 55-59 ans et de 60-64 ans dépasse le taux prédit (c'est-à-dire estimé économétriquement à partir de données internationales), ce qui témoigne d'une préférence plus prononcée pour la cessation anticipée d'activité en Autriche<sup>19</sup> (graphique 3.5).

Le taux de chômage de longue durée plus élevé observé chez les 55-64 ans – alors qu'il est plus faible en moyenne dans l'économie<sup>20</sup> – révèle que les rares demandeurs d'emploi de plus de 55 ans ont du mal à trouver du travail. La moitié des demandeurs d'emploi ayant entre 50 et 64 ans sont au chômage depuis plus d'un an. Cette situation tient à la fois au fait que leur salaire, fondé sur l'ancienneté, est élevé – voire trop élevé par rapport à leur productivité – et à l'insuffisance de leurs qualifications. Les possibilités de formation continue sont limitées pour les travailleurs âgés et leur sortie anticipée du marché du travail rend peu intéressante la formation des adultes<sup>21</sup>. Dans ces conditions, un travailleur

Graphique 3.5. **Les incitations au travail restent faibles pour certaines catégories de travailleurs âgés**

1. Données non disponibles pour des années plus récentes.

Source : OCDE, base de données ELS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/070213548540>

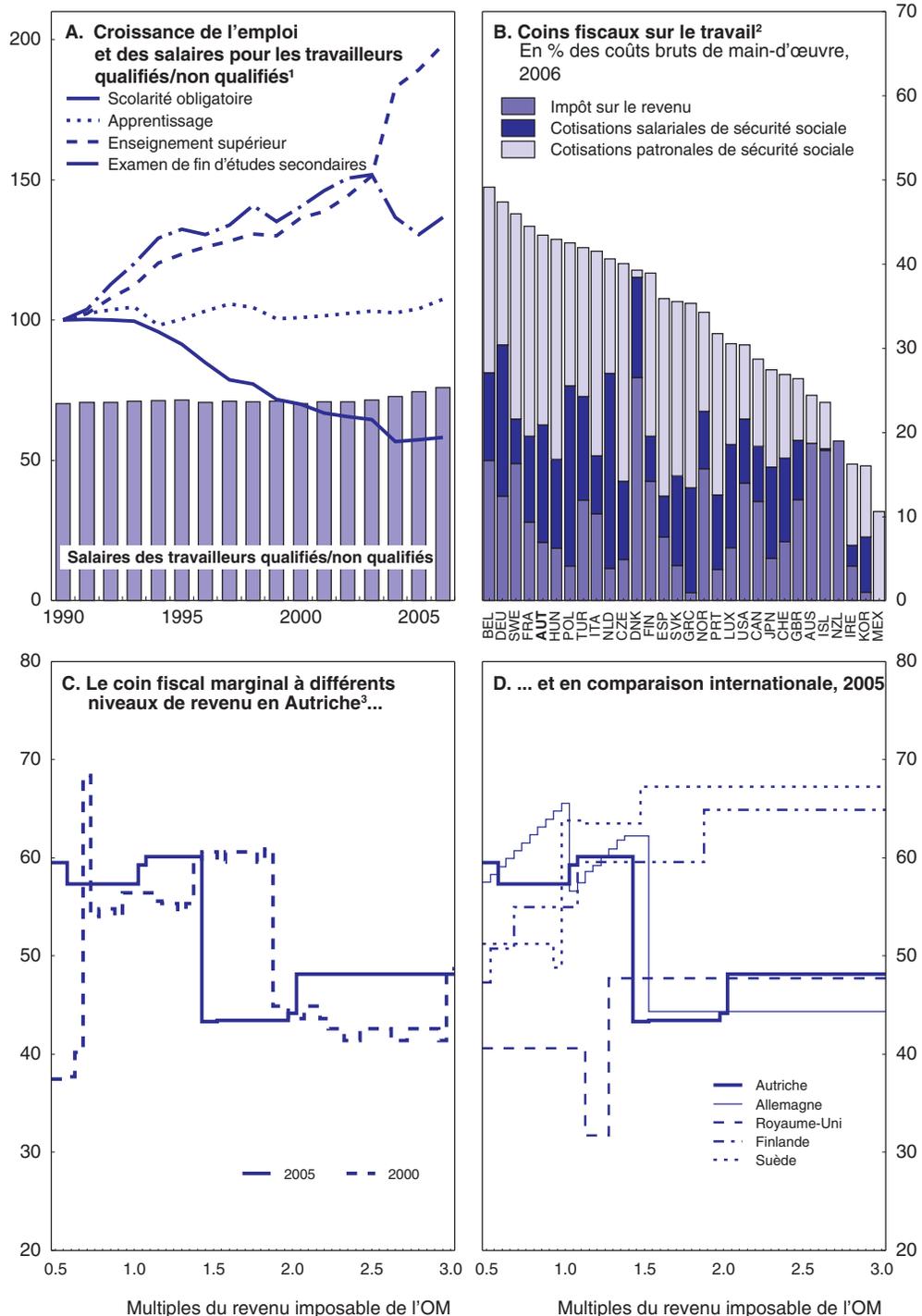
qui perd son emploi après 50 ans n'a que peu de chances de retrouver du travail, et la moitié seulement des chômeurs et chômeuses de plus de 50 ans retrouvent un emploi. Pour les travailleurs de 55 à 59 ans, la proportion tombe à 30 % pour les hommes et 20 % pour les femmes, et pour ceux de 60 à 64 ans, elle est seulement de 17 % pour les hommes et de 10 % pour les femmes<sup>22</sup>. Ces chiffres confirment le caractère très limité des perspectives d'emploi de la petite minorité de travailleurs restant dans la population active après 55 ans.

### **La demande de travailleurs peu qualifiés est faible**

Le taux de chômage des travailleurs peu qualifiés est en augmentation en Autriche, alors que plusieurs pays sont parvenus à le réduire. Dans le cas des travailleurs n'ayant pas fait d'études du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, il est passé de 5 % en 1994 à 8 % en 2004, alors qu'entre 1995 et 2004, il est tombé de 15 % à 8 % au Danemark, de 22 % à 12 % en Finlande et de 10 % à 7 % en Suède. Comme on l'a vu au chapitre 2, l'intégration régionale récente avec les pays d'Europe centrale et orientale a accéléré l'externalisation et la délocalisation de bon nombre d'emplois peu qualifiés au profit de ces pays. Ce segment du marché du travail semble cumuler plusieurs désavantages en termes de coût d'emploi et de formation du capital humain :

- *Les coûts d'emploi sont élevés.* La lourde ponction fiscale – surtout sous la forme de charges sociales – se fait particulièrement sentir sur les coûts d'emploi des travailleurs peu qualifiés. En dépit de la fixation décentralisée des salaires minimums par branche et par profession, une certaine rigidité des salaires à la baisse est observable au bas de l'échelle des rémunérations, ce qui semble faire obstacle à toute baisse des coûts d'emploi effectifs et risque donc de nuire à l'équilibre du marché. Les travailleurs autrichiens qui perçoivent 67 % du salaire moyen subissent l'un des plus lourds prélèvements fiscaux dans l'OCDE (42 %); pour ceux qui se situent dans la tranche de revenu la plus basse, le coin fiscal tombe à environ 36 %, mais on ne dispose pas de comparaisons internationales dans ce cas (graphique 3.6, partie B).
- *Les pénuries de qualifications risquent de se pérenniser.* L'inadéquation des qualifications au bas de l'échelle des emplois est peut-être en train de s'aggraver. La divergence croissante des taux de chômage entre travailleurs ayant des formations différentes en est un indice<sup>23</sup>. Les jeunes, les travailleurs d'âge très actif et les travailleurs âgés ayant seulement achevé la scolarité obligatoire ou n'ayant fait que des études secondaires peu poussées, dans les *écoles polytechniques* et les *écoles spéciales*, par exemple, ont manifestement plus de mal à trouver des emplois. Par ailleurs, la formation en cours d'emploi ne permet pas de réduire ces divergences : un travailleur n'ayant pas fait d'études secondaires de deuxième cycle reçoit moins de 200 heures de formation pour adultes au cours d'une vie professionnelle moyenne, contre plus de 800 heures pour un diplômé de l'enseignement supérieur. L'écart est plus prononcé en Autriche que dans des pays comparables comme les Pays-Bas, le Danemark et la Finlande.
- La courbe de Beveridge, indicateur traditionnel de l'inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre – même si sa construction soulève quelques difficultés techniques dans le cas de l'Autriche<sup>24</sup> – semble confirmer cet écart. Ses variations récentes donnent à penser que le taux de chômage structurel est plus élevé, en raison très probablement de la moindre employabilité des travailleurs peu qualifiés (graphique 3.7). Autre indice, le nombre plus élevé de « travailleurs clés » dont l'immigration est sollicitée

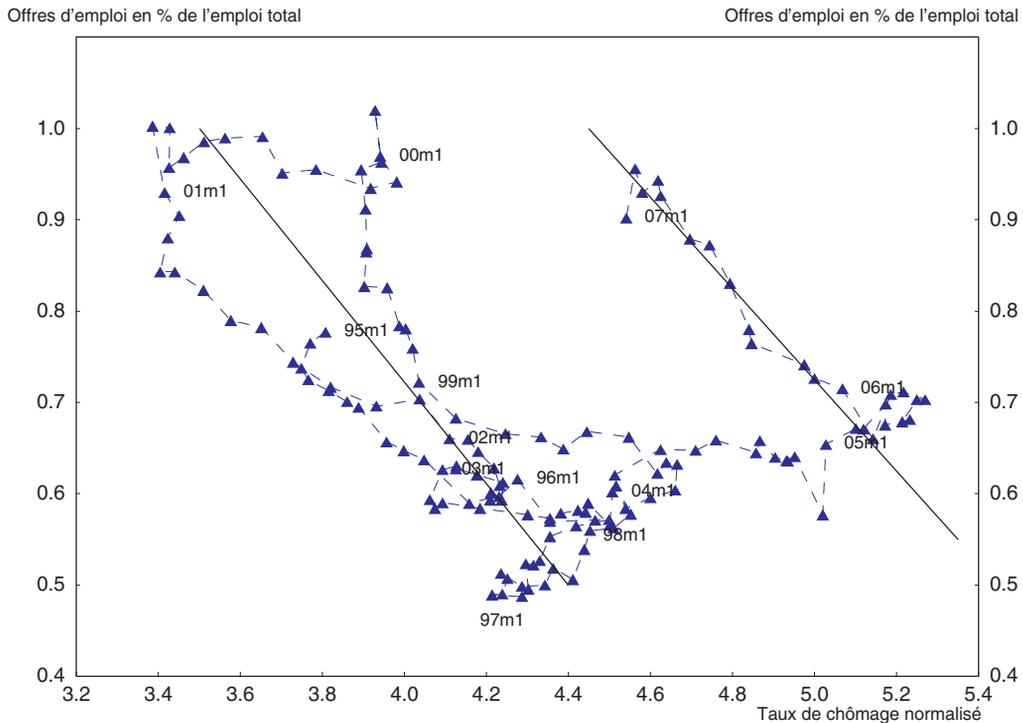
Graphique 3.6. Les coûts d'emploi des travailleurs peu qualifiés sont élevés



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/070228253862>

1. Suivant le niveau de formation. L'emploi est représenté par un indice (1990 = 100) et les salaires sont indiqués en pourcentage du salaire horaire, depuis l'*Hilfsarbeiter* jusqu'au *Facharbeiter*.
2. Pour une personne seule sans enfant à un niveau de revenu représentant 67 % du revenu de l'ouvrier moyen (OM).
3. Le coin fiscal entre les coûts de main-d'œuvre supportés par l'employeur et le salaire net correspondant du salarié est représenté par la somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations salariales et patronales de sécurité sociale et éventuellement de l'impôt sur les salaires, en pourcentage des coûts de main-d'œuvre.

Source : WIFO; OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2006.

Graphique 3.7. **Le déplacement de la courbe de Beveridge confirme l'inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre<sup>1</sup>**

1. Droites de régression pour la fin des années 90 et le milieu des années 2000.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques.

par les employeurs, alors que le taux de chômage et la durée moyenne de recherche d'emploi des nouveaux venus sur le marché du travail sont en augmentation<sup>25</sup>.

### **Les nouveaux venus sur le marché du travail ont plus de mal à trouver un emploi**

Seuls 10 % des personnes n'ayant pas poursuivi leurs études au-delà du premier cycle de l'enseignement secondaire trouvent un emploi au cours de l'année suivant la fin de leur scolarité, contre 80 % de celles qui sont allées jusqu'au deuxième cycle et 70 % des diplômés de l'enseignement supérieur. Globalement, le taux d'emploi des jeunes (15-24 ans) est tombé de 60 % en 1994 à 53 % en 2005. Au cours de la même période, il a également baissé en moyenne dans la zone OCDE, à partir d'un niveau moins élevé, mais aussi à un rythme plus lent, revenant de 46 % en 1994 à 43 % en 2005. Il est resté stationnaire, à 40 %, pour l'ensemble de l'UE15.

La plus forte proportion de jeunes Autrichiens poursuivant leurs études dans le deuxième cycle du secondaire et dans l'enseignement supérieur n'a que marginalement contribué à la baisse d'activité, même si la durée relativement longue des études universitaires retarde traditionnellement l'âge auquel les étudiants entrent sur le marché du travail en Autriche. De fait, le taux d'activité des cohortes en âge de faire des études n'a que légèrement diminué, tombant de 63 % en 1994 à 59 % en 2005. En revanche, on observe une augmentation inquiétante de leur chômage. L'Autriche est le pays de l'OCDE où le taux de chômage des jeunes s'est accru le plus rapidement au cours de la dernière décennie, passant de 5 % en 1994 à 10 % en 2005, alors qu'il a reculé dans des pays comparables comme la Suède, le Danemark et la Finlande<sup>26</sup>.

Comme dans l'ensemble du marché du travail, les études influent de plus en plus sur la situation des jeunes sur le marché du travail. La valeur attribuée par le marché aux différentes filières est très variable, non seulement entre les filières, mais aussi à l'intérieur de celles-ci. S'agissant de l'enseignement supérieur, la demande de diplômés des universités de sciences appliquées, par exemple, est très forte, tandis que les diplômés de certaines facultés de sciences sociales ont manifestement des perspectives beaucoup moins favorables. Le marché attribue aussi une valeur très différente à différents types de formation professionnelle, dont la durée et la qualité sont très variables. Les diplômés des *Berufsbildende Höhere Schulen* (BHS) et des *Berufsbildende Mittlere Schulen* (BMS) sont très appréciés, alors que ceux des *Polytechnische Schulen* sont moins demandés. Les diplômés des écoles secondaires accueillant les enfants ayant des difficultés particulières (*Sonderschulen*) ont beaucoup de mal à trouver leur place sur le marché du travail<sup>27</sup>. Ces différences qualitatives au sein de l'enseignement secondaire général et technique se reflètent dans les performances des élèves de l'enseignement secondaire autrichien aux tests internationaux concernant les acquis des élèves (encadré 3.2).

Il est incontestable que la situation sociale et la scolarité primaire des élèves influent sur leurs résultats aux tests et sur leur aptitude à intégrer des filières de qualité. L'Autriche est l'un des pays de l'OCDE où la mobilité des élèves vis-à-vis de la situation sociale et du niveau d'études de leurs parents est particulièrement faible. Cela explique le manque manifeste de mobilité ascendante d'une génération à une autre et risque de pérenniser les handicaps des groupes désavantagés. Parmi ceux-ci, il est préoccupant de constater que les familles immigrées continuent d'enregistrer des résultats peu satisfaisants.

### Encadré 3.2. Performances des élèves de l'enseignement secondaire autrichien aux tests du PISA

Les résultats récemment enregistrés par les élèves autrichiens aux tests internationaux du PISA ont quelque peu ébranlé la confiance du public dans l'excellente qualité du système éducatif autrichien. Dans les milieux enseignants, en particulier, ces résultats semblent avoir provoqué un « léger choc »<sup>1</sup>.

Les performances moyennes sont proches des moyennes OCDE, mais elles restent inférieures aux niveaux (statistiquement) prévisibles compte tenu du niveau du PIB par habitant et des dépenses publiques d'éducation par élève. Elles sont nettement inférieures aux résultats exemplaires observés dans des pays comme le Danemark et la Suisse (graphique 3.8).

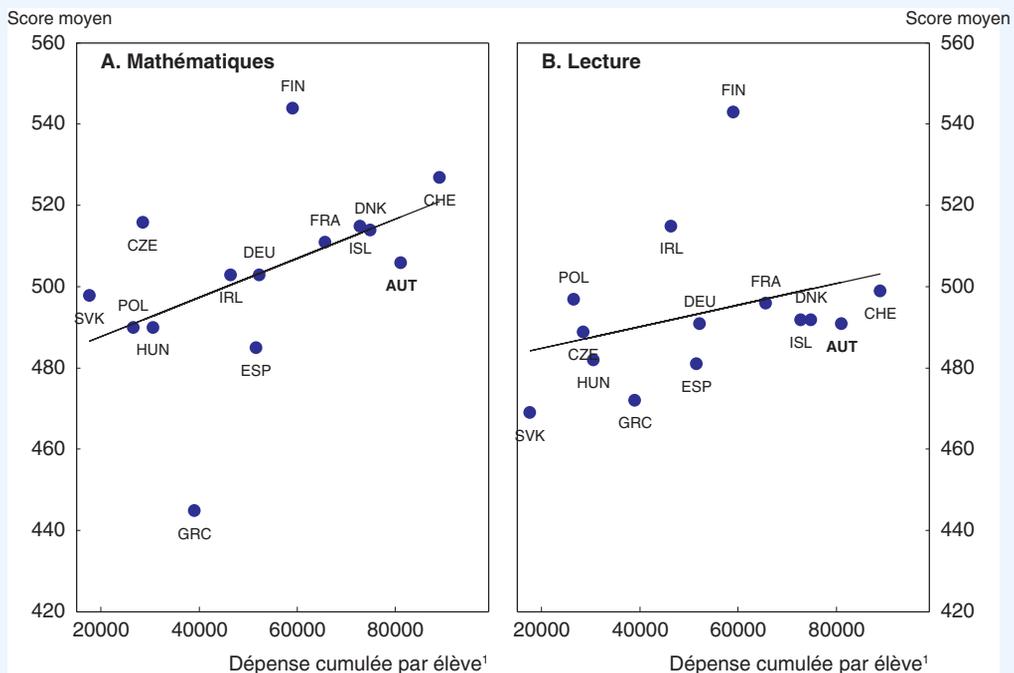
Les performances sont très dispersées entre les élèves et les établissements, avec de plus fortes variations que dans les pays de référence. Un cinquième des élèves n'ont pas pu dépasser le « niveau 1 » (niveau le plus bas des tests du PISA). Ces contre-performances inquiétantes sont particulièrement sensibles chez les garçons.

Des facteurs socio-économiques comme la profession des parents et leur niveau de revenu influent plus sur les résultats des élèves que dans les autres pays.

### Encadré 3.2. Performances des élèves de l'enseignement secondaire autrichien aux tests du PISA (suite)

Les autorités font observer que les tests du PISA ne portent que sur une partie des aptitudes des élèves, et donc des résultats de l'enseignement. Elles reconnaissent toutefois que ces résultats sont révélateurs d'un problème de qualité et d'efficacité dans le système scolaire. Les performances des pays mieux placés leur ont notamment fait prendre conscience du fait que l'efficacité et l'équité ne sont pas nécessairement antagonistes dans le système scolaire<sup>2</sup>.

### Graphique 3.8. Dépenses publiques d'éducation et performances relatives des élèves autrichiens aux tests du PISA



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070302401235>

1. Entre 6 et 15 ans, en dollars, PPA, 2002.

Source : OCDE, *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*; OCDE, *Regards sur l'éducation* (2005).

1. L'Autriche est toutefois le pays participant au PISA où l'écart entre la population et l'échantillon est le plus important. L'échantillon comprend une plus forte proportion d'élèves de l'enseignement public (qui représentent néanmoins la majorité des élèves).
2. Communication du ministère autrichien de l'Éducation au Secrétariat de l'OCDE, décembre 2007.

### Rares sont les immigrés défavorisés qui surmontent leurs handicaps sur le marché du travail

L'Autriche a une population immigrée particulièrement nombreuse, qui s'est encore accrue ces dernières années<sup>28</sup>. Les effectifs de salariés d'origine étrangère ont augmenté de 12 000 en 2005 (+3.3 % par rapport à 2004) et de 15 200 (+4 %) sur les cinq premiers mois de 2006. La part des travailleurs d'origine étrangère dans la population active (13 %) et celle des travailleurs de nationalité étrangère (9½ pour cent) placent l'Autriche au deuxième

rang des États de l'UE, après le Luxembourg. Les immigrés en provenance de l'ex-Yougoslavie (30 % de l'ensemble des immigrés) et de la Turquie (15 %) sont les deux groupes les plus importants et comprennent une large part de personnes peu qualifiées. Au cours de la période récente, des vagues d'immigration en provenance d'Allemagne et d'Europe centrale et orientale ont fait augmenter la part de ces régions dans la population active<sup>29</sup>. Ces groupes ont une meilleure formation et occupent généralement des postes plus qualifiés.

Alors qu'ils sont initialement venus pour exercer une activité productive, les immigrés ont vu globalement leur taux d'activité devenir plus faible que celui des autochtones. De fait, les immigrés ont de plus en plus de difficultés sur le marché du travail dans tous les pays de l'OCDE, en raison de la concurrence internationale croissante des pays à bas salaires et des délocalisations (qui menacent principalement les ouvriers peu qualifiés). Les immigrés peu qualifiés trouvent encore des emplois dans les services, mais leurs perspectives dépendent du taux de croissance des secteurs de services et exigent un degré minimum de qualification, comme la connaissance de la langue.

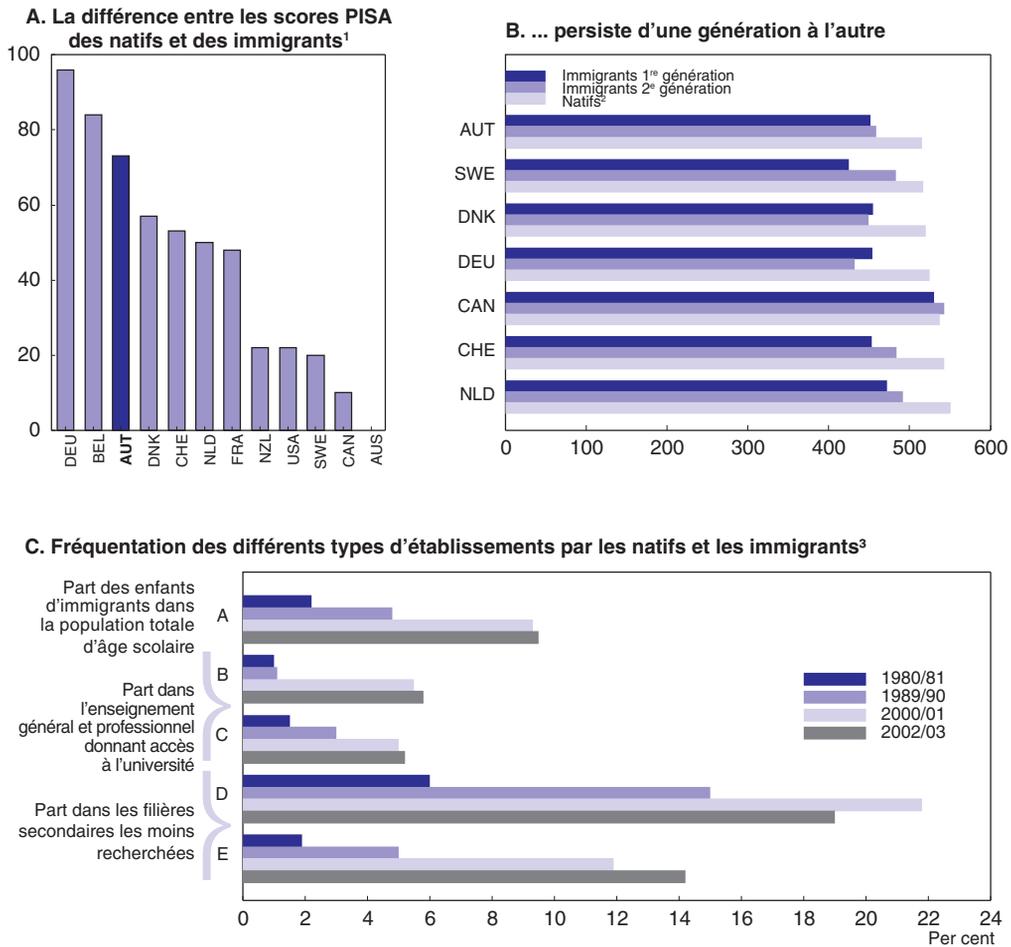
Il y a des différences importantes entre la dotation en capital humain des immigrés des vagues précédentes (venus de l'ex-Yougoslavie et de la Turquie) et celle des immigrés récents venus d'Allemagne et d'Europe centrale. Les différences de bagage éducatif et culturel entre ces différents groupes se perpétuent d'une génération à une autre, dans la mesure où les systèmes préscolaire et scolaire ne peuvent promouvoir que de façon limitée la convergence du capital humain. Les enfants de familles immigrées suivent en général des filières primaires et secondaires de moindre qualité et les résultats des élèves d'origine immigrée aux tests du PISA restent faibles quelle que soit la génération, et ce de façon plus prononcée que dans les pays comparables<sup>30</sup> (graphique 3.9).

Du fait de ces différences en termes d'éducation, le taux de chômage des travailleurs étrangers de 15-24 ans était de 16 % en 2004, contre 8 % pour les natifs. L'écart entre les jeunes immigrés et les jeunes natifs semble plus prononcé en Autriche que dans aucun autre pays de l'OCDE – même s'il est important aussi dans des pays comme la Suède, le Danemark et les Pays-Bas. En outre, le taux moyen d'abandon scolaire atteint 30 % pour les enfants issus de familles immigrées, alors qu'il n'est que de 8 % pour la population native.

Cette situation a notamment pour conséquence une proportion importante de « jeunes ni scolarisés ni pourvus d'un emploi ». Cette proportion, qui atteignait 10 % en 2003, est nettement plus élevée en Autriche que dans les pays comparables et elle s'est accrue depuis 1997<sup>31</sup>. Il s'agit peut-être là d'un indice précurseur des perspectives d'employabilité de la cohorte des 15-19 ans. Bien que des chiffres séparés ne soient pas publiés pour les natifs et les immigrés, il est probable que ces derniers sont surreprésentés compte tenu des résultats qu'ils enregistrent en matière d'éducation et d'emploi.

À l'autre extrémité du groupe des travailleurs immigrés, les travailleurs étrangers très qualifiés – chercheurs, ingénieurs, cadres, etc. – forment un groupe de plus en plus nombreux en Autriche mais qui, du fait d'une politique d'immigration moins libérale que dans d'autres pays, ne semble pas pouvoir répondre à la demande du secteur des entreprises, qui augmente plus rapidement. De ce fait, le nombre de demandes de permis d'immigration dans certaines professions clés est supérieur aux quotas disponibles. Ces restrictions empêchent sans doute la performance économique d'atteindre tout son potentiel.

## Graphique 3.9. Handicaps des immigrés sur le plan de l'éducation



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070308336544>

1. Le score moyen pour l'ensemble des pays de l'OCDE a été fixé à 500 points, avec un écart-type de 100 points.

2. Jeunes de 15 ans, 2003. Natifs : enfants de parents autrichiens de naissance.

3. A = Ensemble des établissements; B = AHS; C = BHS; D = Sonderschule; E = Polytechnische Schule.

Source : Statistik Austria; WIFO; OCDE, *Perspectives de l'emploi 2006* et *Where Immigrant Students Succeed*.

La *population active féminine*, qui souffre de divers handicaps sur le marché du travail dans la plupart des pays de l'OCDE, enregistre des résultats globalement satisfaisants en Autriche. Les taux d'activité et d'emploi des femmes sont supérieurs aux moyennes de l'UE et leur taux de chômage inférieur. Cependant, l'écart de revenu entre hommes et femmes est étonnamment important, puisqu'on observe une différence de 27 % entre le revenu annuel moyen des hommes et celui des femmes ayant un emploi à plein-temps. Cette différence est probablement due aux longues interruptions de carrière des femmes qui élèvent des enfants aux dépens de leur parcours professionnel. De fait, l'écart entre les taux d'emploi des femmes *avec* et *sans* enfants est supérieur à la moyenne de l'UE, en raison de la longue durée des congés de maternité, de l'insuffisance des structures d'accueil des jeunes enfants<sup>32</sup> et du caractère dissuasif du système de prélèvements et de prestations, qui ne les encourage pas à exercer une activité professionnelle.

Les disparités particulièrement peu prononcées entre les marchés du travail régionaux méritent également d'être soulignées. Aucune région n'est marginalisée en Autriche sur le

plan de l'emploi. Les divergences territoriales se sont quelque peu accentuées depuis quelque temps au niveau inférieur NUTS 3<sup>33</sup>, mais les autorités ont réagi énergiquement en lançant une « Initiative pour la croissance et l'emploi au niveau régional ». L'Autriche tient à préserver l'équilibre régional, un de ses atouts traditionnels.

## Les autorités s'efforcent de remédier aux dysfonctionnements du marché du travail

Les parts respectives des différents segments du marché du travail se sont modifiées au cours de la dernière décennie. La proportion de travailleurs qualifiés appartenant aux classes d'âge de forte activité est passée de 51 % à 54 % de la population d'âge actif entre 1997 et 2004, tandis que celle des travailleurs d'âge très actif n'ayant pas fait d'études secondaires de deuxième cycle est tombée de 15 % à 11 %. La part des travailleurs âgés (55-64 ans) et celle des jeunes travailleurs (15-24 ans) sont restées stationnaires et comparables, aux alentours de 18 % chacune. Les immigrés de première et de deuxième génération représentent une proportion non négligeable des jeunes travailleurs peu qualifiés. Globalement, les segments du marché du travail que l'on peut qualifier de « central » et de « vulnérable » représentaient 65 % et 35 % de l'emploi total en 2004, et 54 % et 46 % de la population active (graphique 3.10).

Les autorités ont conscience que pour améliorer le fonctionnement général du marché du travail autrichien et rejoindre les économies les plus performantes de l'OCDE, des progrès notables doivent être réalisés en ce qui concerne les segments les moins dynamiques se situant à la marge de la population active. Depuis le début des années 2000, elles ont adopté diverses mesures destinées à renforcer l'*offre de travail* en améliorant les incitations au travail et les qualifications, ainsi que la *demande de travail* en réduisant les coûts d'emploi et en incitant davantage les employeurs potentiels à créer des emplois.

### Mesures destinées à renforcer l'offre de travail

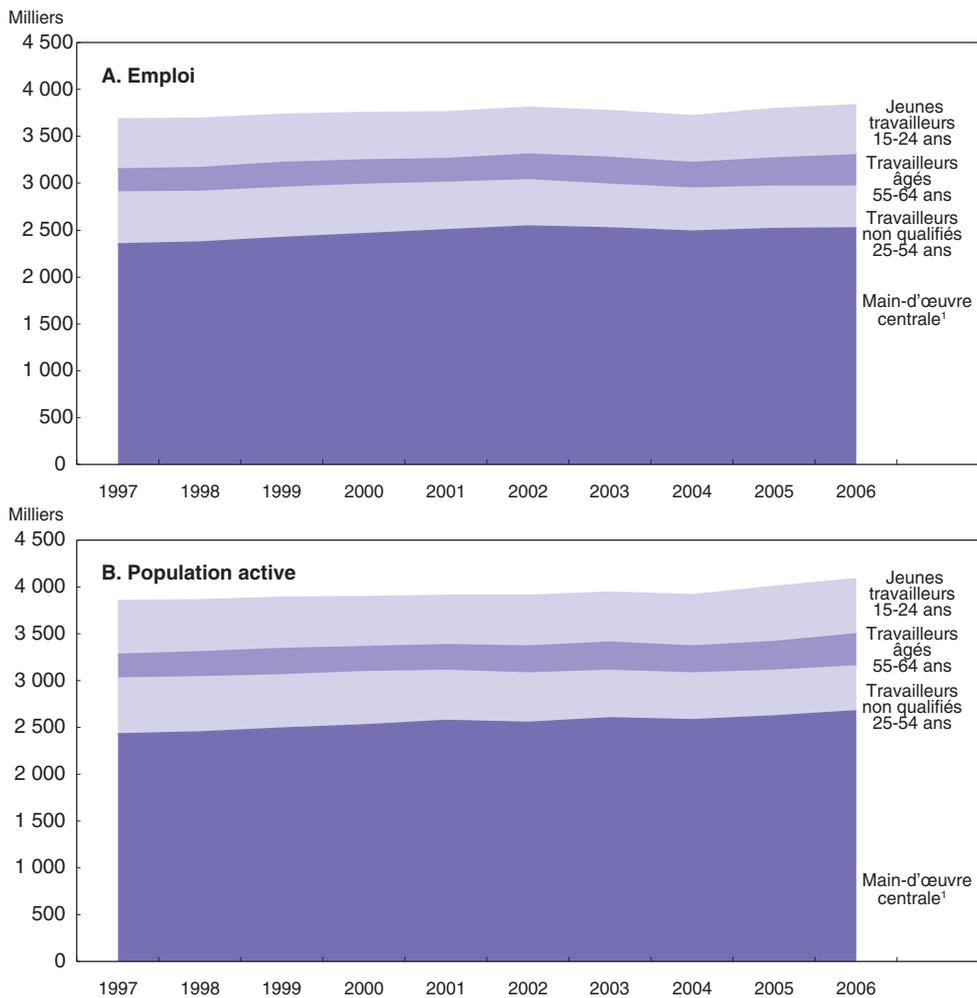
Des mesures destinées à stimuler l'offre de travail sont mises en œuvre à deux niveaux : i) renforcement des incitations à exercer une activité professionnelle pour les travailleurs âgés, mais aussi pour d'autres groupes moins actifs et ii) amélioration des qualifications et de l'employabilité des travailleurs peu qualifiés. Les diverses mesures récemment prises dans le but de renforcer l'offre de travail et les initiatives annoncées dans le programme du nouveau gouvernement couvrent un large champ. Elles sont résumées à l'annexe 3.A1. La présente section examine les grandes lignes des nouvelles orientations.

### Renforcement des incitations à travailler

D'importantes mesures ont été prises pour renforcer les incitations à travailler parmi les groupes moins actifs en âge de travailler. Il s'agit principalement, mais pas exclusivement, des travailleurs âgés d'âge actif, c'est-à-dire ceux qui ont entre 54 et 65 ans. Des initiatives visent aussi les deuxièmes apporteurs de revenus au sein d'un ménage et les chômeurs de longue durée :

- *Réforme des régimes de retraite, de préretraite et d'invalidité* destinée à réduire le grand nombre de bénéficiaires de ces dispositifs. Les réformes des retraites mises en œuvre en 2003-04 se sont traduites par une augmentation de la décote en cas de cessation anticipée d'activité, qui est passée à 4.2 % par an, et de la surcote en cas de poursuite de l'activité au-delà de l'âge légal de la retraite, portée à 4.2 % par an. L'âge minimum de

Graphique 3.10. Segments « central » et « vulnérable » du marché du travail

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070326640022>

1. Travailleurs qualifiés de 25-54 ans ayant fait au moins des études secondaires de deuxième cycle.

Source : OCDE, base de données et estimations ELS.

départ en préretraite a été porté de 60 à 62 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes, tandis que l'âge légal de la retraite est passé à 65 ans pour les deux sexes. Un programme subventionné d'emploi à temps partiel des travailleurs âgés a été mis en place afin de maintenir ces derniers dans l'emploi<sup>34</sup>. Ce dispositif a été réformé en 2004 pour rendre plus restrictif et les entrées et les effectifs ont diminué depuis lors. Ces mesures sont toutes conformes aux recommandations formulées précédemment par l'OCDE<sup>35</sup>. Néanmoins, les travailleurs âgés restent moins incités à travailler que dans beaucoup de pays de l'OCDE et de nouvelles réformes, s'inspirant des meilleures pratiques de l'OCDE, devraient permettre de progresser encore dans la mobilisation des travailleurs âgés (encadré 3.3). À cet égard, la décision qu'a prise récemment le Parlement de réduire de moitié (de 4.2 % à 2.1 % par an) le taux de décote applicable en cas de préretraite affaiblira l'incitation au travail.

- Les politiques actives du marché du travail (PAMT) mises en œuvre depuis le début des années 2000 visent à motiver et à mobiliser les bénéficiaires de transferts sociaux pour

### Encadré 3.3. **Recommandations de l'OCDE pour une plus large mobilisation des travailleurs âgés**

En 2005, l'OCDE a publié un rapport détaillé examinant les principaux enjeux liés au vieillissement de la population et à l'emploi des travailleurs âgés en Autriche\*. Du fait de la baisse de la mortalité et de la persistance d'un faible taux de fécondité, la part de la population de plus de 65 ans devrait doubler d'ici à 2050 et la population d'âge actif pourrait diminuer à partir de 2018. La baisse de l'offre de main-d'œuvre entraînera un recul de la croissance économique, tandis que les dépenses sociales financées sur fonds publics continueront d'augmenter. Le rapport souligne que les autorités ont pris conscience de ces enjeux depuis le milieu des années 90, et la réforme des retraites de 2000 est le signe le plus important de changement d'orientation dans l'action des pouvoirs publics. D'autres mesures ont aussi été prises pour améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs âgés, notamment des incitations encourageant les employeurs à conserver et à embaucher des travailleurs âgés et des initiatives du service national de l'emploi pour améliorer leur employabilité. Malgré ces réformes, les attitudes des employeurs et des salariés changent très lentement et les passerelles existantes vers la préretraite sont encore largement utilisées. De nombreux Autrichiens continuent de se retirer de la population active bien avant d'avoir atteint l'âge légal de la retraite, ou même l'âge de la préretraite.

#### **Recommandations en vue de nouvelles réformes**

Une action doit être menée sur un large front pour encourager les travailleurs âgés à continuer d'exercer une activité professionnelle. La réforme des retraites doit être complétée par une refonte du régime d'invalidité. C'est là un point particulièrement important dans la mesure où un travailleur âgé sur deux et une travailleuse âgée sur trois se retirent de la population active pour des motifs d'invalidité. De nouvelles mesures actives du marché du travail sont également nécessaires pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés. Les recommandations de l'OCDE sont les suivantes :

- *Ajuster l'âge de la retraite en fonction de l'évolution démographique.* Comme il est probable que l'espérance de vie va encore fortement augmenter, il faudrait que l'âge légal et l'âge minimum de la retraite soient automatiquement ajustés.
- *Veiller à ce que les pensions d'invalidité ne soient perçues que par les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler.* À l'heure actuelle, les travailleurs de plus de 57 ans peuvent bénéficier d'une pension d'invalidité s'ils sont incapables d'occuper leur emploi antérieur – même s'ils sont en fait capables d'occuper d'autres emplois. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, cette limitation à l'emploi antérieur pour déterminer l'invalidité devrait être supprimée.
- *Découpler la réadaptation médicale et professionnelle de la demande de prestations d'invalidité* et confier la réadaptation professionnelle au service national de l'emploi de manière à faciliter le retour sur le marché du travail. Cela pourra contribuer à réduire le nombre croissant de demandes de prestations d'invalidité refusées et donc atténuer le problème du transfert des demandeurs de prestations insatisfaits de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse.
- *Cibler les réductions de prélèvements sur les salaires.* Les réductions de cotisations sociales en faveur des travailleurs âgés devraient être ciblées sur les groupes ayant peu de chances de réintégration, c'est-à-dire ceux dont les qualifications sont insuffisantes ou obsolètes. Des réductions de prélèvements plus importantes pourront ainsi être accordées et les coûts d'emploi pourront être encore réduits.
- *Améliorer la cohérence de l'éducation et de la formation des adultes.* Les programmes de formation proposés par diverses sources devraient être plus cohérents. Il faudrait que les différents niveaux de formation coopèrent davantage et, dans un premier temps, qu'ils fournissent collectivement des informations et des conseils.
- *Renforcer les incitations financières encourageant les employeurs à investir dans une amélioration de la qualité des conditions de travail.* Les employeurs veillant à la sécurité des conditions de travail devraient payer des primes d'assurance accidents du travail moins élevées que ceux qui exposent davantage leurs salariés à des risques.

\* OCDE (2005), *Vieillessement et politiques de l'emploi : Autriche*.

qu'ils trouvent un emploi productif. Les ressources budgétaires consacrées à ces programmes ont encore été accrues après l'adoption de la loi sur la promotion de l'emploi, en 2005. Comme on le verra en détail à l'annexe 3.A1, toute une gamme de mesures faisant appel à un large éventail d'instruments et s'adressant à des groupes spécifiques (comme les jeunes, les femmes, les travailleurs âgés ou l'ensemble des demandeurs d'emploi) visent à stimuler l'offre ou la demande de travail dans les segments vulnérables du marché du travail. Malgré la grande diversité des dispositifs, la priorité semble être donnée à l'emploi des jeunes peu qualifiés, notamment les très jeunes travailleurs commençant à bénéficier de prestations avant d'avoir obtenu un premier emploi. Les PAMT sont conçues pour renforcer progressivement la capacité de conseil et de soutien du service national de l'emploi pour tous les bénéficiaires potentiels.

- Il est difficile d'évaluer les politiques actives du marché du travail en Autriche car la plupart d'entre elles n'ont été appliquées que très récemment et les dispositifs sont très variés. À en juger par l'expérience directe du service national de l'emploi, le cofinancement par les programmes du recrutement de participants à l'essai par des employeurs privés a souvent permis à ces participants de trouver un emploi plus durable. L'apprentissage entièrement subventionné est souvent important pour motiver les jeunes sortant du système scolaire en leur trouvant un emploi de départ et en évitant une exclusion prématurée du marché du travail, quand bien même on pourrait faire en sorte qu'il contribue en fait davantage à une formation de capital humain axée sur les besoins du marché. Quelques études récemment analysées par l'IHS<sup>36</sup> tendent à indiquer qu'en dépit de leur multiplicité, les programmes ne sont peut-être pas pleinement adaptés au cas de certains groupes<sup>37</sup>. Il semblerait aussi que certains programmes qui permettent d'assurer un premier accès à l'emploi (pour 50 à 80 % des participants selon les dispositifs) peuvent aussi avoir un effet éphémère, dans la mesure où de nombreux bénéficiaires se retrouvent au chômage après une période relativement courte.
- D'après une étude internationale récemment réalisée par l'OCDE, les PAMT mises en œuvre par l'Autriche sont relativement développées dans certains domaines essentiels, mais ne le sont pas encore dans d'autres. Selon cette étude, des progrès seraient possibles via un plus large recours à la concurrence entre des organisations privées pour divers services liés au marché du travail<sup>38</sup> et via une procédure d'évaluation globale systématique de tous les programmes<sup>39</sup>. L'expérience internationale révèle qu'il n'y a pas de modèle « universel » de PAMT efficaces. Ces programmes peuvent aisément devenir trop coûteux pour les avantages qu'ils apportent. D'un autre côté, s'ils sont bien conçus, ils peuvent se traduire par des améliorations notables de l'emploi et des revenus<sup>40</sup>. Par conséquent, des études d'impact de très haute qualité doivent être réalisées périodiquement, de manière à pouvoir transférer des ressources des dispositifs les moins efficaces vers les plus efficaces. Étant donné que l'Autriche a accompli des progrès considérables dans le domaine de l'administration électronique, les technologies de l'information pourraient faciliter les études d'impact en permettant un suivi individuel des participants et de leur situation sur le marché du travail, aussi bien à court terme qu'à long terme<sup>41</sup>. L'encadré 3.4 résume les recherches les plus récentes mettant en évidence l'utilité de recadrer les dispositifs de PAMT en fonction d'une analyse de la situation.
- Le nouveau gouvernement entré en fonctions en janvier 2007 a également annoncé son intention d'adopter une nouvelle mesure qui pourrait avoir un impact négatif involontaire sur les incitations au travail au bas de l'échelle des emplois. Il s'agit de porter le « revenu social minimum sous conditions de ressources » à € 726 par mois, ce qui représente le seuil

### Encadré 3.4. Recherches récentes sur l'impact des PAMT

Deux études réalisées récemment en Autriche sur l'expérience internationale et nationale en matière de PAMT fournissent des informations intéressantes :

- Rudolf Winter-Ebmer (Winter-Ebmer, 2006) fait le point des évaluations internationales les plus récentes des programmes actifs du marché du travail, qui aboutissent à des conclusions plutôt négatives. Il apparaît que la plupart des programmes n'ont que des effets marginalement positifs, ce qui est décevant compte tenu du volume de ressources considérable qui leur est consacré. Les résultats sont également un peu surprenants du point de vue de la théorie du capital humain. Étant donné que la plupart des PAMT sont en fait des programmes de formation, il faut en principe comparer leurs résultats à ceux des programmes de formation classiques qui, dans beaucoup de pays de l'OCDE, ont un rendement de l'ordre de 7 à 10 % par année d'étude achevée. Il s'agit donc de chercher à savoir pourquoi les programmes de formation des travailleurs n'améliorent pas tous également la productivité. L'une des raisons en est peut-être l'âge des participants. D'après des études internationales, l'acquisition de nouvelles qualifications et le perfectionnement sont plus difficiles lorsque les intéressés ont dépassé l'âge normal des études. La conception des programmes en est sans doute aussi une autre raison.

