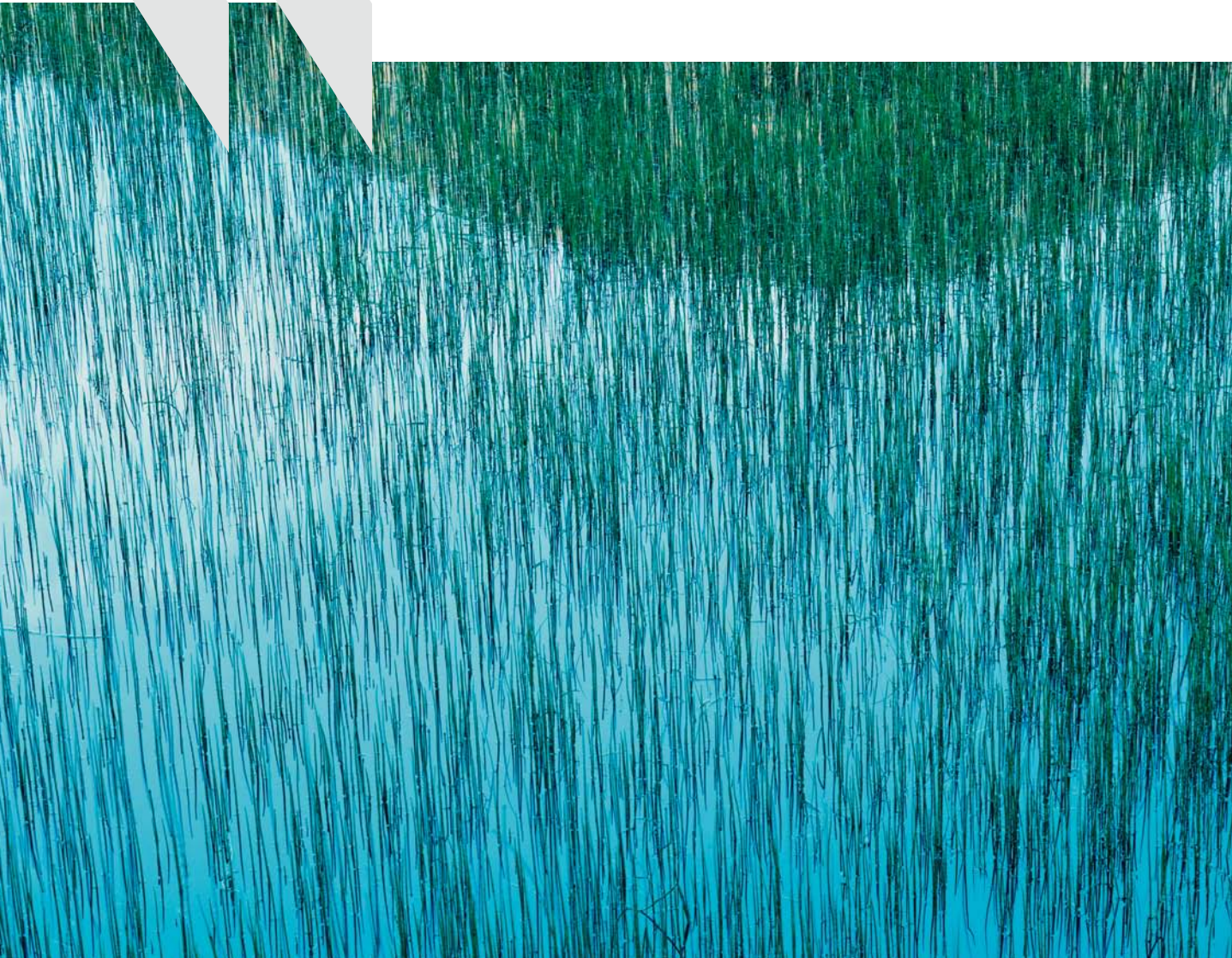




**Études économiques  
de l'OCDE**

# **AUTRICHE**





**Études économiques  
de l'OCDE :  
Autriche  
2009**



# 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.

ISBN 978-92-64-05485-1 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-05486-8 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE Autriche  
ISSN 1995-3135 (imprimé)  
ISSN 1999-0197 (en ligne)

Publié également en anglais.

**Crédits photo :** Couverture © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

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

© OCDE 2009

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Faire face à la crise financière</b> .....	21
Des perspectives sombres .....	22
Une politique économique confrontée à de nombreuses difficultés .....	33
Notes .....	42
Bibliographie .....	42
<b>Chapitre 2. Renforcer le potentiel de croissance en poursuivant les réformes des marchés de produits et du travail</b> .....	45
La croissance de la productivité s'est redressée, mais l'environnement des entreprises pourrait être plus porteur .....	47
Le niveau d'utilisation de la main-d'œuvre est élevé, mais certaines faiblesses persistent parmi les groupes vulnérables .....	54
Recommandations .....	70
Notes .....	71
Bibliographie .....	72
Annexe 2.A1. Suites données par les pouvoirs publics aux recommandations antérieures de l'OCDE .....	75
Annexe 2.A2. Les incitations financières et administratives à l'activité .....	80
<b>Chapitre 3. Défis à moyen terme pour les autorités budgétaires</b> .....	87
Contexte institutionnel et réformes récentes .....	88
Les défis de l'assainissement budgétaire .....	90
Les risques pour la viabilité à long terme .....	91
Renforcer les structures et les institutions budgétaires .....	94
Recommandations .....	100
Notes .....	101
Bibliographie .....	102
<b>Chapitre 4. Réinventer le système éducatif</b> .....	105
Un système éducatif performant face à des défis majeurs .....	106
Des actions ambitieuses ont été lancées ces dernières années dans le domaine de l'éducation .....	124
La mise en œuvre complète des réformes demande d'autres changements systémiques .....	132

Recommandations.....	138
Notes .....	140
Bibliographie.....	142
Annexe 4.A1. Les incitations financières et administratives à l'activité.....	145

## Encadrés

1.1. L'impact de la crise mondiale sur le système financier autrichien.....	25
1.2. Les risques économiques en Europe centrale et orientale.....	29
1.3. Mesures prises pour faire face à la crise des marchés de capitaux en Autriche....	34
1.4. La réforme de 2008 de la supervision financière en Autriche.....	35
1.5. L'efficacité de la relance budgétaire en Autriche.....	40
2.1. Les travailleurs peu qualifiés.....	56
2.2. Les travailleurs âgés.....	57
2.3. Réduire les cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires....	64
2.4. Les gisements de créations d'emplois peu qualifiés.....	66
2.5. Les phases antérieures d'immigration.....	69
2.6. Recommandations en vue de renforcer le potentiel de croissance.....	70
3.1. Recommandations de politique budgétaire.....	100
4.1. L'incidence du milieu socio-économique et familial sur les résultats scolaires....	113
4.2. L'incidence de l'orientation précoce sur les résultats scolaires.....	115
4.3. Examen thématique de l'OCDE sur l'enseignement en direction des migrants....	122
4.4. L'incidence de la microgouvernance sur les performances du système éducatif.....	127
4.5. L'expérience éphémère des droits d'inscription.....	130
4.6. Simplifier la structure de gouvernance.....	133
4.7. Ajuster la surcapacité dans l'enseignement secondaire.....	134
4.8. Recommandations dans le domaine de l'enseignement.....	139

## Tableaux

1.1. Évolution macroéconomique récente et perspectives à court terme.....	24
1.2. Indicateurs économiques et financiers pour les PECO.....	30
1.3. Conséquences des mesures budgétaires récentes pour les finances publiques....	37
1.4. Évolution des taux et des tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.....	39
2.1. Simulation des effets macroéconomiques d'une réduction de moitié des cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires.....	65
2.A2.1. Taux effectifs d'imposition pour certains changements de situation au regard de l'emploi.....	81
2.A2.2. Obligations imposées en matière d'activation aux bénéficiaires de l'assurance-chômage.....	84
3.1. Les pressions du vieillissement sur les dépenses publiques sont faibles en Autriche par rapport à la zone euro.....	92
3.2. Différentes projections possibles des dépenses publiques liées à l'âge en Autriche.....	92
4.1. Écarts de résultats scolaires.....	114
4.2. Le milieu socio-économique d'origine pèse sur l'orientation.....	116

## Graphiques

1.1. Principaux indicateurs macroéconomiques . . . . .	23
1.2. Les principaux épisodes de ralentissement de l'activité en Autriche : comparaison . . . . .	24
1.3. Aggravation des tensions sur les marchés de capitaux . . . . .	26
1.4. Resserrement des liens économiques avec les PECO . . . . .	28
1.5. Accumulation préalable limitée de déséquilibres financiers . . . . .	32
2.1. Malgré une croissance vigoureuse, l'Autriche a perdu du terrain depuis le début des années 90 . . . . .	46
2.2. Évolution de la productivité et de l'utilisation de la main-d'œuvre . . . . .	47
2.3. La croissance de la productivité a été relativement forte ces dernières années . . . . .	48
2.4. Le secteur manufacturier exportateur a été très dynamique . . . . .	49
2.5. Les activités de recherche-développement (R-D) et d'innovation ont connu une expansion considérable . . . . .	50
2.6. La performance des services reste à la traîne . . . . .	51
2.7. Les réformes relatives à la réglementation et à la concurrence ont progressé, mais moins que dans d'autres pays . . . . .	52
2.8. L'utilisation de la main-d'œuvre varie d'un groupe à l'autre . . . . .	55
2.9. Les travailleurs peu qualifiés sont en difficulté sur le marché de l'emploi . . . . .	55
2.10. Les coûts unitaires de main-d'œuvre sont restés maîtrisés . . . . .	60
2.11. Il est possible que les salaires minimums soient trop élevés dans certains secteurs . . . . .	61
2.12. Le coin fiscal sur les travailleurs peu qualifiés reste un des plus élevés de la zone OCDE . . . . .	62
2.13. La population immigrée et son niveau de formation . . . . .	70
2.A2.1. Imposition effective des personnes peu qualifiées en cas de changement de situation au regard de l'emploi . . . . .	82
2.A2.2. Imposition effective d'un deuxième apporteur de revenu peu qualifié prenant un emploi . . . . .	83
3.1. Les dépenses publiques en Autriche . . . . .	95
3.2. La fiscalité en Autriche . . . . .	97
4.1. Des proportions de diplômés élevées dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire . . . . .	107
4.2. Le volet professionnel du système est solide et performant . . . . .	108
4.3. Les dépenses annuelles par élève/étudiant sont importantes . . . . .	109
4.4. Les dépenses d'éducation totales restent moyennes en raison des effets de composition . . . . .	110
4.5. Les financements privés directs de l'éducation restent très marginaux . . . . .	111
4.6. Résultats moyens des élèves par rapport aux autres pays . . . . .	111
4.7. L'écart est particulièrement décevant au regard des ressources investies . . . . .	112
4.8. Les résultats moyens sont tirés vers le bas par un groupe relativement nombreux d'élèves faibles . . . . .	112
4.9. Les résultats sont meilleurs que ne le laisse supposer leur grande dispersion . . . . .	113
4.10. L'incidence du milieu socio-économique sur les résultats scolaires est particulièrement forte . . . . .	114
4.11. Les résultats des élèves sont très variables selon le type d'établissement . . . . .	117
4.12. Les taux de réussite à l'université sont faibles . . . . .	118

4.13. Les taux de réussite en sciences et en ingénierie sont particulièrement bas . . .	118
4.14. Facteurs expliquant la faiblesse des taux d'inscription dans l'enseignement supérieur . . . . .	120
4.15. La mobilité intergénérationnelle est particulièrement faible en termes de formation supérieure. . . . .	121
4.16. Les résultats scolaires des élèves issus de l'immigration sont faibles . . . . .	121
4.17. La faiblesse des résultats scolaires n'est pas due aux mauvais résultats des élèves issus de l'immigration . . . . .	124
4.18. Échelonnement des tailles de classe . . . . .	135
4.19. Échelonnement des tailles d'établissement . . . . .	136
4.A1.1. Le système éducatif autrichien . . . . .	145

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

*La situation économique et les politiques de l'Autriche ont été évaluées par le Comité le 6 mai 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 19 mai 2009.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenç, Lukasz Rawdanowicz et Christian Hederer sous la direction de Vincent Koen. La recherche statistique a été assurée par Béatrice Guérard.*

*L'étude précédente de l'Autriche a été publiée en juillet 2007.*

*Les informations à propos de la dernière et des précédentes Études, ainsi que sur la méthodologie sont disponibles sur le [www.eocd.org/eco/surveys](http://www.eocd.org/eco/surveys)*

### 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 (2008)

### LE PAYS

Superficie (milliers km <sup>2</sup> )	84	Villes principales (milliers d'habitants, 2005)	
Superficie agricole utile (%)	38	Vienne	1 630
Superficie forestière utile (%)	40	Graz	250

### LA POPULATION

Population (milliers, 2007)	8 315	Population active (milliers)	4 380.3
Nombre d'habitants par km <sup>2</sup>	99.1	Emploi (milliers)	4 166.5
Accroissement annuel de la population (1997-2007, %)	0.4	Chômage recensé (% de la population active)	5.8
Solde migratoire international (milliers, 2007)	33	Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail (% de la population active)	4.9

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, prix courants		Origine de la valeur ajoutée (%)	
Milliards d'euros	282	Agriculture	2
Par habitant (milliers de \$, au taux de PPA)	37	Industrie	31
		Services	67

### L'ÉTAT

En pourcentage du PIB		Composition du Conseil national (Septembre 2008)	Sièges
Recette de l'État	48.2	Parti social-démocrate d'Autriche (SPÖ)	57
Dépenses de l'État	48.7	Parti populaire autrichien (ÖVP)	51
Dette publique (définition de Maastricht)	62.6	Parti autrichien de la liberté (FPÖ)	34
		Alliance pour l'avenir de l'Autriche (BZÖ)	21
		Les verts (Grüne)	20
		Total	183

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services % du PIB	59.2	Importations de biens et services % du PIB	53.9
Principales exportations, % du total		Principales importations, % du total	
Machines et matériel de transport	39.7	Machines et matériel de transport	34.3
Biens manufacturés	23.2	Biens manufacturés	16.9
Articles manufacturés divers	11.0	Articles manufacturés divers	13.4
Autres	26.0	Autres	35.4

### LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable	13.7603	Unités monétaires par euro (moyenne)	
		Année 2008	0.68
		Mai 2009	0.73

## Résumé

**Jusqu'à présent, l'Autriche a mieux résisté à la crise financière mondiale que d'autres pays de l'OCDE. Malgré tout, elle entre dans sa pire récession depuis un demi-siècle. De plus, l'étroitesse de ses liens avec l'Europe centrale et orientale crée des risques pour la croissance de son PIB et sa stabilité financière. Face à la crise, l'orientation de la politique monétaire a été assouplie dans la zone euro et des mesures ont été prises en Autriche pour renforcer la liquidité et la capitalisation du système financier, et les stabilisateurs automatiques, accompagnés de mesures budgétaires discrétionnaires, jouent également leur rôle d'amortisseur.**

- Malgré l'action menée en Autriche et dans les autres pays pour stabiliser les marchés de capitaux, il pourrait être nécessaire d'accorder de nouvelles aides au secteur financier pour remédier rapidement à une aggravation des risques si elle se concrétise.
- Il faudra continuer de gérer les aides au revenu dans l'optique de la protection des travailleurs plutôt que des emplois et en conjonction avec des dispositifs qui amélioreront leur employabilité à long terme. En l'état actuel de la crise, des mesures de durée limitée visant à préserver les emplois existants pourront être néanmoins utiles.
- La dégradation de la situation budgétaire exige la mise au point de mesures crédibles d'assainissement à moyen terme qui prendront effet dès que les conditions économiques seront plus propices. Cet assainissement sera facilité par le nouveau cadre quadriennal de plafonnement des dépenses et l'adoption de la budgétisation axée sur les résultats, mais aussi par une volonté plus ferme de la part des *Länder*.