Cette étude examine ensuite les améliorations apportées, sur le plan de l'emploi et des rémunérations, par un projet novateur de perfectionnement : celui de la Fondation autrichienne de l'acier. Les dossiers de carrière et de rémunération de plus de 2 000 participants d'âges et de profils différents sont étudiés sur une période de cinq ans suivant leur participation à ce programme plurimensuel. Les résultats sont comparés à ceux d'un groupe témoin composé de plus de 15 000 personnes. L'auteur aboutit à la conclusion que sur la période de cinq ans considérée, les participants obtiennent des rémunérations plus élevées et ont de plus longues périodes d'emploi. Cela étant, si les effets sur l'emploi sont principalement observés parmi les travailleurs âgés, les améliorations en termes de rémunération ne concernent que les jeunes et les bas salaires. Le programme semble contribuer essentiellement à rapprocher l'offre de la demande et à faciliter la recherche d'emploi dans le cas des travailleurs âgés, et à valoriser le capital humain dans le cas des jeunes. Le projet de la Fondation de l'acier se distingue par le fait qu'il repose sur un examen initial particulièrement approfondi des qualifications des participants, qu'il assure une bonne interaction entre la formation, la réorientation professionnelle et les conseils professionnels, et que son financement et sa structure de gouvernance renforcent la motivation des participants et assurent un apprentissage plus « autodéterminé » (les participants et les participants potentiels – les travailleurs du secteur de l'acier – cofinancent le programme en versant une cotisation mensuelle). Cependant, le coût total du programme n'a pas été calculé, d'où l'absence d'analyse coût-avantage.

- Hedwig Lutz et Helmut Mahringer, du WIFO, l'Institut autrichien de recherche économique (Lutz et Mahringer, 2007), examinent aussi plusieurs types de PAMT pour le compte du ministère fédéral de l'Économie et du Travail. Ils utilisent de nombreuses données administratives et des méthodes de microéconométrie appliquée pour analyser les effets de divers PAMT sur le marché du travail au cours des trois années suivant la participation aux programmes. Les résultats révèlent que tous les dispositifs de PAMT contribuent à aider les participants à rester dans la population active pendant la période d'observation et qu'ils ont un impact positif sur le *taux d'activité*. En revanche, l'effet sur les *taux d'emploi* est beaucoup plus décevant. L'*aide au placement* (orientation, recherche active d'un emploi) et les *programmes de formation* ont un impact positif, mais seulement sur l'emploi des femmes de 25 à 44 ans, notamment celles qui *reviennent* sur le marché du travail. Ils n'ont pratiquement pas d'effet sur l'emploi des hommes et des femmes âgées. Aspect plus encourageant, les *subventions salariales temporaires* versées aux entreprises qui embauchent des chômeurs âgés et de longue durée accroissent le taux d'emploi de ces groupes. La création d'emplois temporaires dans des « entreprises socioéconomiques », à l'intention des travailleurs « les plus difficiles à placer », améliore aussi les perspectives d'emploi, notamment celles des participants les plus âgés. Là encore, le coût total de chaque programme n'est pas indiqué séparément dans cette étude, d'où l'absence de conclusions fondées sur une analyse coût-avantage.

Les auteurs font néanmoins observer qu'il semble y avoir trois moyens d'améliorer l'efficacité des PAMT : i) en adaptant davantage les programmes aux groupes-cibles, ii) en réduisant la part des mesures les moins durables et les moins intensives et iii) en définissant mieux les objectifs professionnels des nombreux programmes de formation et en orientant de façon plus concrète les participants vers les différents programmes.

de pauvreté officiel, soit 60 % du niveau de revenu médian. Une telle mesure pourrait réduire les incitations au travail et créer un piège de l'inactivité pour les ménages à bas revenus. Elle pourrait aussi réduire les incitations des travailleurs à temps partiel à rechercher un emploi à plein-temps (en fonction du taux de réduction des prestations sociales). Les autorités font valoir que des obligations rigoureuses de participation au marché du travail, dont l'administration serait confiée au service national de l'emploi et non aux autorités locales comme précédemment, permettront d'éviter ces écueils. Néanmoins, elles devront examiner de très près les conséquences effectives de cette revalorisation sur les taux d'activité et l'efficacité réelle des critères de disponibilité pour un emploi.

### **Améliorer l'employabilité par des réformes du système éducatif en amont**

Les autorités ont commencé à réagir aux problèmes d'inadéquation des qualifications sur le marché du travail en lançant des réformes fondamentales de la politique d'éducation au cours des années 2000. Cette approche « en amont » (complétant les programmes actifs du marché du travail) a été réaffirmée dans le programme du nouveau gouvernement en février 2007. Elle concerne simultanément les niveaux d'enseignement *universitaire*, *professionnel*, *secondaire* et *préprimaire*. La plupart de ces réformes en sont encore au stade de la conception et de l'étude, et certaines mesures initiales d'application ont été controversées et se sont heurtées à une certaine opposition :

- *Réforme de l'université*<sup>42</sup>. Les mesures prises récemment visent à accorder plus d'autonomie aux universités, à instituer un système de financement fondé sur les résultats et à mettre en place des droits de scolarité à une échelle limitée. Comme on le verra dans le chapitre suivant, l'institution de droits de scolarité s'est heurtée à une vive opposition et le nouveau gouvernement a annoncé des mesures qui, dans la pratique, en limiteront la portée. Un plus grand nombre d'*universités de sciences appliquées*, pouvant sélectionner leurs étudiants et offrir des cursus plus courts et plus pratiques ont été autorisées (dans le cadre de la « structure de Bologne » : licence en troisième et master en un ou deux ans supplémentaires). La réforme de l'université devrait être poursuivie, moyennant un suivi attentif des résultats des réformes successives, toutes les universités devraient davantage sélectionner les étudiants et des droits de scolarité d'un montant non négligeable devraient être institués, parallèlement à un système de prêts remboursables en fonction des revenus (chapitre 4). Une augmentation de la part des financements privés permettrait d'accroître le volume de ressources disponibles pour l'ensemble des programmes d'enseignement supérieur, tout en contribuant à en améliorer la qualité, en encourageant une meilleure adaptation de la formation aux besoins du marché du travail et en incitant les étudiants à optimiser leurs choix de cours et la durée de leurs études.
- *Adaptation de la formation professionnelle*. Si les résultats enregistrés dans les principales filières de l'enseignement professionnel demeurent très satisfaisants, avec des niveaux d'emploi et de rémunération excellents pour les diplômés, un certain nombre de problèmes appellent une action déterminée. Les autorités sont conscientes de ces problèmes, qui sont liés d'une part à la difficulté de prévoir l'évolution des besoins du marché du travail dans les professions techniques et d'autre part à une certaine inertie des dispositifs d'enseignement professionnel existants. À titre d'exemple, la capacité des collèges professionnels agricoles (sans être excessive en termes de niveau) est supérieure aux besoins. Par contre, les moyens sont insuffisants dans les domaines de l'enseignement professionnel touchant les technologies de l'information. Les filières d'enseignement professionnel qui répondent le moins bien aux besoins du marché du

travail devraient être identifiées et adaptées, et les ressources correspondantes devraient être transférées vers des domaines plus porteurs.

- *Réduction de la segmentation de l'enseignement secondaire.* L'enseignement secondaire général, même s'il vise traditionnellement, et avec succès, les élèves dotés d'une bonne culture générale et s'il a acquis une réputation de bonne qualité, connaît lui aussi des problèmes d'adaptation. Les élèves, d'origines plus hétérogènes, sont aujourd'hui plus nombreux à préférer s'engager dans cette filière qui donne accès à l'enseignement supérieur, mais la capacité de l'enseignement secondaire général est limitée. Les élèves déterminés et valables se trouvant dans des filières moins réputées demandent par ailleurs à pouvoir y accéder s'ils remplissent les conditions nécessaires. Ces revendications vont dans le sens de l'objectif officiel consistant à accroître les inscriptions dans l'enseignement supérieur. Cependant, il est difficile d'augmenter la capacité de l'enseignement secondaire général pour répondre à ces besoins sans en compromettre la qualité. En particulier, la formation, la certification et la rémunération des enseignants et le développement des installations et équipements scolaires pour l'enseignement général et professionnel engendrent des coûts de fonctionnement et d'équipement qui ne sont pas uniformes. En outre, comme ces fonctions relèvent de différentes instances fédérales et territoriales, il a été très difficile de les redéfinir jusqu'ici. Le projet du nouveau gouvernement consistant à ramener le nombre d'élèves à moins de 25 par classe dans l'ensemble de l'enseignement primaire et secondaire posera d'autres problèmes, d'abord parce que l'utilité de ce type de règle quantitative sur le plan pédagogique est contestable compte tenu de l'expérience internationale et ensuite parce que le coût en sera très élevé si l'utilisation des ressources n'est pas rationalisée dans les nombreux établissements et classes où le nombre d'élèves est largement inférieur à 25.
- *Amélioration de l'enseignement préscolaire*<sup>43</sup>. Le réseau d'établissements préscolaires financés sur fonds publics – les *Kindergarten* – est relativement étendu, mais leur qualité pédagogique est inégale et plutôt médiocre dans l'ensemble. Par ailleurs, la plupart d'entre eux ne répondent pas aux besoins spécifiques de socialisation par la langue et la culture des enfants immigrés, groupe qui a particulièrement besoin d'un bon enseignement préscolaire. Les administrations infranationales, dont relève actuellement l'enseignement préscolaire, semblent avoir des opinions divergentes et des priorités différentes pour ce qui est de l'affectation des ressources et des effectifs futurs de leurs établissements. Dans ces conditions, et compte tenu de l'expérience d'autres pays de l'OCDE, il semblerait souhaitable d'instituer une année *obligatoire* d'enseignement préscolaire et d'envisager une *deuxième année d'enseignement préscolaire obligatoire* pour les enfants qui ont le plus besoin d'une aide pour s'intégrer à la société.

Les efforts déployés par l'Autriche pour renforcer l'ensemble du système éducatif pourraient bénéficier des travaux consacrés par l'OCDE aux institutions et politiques publiques qui influent sur les résultats de l'enseignement<sup>44</sup>. Ces études internationales ont encore un caractère exploratoire et ne permettent donc pas d'aboutir à des conclusions définitives sur le plan normatif, mais elles font ressortir les domaines où les politiques autrichiennes en matière d'éducation semblent s'écarter des pratiques des pays de l'OCDE les plus performants à cet égard. Les problèmes identifiés semblent notamment tenir, dans *l'enseignement primaire et secondaire*, à un recours limité i) à l'affectation des ressources en fonction des besoins (financement des établissements compte tenu des handicaps de leurs élèves), ii) aux critères de performance, iii) aux qualifications des enseignants et iv) à la participation des utilisateurs (parents) au choix des établissements. Dans *l'enseignement supérieur*, le système autrichien se caractérise aussi par un recours limité i) à la sélection

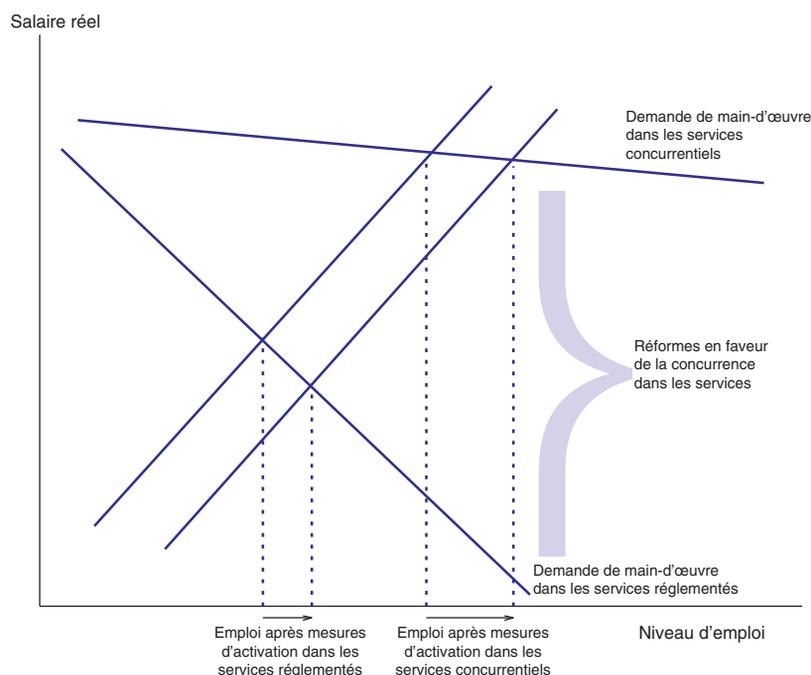
des étudiants, ii) aux droits de scolarité et aux prêts remboursables en fonction des revenus et iii) à des filières courtes axées sur les besoins du marché du travail. On verra aussi au chapitre 4, consacré aux politiques d'innovation, que les autorités devraient accorder davantage d'attention aux initiatives visant à renforcer globalement le système éducatif.

### **Mesures propres à stimuler la demande de main-d'œuvre**

Les programmes de libéralisation qui ont été lancés mais ne sont pas encore achevés devraient stimuler la demande de main-d'œuvre dans les domaines où la concurrence par les prix, la production et l'emploi étaient précédemment limités. Les initiatives à cet égard suivent deux principales orientations : i) la modification des coûts d'emploi effectifs des travailleurs peu qualifiés et ii) des réformes de la concurrence destinées à stimuler la croissance de la production et de l'emploi dans les services. L'annexe 3.A2 fait le point des mesures récentes ou annoncées dans ces domaines. La présente section analyse en termes généraux ces orientations.

- *Réduction des coûts d'emploi effectifs.* Plusieurs initiatives ont été prises pour réduire les coûts d'emploi effectifs et le coïnc fiscal dans le cas de certains groupes défavorisés, comme indiqué à l'annexe 3.A2. Il est encore trop tôt pour en évaluer les effets, mais on constate que des mesures analogues appliquées dans d'autres pays de l'OCDE facilitent généralement l'emploi des groupes cibles<sup>45</sup>. Cependant, elles peuvent aussi engendrer des pertes nettes qu'il convient de réduire au minimum (c'est le cas, par exemple, du système de subventions pour les travailleurs âgés qui prennent un emploi à temps partiel). Les coûts budgétaires de la réduction du coïnc fiscal peuvent être très élevés si les groupes bénéficiaires ne sont pas strictement délimités. Une définition précise des bénéficiaires est souhaitable en Autriche, car le coïnc fiscal important pèse surtout sur les salariés, de sorte que la flexibilité globale du marché du travail n'en pâtit pas. Surtout, il faut veiller à ce que les efforts visant à améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés par une réduction des impôts pesant sur le travail ne soient pas neutralisés par des augmentations correspondantes de leur coût d'emploi effectif par suite de majorations du salaire minimum (voir plus haut).
- *Libération de la demande de main-d'œuvre dans les services.* Les réformes de l'accès au marché et de la concurrence peuvent fortement contribuer à stimuler la croissance de la production et la demande de main-d'œuvre dans les services (tableau 3.3). Des mesures de libéralisation ont déjà commencé à être prises dans ces domaines; elles devraient stimuler davantage encore la concurrence par les prix, la croissance de la production et la création d'emplois. L'enjeu, sur le plan économique, est de passer d'un fonctionnement essentiellement monopolistique (maximisation des prix et des marges, rationnement de la production et de l'emploi) à un fonctionnement plus concurrentiel (compression des prix et des marges et maximisation de la production et de l'emploi) de ces secteurs et de leur marché du travail (graphique 3.11). Ces mesures stimuleront la demande de main-d'œuvre si les incitations à travailler sont elles aussi renforcées et le salaire minimum accepté reste modéré. Comme certains signes donnent à penser que le salaire minimum accepté atteint déjà un niveau excessif au bas de l'échelle des emplois<sup>46</sup>, il faudra gérer avec soin les anticipations des salariés et les évolutions des salaires afin de tirer le meilleur parti de la concurrence.
- Les nouvelles possibilités de création d'emplois résultant de libéralisation des marchés de produits peuvent être jugées hypothétiques à ce stade, car elles n'ont pas été quantifiées. Cependant, le *déficit d'emploi* actuellement observé en Autriche dans les services (par comparaison avec les autres pays à haut revenu, comme indiqué au chapitre 1 et au

Graphique 3.11. **Des réformes de la concurrence dans les services, jointes à des mesures d'activation, devraient permettre d'accroître la demande de main-d'œuvre (représentation théorique)**



Source : Graphique adapté de l'OCDE, Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 486.

Tableau 3.1. **Possibilités de libéralisation supplémentaire dans les services**

Secteur	Obstacles à la concurrence et à la libéralisation
Transport de passagers	Les services de transport ferroviaire de passagers sont toujours fermés à la concurrence. Dans les transports aériens de passagers, l'ouverture à la concurrence devrait être suivie de près, car l'aéroport de Vienne est saturé et l'entrée de nouveaux concurrents est difficile.
Transport de marchandises	Le secteur du transport routier de marchandises reste très réglementé. Les autorisations et autres formalités administratives rendent difficile l'entrée de nouveaux concurrents.
Électricité	Les installations de production et de distribution d'électricité appartiennent encore dans une large mesure à l'État et sont intégrées verticalement.
Commerce de détail	Les conditions d'accès au marché dans le commerce de détail ont récemment été assouplies. Néanmoins, les conditions d'autorisation et les horaires d'ouverture restent parmi les plus rigoureusement réglementés de la zone OCDE. L'entrée de nouveaux concurrents et la croissance de l'emploi ont été beaucoup plus limitées que dans les autres pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie.
Alimentation et restauration	Les conditions d'autorisation et les règles d'ouverture des établissements sont très strictes.
Professions libérales (professions médicales, avocats, comptables, ingénieurs civils, architectes)	L'Autriche se caractérise encore par une stricte réglementation de l'accès à la plupart de ces professions libérales. Certaines restrictions concernant les prix et l'accès et la publicité ont été récemment supprimées. Cependant, les réglementations destinées à préserver la qualité des services et la confiance de la clientèle restent très strictes et peuvent nuire à la concurrence. La Commission européenne a récemment estimé que dans les professions libérales, « rien n'indique qu'un processus de réforme en profondeur soit en cours » <sup>1</sup> .

1. Commission européenne (2006).

Source : Secrétariat de l'OCDE.

graphique 1.10) laisse entrevoir un potentiel manifeste. Les possibilités de libéralisation supplémentaire dans les activités de services sont encore substantielles, tandis que les initiatives de l'UE à cet égard sont importantes; leurs effets ultimes seront toutefois limités si elles ne s'accompagnent pas d'initiatives parallèles au plan national (tableau 3.1).

## Recommandations

L'encadré 3.5 résume les recommandations du présent chapitre :

### Encadré 3.5. **Recommandations en vue de remédier à la segmentation du marché du travail**

*Enseignement préscolaire* : Évaluer la qualité de l'enseignement dispensé dans les *Kindergarten* de tout le pays et fixer des normes pédagogiques minimales pour tous les établissements de ce type. Instituer *une année d'enseignement préscolaire obligatoire*. Envisager d'instituer *une deuxième année* pour les enfants issus de familles vivant dans des conditions sociales difficiles.

*Enseignement primaire et secondaire* : Améliorer la qualité de tous les établissements d'enseignement primaire et secondaire en appliquant des critères de résultat au niveau national. Différer l'orientation des élèves entre les différents systèmes d'enseignement secondaire. Faciliter le transfert des bons éléments entre les différents systèmes.

*Enseignement professionnel* : Identifier les problèmes pédagogiques et y remédier dans les filières moins réputées comme les *Polytechnische Schulen* et les écoles pour élèves ayant des difficultés particulières (*Sonderchulen*). Ajuster la capacité d'enseignement professionnel en fonction de l'évolution des besoins du marché du travail. Les filières d'enseignement professionnel qui répondent le moins aux besoins du marché du travail devraient être identifiées et ajustées et les ressources devraient être transférées vers des domaines plus porteurs.

*Financement et administration des établissements* : Envisager de mettre en place un système de financement en fonction des besoins en tenant compte des caractéristiques (et des besoins) spécifiques des populations d'élèves des différents établissements. Donner aux chefs d'établissement une autonomie administrative et pédagogique suffisante pour leur permettre d'atteindre les normes de performance qui leur sont assignées dans différents environnements socioculturels.

*Règles concernant la taille des classes* : Réexaminer les justifications du plafonnement du nombre d'élèves par classe à 25, compte tenu de l'expérience internationale en la matière. Si cet objectif est maintenu, veiller à ce que les coûts restent raisonnables. Envisager des regroupements entre les nombreuses classes et écoles où le nombre d'élèves par classe est inférieur à 25.

*Enseignement universitaire* : Poursuivre la réforme de l'université en examinant attentivement les effets des mesures de réforme successives, en laissant à toutes les universités la possibilité de sélectionner les étudiants et en instituant des droits de scolarité d'un montant adéquat parallèlement à un système de prêts remboursables en fonction des revenus.

*Éducation tout au long de la vie* : Surveiller la qualité de la formation continue assurée dans le cadre des (nombreux) programmes d'éducation permanente et *programmes actifs du marché du travail*. Veiller à une plus grande cohérence des programmes de formation offerts par diverses sources. Surveiller de près la situation des participants sur le marché du travail (en utilisant notamment les données personnelles disponibles dans le cadre de l'infrastructure d'information *i-Austria*) et réaliser des analyses d'impact approfondies. Concentrer les ressources sur les programmes les plus efficaces.

### Encadré 3.5. **Recommandations en vue de remédier à la segmentation du marché du travail** (suite)

#### **Renforcer les incitations au travail parmi les groupes moins actifs**

*Système de retraite et préretraite* : Continuer à mettre en œuvre progressivement toutes les dispositions de la réforme des retraites. Ne pas réduire la décote applicable avant l'âge légal de la retraite. N'appliquer qu'avec beaucoup de circonspection le critère de « pénibilité » du travail. Ajuster automatiquement l'âge légal de la retraite en fonction de l'évolution démographique.

*Pensions d'invalidité* : Veiller à ce que les pensions d'invalidité ne soient perçues que par les personnes qui sont dans l'incapacité de travailler. Maintenir dans la population active les demandeurs de prestations d'invalidité qui peuvent occuper d'autres emplois que leur profession initiale (en supprimant les restrictions du régime d'invalidité stipulant la « même profession »). Découpler les demandes de réadaptation médicale et professionnelle et confier la réadaptation professionnelle au service national de l'emploi.

*Prestations familiales* : Réduire le taux marginal d'imposition implicite applicable aux mères de jeunes enfants qui reprennent un emploi. Les dispositifs de soutien familial devraient rester neutres et ne pas décourager l'activité. Remplacer les allocations pour enfant à charge par des « chèques garde d'enfant » et des services d'accueil en classe maternelle, en particulier pour les enfants de moins de trois ans, encouragerait l'exercice d'une activité.

*Revenu social et piège de la pauvreté* : Examiner de près l'impact de l'augmentation prévue du « revenu social minimum national soumis à conditions de ressources » sur le taux d'activité. Il ne faudrait pas dissuader les travailleurs à temps partiel de rechercher un emploi à plein-temps. Les autorités devraient strictement appliquer les critères de disponibilité pour l'emploi qui sont prévus et examiner leur efficacité.

#### **Réduire les coûts d'emploi**

*Salaires minimums* : Accorder toute l'attention voulue aux risques découlant de l'augmentation prévue des salaires minimums. La fixation du salaire minimum ne devrait pas être centralisée ou soumise à des considérations politiques. Les prestations liées à l'emploi sont préférables pour remédier aux problèmes de pauvreté dans l'emploi.

*Prélèvements sur les revenus du travail* : Réduire les cotisations de sécurité sociale dans le cas des groupes de travailleurs vulnérables. Les réductions devraient être ciblées sur les groupes qui ont peu de chances de se réintégrer, c'est-à-dire les travailleurs dont les qualifications sont insuffisantes ou obsolètes. Elles ne devraient pas servir à « faire passer » les augmentations du salaire minimum.

#### **Renforcer les incitations à la création d'emplois**

*Nouvelles entreprises et entreprises individuelles* : Poursuivre les réformes en cours visant à faciliter la création d'entreprises et à réduire son coût. La convergence du régime de l'impôt sur le revenu applicable aux entreprises individuelles et du régime applicable aux entreprises constituées en sociétés devrait être envisagée dans un souci de neutralité fiscale et afin d'encourager l'activité d'entreprise.

*Libéralisation des services* : Engager des réformes de la concurrence destinées à favoriser la création d'emplois dans les services en facilitant l'entrée de nouveaux concurrents et la croissance de la production et de l'emploi. De nouvelles réformes pourraient être mises en œuvre afin de promouvoir la concurrence dans les services où le secteur public occupe une place prédominante, comme les services d'utilité publique, les transports, l'éducation, la santé et le logement social, ainsi que dans certains services marchands privés, comme le commerce de détail et les professions libérales.

### Encadré 3.5. **Recommandations en vue de remédier à la segmentation du marché du travail** (suite)

#### **Renforcer les incitations à la création d'emplois**

*Immigration* : Assouplir les restrictions à l'entrée d'immigrés qualifiés afin de répondre aux besoins et aux souhaits des entreprises autrichiennes, ce qui contribuerait à accroître la production et, partant, la demande de main-d'œuvre.

#### **Notes**

1. Chiffres calculés par l'OCDE selon les normes de l'OIT. L'indicateur « national » de chômage comprend les chômeurs saisonniers, particulièrement nombreux dans les secteurs du tourisme, de la construction et de l'agriculture en Autriche. La prise en compte de ces chômeurs et des personnes ne travaillant que quelques heures par semaine a porté le taux de chômage moyen à 6,8 % en 2006. Selon Eurostat, le taux de chômage était de 4,8 % en 2006.
2. Le nombre d'heures travaillées par personne occupée est cependant inférieur aux moyennes de l'OCDE et de la zone euro. En 2005, les Autrichiens ayant un emploi ont travaillé 1 636 heures au total en moyenne, contre 1 804 aux États-Unis, 1 775 au Japon, 1 645 dans la zone euro (hors Finlande) et 1 601 dans les pays scandinaves.
3. Les autres pays de l'OCDE où le taux d'emploi des personnes d'âge très actif est aussi élevé sont la Suède, le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et la Suisse.
4. À savoir 62 % de la population en Autriche, contre 58 % en Allemagne, 54 % en Suisse, 49 % au Danemark et 43 % en Finlande. La proportion est actuellement de 87 % pour la cohorte des 25-34 ans en Autriche.
5. Suivant les indicateurs normalisés et d'après les données disponibles les plus récentes, seuls 18 % des Autrichiens de 15 à 64 ans ont fait des études supérieures, contre 25 % pour l'ensemble de la zone OCDE et 32-34 % pour les pays scandinaves. Le « taux de diplômés de l'enseignement supérieur », qui mesure la part annuelle des nouveaux diplômés de l'enseignement supérieur dans la population totale des 20-29 ans et reflète les évolutions les plus récentes, reste faible également, aux alentours de 3 % en Autriche contre 4-5 % dans les pays scandinaves. En revanche, si l'on compte les diplômés des établissements d'enseignement professionnel de deuxième cycle – qui à bien des égards dispensent un enseignement professionnel de niveau prélicence – la proportion de personnes faisant des études supérieures atteint 27 %, soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne OCDE mais encore inférieur à celui des pays scandinaves. Cela étant, cet ajustement aboutit sans doute à une surestimation du niveau d'études effectif de ces diplômés. Le chapitre 4 examine de façon plus détaillée l'enseignement universitaire.
6. C'est la raison pour laquelle la majorité des diplômés de l'enseignement secondaire ne poursuivent pas d'études supérieures, même depuis la réforme de 1997 qui a facilité la transition de l'enseignement secondaire professionnel vers l'enseignement supérieur.
7. Les travailleurs autrichiens de 25-34 ans accumulent l'une des plus longues durées de formation en cours d'emploi des pays de l'OCDE : environ 190 heures de formation pour adultes en moyenne, contre 180 heures en Allemagne, 150 heures en Suède, 140 heures aux États-Unis et 130 heures aux Pays-Bas.
8. L'encadré 1.1 du chapitre 1 décrit le système de partenariat social. Des négociations salariales de branche ont lieu chaque année, généralement en automne et en hiver, entre les syndicats de branche et les antennes sectorielles de la Chambre économique fédérale. Il n'existe pas de mécanisme officiel de centralisation entre les 500 accords de branche, mais ils sont coordonnés de façon informelle. Les négociations couvrent 98 % des salariés, même s'ils ne sont que 36 % à être syndiqués.
9. L'Autriche se place à un rang intermédiaire selon l'indice OCDE pour la législation sur la protection de l'emploi (LPE) (au 14<sup>e</sup> rang sur 29 pays). La réforme du système d'indemnités de licenciement en 2003 a remplacé les indemnités par des comptes de licenciement individuels et transférables, favorisant ainsi la flexibilité de l'emploi.
10. L'Autriche est l'un des pays où le nombre de conflits du travail et de jours de travail perdus pour cause de grève est le plus faible.

11. Calculs du Secrétariat fondés sur des données communiquées par Statistik Austria.
12. Jusqu'ici, les actions en justice concernant le droit du travail ont été assez peu nombreuses en Autriche, et c'est là un des points forts du système. La majorité des affaires de licenciement collectif était résolue en faveur des entreprises et 85 % des affaires de licenciement individuel l'étaient en faveur des salariés.
13. C'est ce qui est annoncé dans le programme du nouveau gouvernement rendu public en février 2007. Voir également l'encadré 3.4.
14. De 28.8 % en 2004 il est passé à 31.8 % en 2005, probablement sous l'effet de nouvelles mesures durcissant les conditions d'accès à la préretraite et peut-être aussi en raison du versement de subventions pour l'emploi de travailleurs de plus de 55 ans à temps partiel. En 2005, il s'établissait à 41.3 % pour les hommes et à 22.9 % pour les femmes.
15. Le régime d'invalidité n'a pas été réformé. Cependant, comme les conditions d'accès à la préretraite ont été durcies (majoration des décotes) et comme les mêmes décotes s'appliquent aux pensions de préretraite et d'invalidité, les prestations d'invalidité ont été réduites. Simultanément, l'accès au régime d'invalidité a été facilité pour certains groupes. Les autorités sont conscientes de la nécessité de réformer les prestations d'invalidité et ont créé une commission de réforme à cette fin. L'un des objectifs de la réforme sera de remplacer le critère d'éligibilité « capacité de travail résiduelle dans l'emploi actuel » (évaluation sur la base du même emploi) par un critère de « capacité de travail résiduelle dans tout emploi » ou de « capacité résiduelle de création de revenus », comme dans d'autres pays de l'OCDE.
16. L'Autriche est l'un des pays où le taux d'incapacité de travail est le plus élevé parmi les travailleurs âgés, en raison de l'évaluation de l'incapacité « dans l'emploi actuel » (Berufsschutz). En d'autres termes, un travailleur peut demander à bénéficier de prestations d'invalidité après 55 ans si sa capacité de travail *dans son emploi normal* est réduite. À l'inverse, la plupart des autres pays de l'OCDE accordent le bénéfice de l'invalidité en cas d'incapacité *générale* de travail. Les partenaires sociaux en Autriche sont attachés à cette disposition, alors que d'autres pays qui avaient auparavant des règles comparables, comme l'Allemagne, l'Italie, la Norvège et les Pays-Bas, les ont abrogées dans les années 80 et 90 (voir Biffi, 2006).
17. La nouvelle définition du travail « pénible » aux fins du calcul de la retraite est donnée à la note 5 du chapitre 5.
18. Voir le chapitre 5 pour un examen détaillé de ce projet.
19. Voir Duval et Bassanini, 2006.
20. Le taux moyen de chômage de longue durée était de 1.2 % en Autriche en 2005, contre 3.3 % pour l'UE15.
21. Rares sont les travailleurs âgés qui suivent des stages de formation des adultes. En 2003, un travailleur autrichien moyen de 55-64 ans aura reçu moins de 25 heures de formation au cours de sa vie active, contre près de 150 heures pour la cohorte des 25-44 ans. L'écart entre classes d'âge est beaucoup plus réduit aux Pays-Bas, en Irlande et en Suède, mais reste aussi important en Finlande et au Danemark (mais avec des niveaux absolus plus élevés : les travailleurs danois de 55-64 ans reçoivent autant d'heures de formation des adultes que les Autrichiens de 35-44 ans).
22. Un système récemment mis en place de subventions à l'emploi de travailleurs âgés à temps partiel (voir plus loin) a sans doute contribué à accroître le « taux de sortie du chômage par l'emploi », de moins de 10 % en 2000 à près de 17 % en 2003. D'un autre côté, la faible employabilité intrinsèque des travailleurs âgés limite leur taux d'activité : la proportion de personnes inactives qui déclarent qu'elles préféreraient en fait travailler est particulièrement élevée en Autriche (8.4 %, contre une moyenne de 5.2 % pour l'UE25 et de 5.1 % pour l'UE15).
23. En 1995, le taux de chômage des travailleurs n'ayant pas fait d'études secondaires de deuxième cycle était de 5.7 %, alors que celui des diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire était de 2.9 %. En 2004, il atteignait respectivement 7.8 % et 3.8 %.
24. Les données utilisées proviennent du service national de l'emploi (AMS), qui publie les chiffres mensuels des demandes d'emploi et des offres d'emploi. Cependant, une partie seulement des offres d'emploi effectives sont signalées à l'AMS et il semblerait que l'écart entre les deux se soit creusé (d'après une estimation récente, plus de 20 % des entreprises autrichiennes ont des postes à pourvoir et beaucoup ne les signalent pas à l'AMS). Cette divergence entre les offres effectives et déclarées donne à penser que la courbe de Beveridge s'est en fait encore plus déplacée.

25. Seuls 10 % des jeunes n'ayant pas fait d'études secondaires de deuxième cycle trouvent un emploi au cours de l'année suivant la fin de leur scolarité, contre 80 % pour ceux qui ont achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et 70 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur.
26. Le taux de chômage des jeunes est tombé de 14 % à 13 % dans l'ensemble de la zone OCDE et de 21 % à 17 % dans l'UE15 – restant ainsi plus élevé qu'en Autriche en termes absolus. Le rapport entre le taux de chômage des jeunes et le taux de chômage moyen est de 2.34 en Autriche, contre une moyenne de 2.25 dans la zone OCDE et de 2.12 dans l'UE15.
27. Cela se traduit également par une inadéquation croissante entre l'offre et la demande de stages d'apprentissage. Au milieu de 2006, plus de 7 000 jeunes ayant achevé leur scolarité n'avaient pas trouvé de stage, tandis que 4 000 nouveaux postes d'apprentissage créés par les entreprises restaient vacants.
28. Le regroupement familial a sensiblement augmenté pendant la deuxième moitié des années 90 par suite de la naturalisation de réfugiés venus de l'ex-Yougoslavie au début des années 90, avant qu'une nouvelle loi sur l'immigration ne vienne durcir les conditions en 2006. L'acquisition d'un passeport autrichien permettait auparavant aux immigrés de faire venir leur famille, en dehors de tout quota d'immigration. La nouvelle loi de 2006 sur l'immigration a institué un seuil de rémunération pour les immigrés, le but étant de faire en sorte que les membres de leur famille ne soient pas à la charge de l'aide sociale lorsqu'ils viennent en Autriche. On estime que l'immigration « non économique » aurait représenté entre 60 et 70 % des nouvelles entrées d'immigrés entre 2000 et 2005, avant de diminuer fortement depuis le début de 2006.
29. Les travailleurs venus d'Allemagne et d'Europe centrale et orientale représentaient respectivement 9 % et près de 15 % de la main-d'œuvre immigrée totale en 2004. L'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE s'est accélérée depuis l'élargissement en mai 2005, et le nombre de travailleurs de ces pays a augmenté de plus de 8 % en 2005 seulement. Cependant, la loi a encore été modifiée en 2005, avec l'adjonction de nouvelles dispositions concernant les ressortissants étrangers, qui n'ont concerné que le statut des membres de la famille des ressortissants autrichiens, des ressortissants de l'UE et des ressortissants des nouveaux États membres.
30. La comparaison est faite ici avec les pays d'Europe continentale qui absorbent des immigrés (comme l'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark). La situation des immigrés sur le plan de l'éducation et de l'emploi dans les pays de l'OCDE non européens comme le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande est plus favorable et ne peut pas servir de critère pour l'Autriche car leurs immigrants sont beaucoup plus qualifiés et ont un statut socioéconomique plus élevé. En Autriche, également, les résultats détaillés du PISA révèlent que les résultats scolaires des enfants d'immigrés dépendent dans une large mesure du niveau d'études de leurs parents (voir OCDE 2006f, annexe B 3.5).
31. La proportion reste de l'ordre de 5 % en Allemagne, en Suède et au Danemark, mais elle a diminué depuis 1997. Les seuls pays de l'OCDE où elle est plus élevée qu'en Autriche sont la Turquie, le Mexique, la Slovaquie et l'Italie.
32. La proportion d'enfants fréquentant des structures d'accueil hors du domicile était en 2005 de 13 % de 0 à 2 ans, de 85 % de 3 à 5 ans et de 20 % de 6 à 9 ans (en dehors des heures de classe). D'après une enquête récente de Statistik Austria, 18 000 nouvelles places en structures d'accueil seraient nécessaires rien qu'en dehors de Vienne, et leurs horaires d'ouverture devraient être adaptés aux besoins des parents actifs.
33. Il y a en Autriche 35 régions au niveau NUTS 3, comptant en moyenne 230 000 habitants (la fourchette va de 20 000 à 1.6 million). Le coefficient de variation des taux de chômage régionaux au niveau NUTS 3 a légèrement augmenté, passant de 30.9 à 40.8 entre 1999 et 2005, mais il reste nettement plus faible que la moyenne de l'UE, où la dispersion des taux de chômage régionaux a diminué (tombant de 60.7 à 55.4).
34. Ce dispositif a été critiqué au motif qu'il revient à subventionner le passage de travailleurs âgés d'un emploi à plein-temps à un emploi à temps partiel. Ses défenseurs font observer qu'en l'absence de ces subventions, les postes concernés seraient tout simplement supprimés, étant donné leur coût relativement élevé dû notamment à l'ancienneté des titulaires. Les résultats de ce programme n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation détaillée.
35. Voir OCDE (2005), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Autriche* ; OCDE (2005), *Études économiques, Autriche* ; et OCDE (2006, 2007), *Objectif croissance*.
36. Voir IHS (2007). Les analyses d'impact disponibles se fondent généralement sur des informations descriptives concernant l'évolution à court terme de la situation des participants sur le marché du travail, fournies par les organismes qui administrent les programmes.

37. Cet aspect des programmes autrichiens a notamment été souligné par la Commission européenne (2006).
38. En particulier, les débats ont mis en évidence la nécessité de diversifier les prestataires de services de formation au-delà des organismes administrés par les partenaires sociaux, et de façon à faire intervenir pleinement des concurrents commerciaux.
39. Une évaluation internationale des programmes actifs du marché du travail en Autriche, fondée sur des examens par les pairs, a été lancée à la fin de 2006.
40. D'après une évaluation récemment réalisée par l'European Economist Advisory Group (EEAG, 2007), de nombreux programmes actifs du marché du travail n'améliorent pas les possibilités d'emploi régulier des participants, car des effets de blocage se produisant pendant la durée des programmes semblent l'emporter sur la légère augmentation des entrées dans l'emploi régulier intervenant après leur achèvement. En revanche, les PAMT ont peut-être des effets dissuasifs prononcés *ex ante*, qui modifient le comportement des chômeurs avant qu'ils n'y participent. Il semblerait aussi que les PAMT centrés sur la formation puissent améliorer durablement l'employabilité des participants. D'après une évaluation plus ancienne réalisée par l'OCDE (Grubb et Martin, 2001), les effets des programmes de formation et de perfectionnement peuvent être positifs, selon les groupes cibles. Les effets les plus marqués ont été observés dans le cas des femmes faisant partie des classes d'âge de forte activité, tandis que les résultats sont plus inégaux pour les hommes d'âge très actif et les jeunes travailleurs. Cette évaluation révèle que, pour être efficaces, les programmes doivent : i) cibler précisément les groupes de participants, ii) avoir une échelle limitée, iii) conduire à un diplôme reconnu et iv) conserver un aspect pratique de formation en cours d'emploi.
41. Le vaste programme « i-Austria », qui concerne tous les citoyens et résidents et leur attribue des dossiers électroniques interconnectés (sous réserve des règles de protection de la vie privée), se prêtant à un large éventail d'applications en matière d'administration électronique, a récemment été désigné comme le meilleur programme européen d'administration électronique (voir Cap Gemini, 2006).
42. La réforme de l'université est également examinée au chapitre 4 et est décrite de façon plus détaillée dans OCDE, *Études économiques, Autriche*, 2005.
43. L'OCDE a examiné le système d'enseignement préscolaire de l'Autriche dans OCDE, *Petite enfance, grands défis*, 2005.
44. Le Comité de politique économique de l'OCDE a également entrepris très récemment une étude sur le cadre institutionnel et l'efficacité dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur.
45. OCDE (2006) présente une analyse de ces politiques.
46. Environ 10 000 postes n'étaient toujours pas pourvus au début de 2007, en raison du bas niveau des salaires proposés (information communiquée par le service national de l'emploi).

## Bibliographie

- Biffl, G. (2006), « Age Management: A Coping Strategy for Employers – The Case of the Automotive Industry », WIFO, *document de travail* n° 274.
- Brandt N., J. Burniaux et R. Duval, « Assessing the Jobs Strategy: Past Developments and Future Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 429, OCDE, Paris.
- Cap Gemini (2005), « Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing », rapport pour la Commission européenne, Direction générale société de l'information et médias, Bruxelles.
- Conway P. et G. Nicoletti (2006), *Product Market Regulation in the Non-manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights*, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, OCDE, Paris.
- Conway P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, OCDE, Paris.
- Eurofond (2006), « Flexibilisation in the Wholesale and Retail Trade Sector », Bruxelles.
- IHS (2006) (Helmut Hofer et Andrea Weber), « Active Labour Market Policy in Austria », Institute of Advanced Studies, Vienne.
- IHS (2007) (Walter H. Fisher et Christian Keuschnigg), « Pension Reform and Labor Market Incentives », Institute of Advanced Studies, Vienne.

- Lutz, H. et H. Mahringer (2007), « Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? », WIFO Monatberichste, 3.
- Martin, J. et D. Grubb (2001), *What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies*, Document de travail n° 14, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Stockholm.
- Ministère de l'Économie et du Travail (2005), « Labour Market and Labour Market Policy in Austria », Vienne.
- Ministère des Finances (2006), « Austrian Reform Programme for Growth and Employment: First Implementation Reform 2006 », Vienne.
- OCDE (2005a), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Vieillesse et politiques de l'emploi – Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Stimuler l'emploi et les revenus : Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Prestations et salaires : Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006e), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006 f), *Where Immigrants Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*, OCDE, Paris.
- Quintini, G. et S. Martin, « Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 39, OCDE, Paris.
- WIFO (2007a) (A. Guger et al.), « Labour Market Flexibility and Social Security », Sub-Study to White Paper on Growth and Employment, Austrian Institute of Economic Research, Vienne.
- WIFO (2007b) (Werner Hölzl et al.), *Start-ups, Closures and Growth of Enterprises. Evidence for Austria*, Sub-Study to White Paper on Growth and Employment, Vienne.
- Winter-Ebmer, R. (2006), « Coping with a Structural Crisis: Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project », *International Journal of Manpower*, vol. 27, n° 8.

## ANNEXE 3.A1

## Mesures récentes et annoncées visant à stimuler l'offre de travail

### Mesures récentes

#### **Incitations au travail**

L'offre de travail émanant des travailleurs âgés a été renforcée par un ensemble de mesures ayant pour effet de réduire les cessations anticipées d'activité. Premièrement, la réforme des retraites, mise en œuvre en plusieurs étapes depuis 2000, a relevé l'âge de la retraite et allongé la période de cotisation nécessaire pour avoir droit à une pension<sup>1</sup>. Cependant, il va de soi que le « stock » de préretraités ne diminuera que progressivement. Par ailleurs, les conditions d'attribution des prestations d'invalidité sont devenues plus rigoureuses et leur montant moins généreux, ce qui a commencé à freiner les nombreux départs que permettait ce régime. Néanmoins, il y a encore de nombreuses possibilités de cessation anticipée d'activité, notamment pour les personnes ayant exercé des travaux « pénibles », qui ont droit à une préretraite.

L'offre de main-d'œuvre féminine a été stimulée par le récent « Programme en cinq points pour l'emploi des femmes ». Ce programme vise à aider les femmes à mieux concilier leur vie de famille et leur vie professionnelle. Il leur permet de bénéficier de formations à temps partiel, de déductions d'impôts au titre des frais de garde de leurs enfants, de structures d'accueil des enfants dont les horaires correspondent à la demande et de services d'accueil abordables pendant les congés scolaires. Les femmes ont par ailleurs été incitées à travailler davantage par la possibilité de cumuler les revenus du travail et les allocations pour enfants à charge. De plus, une Alliance des familles autrichiennes a été fondée en 2005 dans le but d'attirer l'attention des responsables politiques, des entreprises, des groupes d'intérêt et de la communauté scientifique sur l'élaboration de nouveaux instruments au service d'un environnement de travail compatible avec les impératifs familiaux.

#### **Employabilité et qualifications**

Le budget total consacré aux programmes actifs du marché du travail (PAMT) a plus que doublé, passant de € 760 millions en 1999 à € 1.6 milliard en 2005 (plus de 0.6 % du PIB). Ces programmes représentent un tiers du budget total des politiques du marché du travail. L'Autriche se place ainsi à un rang intermédiaire parmi les pays de l'UE pour ce qui est des ressources budgétaires consacrées aux PAMT mais, étant donné que le taux de chômage est relativement bas, les dépenses par personne sans emploi sont déjà relativement

élevées<sup>2</sup>. Plusieurs dispositifs relèvent de la catégorie des PAMT, mais il s'agit essentiellement (en Autriche) d'un vaste ensemble de programmes de formation et de perfectionnement destinés aux chômeurs. Ces programmes de « qualification » représentent 60 % du budget total du service national de l'emploi et 80 % des personnes et des cas dont celui-ci s'occupe<sup>3</sup>.

À titre préventif, le service national de l'emploi offre, en coopération avec le Fonds social européen, des aides à des activités de formation collective en faveur des personnes menacées de chômage. Les deux tiers des frais d'inscription sont ainsi financés, un tiers seulement restant à la charge de l'employeur. Ces programmes s'adressent aux salariés de plus de 45 ans, aux femmes et aux travailleurs peu qualifiés.

Le coût de la formation continue, comme les frais d'inscription, l'achat du matériel pédagogique et les frais de transport, sont déductibles de l'impôt sur les sociétés. Les dépenses de formation ou de perfectionnement engagées par les travailleurs indépendants et les particuliers sur un poste donné ou en vue d'une reconversion dans une autre profession sont également déductibles du revenu imposable depuis 2003.

Les travailleurs employés depuis plus de trois ans peuvent désormais convenir avec leur employeur de prendre de trois mois à un an de *congé de formation non rémunéré*. Pendant ce congé, ils ont droit à une allocation de formation continue (de même montant que l'allocation pour enfant à charge).

Des mesures de formation ciblées ont été prises en faveur des immigrés, parallèlement aux programmes généraux du marché du travail. Il s'agit notamment de cours de langue destinés aux personnes dont la langue maternelle n'est pas l'allemand, et aussi de la certification des qualifications de base, étant donné que de nombreux immigrés ont des diplômes du premier cycle de l'enseignement secondaire qui n'ont guère de valeur sur le marché du travail. Des cours sont désormais offerts pour renforcer et étayer le contenu de ce diplôme, tandis que des cours techniques spéciaux visent à améliorer l'accès des immigrés à des segments plus qualifiés du marché du travail. En 2005, près de 40 000 ressortissants de pays étrangers ont bénéficié d'un soutien spécial. Les jeunes travailleurs n'ayant pas l'allemand pour langue maternelle et les immigrés de deuxième génération ont aussi été nombreux à participer à des activités organisées en vertu de la nouvelle loi sur la garantie de formation des jeunes (*Jugendausbildungssicherungsgesetz*).

Le programme « donner leur chance aux jeunes », lancé conjointement en 2005 par la chambre économique fédérale et le service national de l'emploi, vise à assurer aux jeunes les services d'un conseiller d'orientation personnel et à les conseiller et les aider dans leur recherche d'emploi. Au cours de la première année du programme, 1 600 jeunes y ont participé et 500 d'entre eux ont trouvé un emploi au bout de quelques mois – même si, d'après certains signes récents, ces emplois ne sont pas tous de longue durée.

L'initiative « qualité pour les écoles professionnelles » vise à améliorer la qualité de l'enseignement professionnel et son utilité sur le marché du travail. Elle doit s'appuyer sur la fixation systématique d'objectifs, sur des évaluations régulières et sur des analyses des résultats faisant intervenir tous les niveaux d'administration du système éducatif. Le lien explicite avec une gestion des dépenses publiques fondée sur les résultats constitue un aspect spécifique et important du programme.

Une nouvelle loi sur la promotion de l'emploi, adoptée en 2005, met à nouveau l'accent sur toutes ces mesures et définit un cadre plus complet pour leur mise en œuvre. Il s'agit à la fois des mesures de qualification et des mesures d'incitation au travail passées en revue

dans la présente annexe, ainsi que d'autres mesures destinées à stimuler la demande de travail qui sont décrites à l'annexe 3.A2. La nouvelle loi comporte aussi des instruments d'accompagnement comme le programme « emplois pour les jeunes », qui offre des stages d'apprentissage et de qualification supplémentaires aux jeunes, et le programme « Blum Bonus », en vertu duquel les employeurs peuvent recevoir des subventions pour la création de nouvelles places d'apprentissage, d'un montant supplémentaire de € 150 millions pour plus de 30 000 nouvelles places.

Un nouveau document stratégique a été annoncé en vue de l'élaboration d'une politique cohérente de formation continue. Les autorités ont fait savoir que le paradigme linéaire traditionnel dans ce domaine serait abandonné et que l'accent serait mis sur les différentes étapes de la vie professionnelle. De nouvelles méthodes d'enseignement et d'apprentissage (cyberformation, formation autocontrôlée, etc.) seront privilégiées. L'utilisation de nouveaux moyens d'acquisition de compétences variées, compatibles avec le Cadre européen des certifications (CEC), sera encouragée<sup>4</sup>.

## Mesures annoncées dans le programme du nouveau gouvernement en février 2007

### **Incitations au travail**

La qualité des politiques actives du marché du travail (PAMT) sera améliorée de manière à mieux répondre aux souhaits des demandeurs d'emplois et des employeurs.

Des prestataires de services privés, rémunérés en fonction de leurs résultats, interviendront aussi dans la mise en œuvre des PAMT et des liens plus étroits devront être établis entre les bourses du travail privées et publiques.

### **Employabilité et qualifications**

La qualité de l'enseignement sera améliorée grâce à des financements publics supplémentaires, à une réduction à 25 du nombre d'élèves par classe et à la transformation des *Kindergarten* en établissements d'enseignement.

Un groupe d'experts proposera un nouveau programme d'enseignement préscolaire à l'intention de tous les enfants de 5 ans. Les enfants dont la langue maternelle n'est pas l'allemand seront mieux intégrés.

La 9<sup>e</sup> année de scolarité (dernière année d'enseignement obligatoire) sera réformée, avec un renforcement des connaissances générales et de l'orientation.

Les programmes des écoles professionnelles seront revus de manière à accorder une plus large place à l'enseignement des langues étrangères et des technologies de l'information et d'autres compétences. Les ateliers de formation sectoriels seront développés.

Une nouvelle stratégie d'éducation tout au long de la vie sera élaborée en coopération avec les partenaires sociaux et un nouveau modèle de formation des adultes sera mis sur pied, laissant une plus large place aux conseils professionnels, à la formation et à la validation des compétences.

Un système de suivi de l'éducation sera mis en place, afin de stimuler un retour d'informations sur les résultats pédagogiques et la qualité des services éducatifs.

### **Autres mesures**

Il est prévu qu'un salaire minimum à temps plein de € 1 000 par mois soit institué par les partenaires sociaux dans le cadre d'un accord collectif général.

Un nouveau revenu minimum social de € 720 mensuels sera institué en tant que plancher pour les prestations de retraite et d'aide sociale.

L'immigration sélective de travailleurs clés et de spécialistes très demandés sera facilitée et le marché du travail sera préparé à faire face à la mobilité totale des travailleurs au sein de l'UE à l'issue de la période de transition actuelle.

### **Notes**

1. Pour une description détaillée de cette réforme, voir OCDE, *Études économiques*, Autriche, janvier 2006, et chapitre 5 de la présente Étude.
2. En 2005, l'Autriche se classait au 12<sup>e</sup> rang des 19 États membres de l'UE déclarants pour ce qui est de la part des dépenses consacrées aux PAMT dans le PIB, mais au 5<sup>e</sup> rang pour ces mêmes dépenses *par personne sans emploi en proportion du PIB par habitant*, avec 20 %, derrière les Pays-Bas (60 %), la Suède (55 %), la Norvège (45 %) et le Danemark (40 %).
3. La Commission européenne a déclaré récemment que l'augmentation substantielle des dépenses au titre des mesures actives du marché du travail a eu un impact positif, mais que l'efficacité de certaines mesures pourrait encore être améliorée (Commission européenne, 2006).
4. Cette politique s'inscrit dans le prolongement de critiques récemment formulées par la Commission européenne, selon laquelle, dans le domaine de la formation continue, la dispersion des responsabilités au sein de la structure administrative autrichienne nuit à la cohérence et à l'efficacité des actions menées (Commission européenne, 2006).

## ANNEXE 3.A2

## Mesures récentes et annoncées visant à stimuler la demande de main-d'œuvre

### Principales mesures récentes

#### Réduction des coûts d'emploi

Plusieurs nouvelles mesures, destinées à promouvoir la « flexicurité », donneront plus de flexibilité aux employeurs et les inciteront davantage à recruter sans pour autant réduire excessivement la sécurité et les garanties dont bénéficient les salariés : i) un système d'indemnités de licenciement transférables (*Abfertigung Neu*) a été mis en place en 2003, avec des comptes d'indemnités de licenciement constitués dans le cadre des fonds de prévoyance des salariés, ii) le concept de protection « raisonnable » a été simplifié et clarifié en 2005 en ce qui concerne la réglementation relative à la protection de l'emploi et à l'assurance chômage, facilitant l'embauche d'une personne dans un emploi différent de celui pour lequel elle a été formée, et iii) les horaires de travail ont été assouplis dans le cadre de la plupart des conventions collectives signées en 2005, avec des périodes de calcul plus longues dans des branches comme la construction électrique et l'électronique, les fabrications métalliques, la conception graphique, les banques d'épargne et le transport de marchandises.

Réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux des travailleurs âgés : l'embauche et le licenciement des travailleurs de plus de 50 ans sont exclus du calcul du bonus/malus pour l'assurance chômage, et les cotisations d'assurance chômage ont été complètement supprimées dans le cas des femmes de plus de 56 ans et des hommes de plus de 58 ans.

Subventions en faveur de l'emploi de travailleurs âgés à temps partiel : si les entreprises réduisent de 40 à 60 % le temps de travail des travailleurs âgés, les coûts d'emploi totaux sur le temps de travail restant font désormais l'objet de subventions. L'objectif est de maintenir les travailleurs âgés dans l'emploi (ils sont souvent menacés parce que leurs coûts d'emploi sont élevés en raison des systèmes de rémunération fondés sur l'ancienneté). Cependant, l'impact effectif de cette mesure en termes de maintien des travailleurs dans l'emploi, par opposition à la réduction du nombre d'heures travaillées, fait encore débat.

Avec le modèle du salaire combiné, si un chômeur accepte un emploi moins bien rémunéré que son emploi antérieur, sa future allocation d'assurance chômage continue d'être calculée sur la base de son salaire antérieur<sup>1</sup>. Cette mesure vise à réduire les contre-incitations à l'acceptation d'emplois moins bien rémunérés.

Réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux des apprentis : depuis 2006, les entreprises employant des apprentis perçoivent une prime de € 1 000 et sont totalement exonérées de cotisations d'assurance accidents pendant toute la durée de l'apprentissage.

Un système de subventions salariales a été mis en place en 2006 afin de stimuler l'emploi dans les secteurs à bas salaires en réduisant les coûts d'emploi effectifs de certains chômeurs âgés ou jeunes. D'après des évaluations préliminaires, rares sont les employeurs qui ont eu recours à ce dispositif<sup>2</sup>.

### **Stimulation de l'activité et de la demande de main-d'œuvre, notamment dans les services**

Depuis janvier 2006, des chèques service (*Dienstleistungsscheck*) peuvent être utilisés pour rémunérer des salariés employés à des tâches simples par les ménages privés. La durée du travail doit être inférieure à un mois et la rémunération inférieure à € 330. Le chèque offre une assurance accident financée sur fonds publics, que le salarié peut compléter en souscrivant à titre volontaire une assurance maladie et une assurance vieillesse.

Une initiative pour l'emploi et la croissance au niveau régional a été lancée en 2005. Elle vise à promouvoir les investissements qui assurent des emplois durables, au moyen d'un budget total de € 1.2 milliard qui sera distribué sous la forme de subventions et garanties de l'État fédéral et des Länder et sous la forme de prêts européens<sup>3</sup>. Environ 70 % des fonds iront aux petites et moyennes entreprises et un investissement supplémentaire s'élevant au total à € 3.3 milliards est prévu. D'après des estimations préliminaires, plus de 100 000 emplois ont déjà été créés dans le cadre de cette initiative, mais il est difficile de dire quelle est la proportion effective d'investissements supplémentaires et d'emplois créés (et qui n'auraient pas été créés sans ces subventions).

Avec la stratégie d'intervention intensive rapide, annoncée en 2004, le service national de l'emploi est légalement tenu de veiller à ce que les chômeurs de moins de 25 ans et de plus de 50 ans se voient offrir un emploi raisonnable, une formation ou une mesure de réintégration dans un délai de trois mois suivant le début de leur période de chômage. Le gouvernement a réaffirmé en 2006 qu'à la fin de 2007, chaque jeune quittant l'enseignement sans emploi se verra offrir un poste, un apprentissage, une formation complémentaire ou d'autres mesures de préparation à l'emploi dans un délai de six mois suivant le début de sa période de chômage.

Dans le cadre du programme des fondations pour l'emploi, les travailleurs âgés sont temporairement employés dans des activités ou organisations sans but lucratif subventionnées. Au moment de sa mise en place, dans les années 80, cette mesure avait été considérée comme une initiative importante et avait largement retenu l'attention au niveau international. Elle continue d'être appliquée, à une échelle relativement limitée.

Les administrations des Länder et l'administration fédérale se sont entendues sur une procédure nationale de validation des compétences pour les travailleurs sociaux, qui entrera en vigueur en juillet 2007 et devrait aboutir à la création d'un marché du travail unifié pour ces travailleurs, tout en stimulant la demande de services sociaux.

Les partenaires sociaux et l'Inspection du travail parrainent des projets d'adaptation des emplois en fonction de l'âge, aidant les entreprises à adapter et concevoir leurs environnements de travail à la lumière des besoins des travailleurs de plus de 40 ans et des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans.

## Mesures annoncées dans le programme du nouveau gouvernement en février 2007

### **Réduction des coûts d'emploi**

Le nouveau gouvernement étudiera la possibilité de réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux dans le cadre de la prochaine réforme fiscale.

La législation sur les horaires de travail sera assouplie et l'utilisation de modèles moins rigides d'organisation du temps de travail sera encouragée en coopération avec les partenaires sociaux. Un premier accord a déjà été conclu entre les partenaires sociaux en mai 2007.

La fragmentation actuelle du droit du travail sera éliminée et un « contrat de travail unique » sera favorisé à partir des propositions des partenaires sociaux.

Les partenaires sociaux sont invités à négocier un salaire minimum interprofessionnel de € 1 000 (environ 3 % des travailleurs à plein-temps – 2 % des hommes et 7 % des femmes travaillant à plein-temps – ont une rémunération inférieure à ce montant à l'heure actuelle, le salaire minimum s'établissant à quelque € 640 dans certaines branches et certaines professions).

### **Stimulation de l'activité et de la demande de main-d'œuvre**

Les restrictions qui affectent actuellement la concurrence seront réduites, par exemple dans les professions libérales, non seulement pour promouvoir la concurrence, mais aussi pour stimuler la demande de main-d'œuvre.

Les horaires d'ouverture des magasins seront allongés par voie d'accord entre les partenaires sociaux.

Les investissements dans les régions les moins dynamiques seront encouragés par des mesures supplémentaires, notamment dans le secteur du tourisme.

Il est envisagé de fusionner les services du Procureur fédéral pour les ententes et l'Autorité fédérale de la concurrence de manière à renforcer l'action en faveur de la concurrence. De plus, on procédera à une évaluation des dernières réformes du droit de la concurrence et des ententes.

Des séparations seront maintenues entre les services commerciaux et les services publics, et le gouvernement s'opposera à une libéralisation plus poussée dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau, de la culture et des services de transport locaux dans le contexte des négociations de l'Organisation mondiale du commerce.

### **Notes**

1. Les allocations représentent 80 % du salaire moyen antérieur pendant 120 jours, avant de tomber à 75 %.
2. Voir Commission européenne (2006).
3. Prêts au titre du Programme de relèvement européen (Plan Marshall).



## Chapitre 4

# Améliorer l'innovation

Conformément aux politiques européennes prévues par la stratégie de Lisbonne, la stimulation de la croissance par un surcroît d'innovation est devenue une priorité des autorités autrichiennes. On examinera dans ce chapitre les performances de l'Autriche dans le domaine de l'innovation, ses politiques à cet égard et les conditions cadres réservées à l'innovation et à la croissance. Au cours de la décennie écoulée, le pays a connu une augmentation de ses dépenses de R-D due pour l'essentiel à la progression de la R-D en pourcentage du PIB des entreprises, et il souhaite continuer dans cette voie pour les porter à 3 % du PIB d'ici 2010. L'activité d'innovation telle que la mesurent les indicateurs de résultats a également progressé selon d'autres critères, dont le nombre de PME considérées comme innovantes. Les moyens d'action et les institutions ont par ailleurs été renforcés, et une culture de l'évaluation des politiques se met en place. On note toutefois, au niveau en particulier des conditions cadres économiques, certains points faibles susceptibles de freiner la création et la diffusion de l'innovation et l'amélioration de la productivité. Il conviendrait de s'intéresser davantage à ces conditions cadres, et notamment de renforcer la concurrence sur les marchés de produits non manufacturés (commerce de détail, services professionnels, etc.), d'abaisser le coût de la création d'entreprise et de valoriser davantage le capital humain. Un objectif numérique de dépenses de R-D, considéré comme une fin en soi, a très peu de chances d'être d'un bon rapport coût-efficacité. Avec sa réforme universitaire de 2002, l'Autriche a fait des progrès décisifs en termes d'efficience de l'enseignement supérieur, mais elle doit aller plus loin.

Comme on l'a vu au chapitre 1, l'Autriche appartient au groupe des pays de l'OCDE très avancés. Elle a atteint ce rang en augmentant sa productivité et, simultanément, en préservant un taux d'emploi relativement élevé. Jusqu'ici, elle a rattrapé son retard en consacrant à la R-D des dépenses relativement réduites. Sa structure industrielle privilégie les secteurs dits de moyenne technologie; la part des produits manufacturés de haute technologie dans l'ensemble de sa production industrielle est inférieure aux moyennes de l'UE et de l'OCDE. C'est ainsi qu'est née l'idée d'une « énigme de la croissance » ou d'un « paradoxe performances-structures » en Autriche (Peneder, 2001), dont l'existence n'est toutefois pas certaine (voir aussi Tichy, 2001a). Tout d'abord, l'Autriche doit une grande part de la hausse de sa productivité à l'accumulation de capital et à l'amélioration des qualifications de sa main-d'œuvre (pour l'essentiel grâce à l'essor de l'enseignement secondaire et professionnel), parallèlement au maintien de niveaux de salaires inférieurs à ceux d'autres pays développés, et notamment de l'Allemagne et de la Suisse voisines (voir le chapitre 1, ainsi qu'Aiginger *et al.*, 2006). En deuxième lieu, dans un contexte de dépenses de R-D limitées, les entreprises autrichiennes ont adopté et modifié des technologies nouvelles d'origine souvent étrangère, ce qui augure d'une diffusion réussie des technologies étrangères en Autriche. Troisièmement, le pays est parvenu à moderniser des structures industrielles initialement dominées par les grandes entreprises publiques de l'industrie lourde. Enfin, la classification de la majeure partie de l'industrie autrichienne dans la catégorie des « technologies moyennes » ne reflète peut-être pas fidèlement la réalité : de nombreuses entreprises autrichiennes de taille moyenne appartenant d'un point de vue statistique à des secteurs non considérés comme de haute technologie rencontrent de grands succès sur certains créneaux de marché grâce à des produits et des procédés très ou assez avancés.

Après les succès qu'il a permis de remporter durant la phase de rattrapage, ce « modèle de croissance » pourrait nécessiter des ajustements susceptibles de préserver le statut d'économie à revenu élevé (et à coûts élevés) qu'a acquis l'Autriche. On constate en effet que la plus grande partie des années 90 et le début de la décennie en cours ont vu la croissance de son PIB par habitant rétrograder derrière celle de plusieurs autres pays avancés de l'OCDE, dont les États-Unis et les pays nordiques – sans parler d'une Irlande qui a connu une croissance accélérée. Comme de nombreux autres pays, l'Autriche doit aussi faire face au vieillissement de sa population et à la contraction de sa main-d'œuvre, et se trouve ainsi confrontée à un double défi : maintenir la hausse du niveau de vie en améliorant encore la productivité, et veiller simultanément à utiliser pleinement le potentiel de main-d'œuvre.

Conformément aux politiques européennes prévues par la stratégie de Lisbonne, les responsables autrichiens se sont fixé comme priorité de renforcer la croissance par un surcroît d'innovation. Ils ont ainsi proposé de relever les dépenses de R-D à 3 % du PIB d'ici 2010 – seuil conforme à l'objectif de Lisbonne. C'est notamment parce que la hausse des dépenses de R-D peut contribuer à stimuler la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) que les autorités du pays ont placé ces dépenses parmi leurs toutes

premières priorités. Mais la fixation d'objectifs purement quantitatifs, en particulier si le délai fixé pour les atteindre est relativement court, risque de se traduire par des dépenses de R-D inefficaces. Il se peut en outre que l'apport de subventions nouvelles à la R-D des entreprises ne suffise pas à renforcer la croissance tant que l'innovation et la productivité pâtissent de conditions cadres peu propices. Centrer l'action de façon exagérée sur les dépenses de R-D peut aussi conduire à méconnaître les complémentarités existant entre la R-D et les conditions cadres, et à négliger l'innovation qui intervient dans des domaines moins dépendants de la R-D formelle, par exemple certaines activités de services. Les travaux menés par l'OCDE indiquent que des conditions cadres et un contexte général de l'action publique favorables à la formation de capital humain, à la concurrence sur les marchés de produits et à l'efficacité des marchés financiers sont essentiels pour la croissance à long terme et sont tout aussi – voire plus – importants pour l'innovation et la croissance de la productivité que les politiques scientifiques et les mesures spécifiques de promotion de la R-D (OCDE, 2006a). *Les autorités devraient donc s'assurer que l'objectif de hausse des dépenses de R-D ne met pas en péril l'efficacité du soutien public apporté à la R-D, et devraient en outre insister davantage sur l'amélioration des conditions cadres qui entourent la création et la diffusion de l'innovation dans tous les secteurs de l'économie.*

On évaluera tout d'abord dans ce chapitre les performances de l'Autriche par rapport à d'autres pays dans le domaine de l'innovation en étudiant les différents indicateurs en termes de ressources et de résultats. On examinera dans une deuxième partie certains aspects des conditions cadres qui semblent particulièrement importants pour l'innovation, à savoir la concurrence sur les marchés de produits, les conditions de création d'entreprises innovantes et le capital humain. Dans la dernière partie, on s'attachera aux politiques publiques visant à stimuler l'innovation et aux nouvelles améliorations de ces politiques susceptibles de faciliter l'innovation, avant de clore le chapitre par une série de recommandations (encadré 4.4).

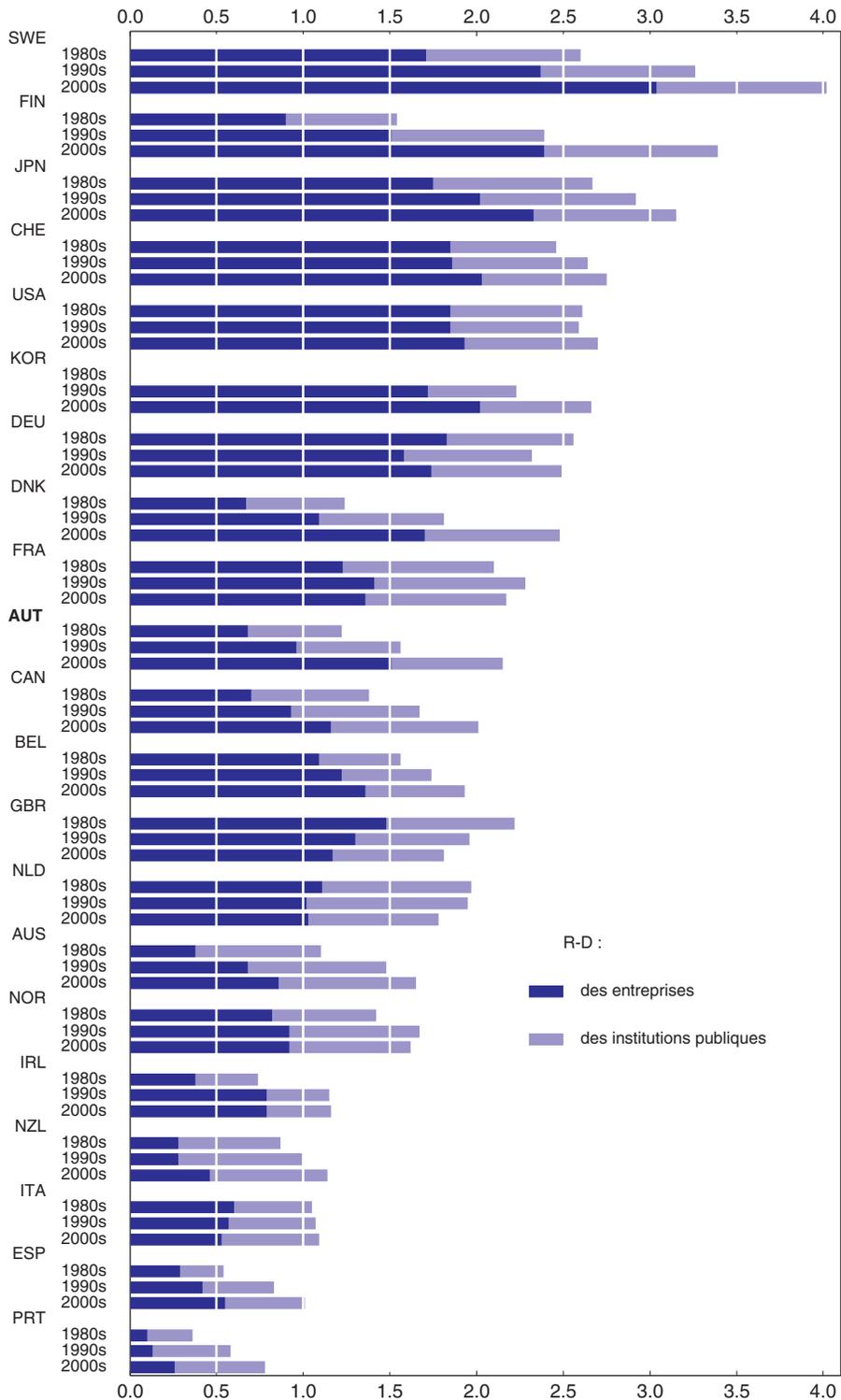
## Évaluer les performances de l'Autriche dans le domaine de l'innovation

### **Les activités d'innovation augmentent...**

L'Autriche a affiché en dix années une croissance impressionnante de ses dépenses de R-D, qui sont passées de 1¼ pour cent du PIB dans les années 80 à 2¼ pour cent en 2000-05, pour atteindre 2.4 % en 2006. Mais ces dépenses demeurent très en retrait par rapport à celles de certains autres petits pays européens, la Suède et la Finlande en particulier, mais aussi le Danemark et la Suisse (graphique 4.1). La hausse des dépenses autrichiennes de R-D traduit en grande partie un effort des entreprises, alors que la part des dépenses publiques dans l'ensemble des dépenses de R-D a reculé. Il s'agit là d'une évolution positive, dans la mesure où les dépenses de R-D des entreprises sont généralement considérées comme plus directement liées à la performance économique (OCDE, 2003). La ventilation sectorielle de ces dépenses attribuée aux services une part – le quart environ – en phase avec la moyenne de la zone OCDE. Une large fraction de ces dépenses a toutefois pour but d'accroître la productivité du secteur manufacturier<sup>1</sup>.

Parallèlement à la hausse des dépenses globales de R-D, les indicateurs de résultats dénotent une amélioration des activités d'innovation dans différents domaines. S'agissant par exemple des marques déposées, des dessins et modèles industriels et de la population de PME innovantes, l'Autriche affiche des performances très au-dessus de la moyenne de l'UE15. Le dernier Tableau de bord européen de l'innovation classe l'Autriche dans le

Graphique 4.1. **Dépenses de R-D de l'Autriche – comparaison internationale**<sup>1</sup>  
En pourcentage du PIB



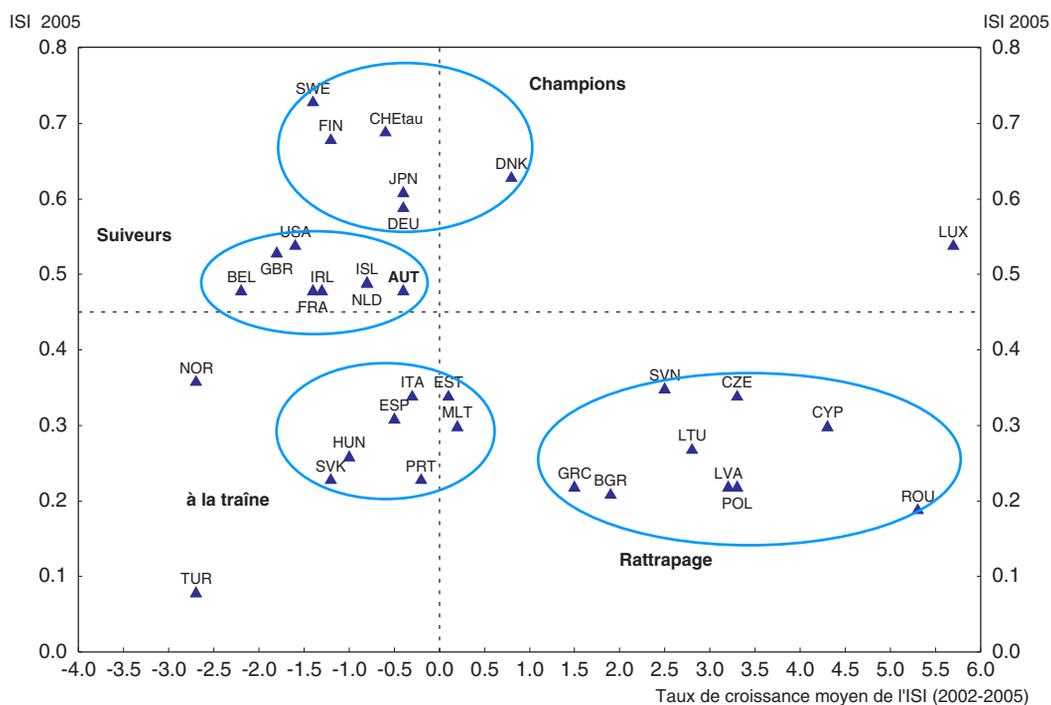
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/070352805416>

1. Le classement prend en compte les dépenses totales de R-D au cours des années 2000 (moyenne 2000-05 ou données disponibles les plus récentes).

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

groupe des pays « suiveurs », et lui attribue un niveau d'innovation et une progression dans ce domaine (mesurés par le niveau et l'évolution d'un indice synthétisant des indicateurs relatifs aux ressources et aux résultats) proches de la moyenne de l'UE-25. En revanche, quatre autres petits pays européens (Suède, Finlande, Suisse et Danemark) sont classés dans la catégorie des pays « champions » (aux côtés du Japon et de l'Allemagne) (graphique 4.2) ([www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006\\_final.pdf](http://www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006_final.pdf)). Globalement, comme le montre leur participation aux programmes-cadres communautaires et aux brevets internationaux (Bundesministerien, 2006), les entreprises et les institutions scientifiques autrichiennes semblent bien intégrées aux activités internationales de R-D. Le fait qu'un tiers des dépenses de R-D des entreprises soit financé par des firmes étrangères montre par ailleurs l'aptitude de l'Autriche à exploiter les activités des multinationales dans le domaine de l'innovation<sup>2</sup>. De surcroît, l'industrie autrichienne se restructure progressivement au profit de secteurs de moyenne-haute technologie et adopte de plus en plus de technologies scientifiques avancées (Peneder, 2001; Bundesministerien, 2006)<sup>3</sup>. Enfin, les petites et moyennes entreprises du pays occupant certains créneaux de marché sont parvenues, sans changer de cœur de métier, à moderniser leurs produits et procédés en étoffant leur substance technologique<sup>4</sup>.

Graphique 4.2. Niveau et évolution de l'Indice de synthèse de l'innovation (ISI)



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070354341332>

Source : Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology; Centre commun de recherche de la Commission européenne, Tableau de bord européen de l'innovation 2006, Analyse comparative des performances en matière d'innovation.

Les comparaisons internationales des conditions cadres révèlent toutefois un certain nombre de points faibles qui peuvent limiter la création et la diffusion d'innovations, mais aussi, de manière plus générale, la croissance de la productivité. Dans trois domaines principaux, l'Autriche affiche des performances moins bonnes que les pays de l'OCDE les

plus en pointe : elle souffre i) d'une exposition commerciale insuffisante et de restrictions de la concurrence sur certains segments des marchés de produits (notamment pour différents services), ce qui réduit la croissance de la productivité; ii) d'obstacles à la création et au développement d'entreprises innovantes, dont les formalités administratives à accomplir pour créer une entreprise et le sous-développement du marché du capital-risque; iii) d'insuffisances du capital humain peu et très spécialisé. Ce dernier point est illustré par les importantes disparités que l'on remarque dans la qualité de la formation individuelle selon l'origine sociale de l'élève et le type de l'école fréquentée, qui créent des poches de faible productivité<sup>5</sup>, et par la faible part des diplômés de l'enseignement supérieur dans la population, ainsi que le nombre assez réduit de diplômés en sciences et techniques – élément susceptible de restreindre l'innovation.

### **... mais la croissance de la productivité a continué de décliner modérément**

La croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) sert généralement d'indicateur de l'effet de l'innovation (c'est-à-dire du progrès technique) sur la croissance, même s'il convient de ne pas oublier que les analyses causales de la croissance appréhendent la croissance de la PTF comme une valeur résiduelle obtenue après avoir éliminé la contribution de l'évolution des facteurs de production à la croissance, et qu'elle peut donc prendre en compte d'autres effets étrangers à l'innovation. Les éléments disponibles semblent indiquer que les investissements dans la R-D ont un impact positif sur la croissance de la PTF, bien que ces effets ne se fassent pleinement sentir qu'après un certain laps de temps (Guellec et Van Pottelsberghe de la Potterie, 2004 ; Griliches, 1992 ; OCDE, 2003 ; Wieser, 2005).

Comme on l'a vu au chapitre 1, la croissance de la PTF autrichienne est restée plus faible que celle de plusieurs autres pays de l'OCDE à haut revenu, et a suivi sans discontinuer une tendance baissière modérée ces 15 à 20 dernières années, au moment où certains autres pays de l'OCDE, dont les pays nordiques, constataient une accélération de leur PTF dès le milieu des années 90. On ne sait pas exactement dans quelle mesure des facteurs exogènes ont pu peser sur la croissance globale et la croissance de la PTF de l'Autriche. Il se peut par exemple que la longue période de faible croissance de l'Allemagne (qui ne s'est achevée que récemment) ait restreint la croissance de la production et de la PTF de l'Autriche à partir du milieu des années 90. D'un autre côté, l'adhésion de l'Autriche à l'UE et l'ouverture des pays d'Europe centrale et orientale semblent avoir renforcé cette croissance au cours des années 90 même si les effets de cette intégration ont pu s'atténuer ces dernières années (voir le chapitre 2). En tout état de cause, le fait que la croissance tendancielle de la PTF soit restée stationnaire en Autriche alors qu'elle s'accélérait dans les pays de référence peut être le signe de carences de son système d'innovation ou des conditions cadres de la croissance de la productivité (voir le graphique 1.8 du chapitre 1). On doit à cet égard noter que l'affaiblissement de la croissance tendancielle de la PTF autrichienne s'est accompagné d'une croissance fragile, voire négative, de la PTF de certains secteurs de services (chapitre 1, ainsi que Peneder et al., 2006).

## **Améliorer les conditions cadres de l'innovation**

Cette analyse montre que les performances de l'Autriche en matière d'innovation sont mitigées : certains indicateurs dénotent de nettes améliorations; et d'autres, dont la croissance de la PTF, révèlent des points faibles. Il y aurait donc des possibilités d'amélioration de la croissance par une hausse de la productivité. En Autriche, petit pays

qui compte un certain nombre de grandes entreprises (dont des multinationales étrangères) et de très nombreuses PME, il importe tout particulièrement de faciliter la diffusion des innovations, c'est-à-dire une utilisation large et réelle des nouvelles technologies créées tant sur le territoire national qu'à l'étranger. On verra dans cette section quels sont les domaines dans lesquels la création et la diffusion de l'innovation pourraient pâtir, actuellement ou à l'avenir, de conditions cadres défavorables.

### **Atténuer les restrictions affectant les marchés de produits**

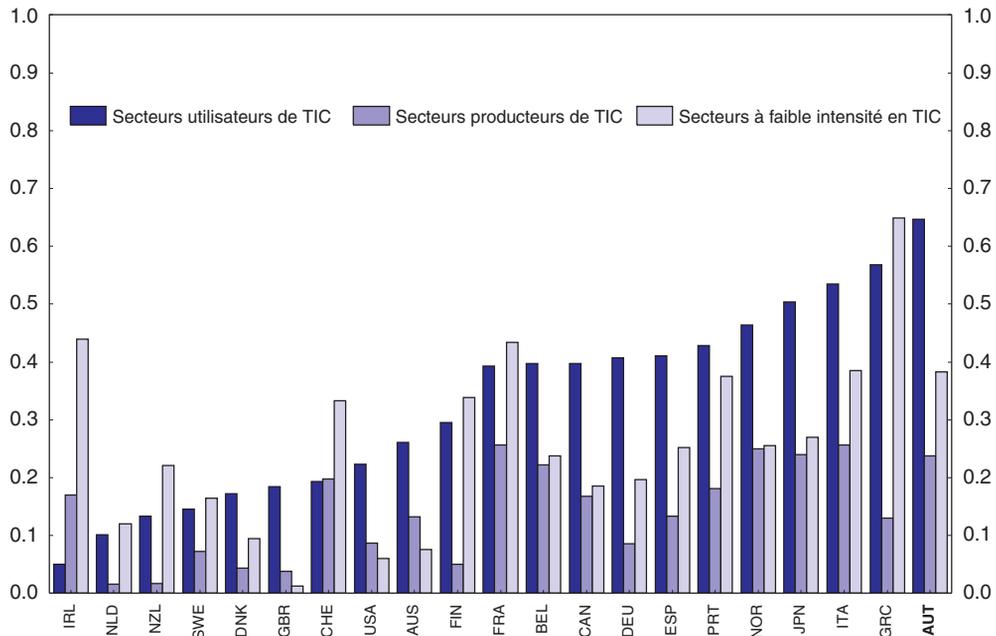
La concurrence est un ressort important de l'innovation<sup>6</sup>. Une réglementation restrictive des marchés de produits peut ralentir l'innovation en restreignant la diffusion dans le pays et à l'étranger de nouveaux produits et de techniques de production optimales. Dans la période de mutations technologiques rapides que nous connaissons depuis les années 90, les effets dommageables de réglementations restrictives des marchés de produits sur la diffusion de l'innovation et notamment des technologies de l'information et des communications (TIC) sont particulièrement marqués<sup>7</sup>.