**Au-delà de la crise actuelle, il faudra ramener l'économie sur une trajectoire de croissance plus forte et regagner le terrain perdu cette dernière décennie par rapport aux pays plus performants. Il serait possible et nécessaire d'accroître la productivité du travail et de tirer davantage parti des ressources en main-d'œuvre.**

- L'écart de productivité entre les industries manufacturières dynamiques et exposées au commerce extérieur et les activités de services, protégées et relativement en retard, devra être corrigé au moyen de mesures favorisant davantage la concurrence intérieure.
- Il faudrait atténuer le contraste persistant entre l'employabilité des travailleurs qualifiés d'âge essentiellement actif et celle des travailleurs plus âgés et moins qualifiés en améliorant l'offre et la demande de travail pour les catégories défavorisées.

**Une éducation de haute qualité est fondamentale aussi bien pour la croissance que pour la cohésion sociale. Le système éducatif autrichien devra être renforcé, depuis l'enseignement préscolaire jusqu'à l'enseignement supérieur. Il faudrait considérer comme une priorité nationale des réformes ambitieuses, certaines ayant déjà été engagées dans plusieurs domaines.**

- Tous les enfants devraient bénéficier à partir de trois ans d'un enseignement préscolaire de haute qualité.

- Pour l'enseignement obligatoire, il faudrait réaffecter les ressources aux initiatives les plus importantes et les plus novatrices, notamment la *Neue Mittelschule*. L'État fédéral devrait poursuivre son action visant à accorder plus d'autonomie aux établissements scolaires en contrepartie d'une responsabilité accrue pour le respect des normes éducatives nationales.
- Dans l'enseignement supérieur, il faut répondre à la demande croissante d'inscriptions sans compromettre la qualité des cours. Les universités devraient avoir plus de latitude pour sélectionner les étudiants et faire payer des frais de scolarité, et c'est un dispositif complet de prêts étudiants remboursables en fonction du revenu ultérieur qui devrait assurer l'égalité des chances.



## Évaluation et recommandations

---

### *L'Autriche a été touchée par la crise internationale...*

---

L'expansion économique s'est interrompue en Autriche avec la crise financière qui a éclaté durant l'été de 2007 et s'est intensifiée à l'automne de 2008. Toutefois, jusqu'à la fin de 2008, le ralentissement de l'activité a été moins brutal que dans la plupart des autres pays de la zone euro à revenu élevé. La consommation et l'investissement privés se sont mieux maintenus, tout comme les exportations, en particulier à destination des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). La contagion internationale a d'abord pris la forme de tensions généralisées sur le financement des banques et d'un durcissement des conditions de crédit dans l'ensemble de l'économie. Les autorités ont réagi en adoptant des mesures destinées à renforcer la liquidité et la capitalisation des banques et à raffermir la confiance des déposants et des créanciers. Le marasme en cours des échanges internationaux est le deuxième canal par lequel la faiblesse de l'économie mondiale frappe l'Autriche, dont les exportations représentent environ 60 % du PIB. Si l'on y ajoute l'incertitude dans le secteur financier et la contraction prévisible de l'emploi intérieur, cela laisse présager un faible niveau de dépenses des ménages et des entreprises. Dans ce contexte, et malgré les importantes mesures qui ont été prises, l'Autriche devrait connaître sa récession la plus profonde et la plus prolongée depuis le milieu des années 50; d'où un chômage qui augmentera fortement, mais avec un certain décalage.

---

### *... et elle est exposée à certains risques en Europe centrale et orientale*

---

Le système financier a moins souffert que dans d'autres pays, car moins exposé aux catégories d'actifs internationaux les plus toxiques ou à des crédits intérieurs de mauvaise qualité. Mais des tensions se sont fait jour en février 2009, lorsque les créances sur plusieurs PECO sont apparues de plus en plus risquées avec la dégradation des perspectives économiques et les problèmes de balance des paiements de ces pays. Les banques autrichiennes se sont montrées très actives dans de nombreux pays de cette région ces dernières années, par le biais de prêts transfrontaliers et de crédits consentis par leurs filiales, qui représentaient une forte proportion de leurs bénéfices. Les actifs bancaires autrichiens dans les PECO dépassant 60 % du PIB autrichien, les conséquences budgétaires d'une crise bancaire potentielle sont devenues préoccupantes et la prime de risque sur les obligations d'État autrichien a atteint le niveau très élevé de 130 points de base au début de 2009 avant de diminuer quelque peu depuis lors. L'incertitude quant à la situation de certains PECO persiste néanmoins et une profonde récession dans cette région créerait de

nouvelles tensions mettant à l'épreuve le système financier de l'Autriche, ses échanges régionaux et, sur le plan intérieur, son activité économique et son investissement. Mais les risques qui en découlent varient d'un PECO à l'autre, les situations économiques de ces pays étant très différentes, de même que leur importance en tant que partenaire économique de l'Autriche.

---

### *Une série de mesures ont été prises pour faire face à la crise*

---

Depuis l'automne dernier, de nombreuses mesures ont été prises dans les domaines monétaire, financier et budgétaire; ces mesures ont également concerné le marché du travail.

- Outre la stimulation monétaire de la part de l'Eurosystème, les autorités autrichiennes ont mis en place un plan de 100 milliards d'euros (36 % du PIB), dont un supplément de 10 milliards pour la garantie des dépôts, 15 milliards d'euros pour des injections de capitaux dans les institutions financières et 75 milliards d'euros pour le soutien des prêts interbancaires (via une nouvelle banque de compensation) et pour les garanties publiques d'émissions d'obligations bancaires. Les banques qui demandent ces ressources doivent signer un contrat avec les autorités et accroître leurs prêts. Un nouveau dispositif garantit les emprunts des PME pour leurs investissements et leur fonds de roulement. Ces mesures ont contribué à contrecarrer les plus fortes sources de tension dans le système financier entre octobre 2008 et avril 2009.
- La politique budgétaire a elle aussi réagi à ces circonstances exceptionnelles. Étant donné la forte part des impôts et des dépenses publiques dans le PIB et l'ampleur des transferts sociaux en Autriche, les stabilisateurs automatiques jouent un rôle de premier plan. De plus, des mesures discrétionnaires de relance ont été prises, notamment sous la forme d'un soutien du pouvoir d'achat des ménages (augmentation des prestations familiales, suppression des frais de scolarité à l'université et réduction de la TVA sur les médicaments), d'une baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (avancée à 2009, alors qu'elle était prévue pour 2010) et d'autres mesures comme de nouveaux investissements en infrastructures. Le déficit budgétaire devrait passer d'un niveau proche de zéro à près de 4.5 % du PIB en 2009, pour les deux tiers environ du fait du jeu des stabilisateurs automatiques et pour un tiers en raison de la relance discrétionnaire.
- Des initiatives ont été prises également sur le front de l'emploi. En Autriche, les revenus des travailleurs sont bien protégés en cas de chômage, au départ via l'assurance chômage, puis par une aide sociale qui assure un même niveau de soutien. Tous les bénéficiaires de l'assurance chômage et de l'aide sociale sont en principe aiguillés sur les programmes actifs du marché du travail, qui ont pour but d'évaluer et, si possible, d'adapter leurs compétences. Plus récemment, un dispositif public de subventionnement rarement utilisé a été développé en faveur des entreprises qui maintiennent leurs effectifs en dépit d'une contraction de leur activité. Ces entreprises peuvent bénéficier pendant 18 mois au maximum de ce dispositif, qui compense les pertes de revenu en cas de chômage partiel jusqu'à 90 % du salaire de base. Les entreprises concernées sont encouragées à mettre à profit l'horaire subventionné pour requalifier et recycler les travailleurs concernés. En avril 2009, 50 000 travailleurs relevaient de ce dispositif, qui devrait couvrir au total près de 70 000 personnes à la fin de 2009, soit un quart du nombre actuel de chômeurs inscrits.

---

*De nouvelles mesures seront peut-être nécessaires, mais il faut éviter qu'elles créent des distorsions*

---

Il faudrait continuer d'utiliser ces divers instruments en fonction des besoins et avec la souplesse nécessaire, tout en gardant à l'esprit un double impératif : éviter les effets secondaires négatifs durables et commencer d'éliminer les aides dès lors que la situation économique s'améliorera. Les garanties généreuses de revenu sont en principe liées à des programmes qui visent à améliorer l'employabilité du bénéficiaire et il faudrait veiller à ce qu'elles continuent de jouer ce rôle tout au long de la crise. Ni les baisses d'impôts récentes, ni la protection sociale ne paraissent fausser indûment les signaux du marché ou entraver l'ajustement de la structure des entreprises et des qualifications des travailleurs, et il est indispensable que les nouvelles mesures qui seront prises le cas échéant soient également aussi neutres que possible à cet égard. Les initiatives qui visent à assurer la stabilité financière semblent généralement efficaces à ce jour, mais un soutien supplémentaire pourrait être nécessaire en cas de nouveau choc régional ou mondial. Il faut préparer des plans pour faire face à une éventuelle aggravation de la crise financière dans un ou plusieurs PECO. Les autorités autrichiennes suivent de très près l'évolution de la situation. Elles ont facilité activement les contacts avec les PECO et la communauté financière internationale pour le rétablissement de la confiance et la gestion de la crise et sont en étroite relation avec leurs homologues. Selon la façon dont la situation évoluera, de nouvelles initiatives transnationales seront peut-être nécessaires.

---

*L'Autriche a fait un utile pas en avant dans le domaine de la coopération fiscale*

---

L'Autriche a réagi au nouvel environnement en approuvant la norme OCDE d'échange de renseignements fiscaux et elle a retiré sa réserve antérieure à l'article applicable du Modèle de convention fiscale de l'OCDE. Lorsque les échanges de renseignements se feront conformément au Modèle de l'OCDE, l'Autriche sera en mesure d'échanger des renseignements sur toutes les questions fiscales qui sont susceptibles de se poser pour l'administration et l'exécution du droit interne des parties aux conventions fiscales qu'elle aura conclues. L'Autriche est encouragée à mettre en œuvre cette décision aussi rapidement que possible.

---

*Il faut préserver la viabilité budgétaire*

---

La dégradation de la situation budgétaire de l'Autriche, quoique moins prononcée que celle d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, est substantielle et inévitable. Mais, pour l'avenir, il faut assurer la viabilité à long terme des finances publiques, surtout parce qu'elle conditionne l'efficacité à court terme de la relance macroéconomique. Par conséquent, il est essentiel de définir rapidement une trajectoire crédible d'assainissement budgétaire pour l'après-récession, reposant principalement sur la limitation des dépenses, mais également, si nécessaire, sur une augmentation des impôts qui créent le moins de distorsions. Deux facteurs devraient contribuer à cette action. Premièrement, la mise en place récente de plafonds glissants de dépenses sur quatre ans (qui ouvrent la possibilité de dépenses conjoncturelles pour l'assurance chômage et la protection sociale) devrait aider à freiner les dépenses. Deuxièmement, l'Autriche a pris des mesures pour limiter les dépenses liées

au vieillissement, surtout pour les retraites. Mais elle devra poursuivre l'effort dans ce domaine, vu l'ampleur des risques et des incertitudes. *Il faudrait harmoniser totalement les régimes de retraite de tous les fonctionnaires, réduire les incitations à la retraite anticipée, revoir les régimes d'invalidité, envisager un nouveau mécanisme de viabilité du système de retraite et procéder plus résolument à des réformes dans le secteur de la santé.*

---

#### *La réforme des institutions budgétaires devrait faciliter l'assainissement après la crise*

---

Avant qu'éclate la crise, l'Autriche avait lancé d'importantes réformes de ses institutions budgétaires. La planification stratégique des dépenses publiques et la budgétisation en fonction des résultats devraient s'appliquer à partir de 2013. Elles supposent la définition d'objectifs explicites de performance pour les principaux services publics, ce qui permettra de mieux évaluer les coûts des activités publiques au regard de leurs avantages sociaux. Ce gain de transparence devrait contribuer à mettre à jour les possibilités d'utilisation plus efficiente des ressources dans plusieurs domaines. En liaison avec la réforme souhaitable – mais difficile, il faut bien le reconnaître – des relations budgétaires entre l'État et les *Länder*, *une plus grande transparence des coûts et avantages des activités des Länder se traduirait par des économies*. Comme le confirme un récent rapport de la Cour des comptes, de nombreuses économies seraient possibles sur les dépenses infranationales. L'action menée pour réformer les relations budgétaires entre l'État et les *Länder*, afin de mieux aligner les attributions en matière de prestation des services (dépenses) et de financement (impôt) au niveau fédéral et au niveau des *Länder* sera l'occasion de réévaluer et de réformer la structure de la fiscalité. Cela devrait en particulier promouvoir une évolution économiquement souhaitable mais n'ayant pu se concrétiser jusqu'à présent, à savoir le passage d'un système fiscal basé sur le travail et le revenu à un système s'appuyant davantage sur le patrimoine et la consommation. *Il faudrait procéder à une réévaluation de la fiscalité prenant en compte tous ces aspects.*

---

#### *On pourrait accélérer la croissance potentielle*

---

Certes, la réponse de politique macroéconomique à la crise financière mondiale est la priorité immédiate, mais il ne faut pas perdre de vue les réformes structurelles des marchés de produits et du marché du travail. L'Autriche conserve un niveau relativement élevé de PIB par habitant, mais depuis une décennie et demie elle a généralement perdu du terrain sur le peloton de tête, à cause d'un retard persistant de productivité du travail et d'utilisation des ressources en main-d'œuvre. L'écart de productivité a commencé de se réduire ces dernières années, mais l'écart d'utilisation des ressources en main-d'œuvre a eu tendance à se creuser. Les composantes du secteur des entreprises à vocation mondiale ont intensifié leur effort d'innovation et dégagé de nets gains de productivité, mais les activités de services les plus protégées se sont montrées moins dynamiques. *Les réformes structurelles et les mesures destinées à améliorer la productivité, l'investissement et l'emploi ne contribueraient pas seulement à accélérer la croissance potentielle et à accroître le revenu moyen par habitant; elles seraient également bénéfiques pour la cohésion sociale.*



---

### Il faudrait que la réglementation des services soutienne davantage l'innovation et l'investissement

---

Malgré les importantes initiatives de libéralisation qui ont été prises ces dernières années dans de vastes secteurs comme le commerce de détail et les télécommunications, le cadre réglementaire des services reste quelque peu restrictif. Fautes des incitations et disciplines qu'impose la concurrence dans les échanges commerciaux, les réglementations concernant l'accès aux marchés et la création de sociétés, de même que diverses réglementations sectorielles, ne sont pas suffisamment favorables à la concurrence, à l'innovation et à la croissance de la productivité. C'est la principale explication du contraste entre la bonne performance des industries manufacturières pour la productivité et l'emploi et les résultats généralement plus médiocres dans les activités de services cette dernière décennie si l'on se situe dans une optique internationale. Bien que le cadre juridique de la concurrence soit solide et relativement complet – les exemptions sectorielles étant peu nombreuses – il faudrait dynamiser la politique de la concurrence, tout particulièrement en renforçant encore l'autorité fédérale de la concurrence. *Il faudrait adapter les réglementations pour faire jouer davantage la concurrence sur les marchés protégés des échanges extérieurs et pour faciliter l'entrée, l'innovation et l'investissement. L'autorité fédérale de la concurrence devrait être dotée du mandat et des moyens nécessaires pour qu'elle joue davantage son rôle de défense de la concurrence.*