L'Autriche a *grosso modo* suivi la tendance de l'ensemble de la zone OCDE à libéraliser les réglementations applicables aux marchés de produits, dans le droit fil des directives communautaires et de l'ouverture d'industries de réseau telles que les télécommunications, ce qui a fait baisser les prix et accru la productivité. Globalement, l'indicateur de l'OCDE concernant la réglementation des marchés de produits affiche pour l'Autriche une position médiane. Mais la réglementation des secteurs des services demeure restrictive, notamment dans le commerce de détail (réglementation de la grande distribution, des licences et autorisations, des horaires d'ouverture), les professions libérales et le secteur ferroviaire (voir les *Études économiques* 2003 et 2005 de l'OCDE consacrées à l'Autriche). Ces règlements pèsent sur la productivité non seulement dans les secteurs en question, mais aussi dans ceux qui leur sont économiquement liés (voir le chapitre 1). Les récents travaux de l'OCDE montrent que l'impact des réglementations restrictives sur les secteurs utilisateurs de TIC a été particulièrement fort en Autriche (graphique 4.3)<sup>8</sup>. L'Autriche a pris des mesures salutaires pour réduire les obstacles à l'entrée dans les services, mais il reste encore beaucoup à faire, sachant en outre que beaucoup d'autres pays progressent rapidement dans ce domaine. En conséquence, il se peut que l'Autriche tire bien moins parti des technologies de portée générale que les pays à réglementation moins restrictive.

Ces constats expliquent peut-être pourquoi les investissements de l'Autriche dans les TIC ont été relativement peu élevés. La réglementation restreint aussi une innovation complémentaire indispensable à la pleine utilisation des investissements dans les TIC au profit de la croissance de la productivité. C'est ce que confirme l'analyse de la base de données KLEMS<sup>9</sup>, qui fait apparaître l'absence en Autriche de changements organisationnels complémentaires susceptibles de maximiser l'impact de ces investissements sur la productivité (Peneder et al., 2006). Comme le montre le nouvel indicateur synthétique plaçant l'Autriche au bas du classement OCDE (voir le graphique 1.11 du chapitre 1), le droit et la politique de la concurrence sont en retard. Pour améliorer le cadre global de la concurrence, il est envisagé de simplifier le dispositif institutionnel en fusionnant les compétences du Procureur pour les ententes et de l'Autorité fédérale de la concurrence. En outre, il est prévu une augmentation des effectifs de l'Autorité en 2007. On s'efforce enfin d'évaluer les possibilités de renforcement des pouvoirs d'enquête de l'Autorité. Ces intentions sont salutaires. Comme l'indique aussi le

### Graphique 4.3. Impact de la réglementation en vigueur dans les secteurs non manufacturiers<sup>1</sup>

2003

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070413886304>

1. Échelle normalisée de 0 à 1, du moins restrictif ou plus restrictif pour la concurrence. Ces données sont de simples moyennes des indicateurs 2003 de l'impact de la réglementation sur les secteurs d'activité producteurs de TIC, utilisateurs de TIC et à faible intensité en TIC.

Source : OCDE, Département des affaires économiques document de travail n° 530.

chapitre 3, l'Autriche devrait améliorer le cadre général de la concurrence en simplifiant son dispositif institutionnel et en donnant davantage de pouvoirs à l'Autorité fédérale de la concurrence pour renforcer la mise en application des textes (OCDE, 2007). Elle devrait veiller à transposer sans retard les directives communautaires relatives aux services postaux et aux services en général.

#### Atténuer les obstacles aux entrées d'IDE

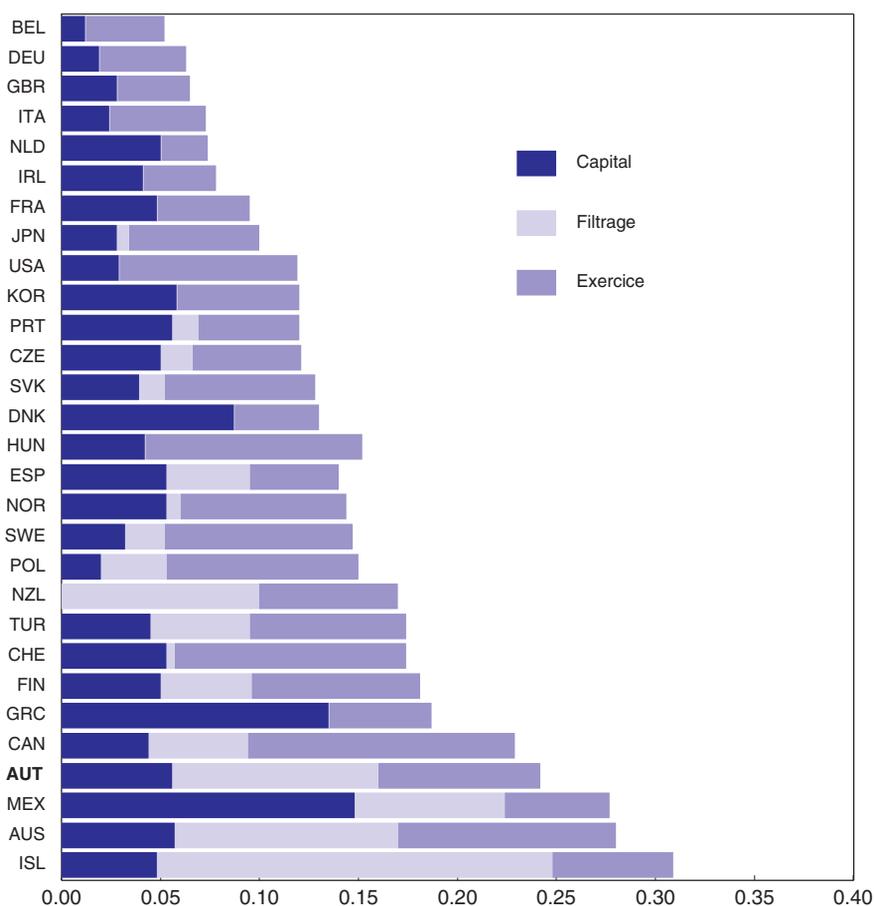
Généralement, l'implantation de filiales étrangères dans un pays est considérée comme bénéfique pour la croissance de sa productivité. Au-delà des effets directs, ces filiales peuvent y contribuer indirectement en suscitant des retombées positives pour les entreprises locales. Elles peuvent par exemple accélérer la diffusion internationale de technologies et de pratiques managériales nouvelles, ou former une main-d'œuvre qu'elles finiront par embaucher. C'est dans le domaine des services en particulier que l'IDE prend toute son importance en exposant les entreprises locales à la concurrence internationale lorsque les échanges internationaux sont physiquement impossibles ou limités. Les mesures réglementaires qui restreignent l'accès au marché ou réduisent la rentabilité potentielle de l'investissement étranger ont pour effet de diminuer les entrées d'IDE dans les pays de l'OCDE (Nicoletti et al., 2003).

En Autriche, les entrées et le stock d'IDE ont progressé, mais demeurent inférieurs à la moyenne de l'UE et à ceux de pays de taille et de niveau de développement similaires tels que la Finlande, la Suède ou le Danemark<sup>10</sup>. Il se peut que cette situation s'explique par la localisation de l'Autriche, pays situé successivement aux confins du rideau de fer jusqu'au

début des années 90 et donc moins attrayant que d'autres pour les investisseurs occidentaux, puis, après la chute du mur de Berlin, soumis à la concurrence de pays de l'Europe centrale et orientale à bas salaires qui ont capté la plus grosse part de l'IDE des pays d'Europe occidentale. Il n'en reste pas moins que la réglementation assez restrictive de l'Autriche en matière d'IDE, et en particulier les limites imposées aux investisseurs étrangers désireux d'entrer au capital de sociétés de services professionnels, et d'autres restrictions encore, ont pu freiner les entrées d'IDE. Le gouvernement a pris récemment une mesure judicieuse mettant fin à un mécanisme de filtrage, ce qui n'apparaît pas encore dans l'indice de restrictivité de la réglementation concernant l'IDE (graphique 4.4). De même, il faudrait renoncer aux réglementations trop restrictives applicables à l'IDE, en particulier les plafonds de participation étrangère dans les professions libérales et, plus généralement, dans les services.

Graphique 4.4. **Caractère restrictif de la réglementation applicable à l'IDE dans neuf secteurs, par type de restriction<sup>1</sup>**

2006



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070428341754>

1. L'échelle de 0 à 1 décrit le degré d'ouverture sectorielle (du plus ouvert ou plus fermé). Cet indice agrégé englobe les secteurs ou sous-secteurs suivants : services aux entreprises (services juridiques, comptables, d'architecte et d'ingénierie); télécommunications (lignes fixes et mobiles); bâtiment; distribution; services financiers (assurance et banque); tourisme; transport (aérien, maritime et routier); électricité; secteur manufacturier.

Source : OCDE, base de données internationale sur la réglementation.

### **Faciliter la création et la croissance d'entreprises innovantes**

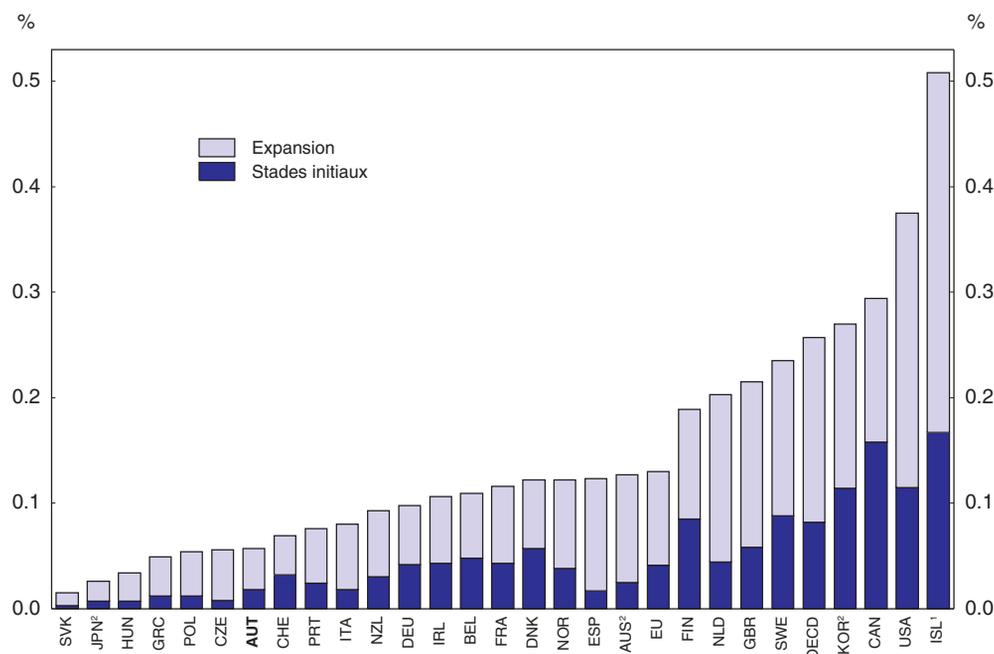
La dynamique entrepreneuriale est un vecteur important de l'adoption et de l'utilisation des nouvelles technologies. La productivité augmente lorsque de nouvelles entreprises innovantes apparaissent sur le marché et croissent aux côtés des entreprises innovantes déjà en activité tandis que d'autres entités moins productives disparaissent. Dans les services, notamment ceux liés aux TIC, la dynamique entrepreneuriale est généralement plus forte que dans le secteur manufacturier, ce qui signifie que le secteur des services est particulièrement vulnérable aux réglementations restreignant l'entrée et la sortie des entreprises (OCDE, 2005a; Brandt, 2004).

Pour stimuler l'entrée d'entreprises innovantes et à vocation technologique, l'Autriche utilise différents moyens. Outre la promotion générale des PME et de la création d'entreprise qu'assurent les réductions de cotisations sociales, les programmes de mentorat et d'autres aides encore, un réseau relativement dense de centres technologiques propose aux entreprises de création récente des infrastructures et des services communs peu onéreux (cf. *infra*). Mais l'efficacité de ces actions ne peut probablement que pâtir des obstacles divers qui entravent la création d'entreprises innovantes. Si la création d'entreprise atteint en Autriche, dans l'ensemble, un niveau moyen au regard des autres pays (Hölzl et al., 2006), la plupart des entités créées ne semblent pas très innovantes. En 2005, plus de 80 % de l'ensemble des entrées sur le marché concernaient des entreprises unipersonnelles dont on peut supposer qu'elles ont une capacité d'innovation limitée. Il est fort probable que la réglementation applicable à la création d'entreprises à régime de responsabilité limitée, par son coût administratif, le capital minimum requis et la durée des formalités, explique cette situation (voir le chapitre 1 et OCDE, 2007). Il se peut aussi que la forme sociale choisie influe sur les perspectives de croissance de l'entreprise. En outre, les performances enregistrées par les entreprises nouvelles après leur création sont décevantes – même si l'Autriche partage cette caractéristique avec maints pays européens (à la différence des États-Unis).

Le niveau très inférieur à la moyenne des investissements de capital-risque en Autriche laisse deviner un relatif manque d'activités innovantes parmi les entreprises de création récente (graphique 4.5)<sup>11</sup>. Le sous-développement du marché du capital-risque peut être considéré comme résultant d'une insuffisance de financement des activités risquées, d'inefficiences structurelles du marché ou d'un déficit de projets innovants rentables. Selon la troisième Enquête communautaire sur l'innovation, les petites entreprises signalant des difficultés de financement sont plus nombreuses en Autriche que dans d'autres pays, ce qui valide la pertinence des deux premiers facteurs. Les règles régissant les investissements que les organismes de retraite et d'assurance peuvent effectuer dans des fonds de capital-risque sont aujourd'hui suffisamment souples, les banques demeurent la principale source de financement et sont souvent les maisons mères des fonds de capital-risque. Les banques traditionnelles ayant souvent une aversion au risque relativement marquée, leurs fonds de capital-risque peuvent aussi avoir tendance à financer les entreprises et les projets les moins risqués.

Au milieu des années 90, l'Autriche a créé pour les fonds de capital-risque une forme juridique spéciale qui évite la double imposition des dividendes. Mais son incompatibilité avec les règles communautaires applicables aux aides d'État a imposé une modification. *Les autorités devraient donc créer une nouvelle structure conforme aux règles communautaires et aux meilleures pratiques internationales, de manière à faciliter le fonctionnement des fonds de*

Graphique 4.5. Investissements en capital-risque, 2000-03  
Pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070500871088>

1. Données 2000-02.

2. Données 1998-2001.

Source : OCDE (2005), *Science, technologie et industrie – Tableau de bord de l'OCDE*.

capital-risque (voir, par exemple, Brandner *et al.*, 2007). Au-delà, ce sont les compétences des gestionnaires des fonds nationaux de capital-risque qui revêtent une très grande importance. Malgré la relative jeunesse du secteur autrichien du capital-risque, on note des signes d'amélioration de son efficacité. Une plus grande ouverture aux capital-risqueurs internationaux pourrait contribuer à une meilleure diffusion de ce savoir-faire très particulier.

En aval du processus, c'est la liquidité des marchés de sortie qui conditionne la vente des participations détenues dans les entreprises. Le marché boursier autrichien rattrape progressivement son retard par rapport aux marchés plus développés de certains pays voisins, ce qui devrait faciliter la vente de ces participations. Néanmoins, la fréquente réticence des PME familiales à accepter successivement une ouverture de leur capital à des apporteurs extérieurs puis une entrée en Bourse, qui équivalent souvent à une certaine perte de contrôle de l'entreprise, demeure un obstacle majeur à la dynamisation du marché du capital-risque.

Une expansion des marchés de capitaux obtenue en développant le marché boursier faciliterait, globalement, les activités de capital-investissement, qui sont particulièrement importantes pour le financement d'une innovation plus fondamentale et pour l'essor de jeunes entreprises innovantes (Müller et Zimmermann, 2006). Malgré l'impressionnante croissance de sa capitalisation boursière, passée ces dernières années de 15 % du PIB en 2002 à 57 % en 2006, l'Autriche reste en deçà des chiffres de l'UE25 (90 %) et d'autres petites économies ouvertes telles que la Suède (100 %) ou les Pays-Bas (111 %). Les entreprises autrichiennes continuent de lever des fonds propres relativement limités par

émission d'actions nouvelles et, relativement, se financent beaucoup par l'emprunt (BCE, 2007). Dans les petites entreprises notamment, la faiblesse du ratio capitaux propres/actifs s'explique probablement le mieux par les modalités de la protection des créanciers, et non par le régime fiscal différent du financement par l'emprunt ou par l'émission d'actions (Dirschmid et Waschiczek, 2005). *Les autorités devraient donc renforcer la protection juridique des actionnaires minoritaires et des créanciers.* De nouvelles privatisations, par exemple des anciens monopoles publics des postes et télécommunications, faciliteraient un nouvel essor du marché boursier autrichien. Une enquête menée auprès d'entreprises du pays montre que le nombre d'entreprises utilisant la bourse comme instrument de financement pourrait croître, globalement, de façon significative (Schneider *et al.*, 2005).

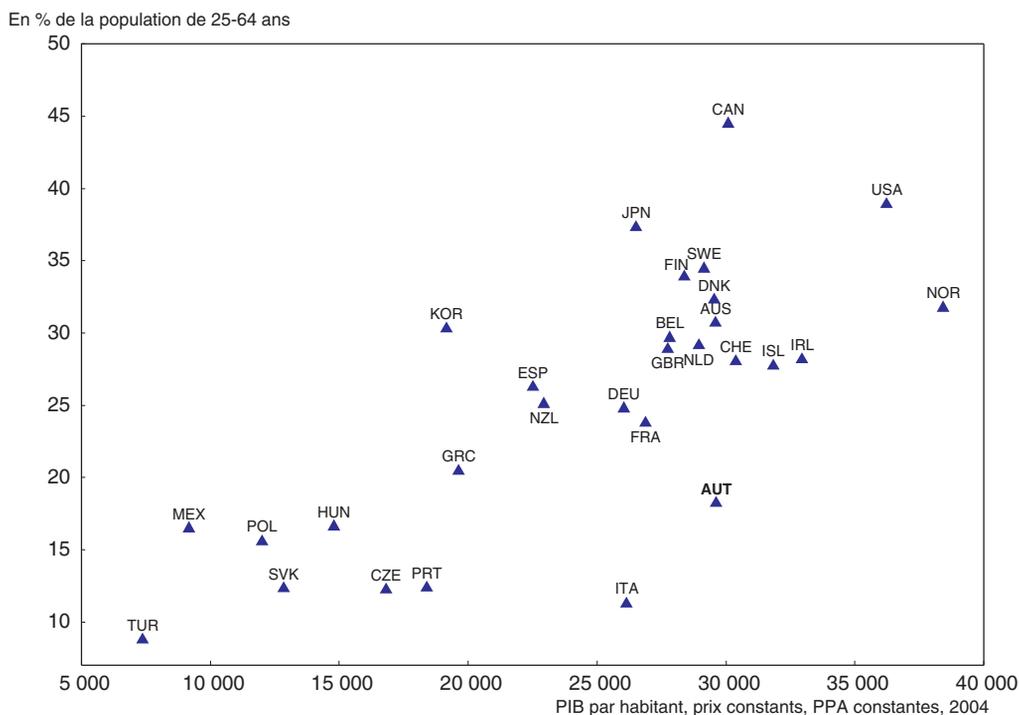
### **Améliorer la formation de capital humain**

Il semble acquis que le capital humain joue un rôle essentiel pour la croissance. Durant la période de rattrapage qu'a connue l'Autriche, le système éducatif a contribué de manière déterminante à la croissance en dotant la main-d'œuvre de qualifications adaptées. Dans la tradition éducative autrichienne, l'enseignement primaire/secondaire et l'enseignement professionnel jouaient un rôle prédominant, et suffisaient largement, à l'évidence, lorsqu'une bonne part de la croissance de la productivité découlait de l'intensification du capital, ainsi que de l'adoption et de la modification des technologies présentes notamment dans les activités manufacturières. Mais au moment où les entreprises sont plus nombreuses à se rapprocher de la frontière technologique et à se trouver contraintes d'adopter des technologies très avancées, elles auront besoin de plus de travailleurs et de chercheurs diplômés de l'enseignement supérieur. Une main-d'œuvre plus qualifiée contribue en outre à renforcer l'innovation dans les services, et incite à l'adoption de nouvelles technologies de portée générale telles que les TIC (Krueger et Kumar, 2003; Wölfl, 2005). Les études menées sur des entreprises autrichiennes montrent enfin que l'accueil de diplômés du supérieur et l'investissement dans les TIC sont complémentaires (Falk, 2004).

La mesure de l'impact du capital humain sur la croissance est une tâche ardue (voir Vandebussche *et al.*, 2006; Krueger et Kumar, 2004; Ciccone et Papaioannou, 2005), et il convient d'utiliser avec précaution les estimations obtenues, qui peuvent au moins donner une approximation. Pour l'Autriche, entre 1990 et 2004, la contribution de l'augmentation de l'amélioration de la qualité du capital humain à la croissance annuelle a été estimée à 0.2 point de pourcentage seulement (Peneder *et al.*, 2006), un chiffre certes inférieur à celui de maints autres pays développés, mais reflétant, peut-être, la faible variation des paramètres du capital humain au cours de la période considérée.

S'agissant du niveau du capital humain, il est intéressant de noter que l'Autriche affiche un niveau de PIB par tête relativement élevé malgré à la fois un taux de diplômés de l'enseignement supérieur relativement bas par rapport à la population en âge de travailler (graphique 4.6) et des dépenses pour l'enseignement supérieur relativement faibles (graphique 4.7). Le nombre de chercheurs en entreprise est lui aussi peu élevé (graphique 4.8) – de même que la part des travailleurs très qualifiés dans les services<sup>12</sup>. L'Autriche est aussi le seul pays, parmi les membres de l'OCDE examinés par Wölfl (2005), où le secteur manufacturier emploie proportionnellement plus de diplômés de l'enseignement supérieur que le secteur des services. *Dans une perspective d'avenir et pour tenir compte à la fois des modifications prévisibles de la demande de travail au profit de travailleurs très qualifiés et de la hausse des investissements réalisés par les pays étrangers dans leur*

Graphique 4.6. **Capital humain diplômé de l'enseignement supérieur – comparaison internationale**



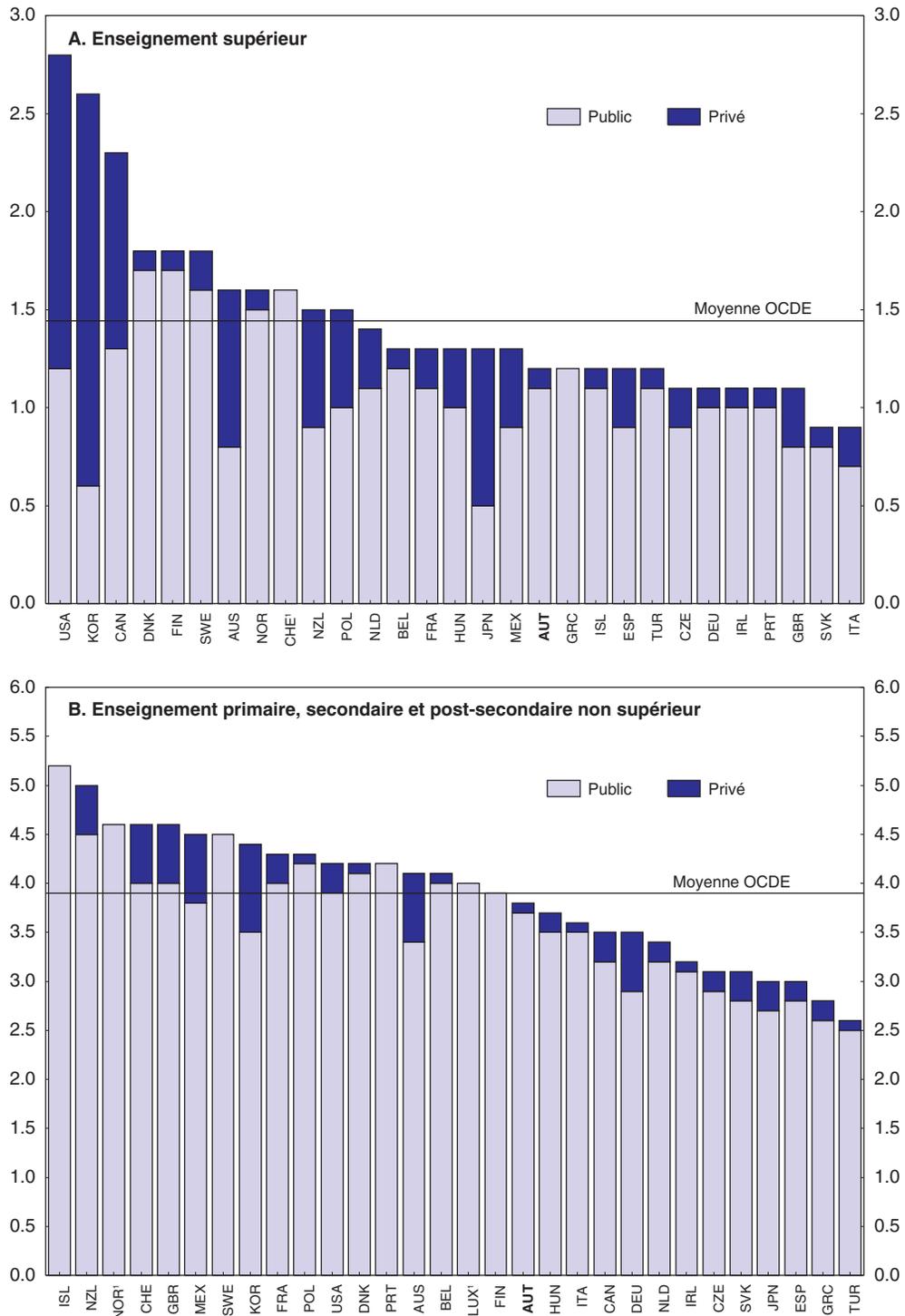
Source : OCDE (2006), base de données EAG et Comptes nationaux.

enseignement supérieur, l'Autriche ferait bien de procéder elle-même à de tels investissements. Une augmentation de la part des travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur faciliterait la création et la diffusion de nouvelles technologies et rehausserait le potentiel de croissance du pays.

Les autorités autrichiennes font souvent valoir que les élèves autrichiens sortent de l'enseignement secondaire professionnel (*Höhere Technische Lehranstalten* – HTL – dans le domaine technique, ou *Handelsakademien* – HAK – dans le domaine commercial, par exemple, à l'âge de 19 ans en étant dotés de compétences similaires à celles des diplômés de l'enseignement supérieur d'autres pays<sup>13</sup>, et que la proportion d'étudiants engagés dans des études longues dépasse de beaucoup la moyenne de l'OCDE<sup>14</sup>. Comme on l'a vu au chapitre 3, il est exact que l'éventail de qualifications des travailleurs autrichiens, au niveau tant des apprentis que des élèves du deuxième cycle secondaire professionnel, privilégie les compétences professionnelles. Si l'on intègre à l'enseignement supérieur les seconds cycles des établissements d'enseignement professionnel, la part des diplômés du supérieur, en pourcentage de la population âgée de 25 à 64 ans, passe de 18 % (graphique 4.6) à 27 %, chiffre légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE; la même part, en pourcentage de la classe d'âge 25-34 ans, passe de 20 à 30 %, chiffre cette fois-ci légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE, et très inférieur à la performance de certains autres pays de l'OCDE, dont le Canada, le Japon, la Corée, la Suède, la Finlande, la Norvège, l'Irlande, la Belgique et l'Espagne, qui affichent un résultat compris entre presque 40 % et plus de 50 % (sans même retenir une définition élargie de l'enseignement supérieur). Enfin, dans la mesure où leur formation est centrée sur des qualifications non pas générales, mais professionnelles, le fait de considérer tous les diplômés du second cycle de

### Graphique 4.7. Dépenses d'enseignement

En pourcentage du PIB, 2003

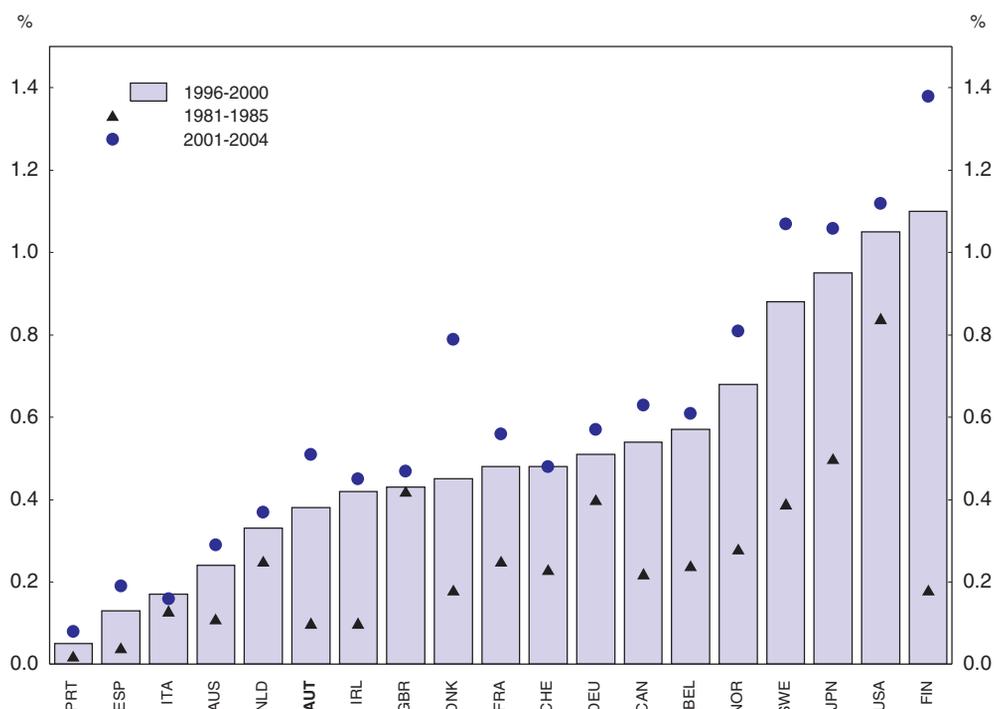


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/070583035280>

1. Dépenses publiques seulement.

Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*.

Graphique 4.8. **Chercheurs en entreprise**  
Pourcentage de l'emploi industriel total, moyenne annuelle



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070602466533>

Source : OCDE (2006), Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

l'enseignement secondaire professionnel comme très qualifiés et équivalents à des diplômés de l'université peut conduire à surestimer leurs compétences. Comme on l'a indiqué plus haut, il peut être important, pour assurer la diffusion et l'adoption de technologies de portée générale telles que les TIC ou de technologies de pointe, de disposer de compétences générales de haut niveau relativement variées telles que les dispensent les universités, même dans le cadre d'études courtes, plutôt que d'un assez petit nombre de diplômés de l'université au terme, souvent, de longues années d'étude. À cet égard, la mise en place de cursus de licence dans le droit fil du processus de Bologne semble constituer un progrès.

La formation est un autre levier permettant d'améliorer les qualifications des travailleurs et de les ajuster aux besoins des entreprises. En Autriche, les investissements dans la formation de capital humain consentis par les entreprises bénéficient d'un crédit d'impôt de 20 % ou, au choix, d'une prime de 6 %. Les entreprises et les salariés ne semblent pas pour autant accorder une très grande priorité à la formation de certaines catégories défavorisées telles que les travailleurs âgés ou peu qualifiés (voir le chapitre 3 et Bock-Schappelwein *et al.*, 2006). En termes de nombre d'heures de formation professionnelle informelle au cours de sa carrière, le salarié autrichien bénéficie d'une formation tout au long de la vie qui se situe dans la moyenne communautaire, mais reste très au-dessous du niveau de la Suisse, de la Finlande, de la Suède ou du Danemark. Il importerait tout particulièrement de renforcer la formation des salariés non diplômés de l'enseignement supérieur, et notamment de mettre en place des formations interentreprises afin de relever leur niveau général de qualification. La capacité d'influence

des pouvoirs publics en matière de formation comporte toutefois des limites; le simple subventionnement des employeurs peut s'avérer inefficace si d'autres obstacles demeurent. Par exemple, le raccourcissement des carrières induit par une retraite précoce diminue la rentabilité de la formation et, partant, la propension des entreprises et des salariés à respectivement proposer et suivre de tels programmes.

### **Conclusions**

Cette analyse suggère l'existence de complémentarités potentielles entre les politiques de soutien de la R-D et les conditions cadres de la croissance. Ces dernières, qui sont globalement très favorables en Autriche et ont contribué aux bonnes performances économiques du pays, souffrent encore de certaines faiblesses dans quelques domaines particulièrement importants pour l'innovation. En particulier, une réglementation restrictive des marchés de produits (dont des obstacles à l'IDE et à l'entrée) et les contraintes de financement des nouvelles entreprises innovantes peuvent restreindre la création et la diffusion de l'innovation dans le pays, notamment dans le secteur des services. C'est peut-être pour cette raison que l'Autriche a moins profité que certains autres pays de l'explosion de la productivité des TIC des années 90. L'utilisation des TIC s'étant depuis généralisé, le désavantage autrichien devrait s'atténuer. Mais sans amélioration des conditions cadres susmentionnées, les obstacles à l'innovation et à sa diffusion, en particulier dans le secteur des services, persisteront.

Innovation et croissance nécessitent aussi une autre condition cadre essentielle : une main-d'œuvre très qualifiée. Il semble que le niveau relativement peu élevé atteint par l'Autriche dans le domaine de l'enseignement supérieur n'ait pas, jusqu'ici, freiné sa croissance de manière sensible. Il n'en reste pas moins vrai que le pays, à la fois pour ménager l'avenir et compte tenu des performances enregistrées dans ce domaine par certaines autres nations très développées, ferait bien de développer son enseignement supérieur et d'en améliorer l'efficacité. La récente réforme de l'université est un pas dans la bonne direction, mais d'autres améliorations, comme on le verra ci-après, sont possibles.

## **Mesures nouvelles récentes et suggestions de réforme**

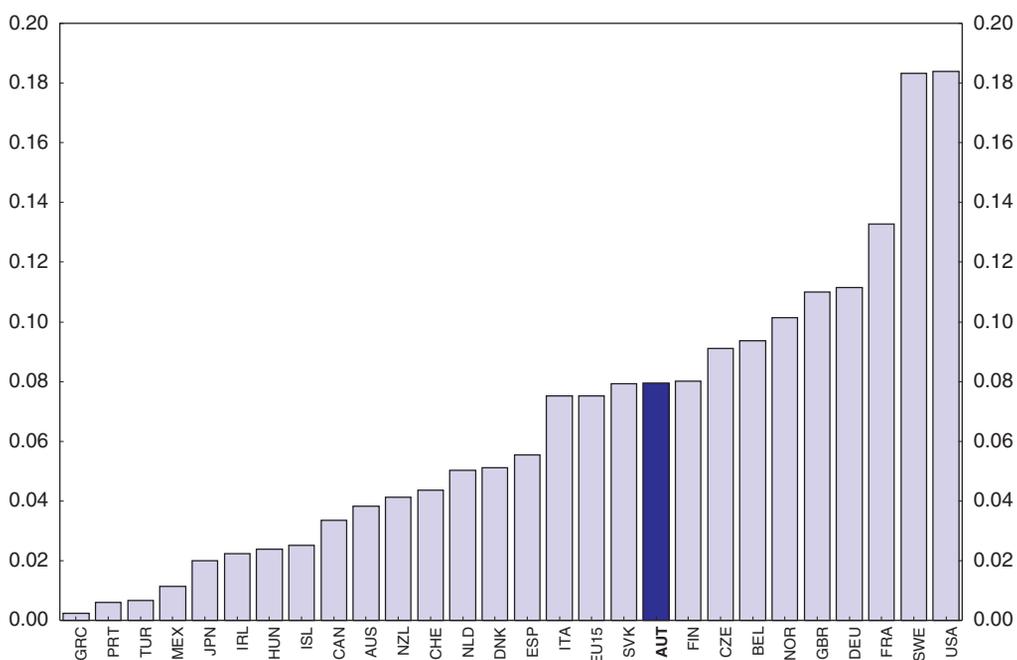
### ***La promotion de la R-D a été renforcée***

Comme on l'a vu plus haut, l'Autriche a ces dernières années nettement augmenté ses dépenses globales de R-D, et prévoit de poursuivre cette politique jusqu'à ce qu'elles atteignent 3 % du PIB à l'horizon 2010. Différents dispositifs tels que le subventionnement direct et les incitations fiscales sont mises en œuvre pour développer les activités d'innovation. Le financement direct par l'État de la R-D des entreprises se situe dans la moyenne de l'UE15 (graphique 4.9). Il est prévu pour les prochaines années que la hausse annuelle des dépenses fédérales de R-D soit de 10 %, et que les deux tiers environ de la R-D totale, contre 62 % aujourd'hui, soit au bout du compte financés par le secteur privé (le secteur public assurant le tiers restant – contre 38 % actuellement).

S'agissant du subventionnement direct, il existait en Autriche une longue tradition consistant à octroyer des aides et des prêts aux entreprises demandant des subventions de R-D à l'appui de projets de recherche et d'innovation (financement par projet et par entreprise). Depuis les années 90, l'accent a été mis sur les liens entre les milieux universitaires et l'industrie, et sur une recherche industrielle scientifique qui a suscité de

Graphique 4.9. **Financement public direct de la R-D des entreprises**

Moyenne 2001-03 en pourcentage du PIB

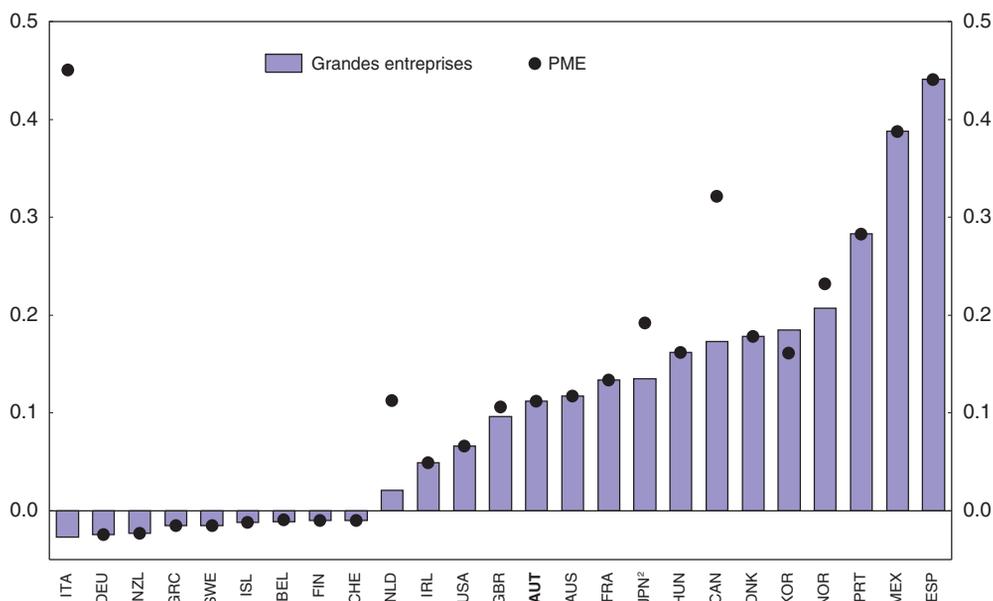
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070644624056>Source : OCDE (2006), *Objectif croissance*.

nouveaux programmes de soutien de l'innovation. On citera à titre d'exemples le programme de liens science-industrie des « K-centres »<sup>15</sup> et les initiatives de stimulation de technologies génériques telles que les biotechnologies, les nanotechnologies et les TIC. Depuis 2002, les dépenses de R-D des entreprises ont augmenté de 33 %.

Même s'il l'est moins que dans certains autres pays de l'OCDE, le traitement fiscal des dépenses de R-D des entreprises est relativement généreux (graphique 4.10). Les dépenses de R-D réputées « aboutir à une invention économiquement utile » donnent droit à un crédit d'impôt de 25 %, déductible des bénéfices avant impôt, qui passe à 35 % pour les dépenses supplémentaires de R-D (par rapport à la moyenne des trois dernières années). Le ministère de l'Économie et du Travail (BMWA) doit certifier la valeur économique de l'invention – à moins que celle-ci ne soit déjà brevetée. En outre, depuis 2002, le crédit d'impôt de 25 % est aussi accordé pour les dépenses de R-D au sens du manuel de Frascati de l'OCDE<sup>16</sup>. Depuis 2004, les entreprises peuvent opter à la place de ce crédit d'impôt pour une prime de R-D de 8 % destinée aux entités non encore bénéficiaires, et notamment aux jeunes pousses. En 2005, ce dispositif a été étendu à la recherche externalisée. Depuis la diminution du taux de l'impôt sur les sociétés, passé de 34 à 25 % en 2005, qui a réduit la valeur du crédit d'impôt, de plus en plus d'entreprises bénéficiaires lui préfèrent cette prime de recherche. Dans la mesure où les subventions directes sont comptabilisées comme des actions de financement direct des entreprises, cela aura pour conséquence de relever considérablement le financement direct de la R-D des entreprises par l'État.

Les avis divergent sur la réussite des actions directes et indirectes de promotion de la R-D. En général, le subventionnement des activités de recherche se justifie par les retombées positives attendues, plaçant le taux de rendement social au-dessus du taux de

Graphique 4.10. **Régime fiscal de la R-D dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>**  
Taux de subventionnement fiscal par unité de R-D, 2004



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070687436265>

1. Les subventions fiscales sont calculées selon la formule 1-indice B, où B est la valeur actuelle du revenu avant impôt nécessaire pour couvrir le coût initial des investissements de R-D et pour régler l'impôt sur les sociétés.
2. Au Japon, l'indice B 2004 des grandes entreprises concerne celles qui ont ratio R-D/chiffre d'affaires inférieur à 10 %. L'indice B concernant les grandes entreprises pour lesquelles ce ratio dépasse 10 % est de 0.831. L'indice B de la recherche menée en collaboration avec des universités est de 0.782.

Source : OCDE (2005), *Science, technologie et industrie – Tableau de bord de l'OCDE*.

rendement privé, de sorte que sans l'intervention de l'État, la R-D souffrirait d'un sous-investissement. Le subventionnement direct des entreprises et les incitations fiscales soutiennent une palette plus large d'activités de recherche davantage tournées vers le marché. En octroyant des financements directs, la puissance publique peut apprendre sur les activités d'innovation des entreprises des informations précieuses pour la formulation de sa politique d'innovation. Toutefois, le processus de demande de soutien et le passage par une procédure d'évaluation peuvent s'avérer trop lourds et coûteux pour les petites entreprises (même si l'on ne dispose pas à ce jour d'étude empirique sur l'ampleur de ces coûts). À l'opposé, les incitations fiscales ou les subventions de R-D leur sont assez facilement accessibles, et sont moins lourdes administrativement pour les autorités. Le financement direct des entreprises et les incitations fiscales peuvent toutefois impliquer des pertes d'efficacité très lourdes liées au fait que l'investissement ainsi aidé aurait été de toute façon effectué.

Le subventionnement direct autre que les subventions nominatives aux entreprises « induites par la demande » (programmes de liens science-industrie, programmes de développement de technologies génériques, etc.) peut améliorer l'accès des entreprises aux savoirs externes et renforcer ainsi leur capacité d'innovation. Il permet en outre d'orienter l'affectation des fonds aux projets ou domaines considérés comme les plus prometteurs socialement (on citera à titre d'exemple les technologies de lutte contre la pollution), et aussi de renforcer le rôle de diffusion des technologies à vocation générale.

L'une des critiques adressées au système autrichien de soutien de la R-D concerne son orientation vers la demande, qui le pousse à trop privilégier les projets émanant des

activités d'innovation routinières des entreprises, sans réellement accélérer le changement structurel. De fait, la plus grande part (près de 80 % en 2003) des aides publiques directes et indirectes à la R-D va à des entreprises nommément désignées, le reste alimentant des domaines de recherche spécifiques, des subventions individuelles et des réseaux internationaux (Schibany et Jörg, 2005). Au contraire, la Suisse voisine a obtenu des performances enviables en termes d'innovation sans subventionner les activités de recherche d'entreprises précises, mais en épaulant la R-D via des réseaux d'innovation (OCDE, 2006b; OCDE, 2006c). Un certain rééquilibrage du soutien public semble donc souhaitable en Autriche, en faveur notamment des réseaux alliant PME et centres de recherche. La réussite d'une telle politique dépendra toutefois de son application pratique, car un soutien orienté vers tel ou tel secteur ou domaine peut aussi mener à l'échec si les pouvoirs publics ne font pas les bons choix – il s'agit là d'un risque systémique propre à toute stratégie de sélection des gagnants.

Selon diverses évaluations, le « programme de soutien direct des entreprises » administré par l'ex-FFF (Fonds de recherche des entreprises) et les K-centres a été une réussite et a suscité des dépenses privées complémentaires, un regain d'innovation et de production des entreprises, et une hausse du nombre d'entreprises se livrant à des activités de R-D (Arnold *et al.*, 2004; Falk, 2006; Steyer, 2006; Bundesministerien, 2006)<sup>17</sup>. Mais comme le financement direct au moyen de subventions FFF classiques a privilégié « les bons projets dans de bonnes entreprises » (avec tous les risques de pertes d'efficience que cela comporte) et des projets d'innovation marginale relativement sûrs, ces dépenses pourraient être réduites sans perte d'innovation. À l'inverse, la création des K-centres et le programme K-plus ont servi l'objectif de réaffectation des financements vers une recherche plus fondamentale; le nouveau programme COMET va dans le même sens (Hutschenreiter, 2005).

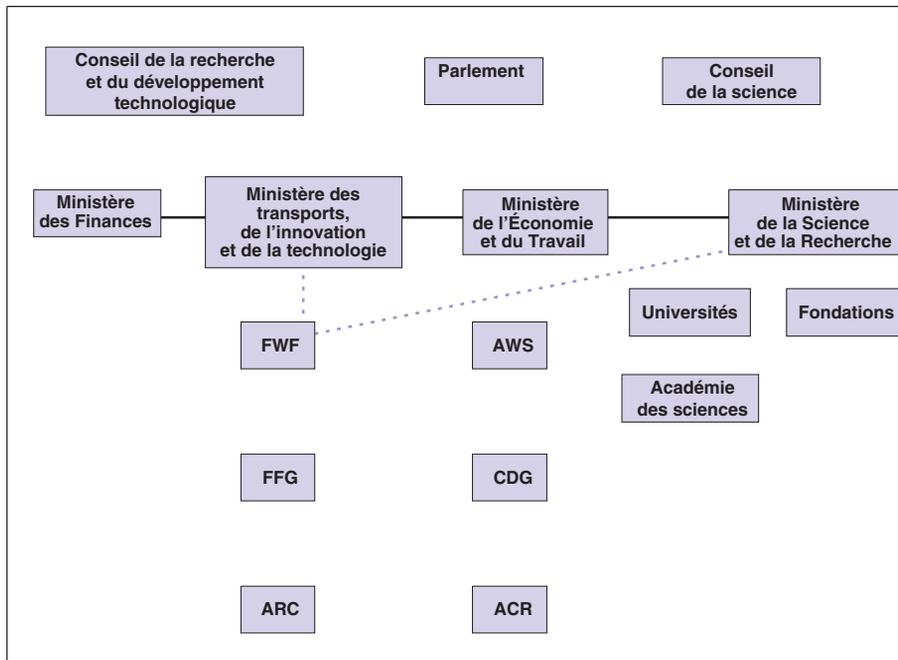
Le système d'incitations fiscales et de subventions directes pour la R-D n'a pas encore été évalué. Il semble que les incitations fiscales octroyées pour les « inventions économiquement utiles » aient jusqu'ici principalement concerné des entreprises de grande taille<sup>18</sup>. Ce crédit d'impôt est subordonné à un filtrage par le BMWA, procédure qui, comme on l'a indiqué plus haut, amoindrit l'un de ses avantages. La diminution du taux de l'impôt sur les sociétés a réduit la valeur du crédit d'impôt en tant que subvention, et les entreprises sont aujourd'hui nombreuses à opter plutôt pour des demandes de subventionnement direct. Les données du ministère des Finances montrent une forte hausse des subventions directes pour R-D, qui suscite une augmentation des financements publics directs de la recherche des entreprises. *Une évaluation de ce système est donc nécessaire afin de réduire les dépenses jusqu'à ce qu'on puisse démontrer l'efficience de ces dernières.*

### **Le cadre institutionnel des politiques d'innovation a été rationalisé, mais de nouvelles réformes sont nécessaires**

Les premières mesures autrichiennes de soutien à l'innovation, prises dans le cadre de la loi de promotion de la recherche de 1967, considéraient que l'innovation était un produit des laboratoires de recherche des entreprises et un vecteur d'externalités positives pour l'économie, ce qui justifiait de subventionner les activités de R-D du secteur privé. Plus tard, les politiques de l'innovation ont été étendues à d'autres types de soutien, au profit notamment de domaines de recherche et de réseaux spécifiques. Au fil des ans est ainsi apparu un dispositif de promotion de la recherche éclaté en une myriade d'organismes de soutien et de programmes faisant double emploi. À l'issue d'un examen approfondi de la

structure des organismes et programmes de soutien (Arnold *et al.*, 2004), ce dispositif, même s'il reste complexe (voir graphique 4.11 et encadré 4.1), a subi en 2004 une rationalisation grâce à la fusion de certains d'entre eux. Il conviendrait donc d'envisager une diminution du nombre d'organismes de promotion et un éclaircissement du rôle des organismes qui subsisteront.

Graphique 4.11. **Organisation de la politique autrichienne de l'innovation**



Au niveau gouvernemental, trois ministères (ministère des Transports, de l'Innovation et de la Technologie (BMVIT), ministère de l'Économie et du Travail (BMWA) et ministère de la Science et de la Recherche (BMWF) ont été chargés de formuler, superviser et coordonner les dispositifs de soutien de l'innovation, cependant que le ministère des Finances surveille l'affectation des dépenses publiques et participe à la mise au point de tout nouveau programme. L'éclatement des responsabilités entre plusieurs ministères a suscité une certaine concurrence quant aux « meilleures politiques » à mener, mais aussi pesé sur l'efficacité (en raison de coûts administratifs élevés au regard des volumes d'aide) et réduit les relations parfois nébuleuses entretenues avec les organismes de financement (Arnold *et al.*, 2004; Jörg, 2005). Le Conseil de la recherche et du développement technologique a donc suggéré de faire passer de trois à deux le nombre de ministères directement responsables des politiques de l'innovation. Le nouveau gouvernement n'a toutefois pas suivi cet avis, se contentant de redistribuer un peu les responsabilités : le ministère de la Science et de la Recherche (BMWF) partage désormais la charge du FWF (Fonds pour la recherche fondamentale) avec le ministère des Transports, de l'Innovation et de la Technologie (BMVIT), tandis que le ministère de l'Économie et du Travail (BMWA) partage celle de l'AWS (Austria Wirtschaftsservice) avec le BMVIT<sup>19</sup>. Au total, la politique de l'innovation, au niveau gouvernemental, semble trop fragmentée. Il a par ailleurs été suggéré – sans que cela soit suivi d'effet pour l'instant (Commission européenne, 2005) – de cantonner les ministères à la conception des politiques de l'innovation, sans qu'ils

#### Encadré 4.1. Organismes de promotion de la R-D

Trois grands organismes se partagent la promotion de la R-D : i) le FWF (*Fonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung*), qui finance la recherche fondamentale; ii) la FFG (*Forschungsförderungsgesellschaft*), qui résulte de la fusion récente de différents organismes auparavant distincts et s'occupe de la majorité des programmes de soutien de la R-D des entreprises; et iii) l'AWS (*Austria Wirtschaftsservice*), qui accorde des prêts spéciaux aux firmes innovantes désireuses d'adopter des technologies nouvelles, et des capitaux d'amorçage à de jeunes pousses. En outre, la Fondation nationale pour la recherche, la technologie et le développement (*Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung*) a vu le jour grâce à des fonds de la Banque nationale autrichienne et du Programme européen de reconstruction, et a pour but de garantir un financement stable aux programmes en vigueur des différents organismes. Il existe également un certain nombre d'organismes de recherche bénéficiant pour partie de fonds publics : on citera par exemple les ARC (*Austrian Research Centers*), qui mènent des recherches en relation avec des demandes d'entreprises; la Société de recherche Christian Doppler (CDG), qui axe ses travaux sur la coopération science-industrie (la CDG et les ARC prennent en charge, sur justificatif, 50 % des dépenses engagées); et l'ACR (*Austrian Cooperative Research*), qui promeut la R-D des PME. Depuis la mi-2006, le FWF, la FFG, la CDG et l'ACR sont regroupés dans le même immeuble à Vienne, ce qui devrait faciliter leur coopération.

Malgré quelques progrès dans la définition des responsabilités et la rationalisation des programmes, on en recense encore un certain nombre qui font double emploi et sont affectés à des organismes différents. À titre d'exemple, la FFG et la CDG administrent l'une comme l'autre des programmes qui visent à améliorer les liens entre science et entreprises.

Compte tenu de la multiplicité des organismes et programmes, on pourrait accroître leur efficacité en les rationalisant davantage. Il conviendrait par ailleurs d'évaluer régulièrement les programmes afin d'éviter les pertes d'efficacité et l'éviction des capitaux d'amorçage privés.

interfèrent dans le fonctionnement et la gestion du personnel des différents organismes (Arnold et al., 2004). Par conséquent, il faudrait que la répartition des tâches entre les ministères et autres organismes soit clarifiée et que les ministères s'attachent essentiellement à la stratégie et les autres organismes à la mise en œuvre.

Deux instances consultatives aident le gouvernement à élaborer des stratégies en faveur de la science et de la technologie et à coordonner les politiques dans ce domaine : le Conseil autrichien pour la recherche et le développement technologique (*Rat für Forschung und Technologieentwicklung*) et le Conseil de la science (*Wissenschaftsrat*). Tous deux prodiguent des conseils sur les politiques générales en faveur de la R-D, mais le premier est plus actif quant à l'affectation des fonds, alors que le second est pour l'essentiel un organe consultatif auprès du ministère de la Science (BMWF). Dans la mesure où tous deux formulent des stratégies et émettent des recommandations dans des domaines se recoupant, ainsi que le confirment leurs récentes recommandations concernant la formation du capital humain et la promotion de l'excellence de la recherche (*Wissenschaftsrat*, 2006; *Rat für Forschung und Technologieentwicklung*, 2005), il a été suggéré de fusionner ces deux organismes ou, à tout le moins, de les faire coopérer étroitement (Arnold et al., 2004). Il a par ailleurs été recommandé de renforcer le rôle du Conseil de la recherche et du développement technologique en étendant son mandat. Il s'agit en effet

d'un organisme consultatif indépendant qui n'est pas formellement placé sous la tutelle du gouvernement ou du Parlement, et dont les propositions n'ont pas de valeur contraignante (OCDE, 2005c). Il semble néanmoins avoir quelque influence sur l'affectation des deniers publics aux différents programmes. Aujourd'hui, deux stratégies d'innovation coexistent : l'une menée par le Conseil de la recherche et du développement technologique (2006), et l'autre élaborée par les ministères et autres organismes dans le cadre du Programme national de réforme de l'Autriche pour l'Union européenne (2005). À l'évidence, ayant été examinée et votée par le Parlement, la seconde est plus contraignante que la première. Dans certains autres pays de l'OCDE, les Conseils pour l'innovation intègrent des ministres ou sont même présidés par le Premier ministre, comme c'est le cas du puissant Conseil finlandais pour la politique scientifique et technologique (OCDE, 2005b) ou de son homologue éponyme japonais (OCDE, 2006d). Mais ce n'est pas le cas en Autriche. Il faudrait donc renforcer l'efficacité des deux Conseils actuels en clarifiant leurs missions pour éviter les doubles emplois et donner plus de poids aux rapports qu'ils établissent à titre indépendant dans l'optique de dépenses plus efficaces.

Le conseil consultatif pour la politique de R-D devrait également élargir son approche et s'intéresser pour cela aux interactions entre les politiques scientifiques et technologiques, les politiques économiques générales et les conditions cadres qui, comme on l'a vu plus haut, s'avèrent tout aussi ou même plus importantes pour l'évolution de la R-D que les politiques visant spécifiquement la science et la technologie. En particulier, la suppression des obstacles à la concurrence peut être un moteur important de l'innovation et de la croissance. Cela veut aussi dire que l'Autorité fédérale de la concurrence a un rôle de premier plan à jouer pour l'amélioration des conditions cadres de l'innovation et de la croissance et qu'elle devrait se montrer plus active dans l'amélioration de l'innovation.

### **Initiatives visant à améliorer la recherche universitaire**

Le gouvernement autrichien a prévu trois mesures pour rehausser la qualité de la recherche scientifique et développer les liens avec les entreprises : i) création d'un nouveau centre de recherche d'excellence dénommé IST-A (*Institute of Science and Technology-Austria*), qui axera ses activités sur la recherche fondamentale de très haut niveau; ii) création d'écoles de hautes études pour améliorer la formation à la recherche; et iii) création de centres d'excellence dans les universités existantes. Ces initiatives sont censées être coordonnées avec d'autres programmes tels que le nouveau programme COMET de passerelles entre les entreprises et la science. Elles seront financées, pour l'essentiel, par le FWF, même si l'IST-A bénéficiera également de contributions du secteur privé. S'y ajoutent les programmes de stimulation de l'excellence de la recherche déjà en place : le programme START, qui finance de jeunes scientifiques de très haut niveau, et les programmes visant à ramener au pays les scientifiques autrichiens qui ont émigré (*Brainpower Austria*). L'objectif général de ces politiques est non seulement d'exceller dans le domaine scientifique, mais aussi de susciter des retombées économiques grâce à la stimulation du changement structurel au profit d'activités de haute technologie (*Wissenschaftsrat*, 2006; gouvernement autrichien, 2007).

La quête de l'excellence de la recherche est certes un but important en soi, mais son financement par l'État appelle quelques précautions. Si l'on en croit les plans de développement des universités publiques, toutes ou presque veulent augmenter leurs activités de recherche (Bundesministerium, 2006). Au-delà de l'IST-A et des universités publiques traditionnelles, il faut citer l'Académie autrichienne des sciences, dotée de

plusieurs instituts de recherche renommés tels que l'institut de biotechnologie IMBA. Ainsi se dessine un risque clair de fragmentation, les projets et centres de recherche n'atteignant ni la masse critique ni l'équilibre approprié entre recherche fondamentale et recherche appliquée. *Il importe donc de renforcer la concurrence que se livrent les centres de recherche pour obtenir des fonds publics, avec pour conséquence possible une certaine rationalisation liée à la disparition éventuelle des organismes les moins efficaces. Pour que la concurrence s'applique, il faut, comme le souligne le récent programme gouvernemental, autoriser le FWF à financer non seulement les coûts de projet directs, mais aussi les frais administratifs.*

### **Faciliter l'immigration de travailleurs très qualifiés et de chercheurs**

L'excellence de la recherche dépend aussi de l'accès dans le monde entier à des talents scientifiques de plus en plus mobiles. Aucune restriction légale n'interdit à des professeurs d'université et des chercheurs, même s'ils ne sont pas issus de l'Union européenne, de travailler en Autriche, à condition qu'ils disposent d'un contrat avec une université ou un institut de recherche du pays. Il leur faut toutefois un permis de séjour, dont l'obtention semble facile à titre temporaire, mais plus difficile à titre permanent. Les membres de leur famille n'obtiennent qu'un permis temporaire et sont confrontés à des restrictions pour travailler en Autriche. L'octroi de permis de travail est toutefois facilité pour les membres de la famille (ou les personnels de soutien) des chercheurs de haut niveau (et dirigeants) gagnant plus de € 4 500 par mois, alors que les conjoints des autres chercheurs ne sont autorisés à travailler que s'ils peuvent prétendre au statut de « travailleur clé ». Pour cela, ils doivent gagner au moins € 2 300 par mois et se porter candidat à un poste entrant dans le « quota des travailleurs clés », qui s'élève aujourd'hui à 1 250 emplois par an, répartis de façon fixe entre les régions autrichiennes. Les mêmes restrictions s'appliquent actuellement aux chercheurs étrangers ne venant pas de l'UE s'ils souhaitent quitter leur institut de recherche autrichien pour rejoindre une entreprise autrichienne, leur suppression étant toutefois prévue. Cela entrave les transferts de technologies potentiels entre l'Université et le monde des entreprises, et peut grever la capacité d'innovation de ces dernières. Les quotas de « travailleurs clés » font également obstacle à l'immigration des travailleurs très qualifiés d'origine non communautaire (Miljkovic, 2006). *Les autorités devraient simplifier les procédures administratives applicables à l'immigration de chercheurs, et faciliter leur embauche dans le secteur privé. Elles devraient aussi supprimer les obstacles au travail des conjoints, qui freinent de plus en plus la mobilité des chercheurs. Il faudrait enfin assouplir, de manière générale, l'immigration de travailleurs très qualifiés.*

### **Améliorer l'enseignement supérieur**

Compte tenu de la proportion relativement faible en Autriche de travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur (comme on l'a vu plus haut), le gouvernement a l'intention d'augmenter le nombre des diplômés de l'Université. Les projections officielles à long terme prévoient que leur effectif, dans les filières de sciences appliquées (*Fachhochschulen*), passera de moins de 3 000 à près de 7 000 entre 2003 et 2020, et que celui des diplômés des filières générales progressera de 14 500 à 15 500 (BMBWK, 2005). Mais la décision d'investir dans une formation supérieure est un acte volontaire de l'individu qui, en outre, dépend de facteurs sur lesquels la puissance publique ne peut peser : comportement socio-économique, dispersion salariale insuffisante entre les différents niveaux de qualification ou demande de diplômés de l'Université relativement faible par rapport à celle d'autres diplômés – laquelle demande est également fonction de la réactivité du monde

universitaire aux besoins particuliers de qualifications supérieures formulés par les entreprises. Les interventions de l'État en dehors du secteur de l'enseignement, comme par exemple un impôt sur le revenu très progressif qui atténue la rentabilité d'une formation supérieure, ont aussi une influence sur la décision d'entamer des études universitaires. Quant au secteur de l'enseignement lui-même, l'importance du niveau supérieur dépend non seulement de l'efficacité des universités, mais aussi du socle de compétences – nécessaires à des études supérieures réussies – que l'enseignement élémentaire et secondaire apporte aux élèves de toutes les catégories de la population. Il faut donc, pour relever la part de la main-d'œuvre très qualifiée, adopter une vaste démarche remédiant en particulier aux problèmes que pose une orientation très précoce dans les filières générales et professionnelles.

Par sa réforme de 2002, l'Autriche a franchi une étape importante dans l'amélioration de l'efficacité de son dispositif universitaire (encadré 4.2). Certaines mesures n'ayant été mises en œuvre que très récemment, il est toutefois encore trop tôt pour en évaluer pleinement l'impact. Les travaux portant sur l'enseignement supérieur en Autriche qui ont été menés par l'OCDE depuis la réforme semblent néanmoins indiquer que le système d'enseignement du pays doit continuer de se moderniser (OCDE, 2007, à paraître)<sup>20</sup>. Selon ces analyses, les universités autrichiennes restent moins autonomes et moins flexibles pour décider de leurs moyens et de leurs réalisations que leurs homologues de maints autres pays de l'OCDE tels que le Japon, la Finlande, le Royaume-Uni et le Canada (dans la majorité de ses provinces). Cette situation réduit leur efficacité et leurs possibilités d'ajustement de l'offre aux besoins des étudiants. L'étude de l'OCDE constate également que les incitations économiques à entamer des études universitaires (mesurées par le taux de rendement d'une formation supérieure) sont, en Autriche, moyennes pour les garçons et très faibles pour les filles (graphique 4.12). Ce n'est pas l'introduction récente de droits de scolarité qui pêche – ceux-ci sont relativement faibles par rapport à ceux de nombreux autres pays (graphique 4.13) – mais plutôt la durée relativement longue des études, un taux marginal d'imposition élevé (par rapport au taux moyen d'imposition du revenu) et les répercussions relativement ténues d'une formation supérieure sur les probabilités d'emploi – en particulier pour les filles (graphique 4.14). Le taux de rendement relativement faible pourrait expliquer (entre autres facteurs) que l'enseignement supérieur se soit moins développé en Autriche que dans la plupart des autres pays très avancés.

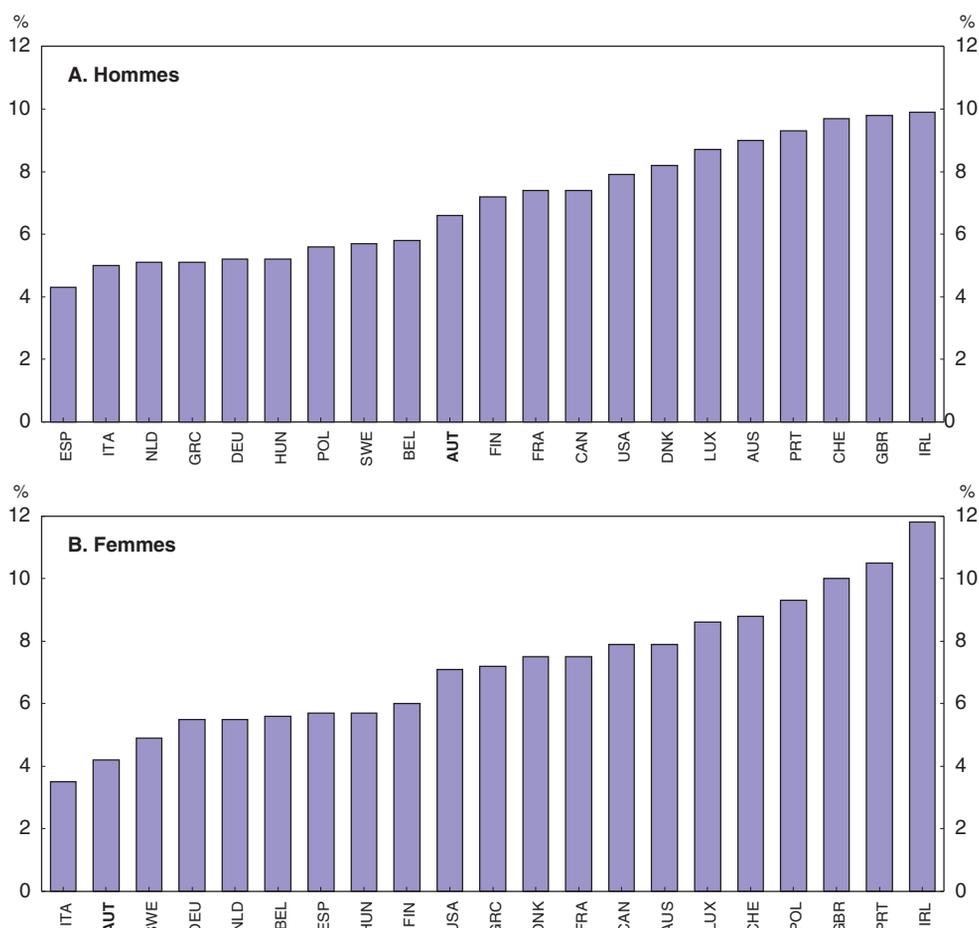
On examinera brièvement ci-après deux mesures susceptibles de renforcer encore l'aptitude des universités autrichiennes à offrir un enseignement de haute qualité, mais qui constituent des sujets très sensibles dans le débat politique actuel. La première consiste à autoriser les universités à sélectionner leurs étudiants; et la seconde à les laisser fixer librement le niveau des droits de scolarité.

### **Autoriser les universités à sélectionner les étudiants**

En Autriche, l'accès aux universités publiques est libre pour tous les diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (c'est-à-dire titulaires de la « *Matura* »), sauf dans les facultés de médecine, qui font passer des tests de sélection et appliquent des quotas pour les titulaires d'un diplôme de fins d'études secondaires délivré en Autriche ou dans le reste de l'UE, et les universités de sciences appliquées, qui ont elles aussi le droit de sélectionner leurs étudiants à raison du nombre limité de places qu'elles offrent. Globalement libre, cet accès à l'Université contribue à la surpopulation estudiantine dans certaines disciplines et à un taux d'abandon qui, à environ 40 %, est l'un des plus élevés de

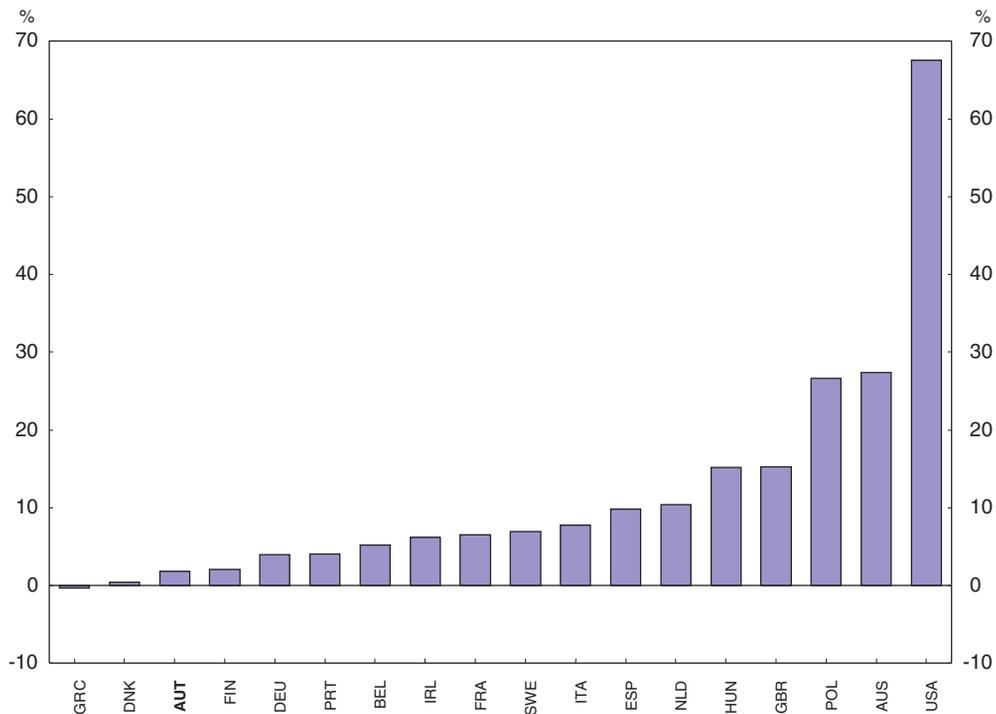
Graphique 4.12. **Estimations du taux de rendement interne des études supérieures**

2001

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070735778134>

Note : Avec par hypothèse une croissance annuelle uniforme de la productivité du travail de 1.75 % dans tous les pays.  
1. Pologne et Suisse : 2000; Hongrie : 1997.

la zone OCDE (graphique 4.15). Les étudiants sont nombreux à abandonner les cours qu'ils ont choisis, parce qu'ils sont découragés par les sureffectifs ou se rendent compte qu'ils n'ont pas besoin d'un diplôme universitaire pour l'emploi qu'ils préfèrent, ou bien ils finissent par suivre d'autres cours universitaires. Et bien d'autres étudiants sont aussi contraints de quitter l'Université au bout d'un an après avoir échoué à des examens apparemment très difficiles – il s'agit là d'une technique utilisée par les universités pour ramener leurs effectifs à un niveau plus gérable. Le coût d'opportunité de cette situation pour l'individu et la société est élevé en termes de manque à gagner, de découragement et de dépenses inutiles. Il vaudrait donc mieux autoriser les universités à sélectionner leurs étudiants à l'entrée, comme c'est le cas dans bien d'autres pays de l'OCDE. Il faudrait trouver à cet effet un mécanisme de sélection efficace et équitable; les expériences d'autres pays pourraient s'avérer utiles à cet égard<sup>21</sup>. Toutefois, la sélection ne suffira pas à relever le taux d'achèvement des études; il faudra l'accompagner d'une amélioration de la gouvernance et de la qualité de l'enseignement et de l'acquisition de connaissances.

Graphique 4.13. **Frais de scolarité – comparaison internationale**<sup>1</sup>

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070783364011>

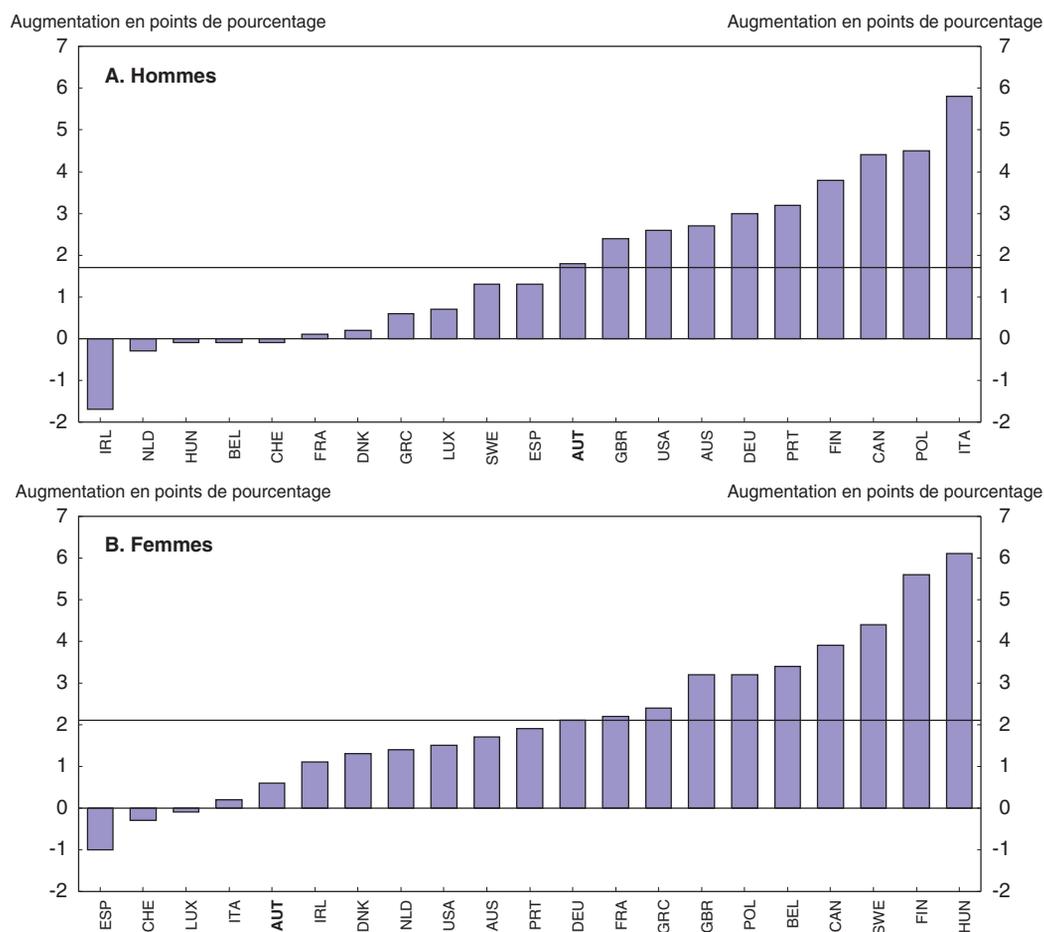
1. Les frais de scolarité universitaire sont exprimés en pourcentage du salaire annuel brut d'un diplômé du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

### **Autoriser les universités à fixer le niveau des frais de scolarité**

Comme on l'a déjà indiqué, l'Autriche a institué des frais de scolarité dont le montant semestriel est fixé de manière uniforme par les autorités fédérales pour toutes les universités (ils s'élèvent actuellement à € 363 par semestre). Certains pays de l'OCDE ayant eux aussi instauré des droits de scolarité dans les universités publiques laissent à ces dernières le soin d'en déterminer le montant dans les limites, parfois, d'un plafond fixé par la puissance publique. Cette option présente l'avantage d'intensifier la concurrence, d'améliorer l'efficacité et de rendre le système plus réactif aux préférences des étudiants : elle a de bonnes chances de renforcer la diversité du dispositif, car les universités ont une maîtrise plus directe des fonds et peuvent concevoir des cursus plus conformes aux desiderata des étudiants et du marché du travail. La transparence et la responsabilisation des universités conditionnent la réussite d'un tel mécanisme.

Comme dans certains autres pays de l'OCDE, les avis divergent en Autriche sur l'opportunité d'instituer des droits de scolarité et de laisser les universités en fixer le montant – un choix qui, dans ce pays, entraînerait assez probablement une hausse. Les détracteurs de l'instauration de frais de scolarité (ou de leur hausse) leur imputent une contraction de l'enseignement supérieur en général, ce qui va à l'encontre de l'objectif d'amélioration des compétences de la main-d'œuvre. Le risque est également que les étudiants les moins fortunés les subissent de plein fouet et se trouvent *de facto* exclus de l'enseignement universitaire. Ces deux arguments sont recevables lorsque les droits de scolarité ne s'accompagnent pas de mesures appropriées. En effet, en accroissant le coût des études, les frais de scolarité ont tendance à réduire le taux de rendement d'une

Graphique 4.14. **Effet marginal des études supérieures sur la probabilité d'emploi**<sup>1</sup>  
2001<sup>2</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070831154673>

1. Hausse de la probabilité d'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur par rapport aux diplômés de l'enseignement secondaire.
2. Hongrie : 1997; Pologne et Suisse : 2000.

formation supérieure et l'incitation à poursuivre des études. En outre, les étudiants issus de familles à bas revenu et à faible niveau d'instruction étant déjà proportionnellement assez peu nombreux en Autriche, on court le risque de perpétuer la fracture éducative d'une génération à l'autre. D'un autre côté, les tenants des droits de scolarité avancent un argument solide : le rendement privé de l'enseignement supérieur est supérieur à son rendement social, car les diplômés du supérieur perçoivent de meilleurs salaires alors que les coûts universitaires sont supportés par la société et donc, dans une large mesure, par les travailleurs les moins diplômés et les moins rémunérés. De surcroît, les dispositifs gratuits ou presque se sont en général montrés incapables, pour différentes raisons, d'augmenter de manière significative la proportion d'étudiants issus de milieux défavorisés, et ont eux aussi fini par poser des problèmes d'inéquité. En Autriche, il se peut que l'orientation précoce des étudiants dans les différentes filières scolaires contribue à ces difficultés<sup>22</sup>. Prenant en compte les différents arguments, certains pays percevant des droits de scolarité (beaucoup plus élevés qu'en Autriche) ont instauré des dispositifs de

#### Encadré 4.2. La réforme universitaire autrichienne

Après la loi de 2002 sur l'organisation de l'Université et des études et le processus européen de Bologne, les universités publiques autrichiennes sont en pleine mise en œuvre de réformes de grande envergure. La structure de diplômes à trois niveaux du processus de Bologne – licence, master, doctorat – est en cours d'introduction : durant le semestre d'hiver de l'année 2005, près de 50 % des programmes standards de premier degré proposés par les universités généralistes et de sciences appliquées (*Fachhochschulen*) avaient adopté la formule licence-master. Cette évolution devrait nettement raccourcir la durée des études et, aussi, faciliter la mobilité estudiantine en Europe.

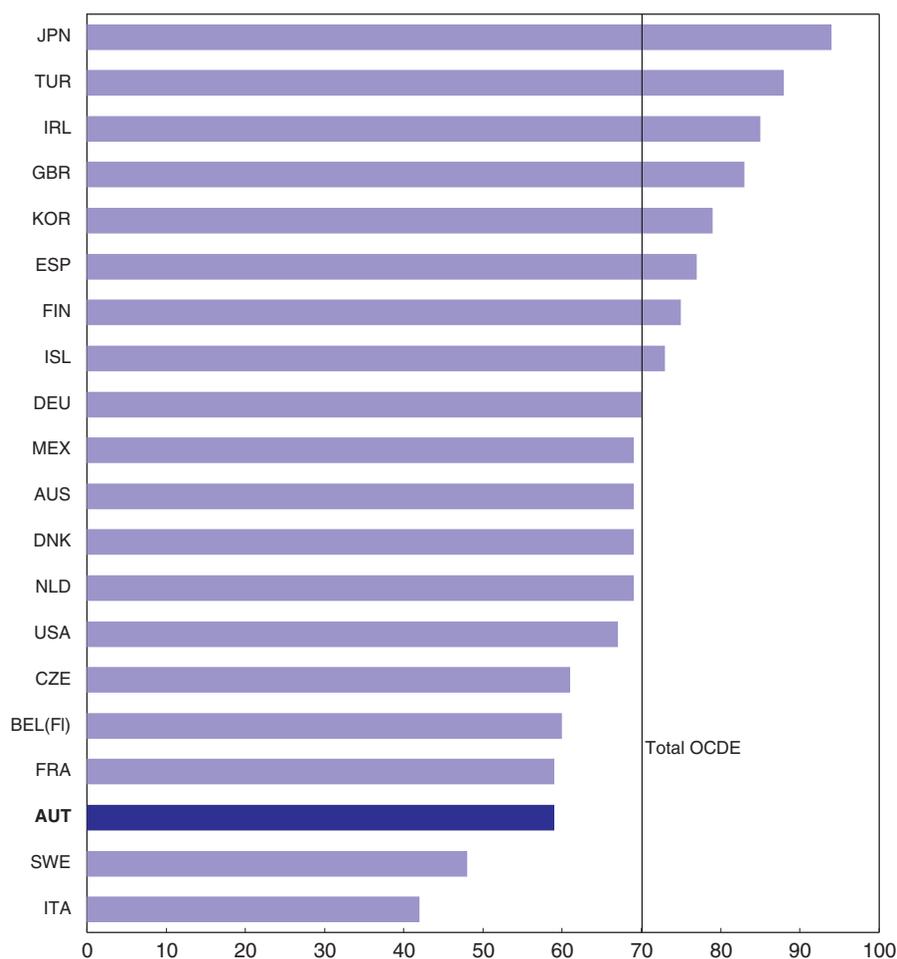
Par sa loi sur l'Université, l'Autriche a abandonné un système avec lequel les autorités contrôlaient étroitement les moyens et les réalisations des universités, au profit d'un dispositif plus souple qui octroie davantage d'autonomie aux établissements, tout en leur demandant davantage de comptes sur leurs activités. Les universités ont acquis la personnalité morale de droit public; cette capacité juridique pleine et entière a permis de consolider et de recenser toutes leurs ressources et tous leurs coûts. Elles déterminent librement le contenu des cours dispensés, et utilisent à leur guise les fonds qui leur sont attribués. Elles sont les employeurs de leur personnel, et leurs nouveaux agents ne sont pas embauchés en tant que fonctionnaires, mais sur la base de contrats de droit privé qui sont négociés entre l'association regroupant les universités et les représentants syndicaux.

La loi sur l'Université a également institué un nouveau dispositif de financement qui est pleinement entré en vigueur à l'occasion du budget. Désormais, les universités ont trois sources de financement : i) l'État fédéral, sous la forme de budgets globaux triennaux, dont 80 % sont distribués en application d'accords triennaux de performances prévisionnelles conclus par le ministère avec l'université, et 20 % en fonction des performances obtenues par référence à une batterie d'indicateurs rétrospectifs; ii) les étudiants, dont les frais de scolarité perçus à l'inscription sont conservés par l'université concernée (introduits en 2001, ils étaient jusqu'en 2004 reversés au budget fédéral). Les frais de scolarité représentent environ 5 % de l'ensemble du budget des universités, qui sont libres de les utiliser à leur guise, mais ne peuvent en fixer le montant : cette prérogative appartient au Parlement et le montant est actuellement de € 363 par semestre; et iii) les activités commerciales (immobilier, investissements d'actifs et recherche rémunérée à la commission) ainsi que les financements nationaux et internationaux affectés à la recherche.

La responsabilisation des universités a elle aussi progressé. Le gouvernement continue de superviser les services d'enseignement de base, mais les universités doivent mettre en place des systèmes de gestion de la qualité et sont aujourd'hui toutes évaluées périodiquement par les étudiants; certains établissements sont aussi évalués par des organismes indépendants ou financés par l'État, ou par des observateurs extérieurs. Les universités doivent par ailleurs fournir aux autorités fédérales un rapport sur ce que l'on appelle leur capital intellectuel, ainsi qu'un plan de développement, dans lesquels elles détaillent leurs forces et compétences spécifiques et les ressources à long terme dont elles ont besoin pour se développer dans telle ou telle direction.

prêts étudiants qui permettent à tous les étudiants, indépendamment de leur milieu économique, de fréquenter l'université de leur choix.

Certains craignent que les prêts étudiants ne produisent un endettement excessif et, par voie de conséquence, des taux d'impayés et un coût budgétaire élevés ou, autre

Graphique 4.15. **Taux de poursuite des études universitaires, 2000**<sup>1</sup>

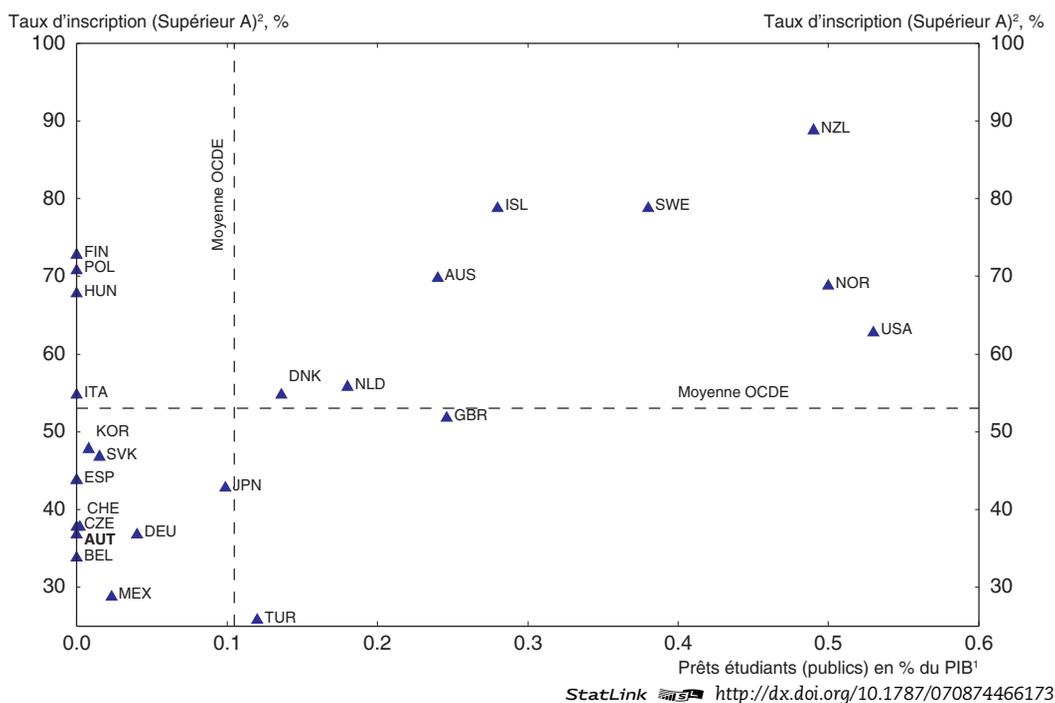
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070872213831>

1. Pourcentage de diplômés par rapport au nombre de nouveaux étudiants en première année du programme spécifié.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

extrême, dans la mesure où les étudiants n'aiment pas le risque, que cette mesure échoue à populariser les études universitaires. On observe toutefois que dans les pays dotés de programmes de prêts, les taux d'impayés sont très bas, et que les pays combinant la perception de frais de scolarité et un programme ambitieux de prêts affichent souvent des taux d'inscription relativement élevés (graphique 4.16). Si la relation de cause à effet est susceptible de jouer dans un sens comme dans l'autre, elle corrobore l'idée que les prêts étudiants facilitent l'accès à l'Université et que les craintes d'inéquité liées aux frais de scolarité sont infondées. Néanmoins, l'efficacité globale des programmes de prêts étudiants dépend aussi de la façon dont ils sont conçus. Plusieurs pays ont instauré un système de prêts dans lequel les remboursements varient selon le revenu futur (voir l'encadré 4.3). Lorsqu'ils bénéficient de prêts de ce type, les étudiants qui ne parviennent pas à décrocher un emploi bien rémunéré ne sont pas confrontés à des échéances de remboursement démesurées, et ne sont pas tenus de rembourser la totalité du prêt. Un tel système devrait aussi faciliter l'accès à l'Université des étudiants particulièrement réticents à prendre des risques, y compris ceux provenant de familles peu aisés, et semble

Graphique 4.16. Prêts étudiants et taux d'inscription, 2003



1. La valeur retenue pour les prêts est celle de leur principal.

2. Pour les États-Unis, le taux d'inscription couvre les établissements d'enseignement supérieur de type A et de type B.

Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*.