---

### Une vive concurrence est nécessaire dans les infrastructures

---

Une concurrence plus intense dans les industries de réseau, notamment dans les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications, améliorerait les revenus réels et la compétitivité globale de l'économie. Ces activités se caractérisent par l'existence de grandes entreprises verticalement intégrées, où l'État détient de fortes participations par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cette présence de l'État semble être généralement appréciée par le public comme source de qualité et de sécurité des prestations dans les services clés, mais les résultats sur le plan des coûts et des prix sont inférieurs aux meilleures performances dans la zone de l'OCDE. Par exemple, les prix de l'électricité pour les entreprises dépassent la moyenne de l'OCDE et bien que les tarifs des télécommunications soient inférieurs à la moyenne de l'OCDE, ils restent supérieurs à ceux pratiqués dans les autres pays européens à revenu élevé. *Il faudrait que les régulateurs sectoriels et l'autorité fédérale de la concurrence surveillent de près la structure des marchés, les pratiques commerciales et les tarifs, en particulier pour l'électricité, le gaz, les transports ferroviaires de voyageurs, les services postaux et les télécommunications.*

---

### Il faudrait atténuer le dualisme du marché du travail

---

Au total, le marché du travail autrichien est performant, avec un taux d'emploi élevé et un faible taux de chômage, malgré la dégradation récente de l'emploi. Mais on observe de profondes disparités entre le taux d'emploi de la composante principale du marché du travail – l'effectif nombreux et performant des travailleurs d'âge essentiellement actif qui

ont un niveau d'instruction au moins égal au deuxième cycle du secondaire – et celui de certaines catégories vulnérables comme les travailleurs âgés et les travailleurs dont le niveau d'instruction est inférieur au deuxième cycle du secondaire. Ce contraste, qui est marqué en Autriche par rapport aux autres pays de l'OCDE à revenu élevé, freine la croissance potentielle. Les difficultés d'emploi que rencontrent les travailleurs vulnérables pourraient s'accroître à l'avenir sous l'effet des entrées de travailleurs des pays voisins à partir de 2011, après la libéralisation totale des mouvements de main-d'œuvre à l'égard des nouveaux États membres de l'UE. *Il faudrait accorder une plus grande priorité à l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, en veillant à ce qu'ils ne soient plus incités à rester en dehors de la population active et en éliminant les obstacles à la demande de ces travailleurs dans le secteur des entreprises. L'un des objectifs primordiaux des pouvoirs publics devrait être également d'aider ces travailleurs pour l'amélioration de leurs qualifications et de leur employabilité.*

---

#### *Il faudrait accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés*

---

Le faible taux d'emploi des travailleurs âgés tient essentiellement à une cessation massive d'activité il y a quelques années. Ces travailleurs étaient alors incités par les régimes de retraite, de préretraite et d'invalidité à quitter le marché du travail. Depuis, les conditions de ces prestations ont été durcies, mais les effets cumulatifs de cohorte persistent. De plus, plusieurs mesures récentes ont réduit l'incitation des travailleurs âgés à rester actifs. La pénalité en cas de retraite anticipée a été réduite en 2007 avec la diminution du taux de décote, qui était jusqu'alors actuariellement neutre. *Pour accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés, il faudrait revoir les régimes de préretraite et d'invalidité. Il faudrait faire en sorte que les taux de décote applicables avant l'âge normal de la retraite soient actuariellement neutres.*

---

#### *Il faudrait renforcer les incitations des travailleurs peu qualifiés*

---

Le taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés reste l'un des plus faibles parmi les pays de l'OCDE à revenu élevé. Cela tient à des incitations insuffisantes ainsi qu'à une faible demande de ce type de main-d'œuvre. Les travailleurs peu qualifiés sont soumis à un taux d'imposition implicite élevé lorsqu'ils passent de l'inactivité à l'emploi et du temps partiel au temps plein, même si la réforme fiscale de 2009 a quelque peu remédié à ces effets. Le taux implicite d'imposition est particulièrement élevé pour les femmes peu qualifiées inactives qui ont deux enfants ou plus. En outre, alors que l'application des règles de disponibilité pour un emploi aux bénéficiaires de l'assurance chômage compte parmi les plus strictes dans la zone de l'OCDE, la situation est toute différente pour l'aide sociale. Le partage des compétences – l'État fédéral étant chargé de l'assurance chômage et les Länder de l'aide sociale – est une source d'inefficience. *Il faudrait améliorer l'incitation des travailleurs les moins qualifiés en réduisant la taxation implicite des titulaires de bas revenus passant de l'inactivité à l'emploi; on pourrait pour ce faire mieux intégrer la gestion de l'assurance chômage et de l'aide sociale et une plus forte proportion de l'aide sociale pourrait prendre la forme de prestations liées à l'exercice d'une activité.*

---

*On pourrait accroître la demande  
de main-d'œuvre peu qualifiée dans le secteur  
des entreprises*

---

Les coûts d'emploi des travailleurs peu qualifiés sont élevés et relativement rigides en Autriche, contrairement à la flexibilité salariale qui prévaut sur le marché du travail primaire. Le salaire minimum est le principal élément qui crée un plancher de coût. Il n'y a pas de salaire minimum fixé par voie législative ou réglementaire, mais des centaines de salaires minimums négociés au niveau sectoriel et le rapport entre ces minimums et le salaire moyen national est nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE. Dans ces conditions, la décision qui a été prise récemment de fixer un salaire national minimum pour toutes les négociations salariales, à un niveau inférieur aux salaires minimums des branches d'activité les plus importantes, ne devrait avoir qu'un impact limité. Elle pourrait néanmoins influencer sur le coût d'embauche en contrat à durée indéterminée de travailleurs en contrat atypique et aussi sur le coût potentiel d'emploi des personnes qui sont actuellement inactives ou qui se trouvent au chômage. Le coût total d'emploi des travailleurs peu qualifiés est en outre alourdi par de fortes cotisations patronales de sécurité sociale, parmi les plus élevées dans la zone de l'OCDE. À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, *on pourrait accroître l'emploi des travailleurs peu qualifiés en réduisant nettement les taux des cotisations patronales de sécurité sociale, dès lors que cette mesure serait entièrement financée par une limitation des dépenses dans les domaines les moins prioritaires ou par une hausse des prélèvements fiscaux les plus neutres.*

---

*Il est crucial d'améliorer le capital humain  
en renforçant l'éducation*

---

La performance de l'Autriche sur le front de la croissance est tributaire, entre autres, de la qualité de son système éducatif. Tout en ayant longtemps assuré à sa main-d'œuvre un très bon niveau de qualification professionnelle, l'Autriche se trouve aujourd'hui confrontée à un problème essentiel : doter ses jeunes des compétences nouvelles, plus pointues et plus génériques qu'exigent le changement technologique, la concurrence internationale et l'aspiration à une répartition plus équitable du capital humain. Comme dans un grand nombre d'autres pays, le système éducatif rencontre des difficultés pour répondre à cet impératif. Jusqu'à présent, il était organisé comme un service public de masse budgétairement très coûteux, avec des ressources humaines et matérielles difficilement redéployables et une gestion axée davantage sur les moyens que sur les résultats. Il souffre par ailleurs d'une structure fédérative particulièrement complexe, l'administration centrale, les *Länder* et les communes remplissant des missions politiquement indépendantes, mais exerçant des compétences qui se chevauchent. Les efforts de réforme des différents niveaux d'éducation se sont heurtés à de nombreux problèmes dans le passé, faute d'un consensus suffisant entre la société, les partis politiques, les enseignants, les autorités fédérales et les *Länder* sur les principaux enjeux et les changements les plus urgents. Le nouveau gouvernement a un ambitieux programme de réformes dans le secteur de l'éducation. Pour que ce programme soit couronné de succès, il faudra dégager un consensus adéquat entre les différents acteurs.

### *Il faut considérablement renforcer l'éducation préscolaire*

Les infrastructures préscolaires en Autriche souffrent de certaines faiblesses par comparaison internationale. Au niveau préscolaire, les classes sont nombreuses et les enfants défavorisés socio-économiquement, notamment ceux issus de l'immigration, sont sous-représentés. Le gouvernement a récemment conclu un accord avec les *Länder*, constitutionnellement compétents en matière d'enseignement préscolaire, pour que tous les enfants de cinq ans bénéficient gratuitement d'une année de jardin d'enfants obligatoire en demi-journée. Cette mesure prendra effet en septembre 2009 et sera généralisée en septembre 2010. De plus, d'importantes ressources supplémentaires seront consacrées à la création de nouveaux établissements d'accueil des enfants, à l'amélioration de la connaissance de l'allemand au niveau préscolaire et à la formation des assistantes maternelles privées. Par ailleurs, un accord a été conclu pour la mise en place d'un plan éducatif (*Bildungsplan*) visant à garantir des normes élevées dans l'ensemble du pays. Ces mesures marquent un grand pas en avant, mais on pourrait aller beaucoup plus loin. L'objectif fondamental devrait être *d'offrir à tous les enfants un enseignement préscolaire de haute qualité à partir de trois ans*.

### *Les réformes en cours pour l'enseignement obligatoire exigent une plus ample réaffectation des ressources*

Une grande réforme a été lancée en 2007 pour l'enseignement obligatoire, afin de remédier à une sélection trop précoce des élèves entre la filière « classique » et la filière « générale » en développant un nouveau type d'établissement polyvalent (*Neue Mittelschule*). Il faut un niveau suffisant de moyens pédagogiques et d'infrastructures scolaires pour assurer le succès de cette réforme. Mais on pourrait prendre de nombreuses mesures de rationalisation des infrastructures au niveau des établissements et des classes et de la répartition du personnel enseignant dans l'ensemble du pays. *Il faudrait libérer des ressources là où elles sont le moins nécessaires et les réaffecter aux initiatives les plus importantes et les plus novatrices*. Mais cette action se heurte à une multiplicité d'obstacles administratifs et politiques. *L'État fédéral devrait poursuivre son effort de rénovation des structures de l'enseignement obligatoire en accordant plus d'autonomie aux établissements scolaires en contrepartie d'une responsabilisation accrue pour le respect des normes éducatives nationales*.

### *Le développement souhaité d'un enseignement supérieur de haute qualité n'est pas en bonne voie*

Les taux d'inscription à l'université sont relativement faibles en Autriche, surtout pour les sciences et les métiers de l'ingénieur. Le gouvernement s'est fixé pour objectif d'offrir un enseignement supérieur de haute qualité à une plus forte proportion de jeunes. Mais les modalités actuelles d'organisation et de financement des universités ne sont pas à la hauteur de cette ambition. En principe, les universités sont tenues d'admettre tous les candidats qui remplissent les conditions requises aux programmes et cours de leur choix, sans sélection et sans frais pour l'étudiant. Le déséquilibre qui en résulte entre les objectifs ambitieux et les contraintes de ressources commence à nuire à la qualité de

l'enseignement. D'autres établissements d'enseignement supérieur, sélectionnant les étudiants et faisant payer des frais de scolarité, dispensent depuis quelque temps un enseignement que certains considèrent comme de meilleure qualité et plus adapté aux besoins du marché du travail. En attendant des réformes plus globales, *il faut répondre à l'augmentation des demandes d'inscription sans compromettre la qualité de l'enseignement. Les universités devraient avoir plus de latitude pour sélectionner leurs étudiants et percevoir des frais de scolarité, un système complet de bourses et de prêts remboursables en fonction du revenu ultérieur assurant alors l'égalité des chances.*



## Chapitre 1

# Faire face à la crise financière

*La crise financière mondiale a mis un terme à l'expansion économique en Autriche. À la fin de 2008, l'Autriche est entrée en récession, mais moins brutalement que certains autres pays de la zone euro, et son économie devrait se contracter nettement en 2009, subissant sa récession la plus profonde et la plus prolongée depuis le milieu des années 50. L'étroitesse des liens économiques avec plusieurs pays d'Europe centrale et orientale compromet la stabilité financière et budgétaire. Toutefois, en comparaison d'un grand nombre d'autres économies de l'OCDE, l'accumulation de déséquilibres intérieurs, sous la forme d'un crédit excessif et d'une surtarification des actifs, a été très limitée en Autriche. Face à la crise financière et à la dégradation des perspectives, il faut agir pour stabiliser les marchés de capitaux, ranimer la confiance et soutenir l'activité.*

L'expansion économique que connaissait l'Autriche au moment de la parution de la précédente *Étude* (OCDE, 2007) s'est interrompue avec la crise financière mondiale. À la fin de 2008, l'Autriche est entrée dans une récession qui devrait être la plus profonde depuis le milieu des années 50. Les tensions financières sont accentuées par les risques accrus que les marchés associent aux engagements sur les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)<sup>1</sup> et aux retombées qu'ils pourraient avoir en Autriche. Les autorités nationales ont réagi par des mesures destinées à préserver la confiance dans le système financier et à éviter une crise du crédit. Elles ont aussi assoupli la politique budgétaire. La baisse des taux directeurs et les injections de liquidités dans le cadre de l'Eurosystème ont appuyé cette action. On passera en revue dans ce chapitre les évolutions et les mesures macroéconomiques récentes tout en examinant les perspectives et les risques pour l'avenir. Le chapitre suivant sera consacré aux défis que l'Autriche devra relever pour assurer sa croissance à plus long terme, en particulier dans l'optique des marchés de produits et du marché du travail.