### Encadré 4.3. Des prêts avec remboursement sous condition de ressources

Les prêts avec remboursement sous condition de ressources aident les étudiants à financer leurs études supérieures (dont leurs frais de scolarité) tout en les protégeant contre des risques excessifs, puisqu'une assurance intégrée au prêt protège le débiteur d'une incapacité de rembourser (Barr, 2004). Ces prêts constituent un instrument relativement neuf que seuls quelques pays de l'OCDE – l'Australie, la Nouvelle-Zélande et, récemment, le Royaume-Uni – ont mis en place. Dans les deux premiers, les inscriptions universitaires ont progressé après la mise en place du système (OCDE, 2007, à paraître).

Ces prêts fonctionnent comme suit : l'étudiant ne commence à rembourser que lorsqu'il trouve un emploi lui assurant un revenu situé au-dessus d'un certain seuil. Les intérêts sont calculés sous la forme d'un pourcentage du revenu mensuel, de sorte que si le prêt a un principal plus important ou un taux d'intérêt plus élevé, ce ne sont pas les mensualités qui augmentent, mais la durée de remboursement. Il se peut donc que ceux qui conservent leur vie durant un salaire peu élevé ne remboursent jamais totalement leur emprunt. Ces prêts avec remboursement sous condition de ressources constituent un outil de lissage de la consommation : à l'instar des cotisations de retraite que l'on verse aujourd'hui pour bénéficier ultérieurement d'une pension, la contribution ultérieure du diplômé, subordonnée à son revenu, finance une formation dès aujourd'hui (Barr, 2004). Le système est progressif : ceux qui tirent un revenu privé plus élevé de leur formation supérieure sont moins subventionnés par la puissance publique. Des plafonds d'emprunt, annuels et globaux, peuvent protéger contre les comportements imprévoyants (Barr, 2004). Les conditions du prêt peuvent exiger des garanties de remboursement en cas de départ du diplômé à l'étranger.

Les expériences des pays qui ont institué un tel dispositif montrent qu'il est essentiel d'informer le public de manière exhaustive pour qu'il le comprenne bien et ne s'inquiète pas d'un endettement nominal élevé. Les remboursements peuvent être collectés en même temps que l'impôt sur le revenu des personnes physiques (OCDE, 2007, à paraître).

plus efficient que l'octroi de bourses aux étudiants les plus nécessiteux (pour un examen plus ample de ces questions, voir le chapitre 6 de *Études économiques de l'OCDE : États-Unis, 2007*).

Compte tenu de ces différents éléments, le gouvernement devrait envisager d'une part de laisser aux universités toute latitude pour fixer leurs droits de scolarité et, simultanément, d'instaurer un dispositif universel de prêts étudiants avec remboursement sous condition de ressources calqué sur les systèmes en place dans quelques autres pays (OCDE, 2007, à paraître). Le même régime devrait s'appliquer aux universités généralistes et aux universités de sciences appliquées. Ainsi pourrait-on améliorer l'efficacité et l'attrait de l'enseignement supérieur, tout en réduisant la durée des études. Une moindre progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques permettrait par ailleurs d'améliorer la rentabilité d'une formation supérieure, mais elle ne peut se concevoir que dans le contexte d'une réforme fiscale future qui devrait prendre en compte d'autres aspects.

#### Encadré 4.4. **Recommandations visant à rendre les politiques de l'innovation plus efficaces**

##### **Simplifier le cadre institutionnel de la politique de l'innovation**

- Fusionner le *Wissenschaftsrat* (Conseil scientifique) et le *Rat für Forschung und Technologieentwicklung* (Conseil pour la recherche et le développement technologique), ou renforcer leur coopération, afin d'homogénéiser les conseils d'action qu'ils formulent, et renforcer leur influence sur les politiques afin d'accroître l'efficacité des dépenses.
- Les organes consultatifs et les ministères concernés par les politiques de l'innovation devraient élargir le champ de leurs réflexions en y intégrant l'impact sur l'innovation de conditions cadres telles que la disponibilité de capital humain, les contraintes financières et la concurrence sur les marchés de produits.
- La responsabilité des politiques spécifiques de l'innovation devrait incomber à un seul ministère. Il faudrait mettre fin au partage des tâches entre les ministères et les autres organismes, et confier la gestion opérationnelle des programmes de soutien de l'innovation à ces seuls organismes.
- Il faudrait envisager de regrouper les programmes des différents organismes (AWS, FFG, CDG, etc.).

##### **Garantir l'efficacité des subventions à l'innovation**

- Assurer par des évaluations périodiques indépendantes l'efficacité des subventions à la R-D, incitations fiscales comprises.
- Renforcer davantage les liens entre les centres de recherche publics et le secteur des entreprises, afin d'assurer la diffusion de l'innovation née de la recherche publique.
- Permettre la concurrence interuniversitaire afin d'éviter une insuffisance de masse critique dans la stimulation de l'excellence de la recherche.
- Renforcer les programmes génériques de développement technologique et la coopération industrie-Université, aux dépens du soutien direct d'entreprises individuelles, tout en évitant de mettre par trop l'accent sur des domaines ou des secteurs précis.

#### Encadré 4.4. **Recommandations visant à rendre les politiques de l'innovation plus efficaces** (suite)

##### **Améliorer la concurrence sur les marchés de produits**

- Simplifier le dispositif de politique de la concurrence et en particulier fusionner le Procureur fédéral pour les ententes et l'Autorité fédérale de la concurrence et renforcer l'application des lois.
- Stimuler davantage la concurrence, notamment dans les services professionnels et la distribution. Par ailleurs, mettre en œuvre les directives communautaires relatives aux services postaux, aux services bancaires et aux services en général.
- Réduire la réglementation applicable à l'IDE qui limite les participations étrangères au capital, notamment dans les professions libérales.

##### **Améliorer les conditions pour les jeunes pousses**

- Simplifier et réduire les coûts de la création d'entreprise, y compris les conditions de capital minimum.
- Renforcer la protection juridique des actionnaires minoritaires et des créanciers. Développer davantage le marché boursier et le marché du capital-risque.
- Créer pour les fonds de capital-risque de nouvelles structures conformes aux meilleures pratiques internationales, assurant notamment un traitement équitable et une ouverture totale aux capital-risqueurs internationaux.
- Surveiller régulièrement les dispositifs de distribution de capitaux d'amorçage aux entreprises de création récente et éviter l'éviction d'investisseurs privés.

##### **Faciliter l'immigration de travailleurs qualifiés et de chercheurs**

- Simplifier et réduire les procédures administratives régissant l'immigration des travailleurs très qualifiés et des chercheurs en supprimant les entraves à leur mobilité professionnelle et institutionnelle et les obstacles à l'emploi des conjoints, dont les quotas de travailleurs dits clés.

##### **Améliorer la valorisation du capital humain**

- Autoriser les universités à choisir leurs étudiants au moyen de mécanismes de sélection appropriés.
- Autoriser les universités à fixer le montant de leurs droits de scolarité tout en instaurant un système universel de prêts étudiants avec remboursement sous condition de ressources, ainsi que d'autres mesures visant à contrecarrer l'effet négatif potentiel de la perception de frais de scolarité sur l'incitation à investir dans une formation supérieure.

#### **Notes**

1. L'Autriche a un « secteur coopératif » relativement vaste englobant les « centres de compétences », organismes de recherche qui sont parrainés à la fois par l'État et le secteur privé et qui ont pour but de relier les institutions scientifiques aux entreprises. Ce secteur comprend aussi les organismes publics qui mènent des recherches commandées par des entreprises (ce sont les *Austrian Research Centres*, ou ARC). Il entre en totalité dans le périmètre du secteur des services aux entreprises, et toutes ses dépenses de R-D y sont enregistrées. Nombre de centres de compétences, et aussi d'ARC, se livrent dans des domaines tels que l'électronique, les métaux, l'automobile ou le bois à des recherches tournées vers la production. Plus des trois quarts des 17 centres K-plus travaillent dans des domaines concernant la production manufacturée ([www.ffg.at](http://www.ffg.at)).

2. Certains ont pu toutefois considérer que cette situation accentuait la vulnérabilité de l'innovation autrichienne aux influences externes, par rapport à des pays dans lesquels la part des entreprises nationales dans l'innovation est plus importante. Il n'en reste pas moins que l'Autriche séduit les multinationales innovantes.
3. Un des arguments invoqués est que l'innovation des entreprises autrichiennes a généralement un caractère marginal, et pas radical (Tichy 2001b). Cette vision est corroborée par la proportion relativement faible de produits nouveaux dans les ventes globales de ces entreprises. Certains faits indiquent toutefois que de telles caractéristiques de l'innovation varient plus selon le secteur que selon le pays (Breschi et al., 2000), ce qui signifie que la spécialisation sectorielle détermine pour une large part les résultats du pays.
4. Parmi les exemples d'activités caractéristiques de créneaux de marché figurent la fabrication de canons à neige, la construction de logements à très faible consommation énergétique, les pièces détachées pour voitures de course, les composants aéronautiques et des utilisations innovantes du bois pour la construction de logements. On a également constaté récemment l'émergence d'un secteur biotechnologique formé d'entreprises nées par essaimage d'instituts de recherche fondamentale.
5. Voir au chapitre 3 un examen plus détaillé de ce point.
6. Comme on le sait, l'économiste autrichien le plus renommé, Josef Schumpeter, non seulement a mis l'accent sur l'innovation radicale et ses effets de « destruction créatrice » en tant que ressort principal de la croissance, mais a aussi été à l'origine d'un débat controversé sur la relation concurrence-innovation. Pour lui, les grandes entreprises de marchés monopolistiques sont les moteurs de l'innovation parce qu'elles disposent des moyens financiers nécessaires et, également, sont en mesure de récolter les fruits de leurs inventions, ce qu'elles ne pourraient faire sur des marchés concurrentiels. Cette position a été réfutée par des études ultérieures, théoriques et empiriques, y compris des travaux de l'OCDE (Jaumotte et Pain, 2005), qui ont conclu qu'il existait une relation positive entre concurrence et innovation. La relation entre la taille de l'entreprise, la structure du marché et l'activité de R-D dépend toutefois d'un certain nombre de facteurs, dont le niveau de la protection de la propriété intellectuelle. On trouvera dans Gilbert (2006) une étude documentaire récente de ces questions.
7. Les conclusions avancées dans cette partie reposent sur de récents travaux de l'OCDE présentés dans Conway et al., 2006; Conway et Nicoletti, 2006a; et Conway et Nicoletti, 2006b.
8. Les indicateurs de l'impact de la réglementation illustrés ici ont été estimés pour 21 pays de l'OCDE sur la période 1975-2003 et traduisent les répercussions de la réglementation applicable dans les secteurs non manufacturiers suivants : transport aérien, télécommunications, électricité, gaz, postes, transport ferroviaire et transport routier. Pour construire ces indicateurs, on a également utilisé des mesures statiques (année 1998) de la réglementation dans les secteurs suivants : commerce de détail, marchés de capitaux (2005) et services professionnels (services comptables, juridiques, d'ingénierie et d'architecte). La valeur relativement élevée, en Autriche, des indicateurs de l'impact de la réglementation dans les secteurs utilisateurs de TIC traduit en partie le caractère restrictif de la réglementation applicable aux services professionnels. Cette question est détaillée dans le document de travail n° 530 du Département des affaires économiques de l'OCDE.
9. Cette base de données de l'UE s'efforce de prendre en compte le plus grand nombre possible de facteurs de production en intégrant des données de quantité et de prix, tirées des comptes nationaux, à d'autres informations détaillées sur les extrants et les intrants du capital (K), le travail (L), énergie (E), les intrants intermédiaires (M) et les services (S) (d'où l'acronyme KLEMS). L'analyse de ces données permettra d'évaluer les politiques nationales menées dans la perspective des objectifs de compétitivité et de croissance économique fixés par les sommets de Lisbonne (2000) et de Barcelone (2003).
10. Les trois quarts du stock total des entrées d'IDE – contre les deux tiers il y a 10 ans – concernent les services, et notamment le commerce, la banque, l'assurance et les services aux entreprises.
11. Le capital-risque et le capital-investissement comptent davantage pour les jeunes entreprises risquées et innovantes du secteur des services car elles ont généralement peu de garanties à proposer en échange de prêts bancaires (OCDE, 2001).
12. Dans plusieurs secteurs de services à la personne (commerce, banque, etc.), l'Autriche compte moins de travailleurs très qualifiés que les pays de référence (voir Wölfl, 2005).

13. L'Autriche atteindrait la moyenne européenne de diplômés en sciences et techniques si l'on comptabilisait les diplômés des HTL comme sortant non pas de l'enseignement secondaire, mais de l'enseignement supérieur scientifique et technique.
14. Il existe aussi en Autriche un débat sur la classification des enseignants de l'enseignement élémentaire et du premier cycle de l'enseignement secondaire, qui ne sont pas formés à l'université, mais dans des instituts spécialisés. Étant classés ISCED 5B (formation supérieure courte et à vocation professionnelle), ces instituts font néanmoins partie des établissements d'enseignement supérieur (OCDE, 2004a).
15. Voir OCDE, 2004b.
16. Cette définition englobe les activités menant à l'acquisition de connaissances nouvelles par la recherche fondamentale et appliquée, ainsi qu'au développement de procédés de production ou de produits nouveaux ou nettement améliorés. Voir OCDE, 2002.
17. On a constaté que les subventions publiques versées aux entreprises sous forme de dons directs ou de prêts avaient un effet d'entraînement d'environ 40 %, c'est-à-dire que l'apport d'un euro supplémentaire de financement incitait les entreprises à contribuer 40 cents sur leurs deniers propres (Streicher et al., 2004), et que les effets sur les extrants, en termes de trésorerie supplémentaire (Klement, 2005) ou de ventes supplémentaires de produits nouveaux innovants (Mohnen et Garcia, 2004), étaient eux aussi positifs.
18. On a estimé que 75 % des pertes de recettes imputables aux incitations fiscales en faveur de la R-D concernaient une vingtaine d'entreprises.
19. Le nouveau gouvernement a séparé l'enseignement supérieur de l'enseignement secondaire, ajoutant ainsi un quatrième ministère (celui de l'Éducation) aux acteurs de la politique de l'innovation concernés, puisqu'il est en charge des établissements d'enseignement professionnel du deuxième cycle – les HTL – qui sont d'importants apporteurs de compétences techniques avancées. Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture est lui aussi responsable de certains projets de recherche menés dans ce domaine.
20. D'autres informations sur l'autonomie, la flexibilité et la responsabilisation de ce secteur sont aussi disponibles dans OCDE (2006e).
21. Les universités de sciences appliquées peuvent déjà choisir leurs étudiants. En outre, l'Université de Linz tient à l'intention de ses futurs étudiants potentiels un programme officiel d'information sur ses cursus. Grâce à ces « tests d'information », le taux d'abandon a reculé d'un tiers.
22. En principe, les étudiants défavorisés devraient pouvoir financer les frais d'une formation supérieure, dont les droits de scolarité, tout simplement en empruntant auprès des banques. Mais différents facteurs (tels que l'asymétrie de l'information sur les aptitudes des étudiants et les incertitudes relatives à leur revenu futur) contribuent aux imperfections de l'offre commerciale de capitaux, de sorte que le recours accru à cette source de financement n'est possible que si l'État intervient suffisamment.

### **Bibliographie**

- Aiginger, K., G. Tichy et E. Walterskirchen (2006), « Towards Higher Employment via Economic Growth Based on Innovation and Qualification », *WIFO White Book Summary*, WIFO, Vienne.
- Arnold, E. (dir.) (2004), « Evaluation of the Austrian Industrial Research Promotion Fund (FFF) and the Austrian Science Fund (FWF) », *Synthesis Report*, Vienne.
- Barr, N. A. (2004), « Higher Education Funding », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, n° 2, pp. 264-83.
- BCE (2007), « Corporate finance in the euro area », *8th Structural Issues Report*.
- BMBWK (ministère fédéral de la Formation, de la Science et de la Culture) (2005), *Universitätsbericht 1*, Vienne.
- Bock-Schappelwein, J., U. Huemer et A. Pöschl (2006), *Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung für Innovation*, *WIFO White Book*, chapitre 9, WIFO, Vienne.
- Böheim, M., K. Friesenbichler et S. Sieber (2006), *Wettbewerb und Regulierung*, *WIFO White Book*, chapitre 19, WIFO, Vienne.
- Brandner, P., T. Jud, G. Kofler et B. Poster-Grull (2007), *Private Equity and Venture Capital : Anforderungen an eine neue Fondsstruktur für den österreichischen Risikokapitalmarkt*, *BankArchiv (Journal for Banking and Financial Research)*, vol. 55, n° 5, pp. 365-378.

- Brandt, N. (2004), « Business Dynamics and Policies », *OECD Economic Studies* n° 38, vol. 2004, n° 1, pp. 9-36.
- Breschi, S., F. Malerba et L. Orsenigo (2000), *Technological Regimes and Schumpeterian Patterns of Innovation*, *Economic Journal*, vol. 110, n° 463, pp. 388-410, avril.
- Bundesministerien (2006), *Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2006*, Vienne.
- Ciccone, A. et E. Papaioannou (2005), « Human Capital, the Structure of Production, and Growth », *CEPR Discussion Paper* n° 5354.
- Commission européenne (2005), « Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report. Austria 2004-05 », *European Trend Chart on Innovation*, Bruxelles.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006a), « Product Market Regulation in the Non-manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 530, OCDE, Paris.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006b), « Services Regulation and Economic Performance », *Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies*, BMWA, Vienne.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 509, OCDE, Paris.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 419, OCDE, Paris.
- Dirschmid, W. et W. Waschiczek (2005), « Institutional Determinants of Equity Financing in Austria », *Financial Stability Report* n° 9, OeNB, pp. 77-92.
- Falk, M. (2004), « Diffusion von Informations- und Kommunikationstechnologien und Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften », *WIFO Monatsberichte*, n° 3, pp. 213-22.
- Falk, M. (2006), « Behavioural Additionality of Austria's Industrial Research Promotion Fund », chapitre 3 de *Government R&D Funding and Company Behaviour. Measuring behavioural additionality*, OCDE, Paris, pp. 59-74.
- Gilbert, R. (2006), « Looking for Mr. Schumpeter: Where are we in the Competition-Innovation Debate? », *Innovation Policy and the Economy*, vol. 6, Bureau national de la recherche économique, décembre.
- Gouvernement autrichien (2005), *National Reform Programme*.
- Gouvernement autrichien (2007), *Government Programme*.
- Griliches, Zvi (1992), *The Search for R&D Spillovers*, *Scandinavian Journal of Economics*, Blackwell Publishing, vol. 94, pp. 29-47.
- Guellec, D. et B. Van Pottelsberghe de la Potterie (2004), *From R&D to Productivity Growth: Do the Institutional Settings and the Source of Funds of R&D Matter?*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 66, n° 3, pp. 353-78.
- Hözl, W., P. Huber, S. Kanivoski et M. Peneder (2006), « Neugründung und Entwicklung von Unternehmen », *WIFO White Book Chapter 20*, WIFO, Vienne.
- Hutschenreiter, G. (2005), « Innovation Policy and Performance in Austria », chapitre 2 de *Assessing Innovation Policy and Performance – A Cross-country Comparison*, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 459, OCDE, Paris.
- Jörg, L. (2005), « Policy making in a competitive environment: governance in the Austrian STI policy framework », dans *Governance of Innovation Systems*, vol. 2, *Case Studies in Innovation Policy*, OCDE, Paris, pp. 87-110.
- Klement, B. (2005), « On the Effectiveness of R&D Subsidy Instruments », *Working Papers on Industrial Economics* n° 2, Vienne.
- Krueger, D. et K. Kumar (2003), *US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education*, dans *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, n° 1, pp. 161-190.
- Krueger, D. et K. Kumar (2004), *Skill-specific rather than General Education: A Reason for US-Europe Growth Differences?*, dans *Journal of Economic Growth*, vol. 9, n° 2, pp. 167-207.
- Miljkovic, M. (2006), « Quote erschöpft, Jobs schon vergeben », *Der Standard*, 26 juillet 2006.

- Mohnen, P. et A. Garcia (2004), « Impact of Government Funding on R&D and Innovation », MERIT.
- Müller, E. et V. Zimmermann (2006), *The Importance of Equity Finance for R&D Activity – Are There Differences Between Young and Old Companies?*, ZEW Discussion Paper n° 06-014, Mannheim.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K. Yoo (2003), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 359*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Innovation and Productivity in the Services Sector*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « La mesure des activités scientifiques et technologiques », *Manuel de Frascati 2002 : méthode type proposée pour les enquêtes sur la recherche et le développement expérimental*, Paris.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Handbook of Internationally Comparative Education Statistics*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Public-private Partnerships for Research and Innovation: An Evaluation of the Austrian Experience*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Science, technologie et industrie : tableau de bord de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Enhancing Services Performance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), « *Governance of Innovation Systems* », vol. 1, *Synthesis Report*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Réformes économiques : objectif croissance – Édition 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Examens de l'OCDE des politiques d'innovation – Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006e), *Cadre conceptuel et analytique pour l'examen des politiques et pratiques nationales de réglementation dans l'enseignement supérieur*, EDU/EC(2006)3, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Réformes économiques : objectif croissance – Édition 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007, à paraître), « *The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education* », OCDE, Paris.
- Peneder, M. (2001), « Eine Neubetrachtung des Österreich-Paradoxon », dans *WIFO Monatsberichte* 12, pp. 737-48.
- Peneder, M., M. Falk, W. Hölzl, S. Kaniovski et K. Kratena (2006), « Wachstum, Strukturwandel und Produktivität. Disaggregierte Wachstumsbeiträge für Österreich von 1990 bis 2004 », chapitre 3 du *WIFO White Book*, WIFO, Vienne.
- Rat für Forschung und Technologieentwicklung (Conseil autrichien pour le développement de la recherche et de la technologie) (2006), *Strategy 2010*, Vienne.
- Schibany, A. et L. Jörg (2005), « Instrumente der Technologieförderung und ihr Mix », *InTeReg Research Report n° 37-2005*.
- Schneider H., S. Lengauer, W. Lueghammer et R. Neuberger (2005), « Mittelstand und Kapitalmarkt. Ergebnisse einer Befragung nicht-börsennotierter Unternehmen in Österreich », *IWI Studie* 121.
- Steyer F., (2006), « Behavioural Additionality in Austria's Kplus Competence Centre Programme », chapitre 4 de *Government R&D Funding and Company Behaviour. Measuring Behavioural Additionality*, OCDE, Paris, pp. 75-90.
- Streicher, G., A. Schibany et N. Gretzmacher (2004), « Input Additionality Effects of R&D Subsidies in Austria. Empirical Evidence from Firm-level Panel Data », document de travail du Groupe TIP.
- Tichy, G. (2001a), « The Innovation Potential and Thematic Leadership of Austrian Industries. An Interpretation of the Technology Delphi with Regard to the Old Structures/high-performance Paradox », *Empirica*, vol. 27, n° 4, pp. 411-36.
- Tichy, G. (2001b), « Das Nutzer-Paradoxon und seine Bedeutung für die österreichische Innovationschwäche. Neue Ansatzpunkte für die Technologiepolitik? », dans W. Fuchs et O. Horvath (dir.), *Wirtschaftsstandort Österreich*, ministère fédéral de l'Économie et du Travail, Vienne, pp. 207-30.
- Vandenbussche, J., P. Aghion et C. Meghir (2006), « Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital », dans *Journal of Economic Growth* 11(2), pp. 97-127.

- Wieser, R. (2005), « Research and Development Productivity and Spillovers: Empirical Evidence at the Firm Level », *Journal of Economic Surveys*, vol. 19, n° 4, pp. 587-621, septembre.
- Wissenschaftsrat (Conseil scientifique autrichien) (2006), 10 Eckpunkte zur österreichischen Wissenschafts- und Forschungsentwicklung in der kommenden Legislaturperiode, Vienne.
- Wölfl, A. (2005), « The Service Economy in OECD Countries », *Document de travail de la DSTI 2005/3*, OCDE, Paris.



## Chapitre 5

# Rationaliser la politique budgétaire et améliorer la gestion des dépenses publiques

*À politiques constantes et compte tenu du vieillissement de la population, la dette publique autrichienne devrait augmenter en pourcentage du PIB à l'horizon de 2050 selon les prévisions de l'OCDE. Bien que cette hausse soit moins forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, elle appelle de nouvelles mesures d'assainissement budgétaire. Le gouvernement a fait des efforts louables pour contenir les charges liées aux retraites et améliorer l'efficacité en termes de coûts de l'administration publique ; il a franchi une première étape importante dans la réforme du système de santé et s'est fixé pour objectif d'équilibrer le budget corrigé des effets du cycle conjoncturel. Cela exige de poursuivre dans la voie de la rigueur. Il faut également remodeler le système fiscal pour favoriser la croissance et l'emploi, tout en répartissant plus équitablement les fruits de l'expansion. Il est possible d'améliorer la qualité et le rapport coût/efficacité de la dépense publique par des réformes (dont l'adoption d'un cadre à moyen terme des finances publiques et de la budgétisation axée sur les résultats). Enfin, on peut perfectionner la gouvernance et les services publics en révisant l'organisation budgétaire fédérale, de façon à impliquer davantage l'ensemble des organismes du secteur public et à mieux harmoniser les responsabilités de financement et de dépense à tous les échelons administratifs.*

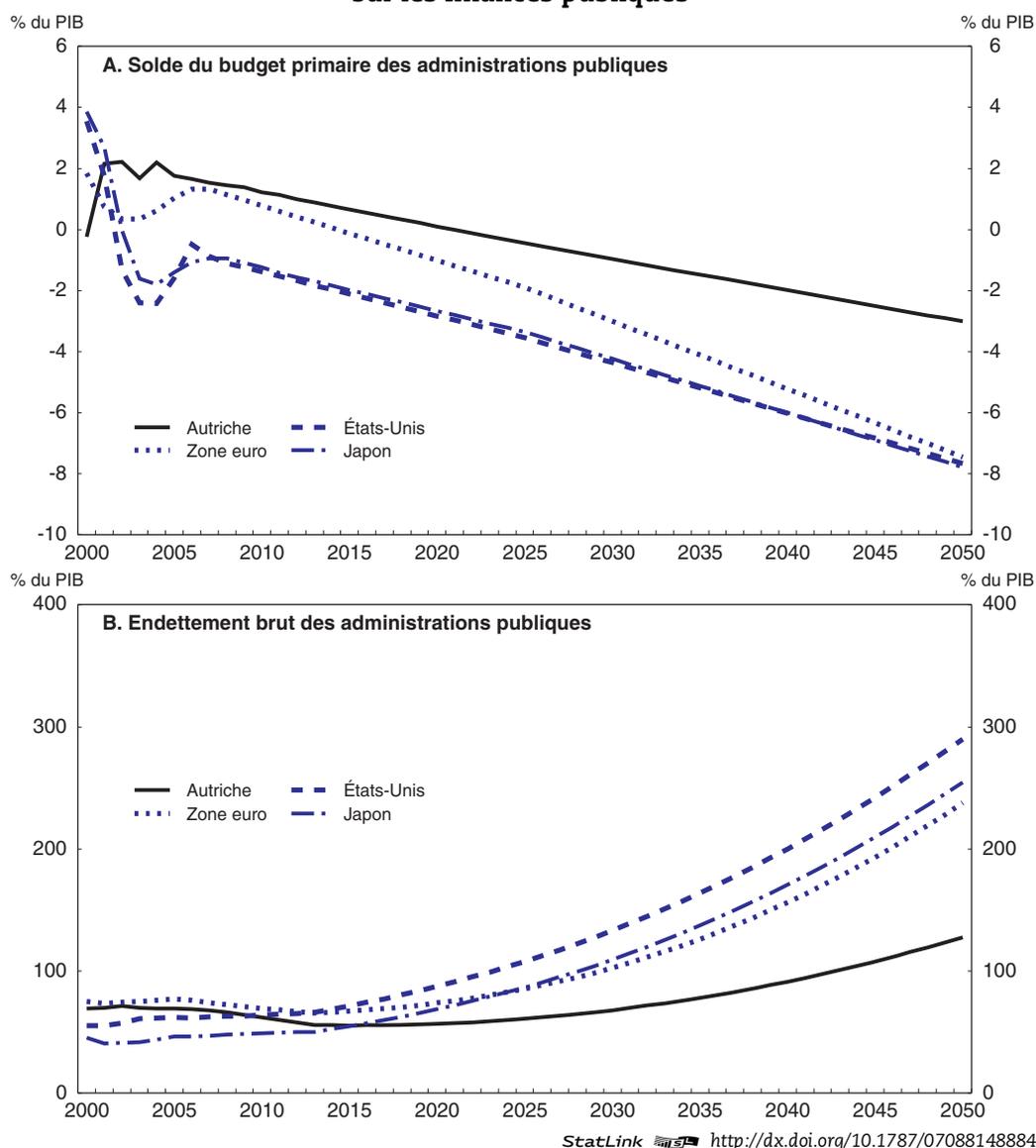
## En l'absence de changements de politique, une hausse significative à long terme de la dette autrichienne est à prévoir

Ces dernières années, l'Autriche a beaucoup avancé sur la voie de l'assainissement budgétaire, notamment grâce aux récentes réformes des retraites. Toutefois, selon les projections de l'OCDE, la dette publique exprimée en pourcentage du PIB augmentera – en l'absence de nouvelles mesures correctives – au cours de la période allant jusqu'en 2050, quoique moins fortement<sup>1</sup> que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 5.1). Et cela surtout parce que le vieillissement de la population fait prévoir une poussée des dépenses publiques en matière de santé et de soins de longue durée, si l'on ne procède pas à des réformes structurelles (cf. ci-dessous). Des travaux récents de l'OCDE montrent qu'il faudra dégager des excédents primaires structurels – estimés à quelque 2.7 % du PIB de 2006 à 2015 et à 1.6 % du PIB de 2016 à 2025 – pour ramener d'ici 2050 la dette publique au niveau de l'objectif de Maastricht (60 % du PIB ou moins) et l'y maintenir (OCDE, 2007)<sup>1</sup>. Par ailleurs, le gouvernement autrichien a pour objectif d'équilibrer le budget corrigé des effets du cycle conjoncturel et de réduire à long terme le total des prélèvements obligatoires. Mais compte tenu du contexte macroéconomique décrit ci-dessus – en particulier des hausses de dépenses pour la santé et les soins de longue durée prévisibles à des politiques inchangées – un allègement durable des prélèvements exigera très probablement de substantielles économies. Il y a aussi une marge importante pour continuer à rationaliser les impôts et les dépenses, et aussi pour mieux gérer les dépenses publiques en rendant le système fiscal et la composition des dépenses plus propices à la croissance et à la création d'emplois.

## La maîtrise des dépenses de santé et de retraite est un défi budgétaire majeur

### **On prévoit à long terme une vive hausse des coûts liés à la santé**

Depuis 1970, la part du PIB affectée aux dépenses de santé – publiques et privées – augmente fortement en Autriche comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Certes, depuis 1995, le total de ces dépenses s'est stabilisé à quelque 9.6 % du PIB, alors qu'il a généralement progressé dans la zone OCDE (graphique 5.2). Néanmoins, dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, la recherche des moyens de maîtriser la croissance des dépenses de santé et de soins de longue durée découlant du vieillissement rapide de la population est un problème capital pour les responsables de la politique économique; l'Autriche ne fait pas exception. L'OCDE estime qu'en l'absence de réformes l'augmentation de ces charges représentera, en Autriche, respectivement 3.8 et 2 points de PIB pendant la période 2005-50 (OCDE, 2007)<sup>2</sup>. Le plan de réforme du système de santé lancé en 2005 est une première étape dans la solution de cette importante question, mais il reste à bien définir les mesures d'économie et il est actuellement difficile d'estimer l'effet qu'elles auront sur le budget (encadré 5.1).

Graphique 5.1. **Incidence du vieillissement de la population sur les finances publiques<sup>1</sup>**StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/070881488843>

1. À partir de la base de données des Perspectives économiques, n° 81.

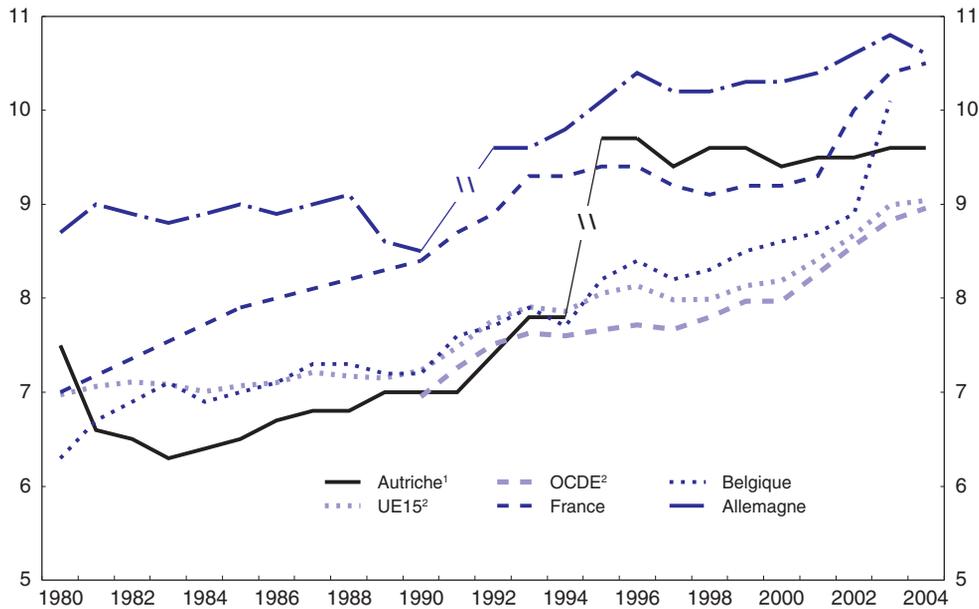
Source : Calculs de l'OCDE.

**Les récentes réformes des retraites sont méritoires, mais doivent être poursuivies**

Le gouvernement autrichien a fait des efforts méritoires pour freiner le coût à long terme des retraites. Plusieurs études ont conclu que les réformes opérées en ce domaine, en 2003 et 2004, ne constituaient pas seulement une avancée notable vers la viabilité budgétaire, mais renforçaient aussi les incitations à prolonger la vie professionnelle et à différer la retraite<sup>3</sup>. L'Étude économique de la zone euro en 2006 effectuée par l'OCDE estime que, grâce à ces réformes, les dépenses publiques au titre des retraites baisseront d'un point de PIB au cours de la période 2005-50, ce qui suffirait à assurer la viabilité financière du régime public<sup>4</sup>. Les deux principaux facteurs du recul attendu des charges de retraite sont la hausse prévue de l'âge moyen de cessation d'activité et la baisse du taux de remplacement. Knell, Köhler-Töglhofer et Prammer (2006) ainsi que Part et al. (2006)

## Graphique 5.2. Dépenses de santé

En % du PIB

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/071003145862>

1. La rupture statistique de 1995 résulte du passage des normes comptables SEC95 au système satellite SHA, qui permet une prise en compte plus exacte et plus complète du financement par l'impôt des hôpitaux publics.

2. Moyennes simples.

Source : OCDE, Éco-santé 2006.

## Encadré 5.1. Les dépenses de santé et leur réforme en Autriche

L'Organisation mondiale de la santé estime qu'en 2004 l'Autriche a consacré à la santé une proportion de son PIB légèrement supérieure (9.6 %) aux moyennes de l'UE à 15 (9.3 %) et de l'OCDE (8.9 %). La dépense par habitant est également supérieure, avec un montant dépassant \$ 3 100 en 2004 (sur la base des parités de pouvoir d'achat) contre une moyenne de \$ 2 800 dans l'UE à 15 et de \$ 2 550 dans l'OCDE. Comme dans presque tous les pays de l'OCDE, la plus grande part de l'effort en faveur de la santé est financée sur fonds publics, lesquels représentaient en 2004 plus de 70 % du total en Autriche. Depuis une quarantaine d'années, on observe à la fois une vive hausse des dépenses de santé, exprimées en pourcentage du PIB, et un accroissement de la fraction prise en charge par l'État. Cependant, de 1999 à 2004, leur volume par habitant n'a augmenté qu'à un taux annuel moyen de 1.9 % par an, le plus faible de l'OCDE au cours de cette période<sup>1</sup>.

Il y a eu depuis une vingtaine d'années des tentatives sérieuses pour faire des économies dans le secteur de la santé. En 2003, on comptait 48 hôpitaux de moins qu'en 1990, soit une diminution de 15 %. La réduction a été particulièrement marquée parmi les établissements publics et à but non lucratif. Le nombre de lits a également diminué de 7.7 % pendant cette période, les suppressions étant également concentrées dans le secteur public et les hôpitaux à but non lucratif.

Malgré ces efforts de maîtrise des coûts, l'OCDE estime qu'en l'absence de réformes les dépenses de santé s'élèveront fortement en Autriche – comme dans la plupart des pays de l'OCDE – en raison surtout: i) des facteurs démographiques, ii) de l'évolution technologique dans ce domaine, qui permet de traiter un plus grand nombre d'affections, iii) de la hausse des prix relatifs de la santé et des soins de longue durée. En faisant l'hypothèse d'une

### Encadré 5.1. **Les dépenses de santé et leur réforme en Autriche** (suite)

poursuite de la politique budgétaire actuelle, on prévoit que la proportion du PIB affectée aux dépenses publiques pour la santé et les soins de longue durée augmentera de 5.8 points entre 2005 et 2050 (OCDE, 2006)<sup>2</sup>. Bien que cette charge dépasse nettement les prévisions d'économies budgétaires résultant des récentes réformes des retraites, elle ne compromet pas forcément la viabilité à long terme des finances publiques. Mais le budget sera confronté à d'autres besoins pressants, évoqués dans cette *Étude économique*; le freinage des dépenses publiques de santé devra donc être tout à fait prioritaire pour que l'on puisse dégager des moyens supplémentaires en faveur d'autres domaines prioritaires, comme l'éducation et les infrastructures.

La loi de 2005 sur la réforme de la santé est la tentative la plus récente de réorganisation de ce secteur en Autriche. L'objectif des changements envisagés est de mobiliser à son profit € 300 millions supplémentaires pendant la période 2005-08. Une partie des fonds provient de l'État fédéral (sous forme, par exemple, d'un relèvement de la taxe sur le tabac de € 0.18 par paquet de cigarettes, dont le produit est affecté) et le reste des 21 organismes d'assurance maladie (hausse de 0.15 % des cotisations, relèvement de € 90 du plafond soumis à cotisations, majoration des frais d'ordonnance, diminution des remboursements de sécurité sociale pour les instruments d'optique etc). La loi de 2005 prévoit aussi de diminuer de € 300 millions les dépenses de santé au moyen d'une série de mesures, notamment: i) une réduction des coûts administratifs; ii) de nouveaux modes d'organisation des hôpitaux ainsi qu'une meilleure coordination entre eux et les médecins publics et privés pour éviter les doubles emplois; iii) une répartition régionale plus équitable des services médicaux.

L'un des points essentiels des réformes proposées est que les autorités fédérales et les *Länder* s'accordent sur une programmation régionale intégrée des services de santé, conforme au schéma prospectif d'offre de ces services formulé dans le *Plan national structurel pour la santé*. L'objectif est de permettre aux *Länder* et aux organismes d'assurance maladie de coordonner l'offre et d'améliorer l'intégration des prestations de services. À cette fin, on a mis en place dans les *Länder* neuf *plates-formes de santé* et une *Agence fédérale de la santé*. Ces entités ont pour mission de planifier les services de santé en fonction des besoins, de contrôler leur qualité et de définir des principes directeurs pour l'emploi des fonds dans le cadre d'un « pool de réformes » nouvellement créé. Ce dernier doit favoriser une répartition efficace des ressources en fournissant aux parties intéressées qui bénéficient financièrement de mesures de réforme spécifiques un mécanisme permettant de dédommager celles qui sont pénalisées, par exemple du fait de redéploiements des services dans le cadre d'une réduction des capacités d'hospitalisation.

Ces réformes, qui vont assurément dans le bon sens, sont théoriquement à même de remédier aux problèmes de répartition des ressources et de contenir la montée des coûts (Hofmarcher et Rack, 2006). Mais la nature même des changements d'organisation prévus et des autres réformes ne permet pas d'apprécier le degré de freinage des coûts qui en résultera. C'est d'autant plus vrai que beaucoup de ces mesures demeurent controversées et qu'il reste à voir si les *Länder*, les organismes d'assurance maladie et le gouvernement fédéral parviendront non seulement à s'entendre sur une programmation régionale complète des services de santé en fonction des besoins, mais aussi à l'appliquer. Face à ces incertitudes, il est essentiel que l'évaluation semestrielle des réformes – envisagée par la loi de 2005 – s'effectue ponctuellement, avec indépendance et intégralement, et aussi que la future politique publique de la santé en tienne pleinement compte. La première évaluation doit avoir lieu en 2007.

### Encadré 5.1. Les dépenses de santé et leur réforme en Autriche (suite)

Le programme du nouveau gouvernement pour la 23<sup>e</sup> législature comporte une majoration des crédits pour la santé dans plusieurs domaines, notamment les programmes de prévention et de promotion. Il réaffirme l'objectif d'une diminution de € 300 millions des dépenses de santé de 2005 à 2008 ; il prévoit € 100 millions d'économies supplémentaires au cours des deux années suivantes, résultant surtout de nouvelles réorganisations et d'une meilleure gouvernance dans le secteur de la santé ; enfin, il envisage une extension des dispositions qui figuraient déjà dans la loi de réforme du système de santé de 2005.

1. Le taux moyen annuel de croissance des dépenses de santé en volume dans les pays de l'OCDE a été de 5.2 % de 1999 à 2004.
2. Ces projections ne tiennent pas compte des effets prévus des réformes de la loi de 2005 sur les dépenses publiques pour la santé.

concluent de façon similaire que les réformes ont réussi à garantir la viabilité financière à long terme du système de retraite autrichien.