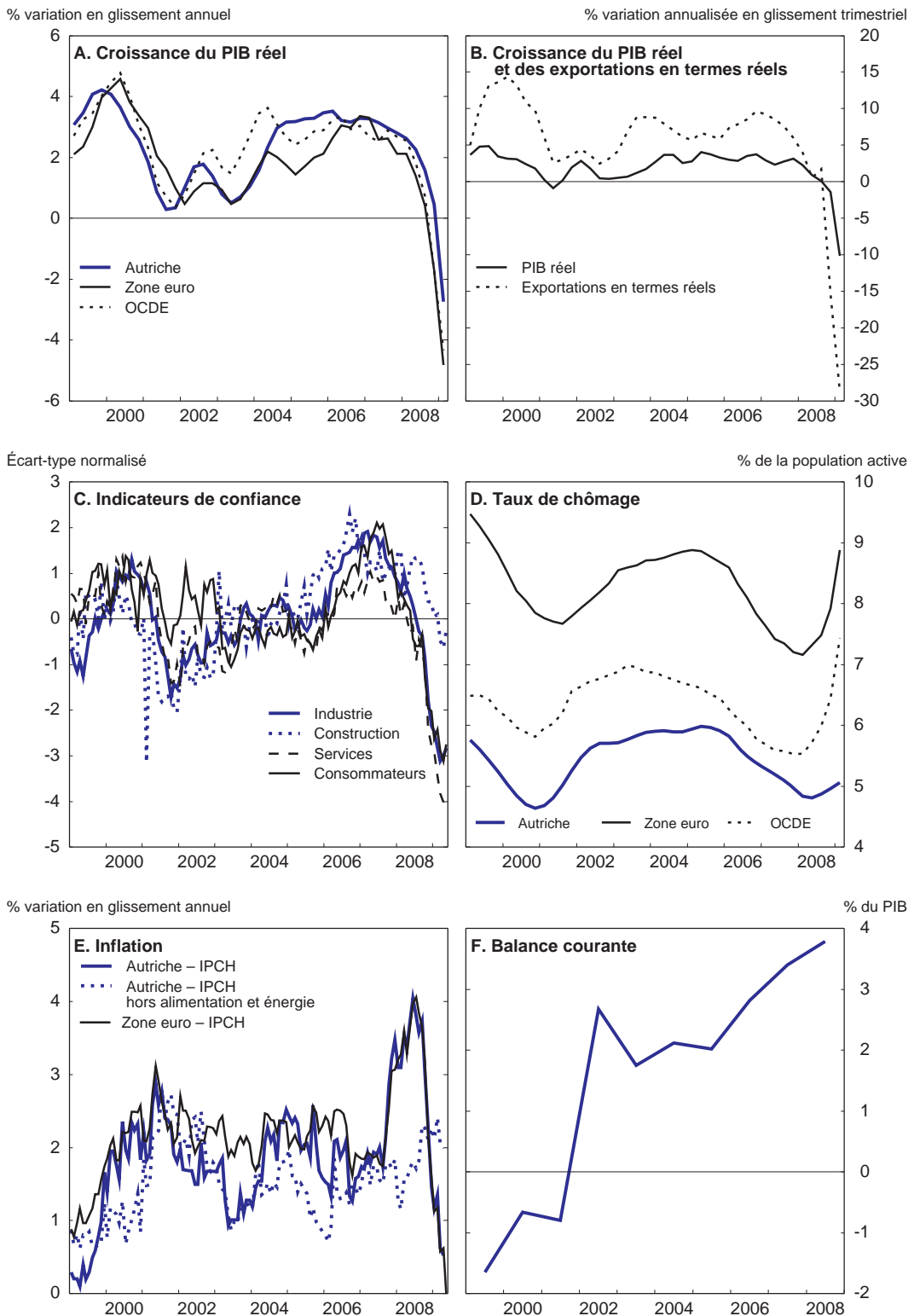
## Des perspectives sombres

### **Entrée en récession**

En 2005-07, l'économie autrichienne a connu une solide croissance, se montrant plus dynamique que la zone euro en moyenne (graphique 1.1). Cette vive expansion a été essentiellement tirée par l'exportation, surtout à destination des PECO, alors que la consommation est restée modérée. Mais au cours de 2008, la crise financière mondiale se diffusant et s'aggravant, la confiance a chuté, les cours des actions se sont effondrés et les tensions se sont accentuées sur les marchés de capitaux (encadré 1.1). L'activité s'est ralentie, et à la fin de 2008 l'Autriche est entrée dans une récession qui s'est intensifiée au début de 2009. Toutefois, la baisse cumulée de la production a été moins prononcée que dans l'ensemble de la zone euro. Le ralentissement de l'activité a été dû principalement au repli des exportations, lié à l'effondrement du commerce mondial, et à la contraction de l'investissement, eu égard au durcissement des conditions de crédit et à l'incertitude entourant les perspectives. La consommation des ménages a légèrement reculé entre fin 2008 et début 2009 du fait d'une érosion de la confiance des consommateurs et d'une dégradation du marché du travail. L'emploi, qui progressait assez vite précédemment, a ralenti fin 2008 et a commencé de se contracter début 2009, plus fortement dans le secteur manufacturier que dans les services. Le chômage déclaré a augmenté et les offres d'emploi ont diminué. Cette dégradation a été quelque peu atténuée par le régime de chômage partiel (*Kurzarbeit*) subventionné par l'État, qui limite temporairement les compressions d'effectifs et les pertes de revenu des salariés (chapitre 2). Ce régime couvrait quelque 50 000 travailleurs en avril 2009. Il y a eu un retournement brutal de l'inflation en 2008-09 : après un pic de 4 % en juin 2008 – une telle situation ne s'était pas produite depuis une décennie – imputable à la forte hausse des prix des produits alimentaires et de l'énergie, elle a rapidement baissé, à 0.5 % en avril 2009, à mesure que se repliaient les prix du pétrole. Toutefois, l'inflation tendancielle est restée à peu près constante, aux alentours de



Graphique 1.1. Principaux indicateurs macroéconomiques



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE, Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645106881717>

Tableau 1.1. **Évolution macroéconomique récente et perspectives à court terme**

	Prix courants 2006, milliards d'euros	2006	2007	2008	2009	2010
Consommation privée	139.3	2.5	0.9	0.8	-0.1	0.4
Consommation publique	47.3	2.2	1.9	2.0	1.4	0.7
Formation brute de capital fixe	56.1	2.8	3.8	1.0	-8.9	-0.3
Demande intérieure finale	242.7	2.5	1.8	1.1	-1.9	0.3
Formation de stocks <sup>1</sup>		0.1	-0.2	0.1	0.1	0.0
Demande intérieure totale	244.0	2.1	1.9	1.9	0.3	0.3
Exportations de biens et services	146.1	7.3	8.6	2.8	-14.0	1.1
Importations de biens et services	132.9	5.4	7.2	1.2	-10.2	1.8
Exportations nettes <sup>1</sup>		1.3	1.2	1.1	-2.9	-0.3
PIB aux prix du marché	257.2	3.3	3.0	1.7	-4.3	-0.1
Déflateur du PIB		1.9	2.2	2.4	1.4	0.9
<i>Pour mémoire</i>						
PIB sans ajustement en fonction des jours ouvrables	233.1	3.4	3.1	1.8	-4.4	0.0
Indice des prix à la consommation harmonisé		1.7	2.2	3.2	0.6	0.8
Taux de chômage		5.6	5.1	4.9	6.1	7.9
Taux d'épargne des ménages <sup>2</sup>		10.8	11.7	13.0	13.7	13.0
Solde financier des administrations publiques <sup>3</sup>		-1.7	-0.7	-0.5	-4.3	-6.1
Balance des opérations courantes <sup>3</sup>		2.8	3.4	3.8	1.6	1.6

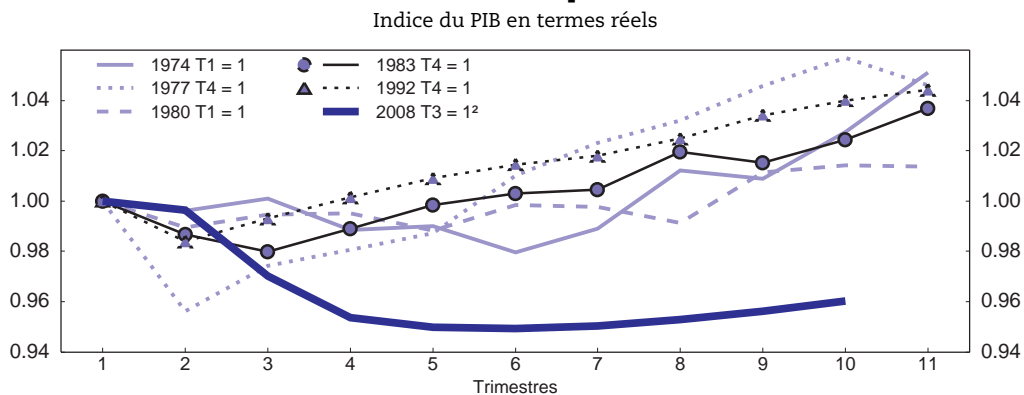
Note : Les comptes nationaux reposent sur les données officielles avec indices en chaîne. Il en résulte un décalage entre les composantes de la demande réelle et le PIB réel. Pour plus de détails, consulter [www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

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

2. En pourcentage du revenu disponible.

3. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

Graphique 1.2. **Les principaux épisodes de ralentissement de l'activité en Autriche : comparaison<sup>1</sup>**

1. Depuis le début des séries trimestrielles, en 1955. Certains épisodes de ralentissement mineur n'apparaissent pas dans ce graphique.

2. Prévisions des Perspectives économique de l'OCDE à partir de 2009T2.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645130114837>

2.2 %. L'excédent de balance courante a atteint 3.5 % du PIB en 2008, soit le niveau le plus élevé depuis quatre décennies, principalement à la faveur d'une amélioration des soldes des échanges de services et des revenus de facteurs.

### Encadré 1.1. L'impact de la crise mondiale sur le système financier autrichien

Les turbulences financières qui se sont produites en 2007 sur le marché américain des prêts hypothécaires de mauvaise qualité ont déclenché une réaction en chaîne dans le monde, provoquant des corrections de grande ampleur sur les marchés d'actions et sur le marché du logement, une retarification généralisée des risques et un désendettement massif des institutions financières. La liquidité s'est asséchée au niveau mondial alors que les primes de risque augmentaient fortement et que le sentiment d'inquiétude se généralisait. Le mouvement s'est intensifié après la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 (Furceri et Mourougane, 2009).

Au départ, les retombées ont été limitées en Autriche. Les institutions financières autrichiennes, peu exposées aux prêts hypothécaires américains de mauvaise qualité, n'ont dû passer par profits et pertes qu'un montant estimé à 1.1 milliard d'euros (0.4 % du PIB) pour leurs placements en produits de crédit structurés (Banque nationale d'Autriche, 2008a). Elles ont subi de nouvelles pertes du fait de leurs engagements sur Lehman Brothers et les banques islandaises. Mais les institutions financières autrichiennes ont été directement touchées par le blocage des marchés monétaires de la zone euro, surtout à la fin de 2008, lorsque les écarts de taux d'intérêt sur le marché interbancaire ont atteint de nouveaux sommets (graphique 1.3). Les mesures de soutien de la liquidité et les baisses des taux d'intérêt dans le cadre de l'Eurosystème, en conjonction avec les mesures intérieures qui ont été prises pour rétablir la stabilité financière (encadré 1.3), ont contribué à atténuer les tensions sur le marché interbancaire autrichien et à contenir les écarts de taux d'intérêt. Néanmoins, ceux-ci sont restés élevés et, comme dans les autres pays de la zone euro, le crédit interbancaire est resté limité.

À mesure que progressait la retarification des risques au niveau mondial, le coût de l'assurance des emprunts des banques contre le risque de défaillance, tel que mesuré par les taux des swaps sur défaillance de crédit, a fortement augmenté pour plusieurs banques autrichiennes et d'autres banques européennes. Les cours des actions des banques autrichiennes ont chuté d'environ 85 % entre le milieu de 2007 et le début de 2009, c'est-à-dire plus que l'indice global de la Bourse de Vienne, en baisse de près de 70 %. Cette évolution semble avoir plusieurs causes : le sentiment, sur les marchés, d'une aggravation des risques liés aux engagements massifs sur les PECO, l'anticipation de bénéfices en baisse compte tenu de la nette dégradation des perspectives macroéconomiques, mais aussi peut-être un manque de liquidité du marché des swaps sur défaillance de crédit. Les résultats financiers des banques autrichiennes sont restés sains au premier semestre 2008, mais ils ont commencé de s'affaiblir avec la diminution du produit des opérations de négociation et des commissions.

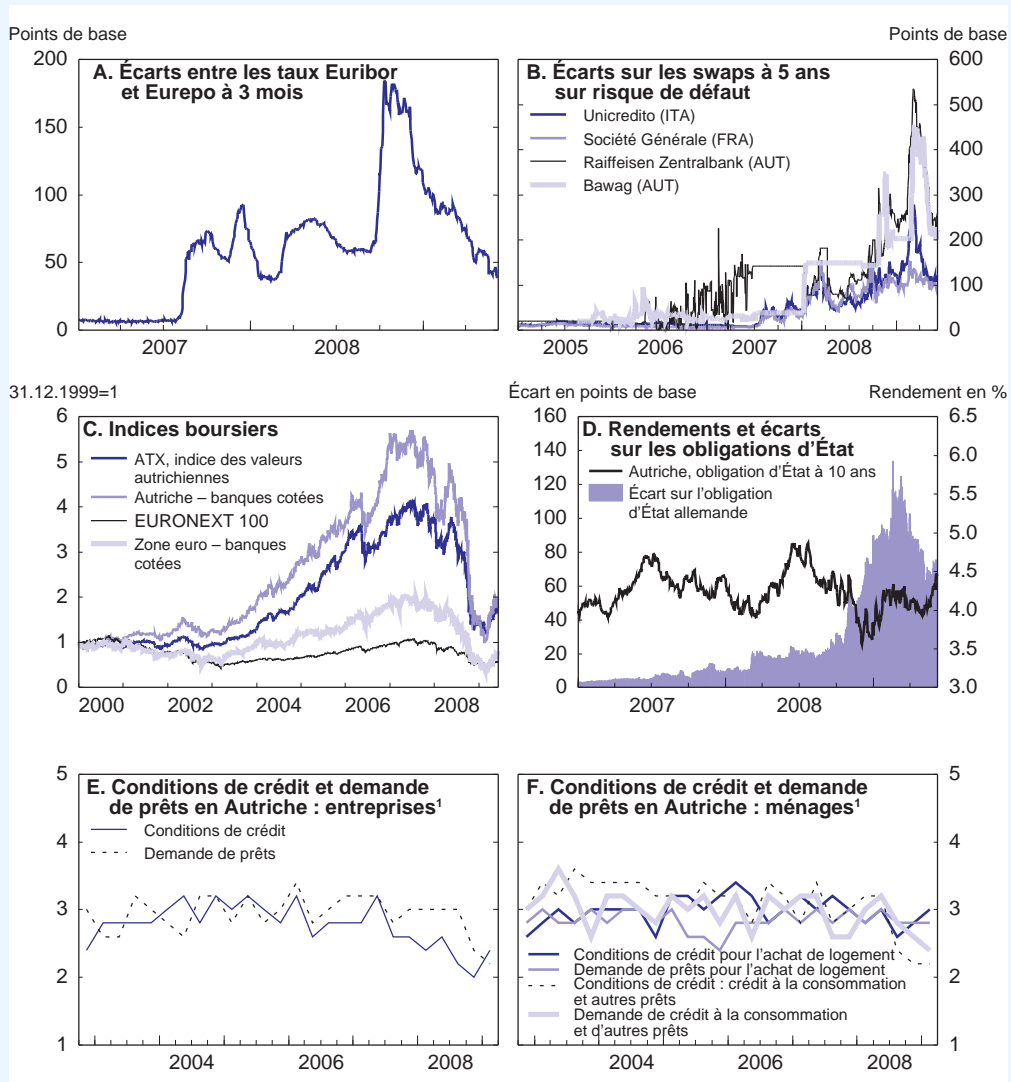
Quelques petites banques autrichiennes ont été confrontées à de plus grandes difficultés. Les grands établissements ont sollicité un soutien public par recapitalisation et ont émis des obligations garanties par l'État. En octobre 2008, Constantia Bank a dû être renflouée après avoir subi des pertes de trésorerie. En novembre 2008, Kommunalkredit a été nationalisée, l'État acquérant 99.78 % de son capital-actions pour la somme symbolique de 2 euros. En janvier 2009, l'autorité des marchés financiers a nommé un administrateur public à la Medici Bank, petit établissement non systémique qui avait subi des pertes sur les fonds Madoff. A la mi-mai 2009, quatre banques d'importance systémique avaient conclu des accords avec le gouvernement pour des injections de capital et deux autres établissements négociaient des accords similaires.

La croissance du crédit aux ménages et aux entreprises non financières s'est modérée. Les récentes enquêtes de l'Eurosystème sur le crédit bancaire montrent qu'en Autriche, comme dans les autres pays de la zone euro, les marges des banques sur les prêts ont augmenté et les conditions de crédit se sont durcies. La dépréciation de l'euro face au franc suisse a alourdi le coût du service de la dette, étant donné qu'au troisième trimestre 2008 près de 30 % du stock total de prêts aux ménages étaient libellés en francs suisses (Banque nationale d'Autriche, 2008b). La récente baisse des écarts de taux sur le marché monétaire et les réductions de taux d'intérêt par la BCE devraient toutefois contribuer à contenir le coût du crédit. S'agissant des sociétés, les conditions d'émission d'obligations et d'actions se sont également durcies.

L'effondrement des cours boursiers a provoqué des redéploiements de portefeuilles au profit des dépôts et des obligations publiques. Les nouveaux dépôts des ménages ont vivement augmenté, renforçant ainsi la position de liquidité des banques autrichiennes. L'évolution des marchés d'actions a aussi affecté la situation des fonds de pension. Fin 2008, quelque 58 500 retraités qui touchaient des pensions complémentaires par capitalisation avaient déjà subi une baisse de leurs prestations (Banque nationale d'Autriche, 2008b). La dévalorisation des actifs a en outre réduit le montant des garanties dont disposent les entreprises pour souscrire de nouveaux emprunts.

## Encadré 1.1. L'impact de la crise mondiale sur le système financier autrichien (suite)

Graphique 1.3. Aggravation des tensions sur les marchés de capitaux



1. À partir des résultats, pour l'Autriche, de l'enquête sur la distribution du crédit bancaire dans la zone euro; les lignes illustrent les moyennes des scores pour cinq banques autrichiennes participant à cette enquête. Les scores pour les conditions de crédit et la demande de prêts sont les suivants : 1. durcissement/diminution considérables, 2. durcissement/diminution sensibles, 3. pratiquement aucun changement, 4. assouplissement/augmentation sensibles, 5. assouplissement/augmentation considérables.

Source : Datastream et Banque nationale d'Autriche.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645146131443>

Les rendements des obligations publiques ont diminué car la demande de fonds d'État s'est accrue, mais en même temps les écarts par rapport aux obligations publiques allemandes se sont creusés, de même que les taux des contrats d'échange sur risque de défaut souverain. Cette évolution pourrait refléter une hausse du risque de défaut perçu, liée à un renflouement éventuellement coûteux de banques autrichiennes actives dans les PECO et à la récente relance budgétaire (voir plus loin), mais elle pourrait aussi traduire le fait que les marchés des obligations autrichiennes sont moins liquides.

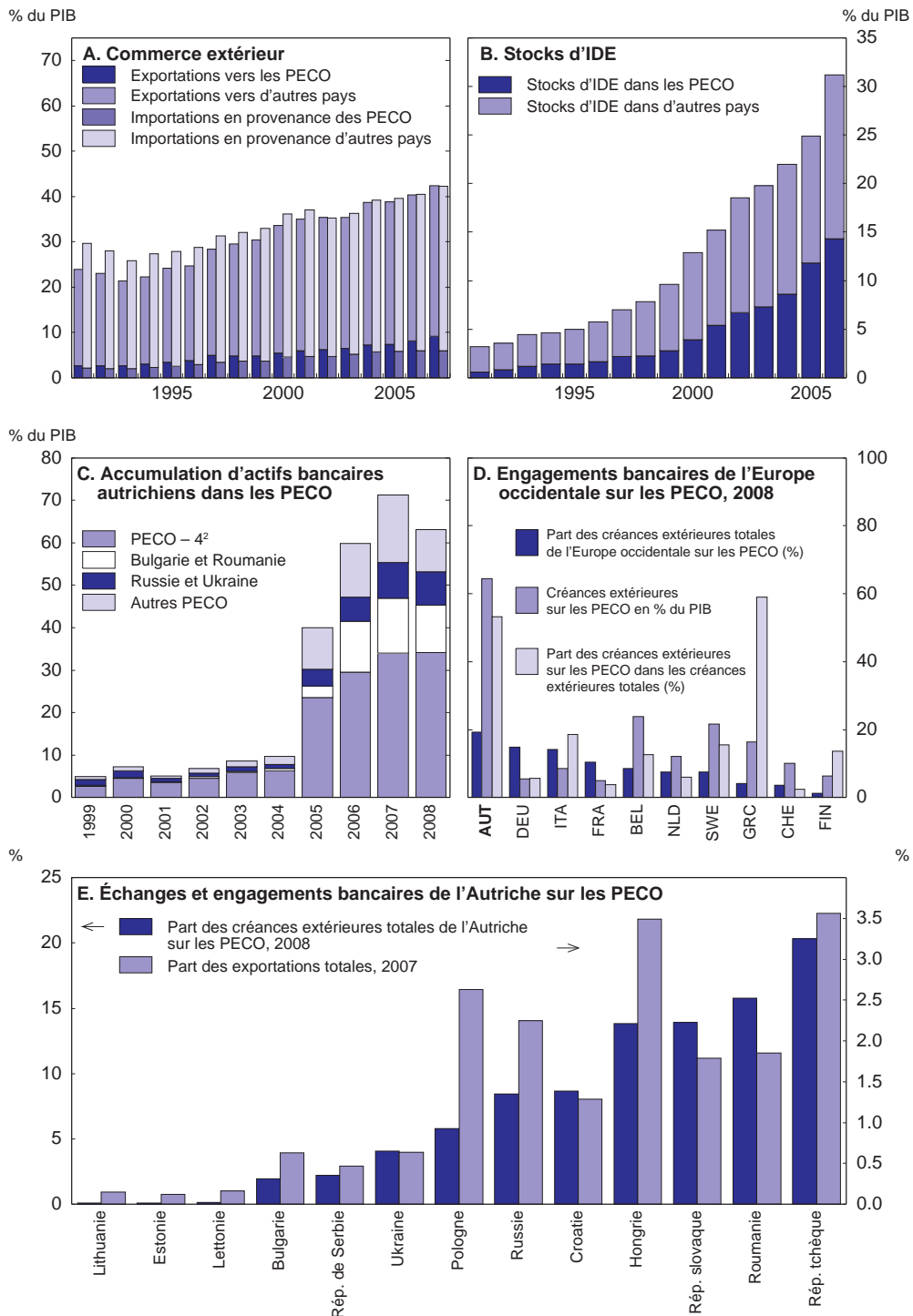
L'économie autrichienne devrait se contracter très nettement en 2009 et ne croître que progressivement en 2010 (tableau 1.1), subissant sa récession la plus profonde et la plus prolongée depuis le milieu des années 50 (graphique 1.2). La faiblesse persistante de la demande étrangère entraînera une baisse considérable des exportations en 2009. L'économie mondiale se raffermissant, une légère amélioration des exportations devrait se produire en 2010. Compte tenu du taux d'utilisation des capacités plus réduit, des contraintes de financement et des perspectives encore maussades, l'investissement des entreprises devrait également continuer de baisser en 2009, avant de se redresser en 2010. La croissance de la consommation privée restera positive quoique très faible au cours de la période considérée, car la dégradation du marché du travail déprimera la croissance du revenu disponible réel et stimulera l'épargne des ménages. Cependant, les fortes augmentations de salaire négociées pour 2009, la baisse des impôts sur le revenu associée à la réforme fiscale (voir plus loin), les transferts sociaux et la décrue de l'inflation contribueront à étayer le revenu réel des ménages. La hausse des prix à la consommation sera faible et l'inflation tendancielle diminuera au cours de la période examinée car le sous-emploi des ressources, déjà considérable, s'accroîtra. Les mesures de stabilisation budgétaire (voir plus loin) et le jeu des puissants stabilisateurs automatiques feront monter le déficit budgétaire au-delà de 6 % du PIB en 2010. Cette évolution, s'ajoutant à la recapitalisation des banques (voir ci-après), portera la dette publique à près de 80 % du PIB en 2010.

### **Risques et incertitudes entourant les prévisions**

Les incertitudes qui pèsent sur les perspectives macroéconomiques restent excessivement fortes, surtout si l'on considère le calendrier de la reprise. La vigueur de la demande étrangère et le rythme de la normalisation des marchés de capitaux joueront un rôle clé dans l'évolution économique à court terme.

L'Autriche est particulièrement vulnérable à la crise financière et à la contraction de la demande mondiale. Cela tient à la taille relativement faible de son économie et à sa large ouverture commerciale et financière, surtout vis-à-vis des PECO, avec lesquels elle a noué des liens très étroits (OCDE, 2007). L'ouverture aux échanges (mesurée par le ratio des exportations et des importations au PIB) et l'intensité des flux d'exportation et d'importation entre l'Autriche et les PECO ont quasiment doublé au cours des deux décennies écoulées (graphique 1.4). Le stock d'IDE autrichien dans les PECO a septuplé entre 1997 et 2006, en atteignant près de la moitié du stock total d'investissements directs de l'Autriche à l'étranger. Au départ, l'IDE concernait essentiellement les activités manufacturières, mais ces dernières années il s'est dirigé de plus en plus vers le secteur financier. Les institutions financières autrichiennes ont progressivement accumulé dans cette région des actifs considérables, dépassant 60 % du PIB annuel<sup>2</sup>. À la fin de 2008, 12 banques autrichiennes avaient dans les PECO 69 filiales entièrement consolidées<sup>3</sup>. Parmi les banques d'Europe occidentale, ce sont les banques autrichiennes qui sont les plus exposées dans cette région, si l'on considère leur part dans le total des créances de l'Europe occidentale sur les PECO et le rapport entre les créances des banques autrichiennes sur les PECO et le PIB autrichien ainsi que le rapport entre ces mêmes créances et les créances totales autrichiennes sur l'étranger<sup>4</sup>. Leur expansion dans les PECO a été principalement responsable de la forte accumulation des actifs extérieurs totaux, qui sont passés de 47 % du PIB en 1995 à 133 % en 2008, progression beaucoup plus rapide que celle du total de l'actif des institutions financières monétaires autrichiennes (379 % du PIB en 2008 contre 225 % en 1995).

Graphique 1.4. **Resserrement des liens économiques avec les PECO**<sup>1</sup>



1. Les PECO comprennent les pays suivants : Albanie, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Moldavie, république du Monténégro, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Russie, république de Serbie, Slovénie, Turquie et Ukraine. Cette couverture géographique est légèrement différente pour les statistiques commerciales, les statistiques d'IDE et les statistiques bancaires.

2. PECO-4 : Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque.

Source : Statistik Austria, Banque nationale d'Autriche, Banque des règlements internationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645148801472>

À mesure que la crise financière mondiale a prélevé son tribut sur les PECO et que leurs perspectives économiques se sont dégradées (encadré 1.2), les nouvelles tensions financières que pourraient connaître ces pays et leurs répercussions sur le système bancaire autrichien sont apparues comme le risque le plus important pour l'Autriche. Le système financier était jugé sain à la mi-2008 (FMI, 2008), mais sa stabilité était menacée par les fortes pertes potentielles des banques autrichiennes liées aux dans les PECO. Le coût budgétaire des crises bancaires intérieures est estimé en moyenne à 13 % du PIB annuel (Laeven et Valencia, 2008). Plusieurs rapports émanant du secteur privé ont tenté d'estimer les pertes potentielles des banques actives dans les PECO, mais ces estimations varient considérablement, dénotant le haut degré d'incertitude qui règne à l'heure actuelle. En février 2009, Goldman Sachs (2009) et Danske Bank (2009) estimaient que les banques autrichiennes pourraient perdre entre 2 % et 10 % du PIB, en fonction du scénario retenu. Mais la probabilité et les principales caractéristiques de ces scénarios sont très variables d'un PECO à l'autre, à la fois parce que leur situation économique est loin d'être identique et que leur importance relative comme partenaires économiques de l'Autriche varie (encadré 1.2 et graphique 1.4). Les pertes potentielles sont très incertaines et dépendront, entre autres, des créances improductives de chaque banque, des taux de recouvrement connexes, des effets de contagion et des réponses stratégiques des gouvernements des PECO, des institutions internationales et des banques étrangères de cette région.

#### Encadré 1.2. **Les risques économiques en Europe centrale et orientale**

Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) constituent un groupe d'économies de marché émergentes, dont la composition et la définition varient beaucoup d'une étude à l'autre. On considère parfois ces pays comme homogènes en raison de leur passé économique et politique commun. Mais ils sont très différents en ce qui concerne, entre autres, leur taille, leur degré de développement économique, leur structure économique et les politiques économiques qui y sont conduites ainsi que leur intégration politique et économique avec l'Union européenne et la zone euro.

Ces derniers temps, dans le contexte du rattrapage des économies avancées, la plupart des PECO ont connu une forte croissance du PIB, souvent supérieure au potentiel (tableau 1.2). En général, cette vigueur économique a bénéficié d'un plus large accès aux marchés de l'UE. Elle a également été possible grâce à d'abondantes entrées de capitaux étrangers, sous la forme non seulement d'investissements directs et d'investissements directs de portefeuille, mais aussi de transferts des banques étrangères et de financements sur les fonds structurels de l'UE. Cela a contribué à un solide investissement et à une rapide croissance de la consommation, qui se sont traduits par un déficit élevé de balance courante et un alourdissement de la dette extérieure. Cette évolution s'est doublée d'une rapide croissance du crédit, mais à partir d'un faible niveau initial, les prêts étant en outre souvent libellés en devises. De plus, les cours des actions et les prix immobiliers ont très nettement augmenté.

Avec l'intensification de la crise financière mondiale, les pressions se sont accentuées dans plusieurs PECO dans le domaine des financements externes. Les prêts transfrontaliers aux PECO ont diminué, les marchés d'obligations publiques et d'obligations de sociétés se sont effondrés et les prix des actifs ont chuté, mais à un degré variable. Plusieurs économies de la région ont connu une dépréciation massive de leur taux de change (tableau 1.2) et de profonds ajustements de leur économie réelle. Début 2009, les taux de change et les marchés boursiers de certains pays ont toutefois rebondi. Certaines économies ont demandé une aide financière extérieure, ce qui devrait

Encadré 1.2. **Les risques économiques en Europe centrale et orientale (suite)**

contribuer à rétablir la stabilité\*. Les ajustements de balance courante, différents d'un pays à l'autre, seront probablement d'autant plus douloureux que la demande extérieure s'est effondrée, surtout du côté des économies avancées de l'UE, principaux partenaires commerciaux de l'Autriche.

Tableau 1.2. **Indicateurs économiques et financiers pour les PECO**

	Croissance du PIB <sup>1</sup>	Solde de balance courante <sup>2</sup>	Encours de la dette extérieure <sup>2</sup>	Croissance du crédit au secteur privé <sup>3</sup>	Encours du crédit intérieur <sup>2</sup>	Prêts en devises <sup>4</sup>	Hausse des cours des actions <sup>3</sup>	Taux de change <sup>5</sup>
Bulgarie	6.1	-22.0	107.4	36.8	59.2	50.0	51.6	0.0
Croatie	4.8	-8.7	95.4	14.2	82.9	61.4	31.2	2.7
République tchèque	5.5	-1.8	42.6	15.4	52.9	9.1	30.3	12.0
Estonie	8.8	-17.7	118.7	29.5	93.4	80.0	34.0	0.0
Hongrie	3.7	-4.9	121.1	15.8	74.4	57.2	21.7	25.5
Lettonie	9.8	-23.9	143.4	41.1	94.8	86.3	21.2	0.7
Lituanie	8.4	-13.7	78.5	45.4	61.1	54.8	41.3	0.0
Pologne	5.1	-4.4	55.5	13.9	46.8	24.2	30.4	37.0
Roumanie	6.4	-13.7	n.d.	47.2	35.0	54.3	n.d.	17.2
Fédération de Russie	7.2	5.9	35.9	34.4	25.2	n.d.	30.6	22.8
République de Serbie	5.6	-15.3	n.d.	25.7	n.d.	n.d.	13.9	20.0
République slovaque	7.1	-5.5	59.1	7.3	51.6	-	21.1	-
Ukraine	7.8	-3.7	58.6	50.2	61.7	n.d.	67.6	47.0

Notes : Les données concernant le taux de change et les prêts en devises n'apparaissent pas pour la République slovaque, qui fait partie de l'euro depuis janvier 2009; n.d. : non disponible.