Ce système n'en est pas moins généreux actuellement. Il ressort des modèles de l'OCDE en la matière que le taux de remplacement net – c'est-à-dire le rapport entre la pension servie et la rémunération en activité, l'une et l'autre nettes d'impôts et de cotisations sociales – est de l'ordre de 90 % pour un salarié moyen, ce qui le place au cinquième rang des pays de l'OCDE et bien au dessus de la moyenne de 70 % (cf. OCDE, 2007b). Du fait du rôle prédominant du premier pilier (le régime public de retraite), les dépenses publiques affectées aux retraites atteignent 13.2 % du PIB, niveau le plus élevé de l'OCDE à l'exception de l'Italie.

De nouvelles réformes sont donc souhaitables. Celles réalisées ont permis d'harmoniser les règles régissant les pensions des salariés du secteur privé et des agents de l'État fédéral. Mais des régimes distincts subsistent pour les fonctionnaires des *Länder* et des collectivités locales, qui relèvent de la législation du Land. L'harmonisation complète des pensions du secteur public devrait être une priorité majeure de politique économique et assurer l'alignement des régimes de retraite des fonctionnaires locaux sur le régime général. Par ailleurs, on a mis en place à de nombreuses reprises, dans le passé, des dispositifs spéciaux de retraite anticipée destinés aux fonctionnaires à tous les niveaux d'administration et aux salariés des entreprises publiques, pour diminuer les effectifs du secteur public ou modifier leur composition. Il conviendrait de mettre fin à cette pratique consistant à mettre en place des mesures spéciales de préretraite en faveur des travailleurs du secteur public.

Les réformes ont également instauré une nouvelle voie d'accès à la retraite anticipée, réservée aux « travaux pénibles », qui prévoit un abaissement de trois mois par an de l'âge minimum de cessation d'activité pour les personnes effectuant des travaux de ce type. Le gouvernement a défini les « travaux pénibles » de façon extensive<sup>5</sup>. Le risque est qu'au fil du temps cette définition soit appliquée très largement et/ou étendue pour intégrer une proportion croissante de la main-d'œuvre. De plus, ce dispositif peut dissuader d'améliorer les conditions de travail. Ces motifs conduisent à recommander une révision de ce mode de retraite anticipée. Il faudrait pour le moins demander aux employeurs des personnes effectuant des « travaux pénibles » de verser des cotisations permettant de couvrir intégralement les surcoûts anticipés à ce titre. Cela inciterait à ne pas proposer des tâches de cette nature et limiterait les abus de cette possibilité de retraite anticipée.

En Autriche, le nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité est relativement élevé, malgré une baisse après le point haut de 2004, ce qui laisse penser qu'il faudrait reconsidérer

les modalités du système en vigueur. De fait, les retraites anticipées et les pensions d'invalidité représentent environ un tiers du total des pensions servies (Part *et al.*, 2006), tandis que les nouveaux ayants droit aux pensions d'invalidité représentent actuellement quelque 37 % de tous les nouveaux allocataires. Il faudrait s'assurer que les pensions d'invalidité ne soient versées qu'à des personnes incapables de travailler et obliger les demandeurs à accepter un emploi dans une autre activité compatible avec leur état de santé, avec l'appui du service public de l'emploi. Le système actuel repose sur l'évaluation de l'aptitude à exercer l'emploi actuel, ce qui a un certain nombre de conséquences regrettables. En premier lieu, il génère d'importantes inégalités entre les catégories de travailleurs, ceux qui sont dépourvus de qualification obtenant moins facilement des pensions d'invalidité; en second lieu, il permet à tous les salariés âgés de plus de 57 ans d'y avoir très facilement droit; en troisième lieu, il constitue une désincitation financière manifeste à la mobilité professionnelle et à la reconversion, car un salarié qui accepte un emploi dans un autre secteur, même pour une courte période, cesse d'avoir droit à une pension d'invalidité. On pourrait donc limiter la croissance des charges de pension en découplant la réhabilitation médicale professionnelle du régime de pensions d'invalidité, et en les reliant plutôt aux services de l'emploi.

L'actuel système de retraite souffre d'une autre faiblesse: le correctif démographique ou facteur de « viabilité », introduit dans le cadre des réformes, n'est défini qu'en termes généraux et n'a pas de caractère contraignant. Ce mécanisme d'ajustement est censé intervenir si l'évolution démographique s'écarte sensiblement des projections de base actuelles, avec des conséquences défavorables pour les finances publiques. Le nouveau dispositif ne donne que des indications d'ordre général sur les modalités d'application des éventuelles corrections nécessaires ; il est seulement indiqué que la charge serait répartie « également » entre cinq paramètres principaux : les taux de cotisation et de constitution de droits, l'âge normal du droit à la retraite, le montant des pensions et celui des subventions de l'État fédéral. En l'absence de mécanisme d'ajustement automatique, une commission d'experts doit formuler des propositions de révision de ces paramètres. Étant donné la grande incertitude des prévisions démographiques à long terme – les projections centrales de dépenses publiques pour les retraites présentées dans Part *et al.* (2006) sont, par exemple, très sensibles aux hypothèses d'immigration – on aurait intérêt à définir de façon plus précise et plus simple les conditions dans lesquelles le système actuel de retraite serait modifié face à une évolution démographique imprévue et préjudiciable au budget. On pourrait aussi faire jouer de façon parfaitement automatique le facteur de « viabilité », comme le font l'Allemagne et plusieurs autres pays (Knell, 2005).

Le programme du nouveau gouvernement pour la 23<sup>e</sup> législature propose de traiter un certain nombre de ces problèmes. Des négociations doivent notamment être engagées avec les *Länder* et les collectivités locales pour harmoniser le régime des retraites du secteur public en s'inspirant du modèle fédéral. On réexaminera aussi le droit à une retraite anticipée reconnu aux personnes exerçant des « travaux pénibles », tandis qu'un groupe d'étude doit élaborer un projet de réforme de la loi sur les pensions d'invalidité et le remettre d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Enfin, on va instaurer l'ajustement automatique des pensions en fonction de l'évolution de l'espérance de vie, c'est-à-dire faire jouer mécaniquement le facteur de « viabilité » ; mais on ne sait pas si la gamme des moyens d'action envisageables sera réduite et davantage précisée.

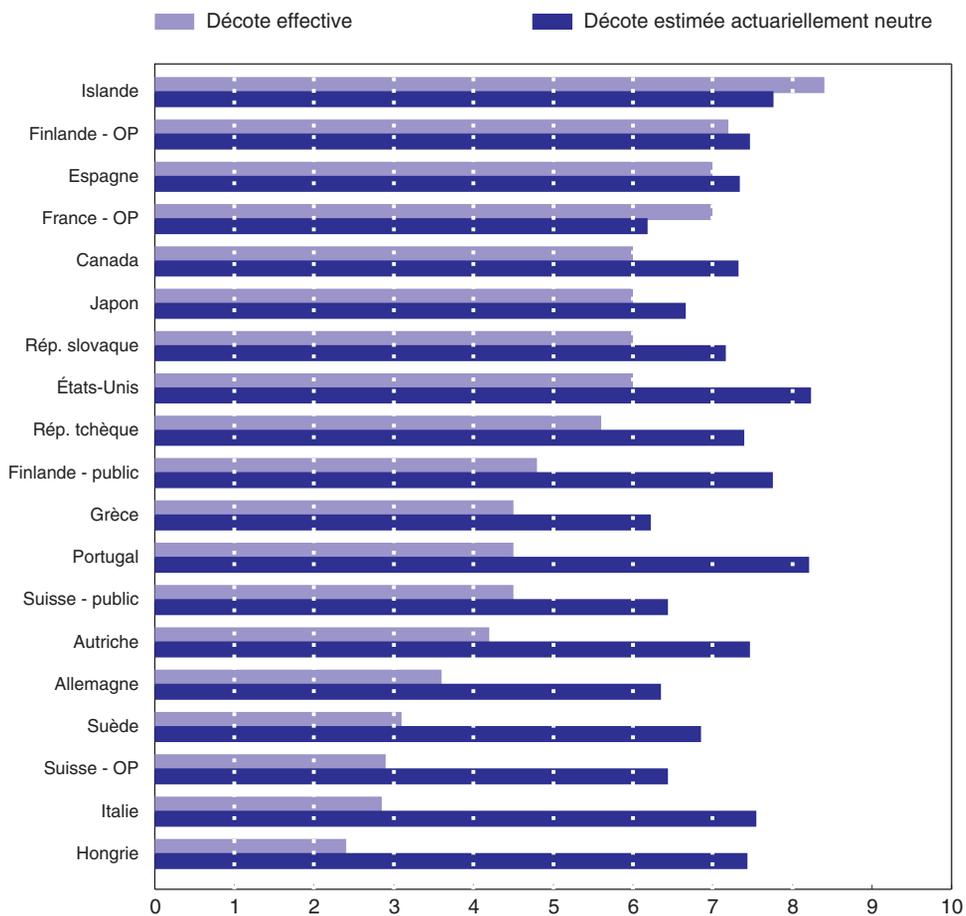
Parallèlement, le nouveau gouvernement a réformé le système de retraite en diminuant de moitié la décote pour chaque année de retraite anticipée avant l'âge légal de 65 ans, en la faisant passer de 4.2 % à 2.1 %. L'objectif était d'éviter des difficultés pour ces retraités qui, à la suite des réformes de 2003 et 2004, pouvaient subir une réduction de leur

pension allant jusqu'à 22.6 %. Cette modification s'appliquera à titre transitoire jusqu'en 2050 et vise les personnes qui relèvent à la fois de l'ancien et du nouveau régime. Pour celles cotisant à partir d'une date postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et pour celles placées sous le régime d'invalidité avant leur retraite, la décote pour chaque année de retraite anticipée reste à 4.2 %. Selon les autorités, même avec la diminution de moitié de la décote, la retraite anticipée ampute encore la pension de 16.3 %.

En dehors de son coût budgétaire, cette mesure pose des problèmes en ce qu'elle incite moins les travailleurs âgés à poursuivre leur activité et qu'elle va à l'encontre de la neutralité structurelle définie comme un concept marginal selon lequel la valeur actuelle des droits acquis au titre d'une année supplémentaire d'activité doit être la même que l'année précédente, le départ à la retraite un an à l'avance réduisant la pension à hauteur des droits qui auraient été acquis au cours de l'année et d'un montant représentant l'allongement de la durée de service de la pension (Queisser et Whitehouse, 2006). Ce concept est lui-même distinct de celui de *viabilité budgétaire*. Atténuer la décote pour retraite anticipée si peu de temps après la mise en application de la réforme de 2004 ne fait

Graphique 5.3. **Décote en cas de retraite anticipée**<sup>1</sup>

En % par an



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/071003284521>

1. Ajustements actuariellement neutres, calculés en utilisant les tables unisexes, les statistiques de mortalité par pays en 2002, les âges légaux de départ en retraite et les pratiques nationales en matière d'indexation. RP = retraite professionnelle. Avec l'hypothèse d'un taux d'actualisation de 2 %.

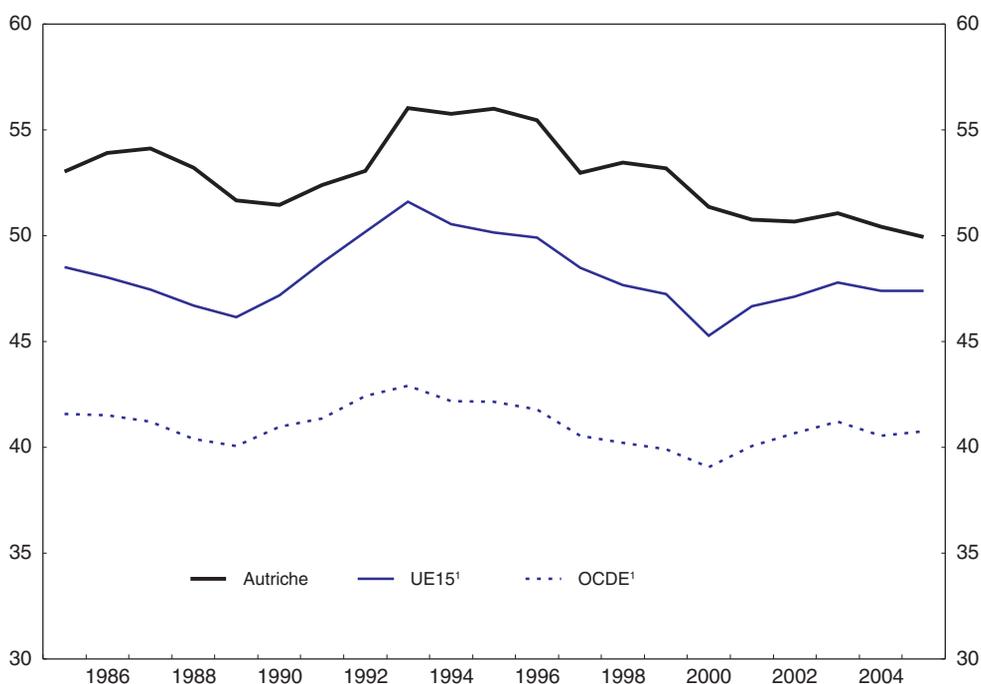
Source : Queisser et Whitehouse (2006).

pas que décourager les travailleurs âgés de rester en activité ; cela peut aussi faire douter de l'engagement du gouvernement à garantir la viabilité budgétaire du système des retraites. On notera aussi que la décote pour retraite anticipée est déjà, en Autriche, sensiblement inférieure à la moyenne de la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 5.3)<sup>6</sup>.

### Le budget 2007-08 prévoit une hausse des dépenses publiques dans certains domaines

En Autriche, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques représentent près de 50 % du produit intérieur brut, c'est-à-dire nettement plus que les moyennes de l'UE à 15 et des pays membres de l'OCDE (graphique 5.4), même si elles sont en baisse de 5 points par rapport à 1995. Cela s'explique en partie par des dépenses publiques relativement plus élevées pour l'éducation et la santé (tableau 5.1). Mais on est surtout frappé par le montant élevé des charges de sécurité sociale et de protection sociale ; seules la France, l'Allemagne et les nations scandinaves consacrent un pourcentage supérieur de leur PIB à cette composante de la dépense publique (tableau 5.1, graphique 5.5)<sup>7</sup>. En outre, sa part dans les dépenses publiques totales s'est notablement accrue au cours des vingt dernières années (graphique 5.6).

Graphique 5.4. **Comparaison internationale des dépenses publiques totales**  
En % du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/071007515047>

1. Moyennes pondérées.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

Le budget fédéral 2007-08 prévoit une majoration significative des crédits affectés à l'éducation, à la recherche-développement, à l'innovation, aux infrastructures de transport (y compris la partie débudgétisée), aux affaires sociales et à l'environnement. Il comporte aussi une hausse pour la défense en 2007 et 2008, avec l'acquisition d'avions militaires. Le

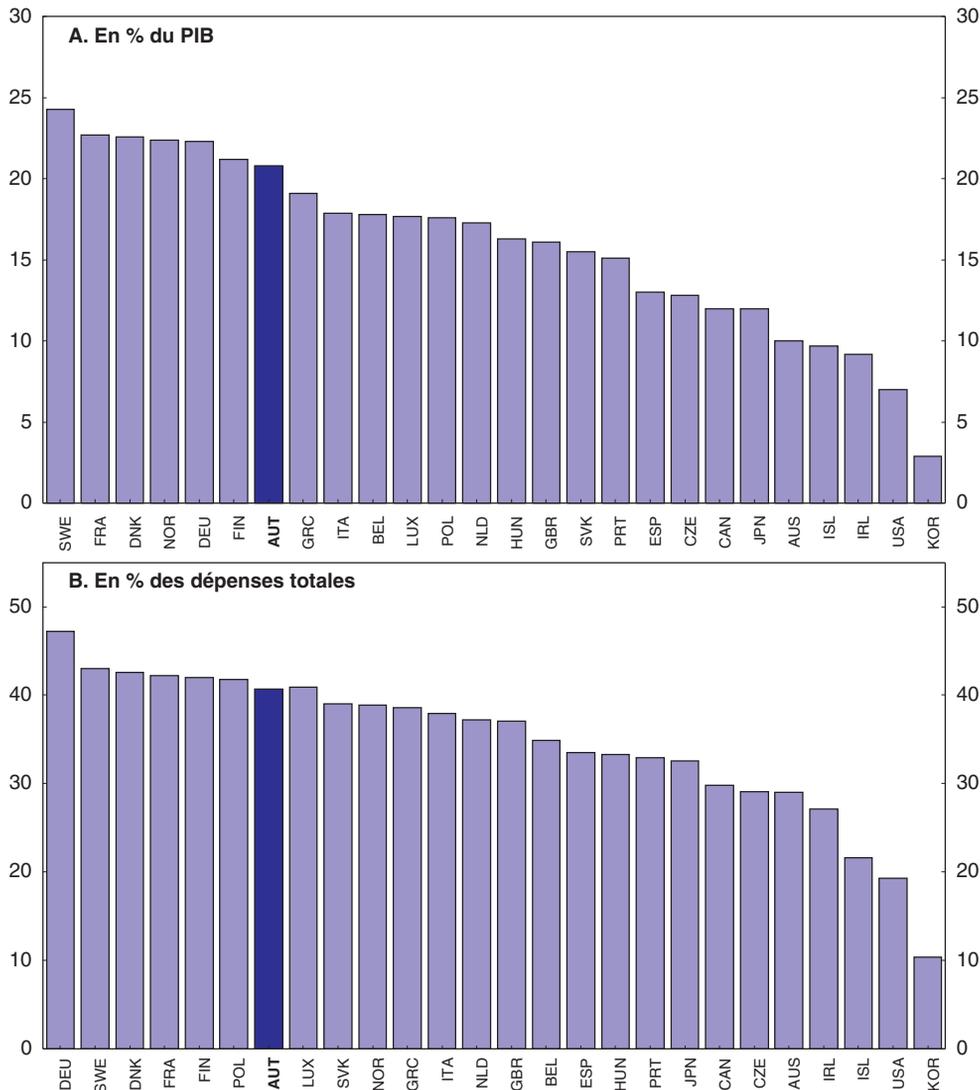
Tableau 5.1. **Classement fonctionnel des dépenses publiques (2005 ou dernière année connue)**

	En % du PIB			En % des dépenses publiques totales		
	Autriche	Moyenne de l'UE à 15 <sup>1</sup>	Moyenne de l'OCDE <sup>1, 2</sup>	Autriche	Moyenne de l'UE à 15 <sup>1</sup>	Moyenne de l'OCDE <sup>1, 2</sup>
Services publics généraux	6.9	6.8	6.3	13.8	14.3	14.0
Ordre public et sécurité	1.4	1.6	1.6	2.9	3.4	3.8
Éducation	6.0	5.6	5.6	12.0	11.8	12.6
Santé	6.9	6.4	6.3	13.9	13.6	14.3
Sécurité et protection sociales	20.8	18.5	16.0	41.7	38.6	34.8
Logement et équipements collectifs	0.6	0.9	0.9	1.1	2.0	2.2
Services économiques	5.0	4.5	4.7	10.1	9.7	10.9
Autres	2.2	3.2	3.3	4.5	6.7	7.4
Total	49.9	47.4	44.8	100.0	100.0	100.0

1. Moyenne non pondérée.

2. À l'exclusion du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Suisse et de la Turquie.

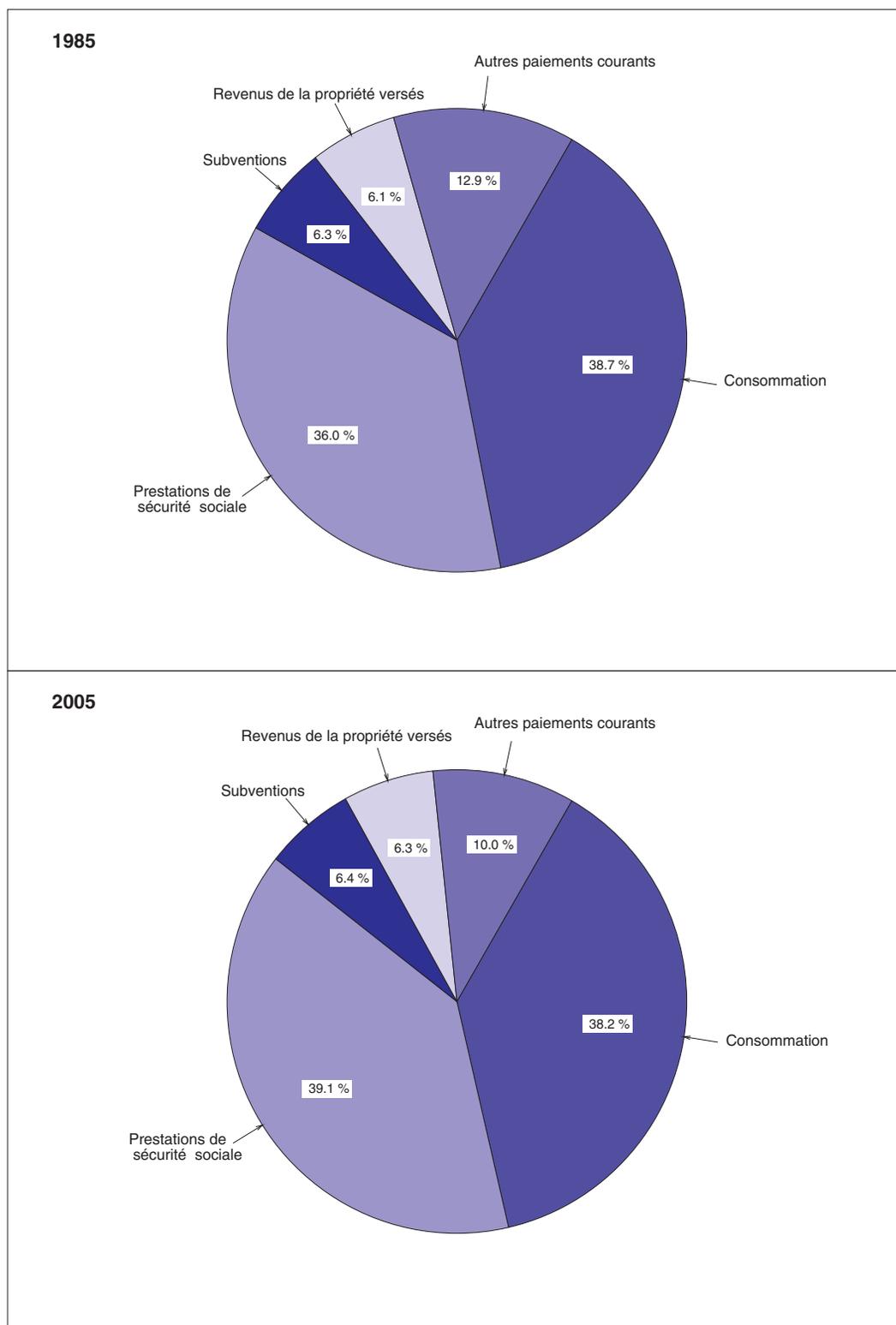
Source : Comptes nationaux de l'OCDE (2006) et Statistiques des finances publiques du FMI (2004) pour l'Australie et le Canada.

Graphique 5.5. **Comparaison internationale des dépenses de sécurité sociale et de protection social**  
2005 ou dernière année connue

Source : OCDE, Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/071041835638>

Graphique 5.6. **Composition des dépenses publiques en Autriche**  
En % des dépenses courantes totales



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/071042848011>

Source : OCDE, Comptes nationaux.

gouvernement a également décidé d'augmenter encore les crédits pour les programmes d'activation du marché du travail. Ces augmentations doivent être partiellement compensées par des économies en matière d'administration publique (cf. ci-dessous).

La hausse prévue des dépenses publiques appelle une remarque importante : dans nombre de ces domaines, il est peut-être moins nécessaire d'accroître le volume de la dépense publique que d'en améliorer la qualité, en prenant des mesures pour la rendre plus efficace à coût égal. La mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats devrait contribuer à la solution de cet important problème (encadré 5.2).

### Encadré 5.2. **Expériences nationales de budgétisation axée sur les résultats**

Le nouveau gouvernement de coalition prévoit d'augmenter sensiblement les dépenses publiques dans plusieurs domaines qui conditionnent la croissance, notamment l'éducation, la formation, la recherche-développement, l'aide à l'innovation, les politiques actives du travail et les infrastructures de transport. Mais il ne dispose pas pour cela d'un mécanisme permettant d'évaluer, complètement et à intervalles réguliers, la qualité, l'efficacité et l'efficience des principaux éléments de la dépense publique. Au vu de la nécessité d'un assainissement budgétaire à moyen terme et de l'objectif énoncé officiellement d'alléger la fiscalité, il importe d'assurer un rendement social élevé des dépenses de l'État en enrichissant les informations utilisées pour l'analyse coûts-avantages des différents programmes. C'est pourquoi le gouvernement entend adopter la budgétisation axée sur les résultats dans le cadre de la réforme budgétaire globale, mais pas avant 2013 au plus tôt.

Un nombre croissant de pays de l'OCDE optent pour la budgétisation fondée sur les résultats, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ayant montré la voie en ce domaine. L'examen de l'expérience des pays qui recourent à cette technique aboutit à un certain nombre de conclusions importantes pour la politique économique :

- Le passage à la budgétisation axée sur les résultats donne généralement une base d'information plus solide aux débats sur des priorités budgétaires concurrentes et constitue un progrès incontestable par rapport à la budgétisation fondée sur les moyens. Elle oblige les organismes dépensiers à spécifier et à mesurer ce qu'elles produisent, tout en faisant clairement le départ entre production et transferts. Cela favorise la transparence politique de la procédure budgétaire.
- La budgétisation axée sur les résultats met au premier plan les compétences de management et contraint les organismes dépensiers du secteur public à mettre davantage l'accent sur la gestion de leurs ressources budgétaires et à y accorder plus d'attention. C'est pourquoi il est essentiel de la compléter par une décentralisation de la gestion financière au niveau de chaque organisme. C'est une façon de promouvoir la responsabilité politique en matière budgétaire.

Dans un rapport établi en 2003 au Royaume-Uni, la Commission spéciale de la Chambre des Communes sur les objectifs de performance du secteur public s'est félicitée des progrès en matière de responsabilisation et de transparence qui résultent de cette méthode ; mais elle s'est également prononcée en faveur d'une fixation plus décentralisée des objectifs de performance et d'un élargissement de la procédure de consultation à toutes les principales parties prenantes.

### Encadré 5.2. **Expériences nationales de budgétisation axée sur les résultats** (suite)

Il reste que ce mode de budgétisation pose un certain nombre de problèmes aux décideurs :

- La conception d'indicateurs de production pour le secteur public s'avère souvent plus complexe qu'on peut le prévoir au départ. Il peut en particulier être difficile d'élaborer des indicateurs qui ne créent pas d'incitations négatives. Ainsi, mesurer la production des services de police par le nombre d'affaires élucidées risque de les encourager à privilégier les délits relativement mineurs et faciles à tirer au clair, au détriment des affaires criminelles dont la solution est plus délicate et prend davantage de temps. *L'une des grandes difficultés de l'exercice est d'offrir aux prestataires de services des incitations qui garantissent la réalisation des principaux objectifs de performance, sans recours excessif à des objectifs et à des mesures de performance détaillés à caractère national.* Néanmoins, comme il est indiqué dans l'*Étude économique du Royaume-Uni* réalisée en 2004 par l'OCDE, un usage prudent des objectifs de production présente l'intérêt d'inciter constamment à l'efficacité les prestataires de services, comme le fait la concurrence dans les autres secteurs de l'économie.
- Dans plusieurs cas importants, comme celui de la Nouvelle-Zélande, la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats s'est heurtée à une sérieuse pénurie de capital humain dans l'administration publique. S'agissant spécifiquement de la Nouvelle-Zélande, la difficulté à trouver un nombre suffisant de personnes disposant des compétences nécessaires a abouti au recrutement à l'étranger de professionnels qualifiés. En outre, il a fallu, pour faciliter l'application de cette technique, faire participer l'ensemble des agents du ministère des Finances néo-zélandais à un cours accéléré de comptabilité. Le goulet d'étranglement s'est révélé plus problématique que prévu.
- La budgétisation axée sur les résultats parvient relativement bien à améliorer la répartition des ressources publiques entre des emplois concurrents. Elle est généralement moins à même de garantir que les fonds alloués à divers usages soient effectivement dépensés avec un rapport coût-efficacité optimal. Cela est dû en partie à des raisons d'ordre technique – il est parfois difficile de mettre en balance des solutions différentes pour obtenir les mêmes produits et de leur assigner un coût réaliste.
- Pour que cette méthode améliore le rapport coût-efficacité, il faut mettre en place dans tous les organismes dépensiers du secteur public des mécanismes d'incitation qui poussent les gestionnaires à s'interroger, périodiquement et systématiquement, sur la possibilité d'obtenir un résultat donné de façon plus économe (peut-être en envisageant des solutions nouvelles qui contribuent à abaisser le coût d'obtention d'un produit donné).
- Dès le départ, on doit déterminer les principales parties prenantes à la procédure, tout en faisant en sorte de recueillir toutes les informations utiles et de les leur présenter de manière conviviale et facilement accessible. Le fait qu'informations et données soient disponibles ne garantit pas qu'elles serviront à la prise de décision. *Afin que la budgétisation axée sur les résultats influence la qualité et la composition de la dépense publique, il convient de bien réfléchir au préalable aux moyens d'utiliser les nouvelles données sur les mesures de performance pour répartir les ressources publiques dans le cadre de la procédure budgétaire.* Selon Schick (2007), on a plus de chances de réussir en supprimant certaines anciennes obligations d'information pour faire place aux nouvelles qu'en ajoutant des données et des renseignements à ceux dont on dispose déjà. Ainsi, lorsque la Nouvelle-Zélande a adopté ce nouveau mode de budgétisation, elle a retiré de la loi sur les dotations budgétaires et des documents annexes la quasi-totalité des mentions concernant les ressources.

### Encadré 5.2. **Expériences nationales de budgétisation axée sur les résultats** (suite)

Sachant que le gouvernement autrichien projette d'augmenter les dépenses publiques dans plusieurs domaines importants au cours des toutes prochaines années, l'expérience internationale montre bien l'intérêt d'accélérer la production d'informations sur les performances des nouveaux programmes ; cela constituera à court terme un précieux instrument d'analyse et servira à moyen terme de fondement à la budgétisation axée sur les résultats. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait d'évaluer les programmes existant de longue date et budgétairement très onéreux, qui sont soutenus par de puissants groupes d'intérêt, mais ont un taux de rendement social relativement bas. Les subventions au logement et diverses dépenses fiscales entrent peut-être dans cette catégorie. La difficulté sera de répondre aux objections et aux inquiétudes des administrations infranationales et de convaincre les *Länder* ainsi que les collectivités locales des mérites de la nouvelle méthode d'établissement du budget.

Par ailleurs, il est prévu que les dépenses supplémentaires évoquées ci-dessus, y compris un moindre assainissement budgétaire de la part des collectivités territoriales, retardent de deux ans, en le reportant de 2008 à 2010, le retour à l'équilibre budgétaire relativement à ce que prévoyait le Programme de stabilité autrichien de novembre 2005. Ce délai intervient dans le contexte d'une croissance économique relativement rapide et d'une abondance de rentrées fiscales ; on peut donc craindre que les charges supplémentaires figurant au programme du nouveau gouvernement compromettent son objectif d'équilibre du budget sur le cycle conjoncturel, point de vue que partage le Conseil européen (2007). C'est d'autant plus vrai qu'il reste à définir précisément certaines des mesures d'économie dont le budget 2007-08 donne les grandes lignes. Cela renforce les arguments en faveur de la fixation d'objectifs à moyen terme pour les dépenses publiques.

## **Pour être budgétairement supportable, un allègement de la fiscalité nécessitera sans doute de nouvelles coupes dans les dépenses**

### ***Le poids des prélèvements obligatoires est élevé sur le plan international***

En Autriche, le total des prélèvements obligatoires est élevé comparativement aux autres pays industriels avancés ; en 2004, il représentait 43 % du PIB, soit environ 3 points de plus que la moyenne de l'UE à 15 et près de 7 points de plus que la moyenne de l'OCDE. De 1970 à 2002, le ratio prélèvements totaux/PIB a progressé assez régulièrement, sous l'effet surtout d'une hausse des cotisations de sécurité sociale et des prélèvements sur les salaires. Les profondes réformes fiscales opérées en 2004 et 2005 l'ont ramené à environ 42 % du PIB en 2005 ; le recul a résulté d'une diminution directe de l'imposition des bas et moyens revenus en 2004 et d'un abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés, de 34 % à 25 %, en 2005 (encadré 5.3). En dépit de ces allègements, il ressort d'estimations préliminaires que, si l'on met à part le groupe scandinave (Danemark, Finlande, Norvège et Suède), les seuls pays membres de l'OCDE où la charge fiscale est plus lourde qu'en Autriche sont la France, la Belgique et l'Islande (graphique 5.7). Bien que les réformes de l'impôt sur le revenu réalisées en 2004 et 2005 aient tenté d'interrompre la tendance de long terme à un alourdissement constant de la fiscalité sur les revenus du travail, la ponction moyenne dépasse actuellement son niveau du début des années 90 (graphique 5.8).

### Encadré 5.3. **Les réformes récentes de politique fiscale en Autriche**

Le système fiscal autrichien a fait l'objet d'une série de réformes et de révisions depuis la fin des années 80, notamment en 1988, 1993, 2000, 2001, 2002, 2004, 2005 et 2006. À l'époque, il était caractérisé par un mode d'imposition du revenu basé sur une assiette limitée, dont le rendement était relativement faible malgré des taux marginaux élevés. En revanche, les taxes sur la consommation étaient assez lourdes. Les réformes ont visé à rééquilibrer le dispositif. Ainsi, de 1988 à 2000, les taux de l'IRPP ont fortement diminué et l'assiette a été élargie.

En 2004 et 2005, on a procédé à deux nouvelles réformes fiscales de grande envergure et susceptibles de se traduire par un allègement annuel estimé à quelque € 3 milliards. L'objectif poursuivi était de renforcer l'attrait du pays sur le plan des affaires, grâce à une réforme de fiscalité des sociétés et à une baisse de l'imposition du travail, tout en favorisant le développement durable.

La première partie de la réforme fiscale est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 ; elle a consisté à alléger l'imposition directe des contribuables situés dans les tranches de revenu basses et moyennes, à renforcer les capitaux propres des professions commerciales indépendantes et des sociétés de personnes et enfin à relever les taxes sur l'énergie et les autres impôts environnementaux. Ainsi, les taxes sur les hydrocarbures et le gaz naturel ont été majorées respectivement de 42 % et de 51 %, parallèlement à l'instauration d'un nouvel impôt sur le charbon (€ 0.05 par kilo).

La deuxième partie de la réforme comprenait une plus large gamme de mesures dont la plupart sont entrées en vigueur en 2005.

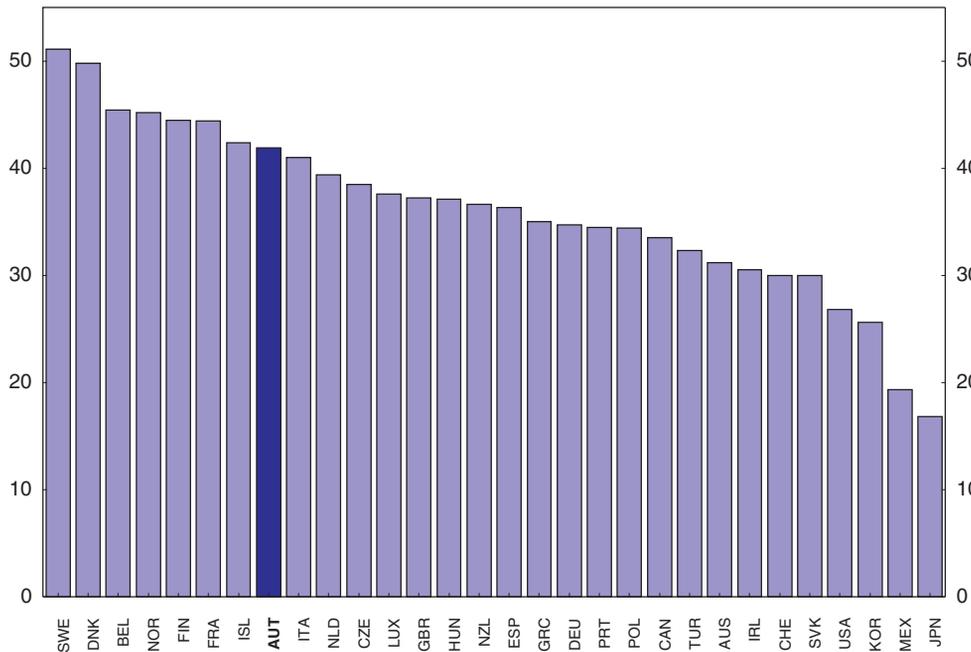
L'IRPP a été ajusté comme suit : i) le nombre de tranches a été ramené de 5 à 4, avec des taux marginaux de 0 %, 38.33 %, 43.6 % et 50 %, tandis qu'un mécanisme de taux de prélèvement moyen a été mis en place. Les revenus bruts annuels sont exonérés dans la limite de € 15 770 pour les salariés, de € 10 000 pour les professions indépendantes et de € 13 500 pour les retraités. Les plus-values sont généralement non imposées. ii) l'abattement à la base a été majoré et intégré au barème général de l'impôt. Cela a mis fin à l'hétérogénéité des taux d'imposition marginaux effectifs qui résultait, dans le système antérieur, de l'interaction des taux prévus par la loi et des règles d'application ou de réduction progressive de ce crédit d'impôt. iii) un nouveau crédit d'impôt a été accordé au titre des enfants de ménages à revenu unique. iv) on a relevé le plafond des revenus que peut percevoir l'un des conjoints avant que l'autre ne perde le bénéfice du crédit d'impôt pour revenu unique.

Les changements apportés à l'imposition des sociétés ont été les suivants : i) le taux normal de l'impôt sur les bénéfices a été abaissé de 34 % à 25 %, cette mesure étant partiellement financée par un élargissement de l'assiette (avec notamment la suppression de la déduction d'intérêts pour augmentation des fonds propres), et ii) on a instauré le régime d'intégration fiscale, qui permet à un groupe dont le siège est en Autriche de déduire des bénéfices réalisés en Autriche les pertes subies à l'étranger, tandis que les bénéfices réalisés hors d'Autriche n'y sont pas imposables. Mais le groupe doit rembourser les économies d'impôt antérieures quand les pertes subies dans des pays étrangers peuvent y être reportées. De même, si un groupe devient bénéficiaire dans un délai de trois ans, il a l'obligation de reverser à l'État autrichien les impôts non payés auparavant (on trouvera dans l'*Étude économique* 2005 plus de précisions sur les nouvelles modalités).

En 2006 a été adoptée une loi en faveur des PME, qui est en entrée en vigueur en 2007. L'une des mesures essentielles est l'exonération fiscale des bénéfices investis dans certains actifs. Cela allègera l'imposition des PME qui pratiquent la comptabilité de trésorerie.

Graphique 5.7. **OCDE : Comparaison internationale de la charge fiscale totale**

Recettes fiscales en % du PIB, 2005<sup>1</sup>



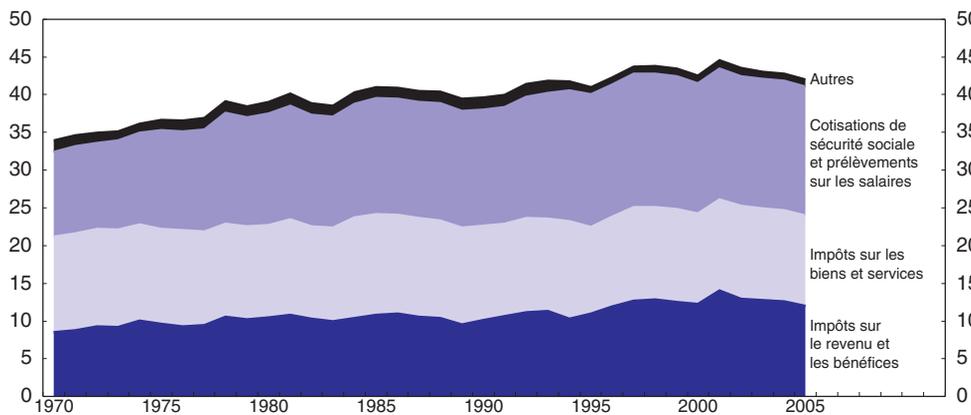
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/071050270356>

1. 2004 pour la Grèce, le Portugal, la Pologne et l'Australie.

Source : Statistiques des recettes publiques, OCDE.

Graphique 5.8. **Autriche : recettes fiscales totales**

En % du PIB



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/071130386367>

Source : Statistiques des recettes publiques, OCDE.

En novembre 2005, l'Autriche a présenté à la Commission européenne un *Programme de stabilité 2005-08* qui, outre la réalisation de l'équilibre budgétaire sur le cycle conjoncturel, énonçait deux autres objectifs fondamentaux : alléger les prélèvements obligatoires et améliorer le potentiel de croissance en investissant dans la recherche, l'éducation et les infrastructures. Le gouvernement précédent s'était donné pour but de ramener le total des prélèvements obligatoires à 40 % ou moins du PIB à l'horizon de 2010. Le gouvernement formé en janvier 2007 a confirmé ces orientations générales de politique

économique. Dans son récent *Programme de stabilité pour la période 2006 à 2010*, il a aussi proclamé son intention d'entreprendre des réformes structurelles portant sur l'administration publique, la politique de la concurrence et le marché du travail ; les économies correspondantes serviront à financer une future réforme fiscale. Le nouveau gouvernement de coalition entend toujours abaisser le total des prélèvements obligatoires, mais les mesures nécessaires à cette fin ne pourront probablement pas être débattues et mises en œuvre avant la prochaine grande réforme des impôts, actuellement programmée pour 2010.

### **Une baisse durable des impôts exigera très probablement des économies substantielles**

Pour alléger les prélèvements obligatoires dans des conditions de viabilité budgétaire, il faudra maîtriser rigoureusement les dépenses à tous les échelons des pouvoirs publics ; des économies substantielles pourraient même s'avérer nécessaires à moyen et long terme, notamment du fait de la charge que fera peser sur les finances publiques le vieillissement de la population, avec ses conséquences pour les dépenses publiques consacrées à la santé et aux soins de longue durée.

Le gouvernement autrichien a récemment pris plusieurs mesures pour rendre plus efficace l'administration publique. Les réformes budgétaires sur lesquelles ce chapitre donnera plus loin des précisions en font partie. Selon le *Programme de stabilité* de novembre 2005, leur application intégrale pourrait entraîner à long terme une contraction des dépenses de l'État fédéral allant jusqu'à 5 %. Toutefois, les élections d'octobre 2006 ont retardé le lancement du dispositif et il n'y a pas encore de calendrier précis pour sa mise en œuvre, bien que le nouveau gouvernement de coalition ait l'intention d'aller aussi vite que possible.

En novembre 2005, un groupe de travail de haut niveau, comprenant des représentants des autorités fédérales, régionales et locales, a conclu un accord, intitulé « Réforme administrative II », concernant les changements conçus en vue d'un fonctionnement plus efficace de tous les échelons d'administration. L'objectif est de réaliser des économies chiffrées à € 1.9 milliard (à peu près 0.8 % du PIB) de 2006 à 2010, principalement au moyen d'un projet de réduction de l'emploi public portant sur l'ensemble des administrations et représentant plus de 15 000 équivalents temps plein. Le premier rapport d'étape devait être communiqué à la mi-2007. Le gouvernement a aussi lancé, en avril 2006, une initiative d'allègement des formalités administratives incombant aux entreprises dans le cadre de leurs obligations de diffusion d'informations. L'objectif est de diminuer les frais administratifs de 25 % d'ici 2010, l'économie prévue représentant quelque € 2 milliards (ces mesures sont présentées plus en détail dans l'encadré 5.4).