1. Croissance annuelle moyenne en termes réels entre 2003 et 2007 (FMI).

2. % du PIB, 2007 (FMI).

3. Croissance annuelle moyenne en termes réels entre 2003 et 2007, corrigée de l'indice des prix à la consommation (FMI); pour la République serbe, entre 2004 et 2007.

4. % du total des prêts, 2007 (Banque nationale d'Autriche et autres banques centrales nationales).

5. % de dépréciation de la monnaie nationale par rapport à l'euro entre juin 2008 et mars 2009 (BCE).

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des données du FMI et de diverses banques centrales.

Une évaluation *ex ante* des risques de crise financière est par nature difficile, même si des recherches à partir d'épisodes antérieurs ont mis en évidence plusieurs indicateurs qui rendent une tempête financière plus probable. Ces indicateurs concernent notamment les déficits courants et budgétaires ainsi que le niveau et la composition de la dette (en termes d'échéances, de devises et de sources de financement). La taille et la nature de ces déséquilibres et les risques consécutifs varient considérablement d'un PECO à l'autre (tableau 1.2). Appliquant des indicateurs précurseurs de la crise financière aux PECO, Connolly (2009) a constaté que les pays Baltes, la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie, la Hongrie et l'Ukraine étaient plus vulnérables que la République tchèque, la Pologne et la République slovaque. Toutefois, cette analyse ne tient pas compte des effets de contagion possibles, qui pourraient atteindre même des économies relativement saines.

\* Le FMI a signé des accords de confirmation avec la Hongrie (12.3 milliards d'euros), la Lettonie (1.7 milliard d'euros), la Roumanie (12.9 milliards d'euros), la République de Serbie (2.9 milliards d'euros) et l'Ukraine (12.3 milliards d'euros), ainsi qu'un accord sur une ligne de crédit modulable avec la Pologne (15 milliards d'euros). L'Union européenne a fourni une assistance financière à moyen terme à la Hongrie (6.5 milliards d'euros), à la Lettonie (3.1 milliards d'euros) et à la Roumanie (5 milliards d'euros). D'autres financements ont été accordés par la Banque mondiale et des consortiums internationaux.



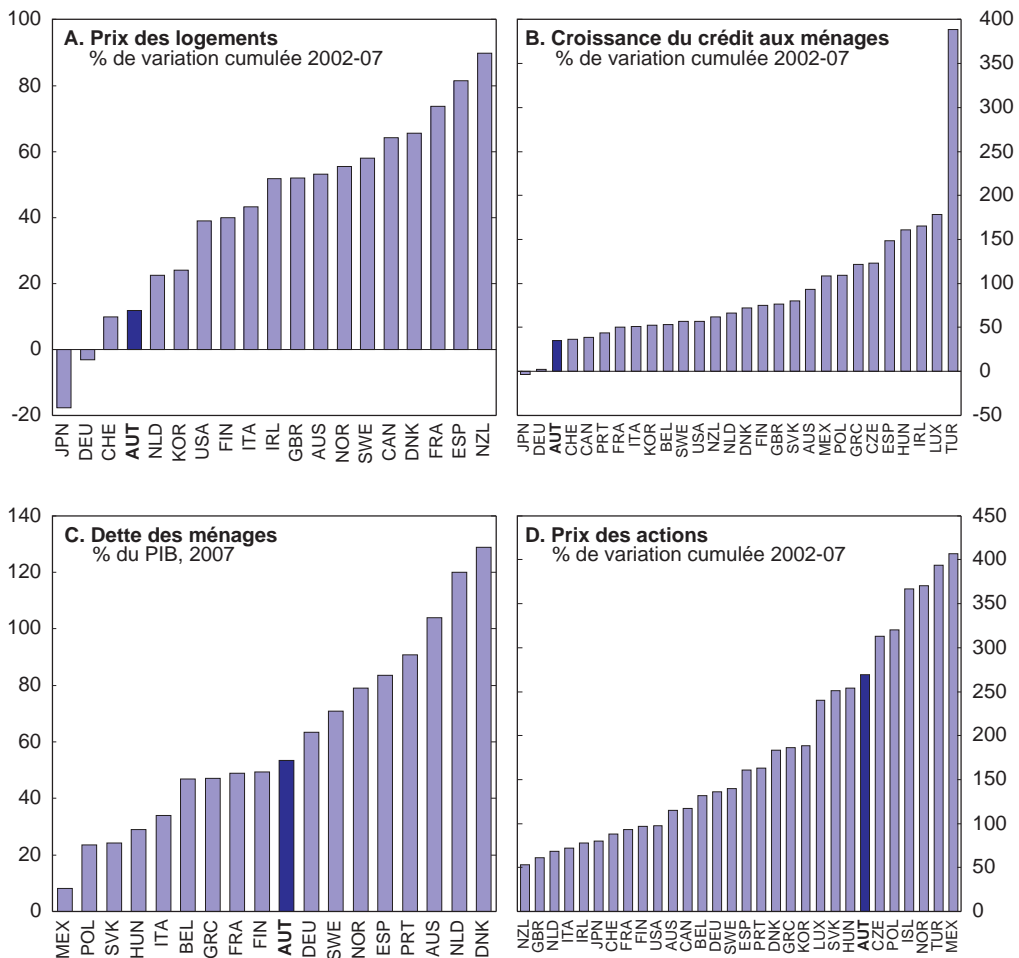
Même si les turbulences financières restent maîtrisées dans les PECO, la région subit actuellement une grave récession (encadré 1.2). Cela entamera les exportations de l'Autriche et également les bénéfices de ses banques, avec toutes les conséquences négatives qui en résulteront pour la croissance économique, les revenus et l'emploi. Certains de ces effets pourraient être décalés. Le rééquilibrage des balances courantes de certains PECO devrait prendre du temps et il ne faut pas s'attendre à un retour rapide aux taux élevés de croissance que ces pays ont connus récemment. Néanmoins, dans la mesure où un écart positif de croissance entre les PECO et les économies occidentales de l'UE se maintient, l'Autriche continuera de bénéficier de ses liens économiques avec les PECO. Au cours de la décennie écoulée, l'ouverture commerciale et financière accrue, en particulier vis-à-vis des PECO, a stimulé la croissance économique et la création d'emplois en Autriche (OCDE, 2007). La demande émanant des PECO voisins à forte croissance a dopé les exportations (Ragacs et Vondra, 2009) et les filiales de sociétés autrichiennes dans la région, principalement dans le secteur financier, ont produit des bénéfices élevés<sup>5</sup>. Au total, l'ouverture accrue de l'Autriche lui a été profitable, et cela devrait rester le cas, en dépit d'une plus grande vulnérabilité à l'égard des chocs internationaux.

Contrairement à la fragilité du secteur bancaire autrichien du fait de ses engagements sur les PECO, les risques liés à une éventuelle exubérance du marché intérieur du crédit et des actifs (Borio et Drehmann, 2009) semblent être limités. À la différence d'un grand nombre d'autres pays européens, l'Autriche n'a pas connu de forte hausse des prix immobiliers durant la période d'expansion (graphique 1.5). Le crédit hypothécaire et les autres formes de crédit n'ont que modérément progressé. En conséquence, les ménages autrichiens n'ont pas accumulé de fortes dettes par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. De plus, leur épargne reste forte, le taux d'épargne étant estimé à 12,8 % en 2008 (Banque nationale d'Autriche, 2009). Toutefois, les cours des actions s'étaient envolés ces dernières années, bien plus que dans les autres pays de la zone euro, surtout en raison du développement des activités des entreprises autrichiennes dans les PECO.


Il est difficile de prévoir l'évolution de l'épargne de précaution des ménages face à la crise. Toutefois, la consommation privée devrait bénéficier des hausses récentes des salaires, du système de prestations sociales et de diverses mesures budgétaires (voir ci-après). Les négociations salariales pour 2009 se sont achevées à la fin de l'automne 2008, à un moment où l'inflation restait forte et les perspectives de l'économie mondiale et de l'économie autrichienne n'étaient pas encore si sombres; les hausses de salaire prévues allaient de 3,6 % à 3,9 %<sup>6</sup>. Les prestations de chômage et les autres dispositifs d'aide sociale protégeront également les revenus. Il en sera de même pour le mécanisme public d'indemnisation du chômage partiel (chapitre 2).

Une progression rapide et prolongée des salaires aurait des effets négatifs sur l'emploi et sur la compétitivité-prix internationale. Dans ce contexte, les négociations salariales pour 2010 seront déterminantes. Mais la modération salariale pourrait prévaloir vu la baisse attendue de l'inflation, la forte sensibilité au chômage qui a caractérisé dans le passé l'évolution des salaires réels (Hofer *et al.*, 2001) et les enseignements à tirer du fonctionnement du partenariat social. Cette dernière décennie, sauf en 2008, les salaires nominaux n'ont guère dépassé la productivité du travail (chapitre 2). Cela tient, dans une certaine mesure, à la volonté des syndicats autrichiens de préserver et d'améliorer la compétitivité du pays, mais aussi à la menace de délocalisations à l'étranger et à une concurrence extérieure de plus en plus vigoureuse.

Graphique 1.5. Accumulation préalable limitée de déséquilibres financiers



Source : Statistik Austria; OCDE, Base de données des Perspectives économiques, Principaux indicateurs économiques et Base de données des Comptes nationaux; Statistiques financières internationales du FMI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645171135017>

Enfin, pour ce qui est de l'impact de la récession sur certains secteurs autres que le secteur financier, l'industrie automobile devrait être particulièrement touchée par le ralentissement de l'activité. De même, le renchérissement du crédit à la consommation, le durcissement des conditions de crédit, le recul de la confiance et la dégradation du marché du travail ont dissuadé les ménages d'acquiescer certains produits coûteux pour lesquels ils souscrivent habituellement un crédit, en particulier les automobiles. L'Autriche a beaucoup d'unités de production de pièces et d'assemblage, surtout pour les constructeurs allemands, et elle est donc très tributaire de leurs commandes. La production d'automobiles et de pièces automobiles a déjà nettement baissé en Autriche au deuxième semestre 2008, plus que la production manufacturière totale. Malgré tout, les aides à l'automobile mises en place dans plusieurs pays européens dont l'Autriche pourraient soulager temporairement ce secteur (voir ci-après)<sup>7</sup>.

Le tourisme pourrait aussi pâtir de la récession. Cette activité est très importante pour l'économie autrichienne. Sa contribution directe et indirecte a représenté 8.2 % du PIB en termes de valeur ajoutée et 12.1 % des effectifs totaux en termes d'emploi (Laimer et

Smeral, 2009). Le tourisme dégage traditionnellement un excédent important pour les échanges de services. Jusqu'à la fin de 2008, le tourisme semblait bien résister, le nombre de nuitées et d'arrivées étant supérieur à celui de l'année précédente. Cependant, au début de 2009 on a pu observer certains signes d'affaiblissement, et une nouvelle dégradation n'est pas à exclure, même si ce secteur est susceptible de mieux résister que dans d'autres pays européens (Smeral, 2009).

## Une politique économique confrontée à de nombreuses difficultés

Dans les pays de l'OCDE, la nette dégradation des perspectives après septembre 2008 a nécessité une action large et rapide pour stabiliser les marchés de capitaux, rétablir la confiance et soutenir l'économie réelle (OCDE, 2009). Cette action a pris les formes suivantes : un assouplissement de la politique monétaire, des interventions sur les marchés de capitaux, une modification de la réglementation de ces marchés et une relance budgétaire. L'Autriche a mis en œuvre tout un éventail de mesures malgré le changement de gouvernement de l'automne 2008<sup>8</sup>.

### **Assouplissement de la politique monétaire**

Sur le front monétaire, et pour l'ensemble de la zone euro, la BCE a réduit le taux de ses opérations principales de refinancement de 325 points de base au total depuis début octobre 2008, pour le ramener à 1 %. Elle a également modifié l'apport de liquidités, en passant d'adjudications à taux variable à des adjudications à taux fixe, ce qui a efficacement contribué à assouplir les conditions monétaires : de plus, les garanties pour les opérations d'open-market et les facilités internationales de swap offrant des liquidités en dollars des États-Unis à court et moyen terme ont été sensiblement élargies. Toutefois, l'efficacité de l'assouplissement de la politique monétaire est restée quelque peu incertaine, à cause des dysfonctionnements des marchés de capitaux.

### **Préserver la stabilité financière**

Le gouvernement autrichien a pris toute une série de mesures pour préserver la stabilité financière et améliorer la liquidité du marché monétaire (encadré 1.3). Avant les turbulences financières, les banques autrichiennes étaient considérées comme saines et aptes à résister à un choc sur la liquidité (Banque nationale d'Autriche, 2008b; FMI, 2008), notamment parce qu'elles faisaient davantage appel pour leurs financements aux dépôts qu'au marché monétaire. Malgré tout, le blocage du marché monétaire interbancaire a exercé de très fortes pressions sur les banques.

Dans le contexte d'une aggravation des risques financiers dans les PECO et des effets déstabilisateurs qui pouvaient en résulter dans d'autres pays d'Europe, un Plan d'action conjoint pour le soutien du secteur bancaire des PECO a été lancé à la fin de février 2009. Ce plan fait intervenir les plus grandes institutions financières internationales opérant dans les PECO (la Banque européenne de reconstruction et de développement, la Banque européenne d'investissement et la Banque mondiale) et il a trois objectifs : fournir une aide financière pour renforcer les banques et soutenir le crédit à l'économie réelle, et plus particulièrement aux petites et moyennes entreprises; impliquer les autres acteurs et mobiliser les ressources financières pour la région; enfin, faciliter la coordination des aides nationales aux banques et le dialogue sur les politiques à suivre. Les participants à ce plan ont engagé 24.5 milliards d'euros pour remédier au déficit de financement externe dans les

### Encadré 1.3. Mesures prises pour faire face à la crise des marchés de capitaux en Autriche

L'Autriche, comme un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, a réagi à l'aggravation des tensions financières dans le monde en prenant des mesures pour maintenir la stabilité financière et renforcer le marché interbancaire. En octobre 2008, le Parlement a adopté un ensemble de mesures reposant sur quatre piliers.

*Stimuler le marché interbancaire.* Pour assurer un fonctionnement normal du marché monétaire interbancaire en Autriche, l'*Österreichische Clearingbank AG* (OeCAG) a été créée par la loi concernant le renforcement du marché interbancaire (*Interbankmarktstärkungsgesetz*). OeCAG emprunte sur le marché interbancaire et rétrocède les fonds aux banques ou aux entreprises d'assurance à des conditions égales contre une rémunération de l'ordre de 50 points de base. OeCAG restera en activité jusqu'à la fin de 2009. L'État fédéral a apporté le capital d'OeCAG, garantit ses engagements et assume la responsabilité pour les pertes liées à ses opérations. En vertu de la loi précitée, l'État peut également assumer la responsabilité pour les titres émis par les banques à échéance pouvant aller jusqu'à cinq ans afin de faciliter la levée d'argent frais. Le gouvernement a affecté 75 milliards d'euros (environ 27 % du PIB annuel) aux mesures qu'on vient d'indiquer. À la mi-mai 2009, environ 21.2 milliards d'euros avaient été utilisés.

*Renforcer les fonds propres des banques.* La loi sur la stabilité des marchés de capitaux (*Finanzmarktstabilitätsgesetz*) autorise le ministère des Finances à recapitaliser les institutions financières (banques et entreprises d'assurance) supervisées par l'autorité des marchés de capitaux. Les mesures envisagées sont les suivantes : garantie de l'État pour les engagements à l'égard des institutions financières et pour les engagements des institutions financières à l'égard des organismes publics; octroi de prêts; renforcement des fonds propres par acquisition d'actions ou d'obligations convertibles. Dans les situations extrêmes, l'État peut aussi reprendre les actifs de la banque. Les injections de capitaux par l'État donnent lieu à rémunération et sont assorties de plusieurs conditions, qui ont trait à la distribution du crédit, à la viabilité du modèle d'entreprise, à l'utilisation des fonds propres, à la rémunération du personnel, au paiement de dividendes, aux obligations de fonds propres, à la préservation de l'emploi et à la divulgation d'informations. Ces mesures sont plafonnées à 15 milliards d'euros (environ 5 % du PIB). À la mi-mai 2009, 5.6 milliards d'euros avaient été utilisés.

*Restaurer la confiance sur les marchés de capitaux.* La garantie des dépôts a été élargie par modification de la loi bancaire (*Bankwesengesetz*). En conséquence, les dépôts des personnes physiques sont garantis sans plafond jusqu'à la fin de 2009 et jusqu'à 100 000 euros par la suite; les dépôts des petites et moyennes entreprises sont garantis à hauteur de 50 000 euros; les dépôts des personnes morales sont garantis jusqu'à 20 000 euros. Le mécanisme de garantie des dépôts est financé par le secteur bancaire pour les garanties jusqu'à 50 000 euros, et par l'État au-delà de ce montant. De plus, une modification de la loi boursière (*Börsegesetz*) autorise l'autorité des marchés de capitaux à interdire ou restreindre la vente à découvert de certains instruments financiers pendant trois mois, et, si nécessaire, pendant six mois, cette mesure étant assortie d'une amende administrative pouvant aller jusqu'à 75 000 euros. La vente à découvert des actions de quatre institutions financières a été interdite jusqu'à fin juin 2009. Le gouvernement a affecté au dispositif de garantie des dépôts un montant maximum de 10 milliards d'euros (environ 4 % du PIB).

*Renforcer la supervision des marchés de capitaux.* En plus des réformes introduites au début de 2008 (encadré 1.4), l'autorité des marchés de capitaux a été habilitée à exiger selon une procédure simplifiée une augmentation des fonds propres lorsqu'une institution financière n'est pas jugée capable de limiter ses risques opérationnels.

PECO. De plus, le fonds actuel de l'UE destiné à aider les États membres n'appartenant pas à la zone euro en cas de difficultés de balance des paiements a été doublé et porté à 50 milliards d'euros (la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie ont déjà tiré parti de ces financements; voir l'encadré 1.2) et l'UE a offert au FMI une ligne de crédit de 75 milliards d'euros. De plus, des réunions de coordination du groupe bancaire européen pour la Hongrie, la Roumanie et la Serbie ont eu lieu en mars et mai 2009, avec la participation de représentants des grandes banques internationales présentes dans ces pays (dont plusieurs banques autrichiennes), du FMI, de la Commission européenne, de la Banque mondiale et d'institutions publiques concernées des pays d'origine et d'accueil. Les banques ont exprimé leur volonté de maintenir leurs engagements totaux et d'assurer une capitalisation prudente de leurs filiales.

La tourmente financière et la récession qui frappent actuellement l'Autriche mettent à l'épreuve ses réglementations et ses institutions dans le domaine de la surveillance financière. Les réformes de ces dernières années ont amélioré cette supervision, mise à mal par plusieurs incidents graves dus à des fautes de gestion, des fraudes et/ou une prise de risque excessive. L'analyse de risque a été renforcée, les inspections sur place sont maintenant plus nombreuses et les banques sont davantage sensibilisées à la gestion des risques. Les autorités autrichiennes de supervision financière ont également renforcé leur coopération avec les PECO par des protocoles d'accord et des collèges de surveillance pour les grands groupes bancaires transnationaux. En 2008, la répartition des tâches a été modifiée entre l'autorité des marchés de capitaux et la banque centrale autrichienne (encadré 1.4). Enfin, un régime amélioré de déclaration des liquidités, à fréquence hebdomadaire, a été mis en place dans le contexte des tensions sur les marchés monétaires.

#### Encadré 1.4. **La réforme de 2008 de la supervision financière en Autriche**

L'Autriche a un double système de surveillance qui repose sur la coopération entre l'autorité des marchés de capitaux et la Banque nationale d'Autriche. La répartition des compétences entre ces deux organismes a été modifiée le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Avec cette réforme, l'autorité des marchés de capitaux a conservé son rôle de principale responsable de la supervision bancaire, chargée de la réglementation et de son application, tandis que la Banque nationale d'Autriche voyait ses compétences élargies en vertu de la loi sur la Banque nationale (*Nationalbankgesetz*). La Banque nationale d'Autriche a désormais accès aux données des intermédiaires financiers non bancaires, y compris les compagnies d'assurances, en vue de faciliter une évaluation complète de la stabilité des marchés de capitaux. C'est maintenant la banque centrale qui procède aux inspections sur place et aux analyses hors site des banques, et qui réalise notamment les tests de résistance. Cette nouvelle répartition des tâches a mis fin aux doubles emplois et a renforcé la spécialisation. Dans le même temps, les effectifs affectés à la surveillance financière ont augmenté (de 5.5 % pour la Banque nationale d'Autriche en 2008).

L'autorité des marchés de capitaux et la Banque nationale d'Autriche exercent donc en commun la surveillance financière. À cet effet, une base de données commune a été créée, des points de contact uniques ont été désignés au sein de l'autorité des marchés de capitaux et de la Banque nationale d'Autriche pour prendre en charge certaines institutions financières, et un Forum bancaire unique (*Einzelbankenforum*) a été mis en place pour assurer la diffusion des documents officiels essentiels auprès des cadres de l'autorité des marchés de capitaux et de la Banque nationale d'Autriche.

La crise mondiale a mis en lumière quatre grandes faiblesses du système financier et de la surveillance financière en Autriche, dont certaines font actuellement l'objet de mesures correctrices. *Premièrement*, les banques n'ont pas évalué correctement les risques des prêts en devises, en particulier dans les PECO. *Deuxièmement*, les activités des banques autrichiennes à l'étranger sont concentrées dans les PECO. Au départ, cette présence dans la plupart des pays de la région était considérée comme bénéfique du point de vue de la diversification des risques (FMI, 2008). Mais, comme les événements récents l'ont montré, les PECO, en période de turbulences financières, ont tendance à être traités par les investisseurs comme formant une catégorie unique d'actifs, bien que la situation soit très variable d'un pays à l'autre. Cela crée le risque de problèmes financiers systémiques à l'échelle régionale, de sorte que les banques et les autorités de surveillance doivent mieux prendre en compte ce phénomène dans l'évaluation des risques. *Troisièmement*, les événements récents ont mis en lumière plusieurs aspects de la contagion qui devraient peser davantage dans l'analyse de la stabilité financière. Il s'agit notamment de l'interaction entre les évolutions macroéconomiques et financières, de même que les risques d'illiquidité et d'atteinte à la réputation. La réforme de la surveillance financière engagée en 2008 a traité certains de ces aspects. *Quatrièmement*, les normes de fonds propres internationales n'ont pas correctement pris en compte les facteurs conjoncturels, ne jouant pas ainsi leur rôle d'amortisseur, ni les opérations hors bilan.

Un autre problème récent de politique financière est celui du traitement par l'Autriche des demandes internationales qui mettent en cause le secret bancaire ou qui exigent une coopération fiscale. L'Autriche a décidé d'approuver expressément la norme OCDE pour l'échange de renseignements à des fins fiscales et, tout comme plusieurs autres pays, elle a retiré sa réserve à l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE concernant l'impôt sur le revenu et sur la fortune. Il faut saluer cette initiative. Dès que l'Autriche aura mis en œuvre un dispositif d'échange de renseignements conforme à la norme de l'article 26, elle sera en mesure d'échanger des renseignements fiscaux de tous ordres se rapportant à l'administration ou à l'application du droit interne des pays avec lesquels elle aura conclu une convention. L'Autriche est encouragée à mettre en œuvre cette décision aussi rapidement que possible.

On ne peut exclure dans un ou plusieurs PECO de nouvelles turbulences financières appelant des mesures supplémentaires de la part des autorités autrichiennes. Le dispositif en place de stabilisation des marchés de capitaux serait utilisé à cet effet (encadré 1.3), mais il sera essentiel d'agir rapidement, surtout pour les injections de capitaux. Un effondrement financier plus généralisé dans les PECO exigerait une intervention internationale coordonnée dans le cadre du Plan d'action conjoint et des dispositifs de l'UE et du FMI. De plus, si la récession devait s'aggraver ou se prolonger plus que prévu, ou si les tensions sur les marchés de capitaux devaient perdurer, il pourra être nécessaire de proroger certaines des mesures temporaires jusqu'en 2010.

### **Stabilisation budgétaire**

En plus des mesures de politique monétaire et de stabilité financière qu'on vient d'évoquer, une action budgétaire est mise en œuvre pour soutenir la demande, par le biais du fonctionnement des stabilisateurs automatiques et de mesures discrétionnaires. Les stabilisateurs automatiques sont de grande dimension par rapport aux autres pays de l'OCDE (Girouard et André, 2005) et ils sont relativement puissants par comparaison avec les autres pays de l'UE (Barrell et al., 2002). Toutefois, l'efficacité et le dimensionnement des

stabilisateurs automatiques se sont sans doute affaiblis en Autriche ces dernières années en raison d'une moindre progressivité de l'impôt et d'une contraction de la part des recettes et des dépenses dans le PIB (chapitre 3). C'est pourquoi, face à une récession mondiale profonde et exceptionnellement synchronisée, une relance budgétaire discrétionnaire était justifiée.

L'assouplissement budgétaire a commencé au printemps 2008 avec le lancement du programme anti-inflation. Celui-ci prévoyait une réduction des cotisations d'assurance-chômage pour les petits salariés (chapitre 2) et une augmentation des allègements fiscaux pour les migrants journaliers (*Kilometergeld* et *Pendlerpauschale*) (tableau 1.3). Ce programme a été suivi par le train de mesures de septembre 2008 visant à stimuler le revenu réel des ménages dans le contexte d'une forte inflation et dans la perspective d'élections générales, plutôt qu'à remédier aux retombées des turbulences financières (tableau 1.3). Ces mesures ont consisté à augmenter les retraites plus tôt et davantage que prévu (3.4 % à compter de

Tableau 1.3. **Conséquences des mesures budgétaires récentes pour les finances publiques**

(en millions d'euros, sauf mention contraire)	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Programme anti-inflation (printemps 2008)</b>	<b>338</b>	<b>308</b>	<b>308</b>	<b>308</b>	<b>308</b>
Réduction de la cotisation d'assurance-chômage	288	288	288	288	288
Augmentation du <i>Kilometergeld</i> et du <i>Pendlerpauschale</i>	50	20	20	20	20
<b>Programme de septembre 2008</b>	<b>1 062</b>	<b>1 149</b>	<b>1 375</b>	<b>1 606</b>	<b>1 753</b>
Suppression des droits de scolarité à l'université	157	157	157	157	157
Augmentation des prestations d'aide sociale	127	135	143	151	159
Augmentation des retraites (0.2 point)	53	53	53	53	53
Prolongation du régime de retraite spécial ( <i>Hacklerregelung</i> )	0	0	150	300	360
Prolongation de la période de cotisation ouvrant droit au bénéfice de la « <i>Hacklerregelung</i> »	24	27	27	28	32
Suppression de l'année de carence pour le premier ajustement des retraites	43	88	136	186	238
Réduction de moitié du taux de TVA sur les médicaments	270	289	309	331	354
13 <sup>e</sup> mois pour les allocations familiales	250	250	250	250	250
Exonération fiscale	138	150	150	150	150
<b>Programme pour la croissance I</b>	<b>105</b>	<b>105</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>75</b>
Prolongation des dispositifs visant à améliorer la compétitivité internationale	25	25	25	25	25
Dotations des fonds en faveur des PME gérés par le Service économique autrichien	40	40	0	0	0
Investissements ferroviaires <sup>1</sup>	10	20	30	30	30
Internet (haut débit) <sup>1</sup>	10	0	0	0	0
Augmentation de l'aide pour l'épargne-logement (« <i>Bausparförderung</i> »)	20	20	20	20	20
<b>Programme pour la croissance II</b>	<b>250</b>	<b>448</b>	<b>423</b>	<b>173</b>	<b>73</b>
Amortissement accéléré	0	250	350	100	0
Programmes de relance économique régionale	75	75	0	0	0
Année obligatoire de jardin d'enfants	25	73	73	73	73
R-D	50	50	0	0	0
Prime énergie et rénovation	100	0	0	0	0
<b>Réforme fiscale 2009</b>	<b>2 135</b>	<b>2 858</b>	<b>3 000</b>	<b>3 060</b>	<b>3 060</b>
Baisse de l'impôt sur les salaires et sur le revenu	1 900	2 300	2 300	2 300	2 300
Mesures fiscales en faveur des familles	235	488	510	510	510
Autres allègements fiscaux	0	70	190	250	250
<b>Prime écologique pour l'achat d'une voiture neuve</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Indemnisation du chômage partiel</b>	<b>220</b>	<b>220</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>4 133</b>	<b>5 088</b>	<b>5 181</b>	<b>5 222</b>	<b>5 269</b>
En % du PIB	1.5	1.9	1.8	1.8	1.7

1. Loyers payés sur le budget aux entreprises qui possèdent les infrastructures.

Source : Programme de stabilité de l'Autriche d'avril 2009 et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

novembre 2008, au lieu de 3.2 % à compter de janvier 2009), à instaurer un 13<sup>e</sup> mois pour les allocations familiales, à relever les prestations pour les soins de longue durée, à supprimer les frais de scolarité à l'université, à réduire de moitié le taux de TVA sur les médicaments à 10 % et à modifier les régimes de retraite spéciaux concernant les assurés de longue date (*Langzeitversichertenregelung*)<sup>9</sup> et les travailleurs effectuant des tâches pénibles (*Hacklerregelung*)<sup>10</sup>. Alors que la chute des prix de l'énergie et des produits alimentaires faisait subitement reculer l'inflation à la fin de 2008 (voir ci-dessus), ces mesures – représentant environ 0.4 % du PIB en année pleine – sont restées en vigueur.

À un moment où l'intensité de la récession mondiale devenait plus manifeste, à l'automne 2008 l'Autriche a adopté deux nouveaux trains de mesures dans le but de stimuler la croissance économique. Le premier, en octobre 2008, comportait des aides aux PME pour le financement de leurs projets d'investissements et d'infrastructures (tableau 1.3). Le gouvernement s'est engagé à mettre à disposition 1 milliard d'euros (environ 0.4 % du PIB), via le fonds pour les PME géré par le Service économique autrichien (AWS), dont 105 millions prélevés sur le budget, 500 millions affectés au relèvement des plafonds de crédit et 400 millions réservés pour des garanties supplémentaires. En plus, 100 à 200 millions d'euros devaient être mobilisés sous l'égide de la Banque européenne d'investissement. Les projets d'infrastructures consistaient essentiellement à moderniser les chemins de fer et le réseau routier; le but était aussi d'accélérer l'exécution des projets d'infrastructures annoncés en mars 2008. Le budget affecté à ces projets pour 2009-14 a été porté à 22.5 milliards d'euros, contre 18.8 milliards d'euros pour la période 2008-13. Les garanties en faveur des PME et des projets d'infrastructures ne relèvent pas du budget consolidé; elles sont accordées via les entreprises publiques et n'apparaissent pas au tableau 1.3<sup>11</sup>. De plus, dans le cadre du dispositif de promotion de l'épargne-logement (*Bausparförderung*), le plafond de dépôts pour lequel l'État garantit les taux d'intérêt (4 % en 2009) a été porté de 1 000 à 1 200 d'euros par personne et par an.