Le gouvernement pourrait éventuellement envisager d'autres options pour réduire les dépenses publiques :

- Mieux cibler les subventions au logement, par exemple en faveur des familles à revenu modeste. Elles pourraient aussi être remplacées progressivement par des prestations en espèces, sous condition de ressources, cet instrument étant généralement plus efficace en termes de coût pour aider les ménages défavorisés.
- Réexaminer la politique d'aide à l'équipement des logements pour économiser l'énergie, notamment au vu des conclusions d'une récente étude de l'OCDE sur le développement durable (OCDE, 2004). Selon celle-ci, les subventions ciblant des moyens spécifiques d'économiser l'énergie (comme les investissements en équipements d'isolation) se sont

#### Encadré 5.4. La réforme administrative en Autriche

*Réforme administrative II* est l'action la plus récente engagée pour diminuer les charges d'administration publique. Elle prend la suite de *Réforme administrative I*, exercice conduit de 2000 à 2006, qui aurait permis selon les estimations d'économiser quelque € 7.4 milliards. Le dispositif adopté comprend les mesures suivantes :

- Baisse des charges de personnel représentant environ € 1.9 milliard à l'horizon de 2010, obtenue en réduisant les effectifs de 15 à 16 000 ETP (6 000 au niveau fédéral, 9 à 10 000 dans les *Länder* et les collectivités locales).
- Réforme de la gestion des établissements scolaires, le redécoupage géographique et la concentration de l'administration des petites écoles donnant plus de souplesse.
- Réforme du secteur de la santé et de la gestion hospitalière ; évaluation comparative de l'organisation et de l'administration de la santé, recours à des centres d'achat communs, promotion de solutions TI standardisées.
- Normalisation des données concernant la gestion du personnel dans le secteur public.
- Encouragement de la coopération administrative entre les collectivités locales et les *Länder*.
- Concertation entre les autorités publiques en vue d'une administration électronique conviviale et moins bureaucratique.
- Exploitation des synergies en matière de marchés publics, en permettant aux entreprises publiques opérant dans les *Länder* et les collectivités locales d'utiliser l'agence fédérale spécialisée.

*Réforme administrative II* a été suivie par le lancement, en avril 2006, d'une initiative visant à simplifier les formalités administratives imposées aux entreprises dans le cadre de leurs obligations d'informer les autorités publiques. Les mesures vont s'échelonner. Dans une première phase, allant de novembre 2006 à juin 2007, il est prévu que des consultants externes calculent les coûts administratifs en utilisant le modèle néerlandais de coûts standards. À cette fin, 1 300 à 1 400 entretiens directs avec des responsables d'entreprises ont été programmés de février à mai 2007. Ensuite, sur la base des résultats obtenus, chaque ministère doit définir des objectifs quantitatifs de réduction conformes à l'objectif global d'une diminution de 25 % des coûts administratifs d'ici 2010. La phase suivante consistera à programmer en trois ou quatre mois des mesures conçues pour atteindre les buts fixés, qui seront appliquées de 2008 à 2010. Chaque ministère est responsable de la mise en œuvre des initiatives en rapport avec son domaine de compétence, tandis que le ministère fédéral des finances est chargé de coordonner le tout et de garantir la cohérence et la comparabilité des résultats. Un groupe de travail interministériel s'occupe du pilotage et de l'exécution de l'ensemble du projet. La rapidité reconnue des progrès de l'Autriche en matière d'application de l'administration électronique est aussi censée donner plus de marge pour des gains d'efficacité et des économies dans les services publics\*.

En 2007, une nouvelle impulsion a été donnée à la réforme administrative avec la mise en place d'un groupe d'experts chargé de formuler des propositions de réforme constitutionnelle en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État fédéral et les *Länder*. En outre, par décision du 14 mars 2007, le Conseil des ministres a lancé une vaste initiative en faveur de la qualité, en regroupant les projets de modernisation de tous les ministères fédéraux dans un cadre commun d'objectifs, de normes de gestion des projets et de suivi permanent. Cette initiative vise à améliorer la qualité des services publics et à dégager des économies. Jusqu'à présent, les ministères fédéraux ont établi une cinquantaine de projets dans les domaines suivants : administration électronique, réorganisation et gestion de la qualité ; une base de données qui permettra d'assurer le suivi des projets. Un rapport semestriel d'évaluation doit être transmis au gouvernement.

\* Une récente enquête (Cap Gemini, 2006) a placé l'Autriche au premier rang de l'innovation pour l'administration électronique.

révélées un moyen coûteux de réduction des émissions de dioxyde de carbone dans plusieurs pays de l'OCDE, dont l'Autriche<sup>8</sup>. L'étude recommande d'agir sur les prix des combustibles, plutôt que par des aides et des réglementations, pour promouvoir l'efficacité énergétique en Autriche comme dans un certain nombre d'autres pays (République tchèque, Finlande, Hongrie, Luxembourg et Slovaquie).

- Pour contenir les dépenses sociales, il faudrait, comme le préconisait la précédente *Étude économique* de l'OCDE sur l'Autriche, mettre fin aux dotations préaffectées au *Fonds d'égalisation des charges familiales (FECF)* – les allocations familiales étant alors totalement gérées par l'État fédéral et soumises aux contrôles et aux réexamens budgétaires normaux.

### La fiscalité peut être remodelée dans un sens plus favorable à la croissance et à la création d'emplois

En Autriche, non seulement les prélèvements obligatoires sont élevés, mais ils reposent largement sur les revenus du travail. Les cotisations de sécurité sociale et les taxes sur les salaires pèsent lourdement sur l'emploi et leur part dans les recettes publiques totales a beaucoup augmenté depuis 1970 (graphiques 5.8 et 5.9). L'importance du coin fiscal entre les rémunérations brutes versées par les employeurs et le revenu net d'impôt et de charges sociales perçu par les salariés a en particulier une incidence sensiblement négative sur l'emploi des travailleurs à faible productivité (chapitre 3). En revanche, les droits d'accise rapportent relativement peu à l'État, car leurs taux sont modérés (surtout pour l'alcool), et il en va de même des impôts sur l'immobilier ou le patrimoine (tableau 5.2). Le produit de ces derniers impôts représente en moyenne 5.6 % des recettes totales dans la zone de l'OCDE, mais seulement 1.3 % en Autriche.

Tableau 5.2. **Comparaison des recettes fiscales entre les pays membres de l'OCDE, 2004**

	En % du PIB			En % des recettes fiscales totales		
	Autriche	Moyenne UE à 15	Moyenne OCDE	Autriche	Moyenne UE à 15	Moyenne OCDE
Impôts sur le revenu et les bénéfices	12.5	13.4	12.5	29.4	33.1	34.4
Impôt sur le revenu des personnes physiques	9.7	10.1	9.1	22.7	24.6	24.6
Impôt sur les sociétés	2.3	3.2	3.4	5.4	8.2	9.6
Cotisations de sécurité sociale	14.4	11.3	9.4	33.9	28.7	25.9
Cotisations patronales	6.7	6.6	5.5	15.8	16.6	14.9
Cotisations salariales	5.9	3.6	3.0	13.8	9.4	8.5
Prélèvements sur les salaires	2.6	0.4	0.3	6.1	1.0	0.8
Impôts sur l'immobilier et le patrimoine	0.6	2.1	1.9	1.3	5.3	5.6
Impôts sur les biens et les services	12.0	12.1	11.4	28.2	30.7	32.3
<i>dont</i> : Taxes sur la consommation	11.3	11.4	10.8	26.6	29.0	30.5
<i>dont</i> : Taxes sur des biens et services spécifiques	3.4	3.9	3.9	8.1	10.0	11.4
Autres impôts	0.4	0.3	0.2	0.9	0.8	0.7
Total	42.6	39.7	35.9	..	..	..

Source : *Statistiques des recettes publiques*, OCDE (2006).

Le niveau de taxation comparativement élevé des revenus des travailleurs indépendants est une autre distorsion majeure du système fiscal autrichien. Après la réduction intervenue en 2005, le taux maximal de prélèvement sur les bénéfices distribués

(somme des taux de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les dividendes) s'établit désormais à 43¾ pour cent, ce qui correspond à peu près au taux moyen frappant la plus haute tranche des revenus des travailleurs indépendants ayant un revenu imposable de l'ordre de € 100 000 (41.6 %). Mais, si les taux d'imposition sont les mêmes pour les salariés et les professions indépendantes, l'assiette est différente : les salariés perçoivent un 13<sup>e</sup> et un 14<sup>e</sup> mois qui ne sont imposés qu'à 6 %. En revanche, le travailleur indépendant bénéficie d'une série d'avantages fiscaux. Le travailleur indépendant adoptant la comptabilité de trésorerie peut bénéficier d'une exonération allant jusqu'à 10 % s'il investit dans certains actifs jusqu'à € 100 000, par contribuable et par an (loi de 2006 en faveur des PME). Le travailleur indépendant pratiquant la comptabilité en partie double est plus faiblement imposé sur ses bénéfices non distribués. Ces éléments fiscaux réduisent le taux moyen et le taux maximal d'imposition des travailleurs indépendants.

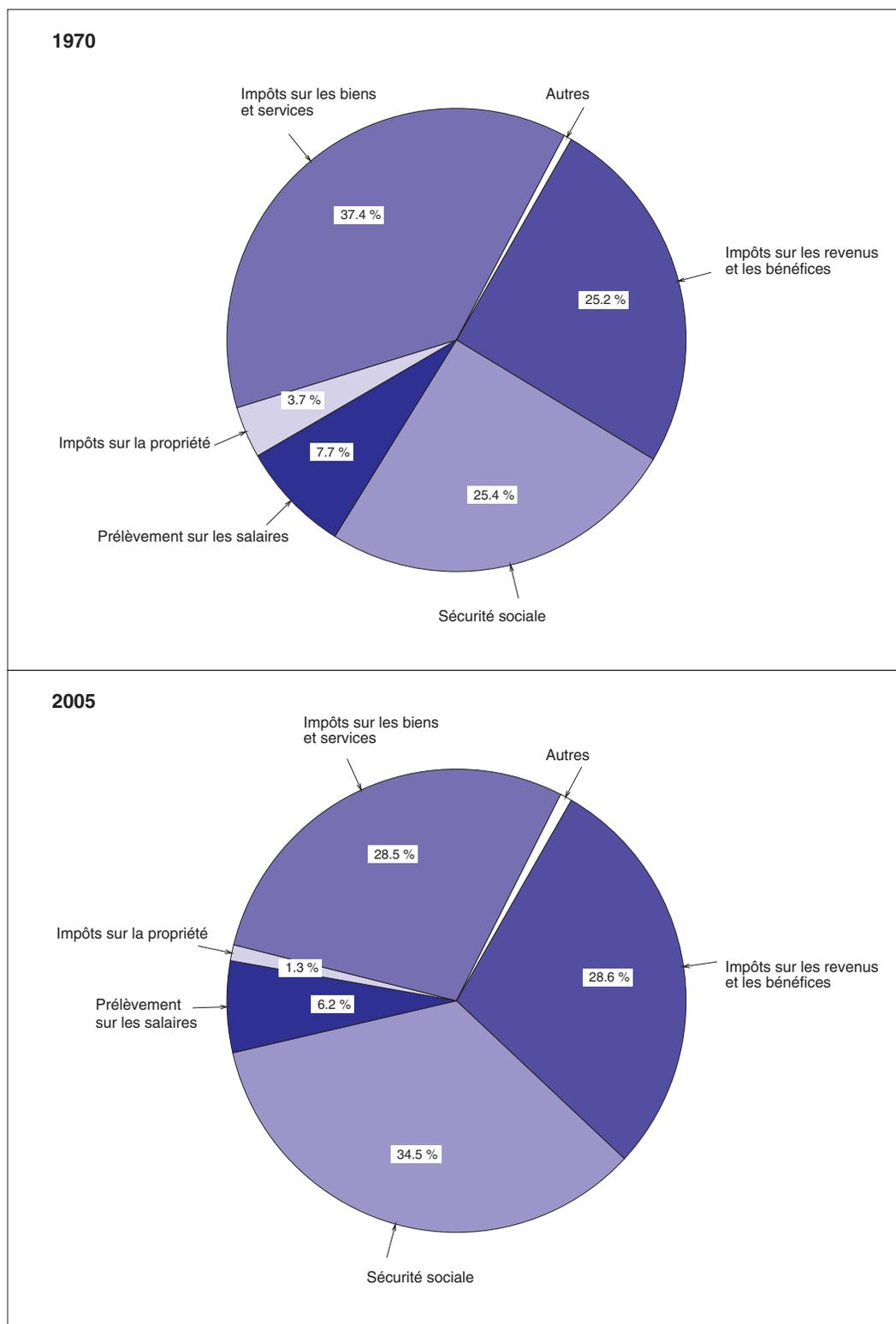
Comme on l'a signalé au chapitre 3, le niveau élevé des cotisations de sécurité sociale et des prélèvements sur les salaires semble limiter particulièrement le taux d'activité de la population située à la marge du marché du travail, par exemple les personnes âgées, jeunes ou peu qualifiées et les immigrés. C'est pourquoi le nouveau gouvernement devrait envisager de réduire, graduellement mais de façon marquée, le coin fiscal pour ces catégories vulnérables. L'une des possibilités serait de diminuer, voire de supprimer, la fraction de la taxe sur les salaires qui sert à financer les subventions au logement, parallèlement à une contraction progressive du montant de ces subventions. D'autres moyens existent pour compenser l'incidence budgétaire de l'allègement de l'imposition du travail salarié et indépendant : l'actualisation et la réévaluation de l'assiette des impôts sur l'immobilier et le patrimoine ; la majoration des droits d'accise et des taxes environnementales ; la réduction des dépenses fiscales.

À la suite d'un arrêt rendu en mars 2007 par la Cour suprême, remettant en cause le mode d'évaluation de la base imposable, il n'y aura plus d'impôt sur les successions à partir de la mi-2008 ; les droits sur les donations vont sans doute être aussi abolis bientôt. Le nouveau gouvernement de coalition semble avoir décidé de ne pas modifier l'impôt immobilier. Il conviendrait de reconsidérer ces orientations ; en effet – contrairement à la situation de la plupart des autres pays de l'OCDE – non seulement le produit des impôts sur la propriété est faible, mais sa part dans le total des recettes publiques a diminué (graphique 5.9). Il faudra sans doute inverser cette tendance pour pouvoir réduire durablement le large coin fiscal sur les revenus du travail. On remarquera à ce propos que la base de calcul de l'impôt immobilier n'a pas été mise à jour depuis plusieurs décennies et qu'il existe diverses exemptions. Une réévaluation qui la rapprocherait des valeurs réelles de marché, souhaitable sur le plan de l'équité, assurerait aussi à l'État de modestes rentrées supplémentaires. L'institut d'études économiques autrichien WIFO estime la valeur actuelle de l'ensemble des actifs fonciers et immobiliers (appartenant aux sociétés, aux particuliers et aux agriculteurs) à quelque € 700 milliards. En supposant que cette base imposable potentielle soit exonérée à 50 % (par exemple au titre de l'usage agricole) et que le taux d'imposition soit de 1 %, l'État pourrait percevoir un surcroît de recettes dépassant 1 % du PIB.

Comme on l'a mentionné plus haut, une marge existe pour augmenter le produit des droits d'accise. En 2004, il a représenté 2.7 % du PIB contre une moyenne de 3.3 % dans l'UE à 15 (tableau 5.3)<sup>9</sup>. De plus, pour simplifier le système fiscal, la réforme de 2004 a prévu une réduction des droits sur les boissons alcoolisées et la suppression de ceux frappant des vins mousseux. L'allègement des prélèvements sur le travail peut donc être financé en

Graphique 5.9. **Structure de la fiscalité en Autriche**

En % du total des impôts



Source : Statistiques des recettes publiques, OCDE.

Tableau 5.3. **Produit des droits d'accise et des taxes liées à l'environnement, UE à 25, 2004**

	Droits d'accise : recettes/PIB	Écotaxes : recettes/PIB			
		Énergie	Transport	Pollution	Total
Autriche	2.7	1.8	0.8	0.0	2.7
Belgique	2.4	1.6	0.7	0.2	2.4
Danemark	5.0	2.5	2.0	0.3	4.8
Finlande	3.9	2.0	1.3	0.0	3.3
France	2.6	1.4	0.6	0.2	2.1
Allemagne	3.0	2.2	0.3	0.0	2.5
Grèce	2.9	1.4	1.0	0.0	2.4
Irlande	3.4	1.3	1.1	0.0	2.5
Italie	2.3	2.3	0.5	0.0	2.8
Luxembourg	5.2	3.1	0.1	0.0	3.3
Pays-Bas	3.2	2.0	1.3	0.6	3.9
Portugal	..	..	..	..	..
Espagne	2.4	1.6	0.4	0.0	2.0
Suède	3.1	2.5	0.3	0.1	2.9
Royaume-Uni	3.3	2.1	0.5	0.1	2.6
Moyenne UE à 15	3.3	2.0	0.8	0.1	2.9
Chypre	..	..	..	..	..
République tchèque	3.6	2.1	1.9	0.0	4.1
Estonie	..	2.4	0.3	0.0	2.7
Hongrie	3.7	1.9	0.0	0.3	2.2
Lettonie	..	..	..	..	..
Lituanie	..	2.1	0.4	0.1	2.6
Malte	..	1.8	0.1	0.1	2.0
Pologne	4.2	1.3	1.9	0.0	3.2
Slovaquie	3.3	2.1	0.2	0.0	2.3
Slovénie	..	..	..	..	..
Moyenne UE à 25	3.3	2.0	0.7	0.1	2.9

Source : *Statistiques des recettes publiques*, OCDE et Commission européenne (2006), *Structures of The Taxation Systems in the European Union: 1995-2004*.

partie par un relèvement des taxes frappant par exemple l'alcool, les hydrocarbures, le tabac et les cigarettes.

Les écotaxes, en augmentation graduelle depuis 1995, se situent maintenant juste au dessous de la moyenne de l'UE à 15 exprimée en pourcentage du PIB (tableau 5.3). Mais il faut bien voir que, malgré le relèvement en 2004 des taxes sur l'énergie et l'impôt minimum fixé au niveau de l'UE, les industries très consommatrices sont peu incitées à réduire les émissions de gaz à effet de serre en raison du plafonnement de l'impôt à 0.5 % de la valeur nette de la production (voir les *Études économiques* 2003 et 2005 de l'OCDE). De solides arguments militent donc en faveur d'une suppression progressive de ce plafond fiscal – d'autant plus que, selon un récent rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), l'Autriche fait partie des sept pays membres de l'UE peu susceptibles de respecter leurs objectifs respectifs de baisse des émissions d'ici 2010 dans le cadre du protocole de Kyoto (AEE, 2006). Il conviendrait peut-être aussi d'user de la fiscalité pour porter les prix de l'essence au niveau des pays voisins, comme l'Allemagne, et diminuer l'attrait du « tourisme du carburant » (les résidents des pays voisins passent la frontière pour l'acheter à meilleur marché en Autriche). Dans ces conditions, il faut se féliciter de la politique du nouveau gouvernement consistant à relever les taxes « vertes »

pour financer les infrastructures des transports publics<sup>10</sup>. Il aurait aussi la possibilité de revenir, au moins partiellement, sur la baisse appliquée en 2004 de la taxe sur le gazole à usage agricole (qui a l'effet d'une subvention aux agriculteurs). De même, la mise aux enchères par l'État de permis d'émission de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre serait à étudier.

Il est difficile de calculer à l'avance l'effet sur les recettes fiscales de l'instauration en 2005 du régime d'intégration pour l'imposition des sociétés. Il devrait certes encourager les entreprises multinationales dont le siège est en Autriche à prendre des risques et à se lancer sur de nouveaux marchés prometteurs, notamment en Europe centrale et orientale. Mais la possibilité de déduire du bénéfice imposable en Autriche les pertes de filiales est de nature à atténuer l'incitation à fermer les filiales étrangères non rentables ou à les restructurer ; cela amputera les rentrées fiscales en Autriche et dissuadera d'entreprendre des changements structurels majeurs. Comme on l'a vu dans la précédente *Étude économique*, il faudra surveiller de près les retombées budgétaires de cette réforme fiscale. Toutefois, au regard de l'abondance des rentrées d'impôt sur les sociétés en 2006, on peut penser que la mise en place du régime de groupe n'a pas entraîné un manque à gagner fiscal, peut-être parce que les filiales des entreprises autrichiennes opérant en Europe centrale et orientale ont généralement fait des bénéfices ces dernières années.

Il serait bon de dresser une liste complète de toutes les exonérations actuelles de l'IRPP, de l'impôt sur les sociétés et de la TVA. En faire le bilan ouvrirait la voie à un débat fructueux sur la possibilité de les limiter pour élargir l'assiette. Cet élargissement contribuerait à financer une baisse des taux d'imposition du travail salarié et indépendant.

Enfin, on aurait peut-être aussi intérêt à examiner l'éventualité d'une diminution des dépenses fiscales. Le dispositif actuel de crédits d'impôt et d'exemptions accorde un traitement préférentiel à certaines catégories professionnelles. Il serait donc souhaitable d'uniformiser l'abattement pour frais professionnels (*Werbungskosten*) et de mettre fin à l'exonération des suppléments de salaire pour certains types de travaux (voir l'*Étude économique* 2005 de l'OCDE)<sup>11</sup>. Dans un domaine voisin, le gouvernement devrait reconsidérer la dispense de droits d'inscription pour les étudiants qui effectuent au moins 60 heures par semestre de tâches bénévoles.

## Les réformes budgétaires peuvent améliorer la gestion des finances publiques

Les réformes budgétaires figurent depuis longtemps dans les programmes politiques. En mai 2005, les représentants des quatre partis politiques siégeant alors au Parlement se sont mis d'accord pour aligner la gestion des finances publiques sur les meilleures pratiques internationales. Les changements devaient être opérés en deux étapes. Dans la première, censée débiter le 1<sup>er</sup> janvier 2007, on aurait adopté et mis en place une programmation budgétaire à moyen terme étalée sur quatre ans. La deuxième étape, dont le Programme de stabilité de novembre 2005 prévoyait le lancement en janvier 2011, comporterait tout un ensemble de réformes, parmi lesquelles l'application de la budgétisation axée sur les résultats et de nouvelles règles comptables. Ces projets sont largement conformes aux recommandations de l'OCDE (OCDE, 2006).

À l'origine, ces réformes budgétaires devaient être débattues et votées au Parlement avant les élections générales de l'automne 2006. Il semblait en effet se dégager, pendant la phase de préparation, un large consensus entre les principaux partis politiques en faveur de changements concernant la formulation, l'exécution et le contrôle du budget ainsi que

l'information en la matière. Mais l'approche des élections n'a pas permis aux partis, déjà en campagne, de s'entendre sur un texte de loi. Au moment de la rédaction de la présente Étude, le législateur ne s'était pas encore prononcé sur ces réformes, dont l'application sera probablement retardée (cf. ci-dessous).

L'un des éléments essentiels des réformes budgétaires projetées est l'adoption d'une programmation glissante à horizon de quatre ans. Cette mesure est importante pour plusieurs raisons, notamment le caractère procyclique avéré des dépenses publiques et le fonctionnement limité des stabilisateurs automatiques<sup>12</sup>. Les majorations de crédits en cours d'exercice, financées par des plus-values fiscales, compromettent les priorités issues des négociations budgétaires et donnent à la politique budgétaire un aspect discrétionnaire. Le projet de réforme prévoit le regroupement des dépenses publiques en cinq grandes catégories, qui feront l'objet de limites contraignantes sur l'ensemble de la période de programmation<sup>13</sup>. Cependant, les plafonds assignés à chaque ministère/dotation ne seront obligatoires que pour la première année et auront un caractère simplement indicatif pour les trois suivantes. Pour certains blocs de dépenses, comportant des stabilisateurs automatiques, les plafonds seront modulables en fonction de l'évolution du cycle conjoncturel. Les ministères disposeront aussi d'une plus grande souplesse grâce à la mise en place d'un mécanisme d'épargne, qui leur permettra de reporter les crédits non consommés en fin d'exercice. Au moment présent, on ne sait pas quand le nouveau dispositif sera appliqué. Si le Parlement vote une loi au cours de l'été 2007, son application – première phase des réformes budgétaires – pourrait débiter avec le budget de 2009.

La deuxième phase de la réforme budgétaire doit reposer sur quatre grands principes : i) instauration de la budgétisation axée sur les résultats ; ii) transparence accrue de la procédure (définition claire des objectifs et de la répartition des responsabilités pour l'application, communication publique en temps utile d'informations sur l'état d'exécution du budget, publication en temps voulu d'une documentation explicite sur les modalités et les résultats de la procédure budgétaire) ; iii) exécution plus efficace du budget en ménageant aux autorités compétentes plus de flexibilité pour réaliser les objectifs de politique économique ; iv) représentation plus exacte de la situation financière de l'État fédéral au moyen de l'adoption de nouvelles règles comptables. Les réformes envisagées exigent une modification de la constitution et donc un vote du Parlement à la majorité qualifiée. Il est probable que la mise en œuvre au niveau fédéral de la deuxième phase ne commencera pas avant 2013.

## Une réforme du fédéralisme budgétaire peut améliorer la gouvernance et l'administration publique

Les relations budgétaires dans le cadre fédéral de l'Autriche sont actuellement régies par deux textes principaux. La *loi de péréquation budgétaire (LPB)* est un accord de partage des recettes publiques conclu pour quatre ans entre l'État fédéral, les *Länder* et les collectivités locales. Il détermine les catégories d'impôts qu'ils se partagent ainsi que les clés de répartition. Il prévoit aussi les principaux transferts entre les différents niveaux d'administration. L'actualisation la plus récente de la loi date de janvier 2005. Le deuxième volet est le *Pacte de stabilité interne*, qui fixe les objectifs de solde budgétaire aux trois niveaux d'administration et sanctionne leur non-réalisation. Le dernier pacte porte sur la période 2005-08. Un groupe de travail constitutionnel de six membres a été récemment créé pour étudier la question des rapports entre les différents niveaux d'administration, et notamment la répartition des compétences entre l'État fédéral, les *Länder* et les

collectivités locales. Il devra formuler, avant la fin de juillet 2007, des propositions pour simplifier et clarifier les domaines de responsabilité partagée.

L'*Étude économique* de l'OCDE de 2005 recommandait un certain nombre de réformes du fédéralisme budgétaire. Il s'agissait en bref : i) d'améliorer le système de partage des impôts entre les différents niveaux d'administration ; ii) de renforcer les attributions des administrations infranationales en matière de fixation des impôts ; iii) de clarifier et de mieux cibler les transferts ; iv) d'exploiter les rendements à l'échelle des services assurés par les collectivités locales ; v) de réformer les dispositifs de remplacement du revenu gérés par les administrations infranationales ; vi) de mettre fin à la dispersion des responsabilités, par exemple en ce qui concerne la gestion et le financement des hôpitaux ainsi que la conception, le financement et l'obtention de l'aide sociale ; vii) de réexaminer l'organisation budgétaire à tous les niveaux d'administration.

On n'a guère avancé jusqu'à présent dans la mise en œuvre de ces recommandations, et cela surtout à cause de contraintes politiques et institutionnelles. Ainsi, les *Länder* sont généralement opposés à un renforcement de leurs attributions fiscales, bien que certains soient favorables à surtaxe forfaitaire sur l'impôt sur le revenu. De plus, les *Länder* et les collectivités locales ne sont pas encore convaincus des mérites de l'adoption d'une programmation budgétaire à moyen terme à leur niveau et désapprouvent – les *Länder* surtout – l'harmonisation complète du cadre comptable à tous les échelons administratifs ainsi que le lancement de la budgétisation axée sur les résultats et d'examens de la viabilité budgétaire à long terme à leur niveau<sup>14</sup>. Pourtant, les principales recommandations de la précédente *Étude économique* demeurent valables dans l'optique d'une bonne gouvernance et d'une saine gestion des finances publiques. Il conviendrait donc de les prendre sérieusement en considération lors des prochaines négociations concernant la loi de péréquation budgétaire qui doivent commencer en 2008.

L'éducation est une bonne illustration des avantages possibles d'une réforme des relations budgétaires au sein de la structure fédérale autrichienne. Les dépenses publiques en ce domaine – à la fois par élève et en pourcentage du PIB – sont relativement élevées comparativement aux autres pays. Or, comme on l'a indiqué au chapitre 3, les résultats ne semblent pas à la hauteur des ressources mises en œuvre. Une étude récente de l'OCDE sur l'efficacité des dépenses publiques affectées à l'éducation primaire et secondaire situe l'Autriche en dernière position sur 26 pays de l'OCDE (Gonand, Joumard et Price, 2007). Ces classements ne doivent certes pas être pris au pied de la lettre. Mais il est intéressant de relever que la répartition des ressources est vraiment peu efficace en Autriche, en particulier quand il s'agit de répondre à des besoins spécifiques<sup>15</sup>. L'étude laisse penser que cela pourrait être imputable à la centralisation très poussée du système public d'éducation, compte tenu de la division des responsabilités entre l'État fédéral et les autorités publiques infranationales.

Pour améliorer la qualité et l'efficacité des services publics, il faudra remédier à l'éparpillement du pouvoir de décision pour divers programmes comme les soins hospitaliers et les prestations d'aide sociale, de manière à concentrer les responsabilités de financement et d'engagement des dépenses à un seul échelon administratif. Ainsi, la capacité de la loi de réforme du système de santé, adoptée en 2005, de maîtriser la croissance des coûts dépendra d'un effort commun des *Länder*, des organismes d'assurance maladie et du gouvernement fédéral pour programmer au niveau régional un ensemble de services de santé fondés sur les besoins (encadré 5.1). Il faudra pour cela déléguer effectivement

aux collectivités locales et aux *Länder* la responsabilité d'administrer ces services au niveau local et dans les régions.

### Les conclusions de politique économique sont de large portée, mais claires

L'analyse qui précède a des implications pour l'action des pouvoirs publics qui peuvent être résumées comme suit. On prévoit que la dette publique de l'Autriche revienne dès 2008 au-dessous du seuil de 60 % fixé à Maastricht ; mais les calculs à long terme de l'OCDE montrent que, sans changement de politique, le ratio d'endettement recommencera à augmenter à partir de 2015 et dépassera largement 60 % en 2050. Bien qu'elle soit moins forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la hausse prévue de l'endettement public exige la poursuite des efforts d'assainissement budgétaire. Dans ce contexte macroéconomique, il y a de bonnes raisons d'abaisser en particulier les prélèvements obligatoires relativement lourds qui pèsent sur le travail salarié et indépendant. Pour que cela soit budgétairement viable, il faudra prendre des mesures générant des recettes compensatoires et maîtriser rigoureusement les dépenses à tous les niveaux des pouvoirs publics. Une diminution significative et budgétairement supportable des taux d'imposition obligera probablement à faire de larges coupes dans les dépenses de l'État. Parallèlement, il est possible d'améliorer encore la composition de la fiscalité ainsi que la qualité et l'efficacité en termes de coût de la dépense publique, de façon à renforcer la croissance économique et l'emploi tout en assurant une répartition plus équitable des fruits de l'expansion dans la société autrichienne. La réalisation de ce programme de réforme de la politique budgétaire appelle, dans un certain nombre de domaines, des dispositions importantes que résume l'encadré 5.5.

#### Encadré 5.5. **Recommandations pour améliorer la gestion des finances publiques**

##### **La réforme des systèmes de santé et de retraite doit se poursuivre. Il faudrait :**

- Procéder, avec ponctualité, indépendance et exhaustivité, à l'évaluation semestrielle des mesures contenues dans la *loi de réforme du système de santé* de 2005 ; la future politique de la santé devra tenir pleinement compte des résultats des évaluations.
- Harmoniser les régimes de retraite des fonctionnaires des *Länder* et des collectivités locales avec le régime général, ce qui assurerait un alignement complet dans le secteur public.
- Mettre fin aux dispositifs spéciaux de retraite anticipée des agents du secteur public.
- Réserver la retraite anticipée au titre des « travaux pénibles » aux cas qui le justifient vraiment.
- Donner au mécanisme envisagé d'ajustement des pensions de retraite pour raisons démographiques (le facteur de « viabilité ») un caractère plus contraignant et plus précis.
- S'agissant des pensions d'invalidité, obliger les personnes se trouvant dans l'incapacité de travailler dans un secteur pour raisons médicales à accepter un emploi dans une autre activité qui soit compatible avec leur état de santé.
- Ne pas réduire davantage la décote des droits à pension correspondant à chaque année de retraite anticipée.

### Encadré 5.5. **Recommandations pour améliorer la gestion des finances publiques** (suite)

**Les dépenses publiques à caractère social devraient être ciblées de façon plus sélective.**

**Il faudrait :**

- Diminuer les subventions au logement et mieux les diriger vers ceux qui en ont réellement besoin, par exemple les familles à revenu modeste. Réviser la politique d'aide aux économies d'énergie dans les logements.
- Mettre fin à la préaffectation des recettes au *Fonds d'égalisation des charges familiales*.

**La composition des prélèvements obligatoires devrait être révisée dans un sens plus favorable à la croissance et à l'emploi. Il faudrait :**

- Abaisser les taux de l'impôt sur les salaires et des cotisations de sécurité sociale pour des catégories ciblées de travailleurs dont les perspectives d'emploi sont médiocres.
- Actualiser périodiquement la valeur fiscale des actifs immobiliers et des patrimoines pour la rapprocher des prix de marché. Reconsidérer la suppression des droits de succession et d'autres prélèvements sur le patrimoine comme les droits frappant les donations.
- Majorer les droits d'accise sur l'alcool, les hydrocarbures, le tabac et les cigarettes.
- Abandonner progressivement le plafonnement des taxes sur l'énergie et relever les prix de l'essence à la pompe au niveau de ceux des pays voisins. Mettre aux enchères les permis d'émission de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre.
- Dresser une liste de toutes les exemptions en vigueur de l'IRPP, de l'impôt sur les sociétés et de la TVA ; diminuer les dépenses fiscales partout où c'est faisable.

**Les réformes de la gestion des dépenses publiques et du budget doivent continuer.**

**Il faudrait :**

- Appliquer d'urgence les réformes de la gestion des dépenses publiques et du budget (portant en particulier sur la formulation, l'exécution et le suivi du budget ainsi que sur l'information en la matière). Privilégier : i) l'adoption d'une programmation à moyen terme ; ii) l'instauration de la budgétisation axée sur les résultats (au moins dans certains domaines fondamentaux comme l'éducation, la formation, la recherche-développement, l'aide à l'innovation et les politiques actives du marché du travail) ; iii) la mise en place de nouvelles règles de comptabilité.
- Prendre sérieusement en considération, lors de la prochaine phase de négociation de la loi de péréquation budgétaire, les recommandations de la précédente *Étude économique* de l'OCDE sur l'organisation du fédéralisme. Mieux harmoniser les fonctions de financement et de dépense à tous les échelons administratifs et responsabiliser davantage tous les organismes dépensiers du secteur public contribuerait à une bonne gouvernance et à une meilleure gestion des finances publiques.

#### Notes

1. Selon l'estimation la plus récente de l'OCDE, le solde primaire structurel de l'Autriche en 2006 est un excédent de 1.8 % du PIB, tandis que le ratio de dette publique au sens de Maastricht est légèrement supérieur à 62 % du PIB.
2. Ces chiffres sont proches des estimations moyennes de l'OCDE pour l'ensemble de la zone euro : les dépenses consacrées à la santé et aux soins de longue durée augmenteraient, à politiques constantes, de 3.7 et 2.2 points de PIB au cours de la même période (OCDE, 2007).

3. On trouvera dans l'*Étude économique* de 2005 plus de précisions sur ces réformes et une analyse de leurs effets prévisibles.
4. Toutefois, ces projections reposent sur des hypothèses optimistes d'augmentation du taux d'activité dans la tranche d'âge 55-64 ans. L'accroissement prévu des taux d'activité est supérieur à tous les autres pays, ce qui n'est pas compatible avec la proposition d'atténuer les mesures de réformes de retraites.
5. Un décret du ministère des Affaires sociales définit « les travaux pénibles » comme suit : i) le travail de nuit (au moins six jours par mois, entre 22 heures et 6 heures) ; ii) le fait de travailler constamment à des températures élevées (hauts fourneaux par exemple) ; iii) le fait de travailler constamment à de basses températures (si, par exemple, une grande partie de l'activité quotidienne s'effectue dans des lieux où la température est inférieure à -21 degrés) ; iv) le fait de travailler en étant exposé à des nuisances qui entraînent une incapacité de 10% (par exemple, les emplois qui nécessitent le port d'un masque à gaz plus de quatre heures par jour ou dans lesquels on inhale des substances toxiques pouvant entraîner une maladie professionnelle ou une autre affection) ; v) un travail manuel lourd (pour les hommes, plus de 8 734 kilojoules dépensés en huit heures, pour les femmes plus de 5 862 kilojoules) ; vi) le fait de s'occuper de personnes handicapées ou malades nécessitant des soins particulièrement intensifs.
6. Queisser et Whitehouse (2006) estiment la décote pour chaque année de retraite anticipée à 5.08 % en moyenne dans 19 systèmes de retraite de 18 pays membres de l'OCDE.
7. Les dépenses de sécurité sociale et de protection sociale comprennent: les indemnités de chômage, les pensions de retraite, les prestations maladie, les pensions d'invalidité, les allocations et prestations familiales ainsi que les subventions au logement en faveur des personnes seules et des familles.
8. Si le rapport coût-efficacité est faible, c'est parce que l'efficacité énergétique est déjà élevée dans de nombreux pays de l'OCDE ; les agents économiques n'ont donc pas besoin de subventions spécifiques pour faire les choix les moins coûteux permettant d'économiser l'énergie. En outre, et de façon paradoxale, le recours aux subventions pour améliorer l'efficacité énergétique peut entraîner une hausse de la consommation d'énergie en raison de la réduction du coût unitaire des services basés sur l'énergie (ce que l'on appelle « l'effet de rebond ») – sauf si ces subventions sont complétées par un relèvement des tarifs des combustibles et de l'électricité.
9. Dans l'UE à 15, le produit des droits d'accises n'est inférieur qu'en Belgique, France, Italie et Espagne.
10. Le nouveau gouvernement prévoit d'augmenter de 4 centimes les péages pour les camions. Le Parlement a récemment approuvé des majorations de 3 centimes/litre de la taxe sur l'essence et de 5 centimes/litre de la taxe sur le carburant diesel. Le produit de la hausse de la taxe sur l'essence et sur le carburant diesel est estimé à € 140 millions en 2007 et à € 440 millions par an ultérieurement.
11. L'abattement pour frais professionnels est supérieur pour certaines catégories comme les représentants de commerce, les concierges et les élus locaux. Par ailleurs, dans certains types d'activité, les suppléments de salaire sont exonérés d'impôts; il s'agit des travaux effectués la nuit ou pendant les week-ends et les vacances ainsi que de ceux reconnus comme « insalubres, pénibles et dangereux ».
12. Brandner, Diebalek et Koehler-Toeglhofer (2006) ont spécifié et estimé un modèle à composante inobservée. Leur conclusion est la suivante : bien que l'effet global de la politique budgétaire autrichienne ait été légèrement anticyclique de 1976 à 2004, les mesures discrétionnaires prises en réaction au cycle conjoncturel ont eu un caractère procyclique.
13. Les cinq catégories sont : i) activités générales de l'État, justice et sécurité ; ii) emploi, services sociaux, santé et famille ; iii) éducation, recherche, art et culture ; iv) affaires économiques, infrastructures et environnement ; v) gestion financière et intérêts.
14. Les *Länder* et les collectivités locales sont convaincus que beaucoup a été déjà fait ces dernières années pour l'harmonisation du cadre comptable à tous les niveaux administratifs ; selon eux, il n'y a pas intérêt à aller plus loin en raison de la spécificité de leurs missions et de la nature de leurs activités.
15. Parmi les 26 pays de l'OCDE, seule la Turquie a fait moins bien sur ce point.

## Bibliographie

- Agence européenne pour l'environnement (2006), « *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2006* », EEA Report n° 9/2006, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- Brandner, P., L. Diebalek and W. Koehler-Toeglhofer (2006), « *Budget Balances Decomposed: Tracking Fiscal Policy in Austria* », document préparé pour un atelier organisé à Bruxelles sur la le thème « Fiscal Indicators in the EU Budgetary Surveillance » le 22 septembre 2006.
- Commission des Communautés européennes (2007), « *Recommendations for a Council Opinion on the Updated Stability Programme of Austria, 2006-10* », Commission des Communautés européennes, Bruxelles, SEC(2007) 723, 30 mai 2007.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « *Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education* », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 3, OCDE, Paris.
- Hofmarcher, M.M. et H. M. Rack (2006), « *Austria: Health System Review* », *Health Systems in Transition*, vol. 8, n° 3, European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhague.
- Institut autrichien de recherche économique (WIFO) (2006), « *WIFO White Paper: Towards Higher Employment via Economic Growth Based on Innovation and Qualification* », Institut autrichien de recherche économique, Vienna, octobre.
- Knell, M., W. Köhler-Töglhofer et D. Prammer (2006), « *The Austrian Pension System – How Recent Reforms Have Changed Fiscal Sustainability and Pension Benefits* », *Monetary Policy and the Economy*, Q2/06, Österreichische Nationalbank, Vienne.
- Knell, M. (2005), « *Demographic Fluctuations, Sustainability Factors and Intergenerational Fairness – An Assessment of Austria's New Pension Scheme* », *Monetary Policy and the Economy*, Q1/05, Banque nationale d'Autriche, Vienne.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, vol. 2003/16, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Le développement durable dans les pays de l'OCDE : Mettre au point les politiques publiques*, chapitre 3, OCDE, Paris, pp. 79-106.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, vol. 2005/8, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Budgeting in Austria*, Direction de la gouvernance publique et développement territorial, Comité de la gouvernance publique, GOV/PGC/SBO(2006)10, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, vol. 2006/16, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.
- Part, P. (éd.), R. Freitag, K. Königsreiter, W. Lenzlbauer, K. Schönpflug et J. Stefanits (2006), « *AUSTRIA: Pension Projections 2004-50* », *Federal Ministry of Finance Working Paper 5/2006*, BMF Federal Ministry of Finance, Vienne.
- Queisser, M., and E. Whitehouse (2006), « *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design* », *Document de travail de la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales*, n° 9, OCDE, Paris.
- Schick, A. (2007), « *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytical Tools?* », *Document de travail de la direction de la gouvernance publique et développement territorial*, n° 1, OCDE, Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2007 15 2 P) ISBN 978-92-64-03357-3 – n° 55720 2008

# Études économiques de l'OCDE

## AUTRICHE

### THÈME SPÉCIAL : POLITIQUE DE L'INNOVATION

#### Pays membres : dernières parutions

Allemagne, avril 2008  
Australie, juillet 2006  
**Autriche, juillet 2007**  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2006  
Corée, juin 2007  
Danemark, février 2008  
Espagne, janvier 2007  
États-Unis, mai 2007  
Finlande, mai 2006  
France, juin 2007  
Grèce, avril 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, mars 2006  
Islande, février 2008  
Italie, juin 2007  
Japon, mars 2007  
Luxembourg, juillet 2006  
Mexique, septembre 2007  
Norvège, janvier 2007  
Nouvelle-Zélande, avril 2007  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2006  
Portugal, avril 2006  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, juin 2006  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, février 2007  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, octobre 2006  
Zone euro, janvier 2007

#### Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
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)

**Volume 2007/15**  
**Juillet 2007**

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-03357-3  
10 2007 15 2 P



9 789264 033573