Un deuxième train de mesures a été adopté en novembre 2008. Il comprenait la mise en place d'un régime d'amortissement accéléré pour les équipements acquis en 2009-10, l'instauration d'une année obligatoire de scolarisation en jardin d'enfants à cinq ans à partir de l'automne 2009 (voir le chapitre 4) et de nouvelles dépenses pour les infrastructures et la R-D. En outre, le gouvernement a décidé en février 2009 d'accorder une prime écologique de 1 500 euros aux particuliers pour l'achat d'une automobile neuve. Il s'agit d'une prime à la casse pour les véhicules immatriculés avant 1996, dont bénéficient les acquéreurs d'un véhicule neuf entre avril et décembre 2009. Cette mesure est plafonnée à 45 millions d'euros, dont la moitié est financée sur le budget fédéral et la moitié par les concessionnaires automobiles; ainsi seront subventionnés 30 000 véhicules (10 % environ des nouvelles immatriculations de 2008). Par ailleurs, la réglementation concernant le chômage partiel a été modifiée (voir plus haut et au chapitre 2).

Un autre élément a contribué à la relance : la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, décidée antérieurement, qui a été avancée à 2009, alors qu'elle était prévue pour 2010. Elle a été adoptée en mars 2009 avec effet rétroactif à partir de janvier 2009. Les deux taux marginaux inférieurs ont été réduits et les seuils des tranches inférieure et supérieure ont été relevés à compter de 2009 (tableau 1.4). De plus, la déduction pour enfants a été portée à 700 euros par an, un abattement pour enfants a été introduit (220 euros par enfant pour un parent isolé et 132 euros pour les deux parents) et le coût d'éducation des enfants, notamment les frais de jardin d'enfants (jusqu'à 2 300 euros par an et par enfant de 10 ans au maximum) est maintenant déductible du



Tableau 1.4. **Évolution des taux et des tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

Tranches d'imposition, en €		Taux marginaux d'imposition, en %		Taux moyens d'imposition, en %	
2008	2009	2008	2009	2008	2009
0 à 10 000	0 à 11 000	0.00	0.00	0.00	0.00
10 000 à 25 000	11 000 à 25 000	38.33	36.50	23.00	20.44
25 000 à 51 000	25 000 à 60 000	43.60	43.21	33.50	33.72
Plus de 51 000	Plus de 60 000	50.00	50.00	–	–

Source : Ministère fédéral autrichien des Finances.

revenu de l'un des parents. Par ailleurs, une exonération partielle d'impôt (13 %) pour les bénéficiaires allant jusqu'à 30 000 euros est accordée aux entrepreneurs et travailleurs indépendants, et la déduction pour dons à une église est doublée pour passer à 200 euros. La réforme fiscale représente de loin le coût budgétaire le plus élevé (tableau 1.3).

Les mesures budgétaires qu'on vient d'examiner – à l'exclusion de celles qui n'ont pas d'impact direct sur le solde budgétaire – représentent au total 1.5 % du PIB en 2009 et 1.9 % du PIB en 2010. C'est moins que dans certains autres pays de l'OCDE (en particulier l'Allemagne, la Finlande, la Suède ou le Danemark), mais du même ordre que ce que prévoit le Plan européen de relance économique (CE, 2008). Contrairement à plusieurs pays de l'OCDE, où les mesures sont essentiellement temporaires (OCDE, 2009), la relance budgétaire en Autriche a un caractère plus durable et elle s'accroît quelque peu après 2009. D'une façon générale, la différence d'amplitude de la relance budgétaire d'un pays à l'autre s'explique par l'intensité du ralentissement économique attendu, la taille et l'efficacité des stabilisateurs automatiques et la marge de manœuvre pour l'assouplissement de la politique budgétaire. L'effet net de toutes ces mesures sur la demande globale sera probablement positif, mais à un degré qui reste incertain (encadré 1.5). On ne sait pas très bien non plus quelle sera l'efficacité des stabilisateurs automatiques, qui devraient être à peu près deux fois plus puissants que les mesures discrétionnaires en termes d'effet sur le déficit budgétaire.

Dans une petite économie ouverte comme l'Autriche, le gouvernement ne peut compenser que jusqu'à un certain point une contraction forte et prolongée de la demande extérieure. Mais si la situation économique se dégrade plus que prévu et si le gouvernement autrichien décide de prendre de nouvelles mesures budgétaires de relance, il faut que ces mesures aient un caractère temporaire – contrairement à l'action menée jusqu'à présent –, à moins qu'elles soient assorties de mesures compensatoires. Il faudrait éviter d'accroître les financements pour les grands projets d'infrastructures existants dès lors que des contraintes de capacité peuvent jouer. En revanche, il faudrait accélérer l'exécution, au niveau des Länder et des communes, de certains petits projets pouvant être achevés rapidement et ayant des effets socio-économiques souhaitables. Le gouvernement pourrait en outre envisager de renforcer les dépenses pour l'éducation ou de réduire les cotisations de sécurité sociale en faveur des travailleurs peu qualifiés, mais cela exigerait plus tard des restrictions compensatoires de dépenses dans d'autres secteurs. Le gouvernement devra résister aux aides directes et sélectives en faveur des entreprises non financières. Cela pourrait retarder les ajustements nécessaires dans la sphère réelle de l'économie, susciter des pressions de la part d'autres entreprises à la recherche d'une aide et fausser la concurrence sur le marché.

### Encadré 1.5. L'efficacité de la relance budgétaire en Autriche

Il est intrinsèquement difficile d'estimer les multiplicateurs budgétaires, et encore plus dans le contexte de la récession actuelle du fait du dysfonctionnement des marchés de capitaux, des effets incertains de confiance et des ajustements importants des bilans. Selon des estimations, les mesures budgétaires prises depuis septembre 2008 vont augmenter le niveau du PIB de 0.8 % en 2009 et de 1.4 % en 2010 et créer quelque 25 000 emplois en 2009-10 par rapport à la prévision de référence de la Banque nationale d'Autriche (Köhler-Töglhofer et Reiss, 2009). Cet encadré analyse certaines des incertitudes entourant les estimations des multiplicateurs budgétaires et les différences probables entre des mesures particulières.

Les baisses d'impôts et les autres mesures de stimulation des revenus des ménages prédominent dans les programmes budgétaires autrichiens (tableau 1.3). Elles devraient accroître le niveau du PIB de 0.6 % en 2009 et de 0.9 % en 2010 (Köhler-Töglhofer et Reiss, 2009). Ce résultat est supérieur à ce qu'implique l'estimation du multiplicateur budgétaire par Barrel et al. (2009), qui fait apparaître une augmentation du PIB de 0.2 % à peine en 2009. Ces estimations sont assez incertaines et les baisses d'impôts pourraient être moins efficaces à cause d'effets négatifs de confiance et de pertes importantes de patrimoine. Généralement, la consommation des ménages est plus susceptible de réagir positivement à des baisses d'impôts lorsqu'elles atténuent les distorsions et ont un caractère permanent, et cette réaction sera d'autant plus marquée que les consommateurs sont plus nombreux à subir une contrainte de liquidité. Les deux premières conditions se vérifient pour l'Autriche, mais la situation est moins nette pour la troisième. D'un côté, les conditions financières restrictives observées actuellement sont de nature à créer des contraintes de liquidité. D'un autre côté, les allègements d'impôts ne sont pas bien ciblés sur les ménages subissant une contrainte de liquidité; ces allègements touchent les contribuables à revenu moyen, et pas ceux ayant les revenus les plus faibles, qui se trouvaient en 2008 au-dessous de la première tranche d'imposition et ne payaient aucun impôt sur le revenu (tableau 1.4).

Les multiplicateurs sont généralement plus élevés pour l'investissement public que pour les recettes, car dans ce dernier cas, on peut s'attendre à davantage de déperditions en épargne. Mais les multiplicateurs de l'investissement n'ont généralement qu'un impact limité à court terme sur l'économie du fait des délais d'exécution. Si la récession est plus prolongée que prévu, ces délais seront sans doute moins problématiques. Les nouveaux projets d'investissements en Autriche sont modestes par rapport à ceux qui étaient déjà en voie de lancement avant la récession. On peut donc penser qu'ils auront un effet assez faible de stimulation économique. De plus, il se peut qu'en fait les financements envisagés pour les investissements d'infrastructures ne soient pas totalement dépensés. Les compétences spécialisées nécessaires et la forte intensité capitaliste de certains travaux pour les infrastructures de transport pourraient également se traduire par des contraintes de capacité et une augmentation des importations. En revanche, en période de ralentissement de l'activité, l'éviction de l'investissement privé par la dépense publique, phénomène souvent observé dans les pays de l'OCDE (Blanchard et Perotti, 2002), devrait être moins problématique.

Sur un plan plus général, l'efficacité de la relance budgétaire en Autriche sera probablement fonction de la viabilité budgétaire, de l'ouverture de l'économie et de la situation sur les marchés de capitaux :

### Encadré 1.5. **L'efficacité de la relance budgétaire en Autriche** (suite)

*Viabilité budgétaire.* Sous l'effet de problèmes de viabilité budgétaire, les pays fortement endettés menant une politique budgétaire expansionniste peuvent néanmoins connaître une contraction de leur activité économique. C'est pourquoi un assainissement budgétaire crédible inversant ou compensant une relance budgétaire est fondamental. La dette publique autrichienne, de l'ordre de 60 % du PIB, n'est pas exceptionnellement élevée. Mais elle devrait s'alourdir, et si cette tendance ne s'inverse pas ces prochaines années, on ne peut exclure à l'avenir des effets non keynésiens.

*Ouverture.* Les économies très ouvertes comme l'Autriche devraient moins bénéficier d'une relance budgétaire individuelle, car dans ce cas, il se produit généralement d'importantes déperditions via l'importation (OCDE, 2009). Ce risque est plus faible si l'action budgétaire est synchronisée au niveau international (Bénassy-Quéré et Cimadomo, 2006; Barrel et al., 2009).

*Marchés de capitaux.* À en juger par les récessions antérieures durant lesquelles des problèmes se sont posés dans le secteur bancaire, l'efficacité de la relance budgétaire est extrêmement tributaire du rythme de normalisation de la situation sur les marchés de capitaux. En l'occurrence, le gouvernement autrichien a pris dans le domaine de la stabilité financière un ensemble de mesures qui devraient renforcer l'efficacité de la relance budgétaire.

La situation budgétaire de l'Autriche devrait nettement se dégrader ces deux prochaines années sous l'effet du fonctionnement des stabilisateurs automatiques et de l'exécution des mesures discrétionnaires, mais on ne sait pas très bien quelle sera l'ampleur exacte de cette dégradation. En ce qui concerne les prévisions de déficit budgétaire, l'incertitude tient à l'instabilité générale de l'environnement macroéconomique et des recettes de l'impôt sur les sociétés. Ces recettes devraient diminuer davantage que ce qu'implique le ralentissement de l'activité économique, compte tenu des ajustements en cours des bilans, surtout dans le secteur bancaire. Ce phénomène est étroitement lié à l'imposition au niveau du groupe, qui nuit à la prévisibilité des recettes de l'impôt sur les sociétés. La loi concernant l'imposition au niveau du groupe autorise les sociétés qui ont des succursales à l'étranger à déduire de leurs bénéfices les pertes de ces succursales, dès lors que ces pertes ne sont pas prises en compte dans le pays de la source. Vu les circonstances actuelles, un recul des bénéfices est très probable, surtout pour les institutions financières opérant dans les PECO. L'incertitude est encore plus grande quant aux prévisions concernant la dette publique, car cette dette sera fonction de l'usage qui sera fait en définitive des garanties de l'État et des injections de fonds propres dans les banques, ce qui dépendra de l'évolution dans les PECO, difficilement prévisible. Il pourrait aussi y avoir certaines obligations conditionnelles découlant de procès pour négligence des autorités dans les opérations de surveillance et d'exécution (FMI, 2008).

L'augmentation attendue du déficit budgétaire et de la dette publique brute exige un assainissement crédible des finances publiques, indispensable pour assurer la viabilité budgétaire à long terme mais aussi l'efficacité de la relance actuelle. On examinera au chapitre 3 les stratégies possibles d'assainissement budgétaire.

## Notes

1. Il s'agit ici des PECO au sens large, c'est-à-dire des marchés émergents d'Europe centrale, d'Europe orientale et d'Europe du Sud-Est.
2. Selon le tableau 9B de BRI (2009), qui présente des statistiques sur les créances extérieures consolidées pour le troisième trimestre 2008. Ces chiffres comprennent les créances transnationales et les créances locales des filiales étrangères. L'augmentation des créances extérieures en 2005 tient à un plus grand nombre d'entités déclarantes. Les créances extérieures selon la BRI sont inférieures à celles recensées par la Banque nationale d'Autriche (2008b). Pour le milieu de 2008, la BRI signalait 186 milliards d'euros de créances extérieures sur les PECO, contre 265 milliards selon la Banque nationale d'Autriche. La différence s'explique en partie par la prise en compte, dans les statistiques de la Banque nationale d'Autriche, de banques qui sont formellement des filiales de banques italiennes et allemandes et ne sont pas prises en compte dans les données de la BRI; une autre explication est peut-être aussi la couverture géographique différente.
3. Les filiales entièrement consolidées sont celles sur lesquelles la banque mère exerce un contrôle exclusif (détenion de la majorité des droits de vote) et dont l'actif et le passif sont intégralement pris en compte dans le bilan de la banque mère.
4. Selon ce dernier indicateur, la Grèce est plus exposée que l'Autriche.
5. Au premier semestre 2008, les activités des grandes banques autrichiennes dans les PECO ont généré un bénéfice consolidé avant impôt de 3.3 milliards d'euros, contre 1 milliard d'euros pour le segment des activités intérieures.
6. Dans l'industrie métallurgique, la hausse était de 3.8 à 3.9 %, 170 000 travailleurs étant concernés. Dans le secteur public, elle était de 3.6 % et couvrait 350 000 agents. Dans le commerce, elle était de 3.6 à 3.7 % et s'appliquait à 500 000 travailleurs.
7. Après cinq mois de baisse, les immatriculations de voitures neuves en Autriche ont augmenté en avril et mai 2009 avec la mise en place de la prime à la casse en avril.
8. Durant l'été 2008, la grande coalition entre le Parti social démocrate (SPÖ) et le Parti populaire autrichien (ÖVP), au pouvoir depuis janvier 2007, a été rompue et de nouvelles élections ont eu lieu en septembre 2008. Le SPÖ a recueilli 29.3 % des suffrages, contre 26 % pour le ÖVP. Ces deux partis ont formé une nouvelle grande coalition et le nouveau gouvernement est entré en fonctions au début de décembre 2008.
9. Le règlement des pensions pour les assurés de longue date (*Langzeitversichertenregelung*) autorise les femmes/hommes âgés de 50/60 ans à prendre leur retraite s'ils ont cotisé 40/50 ans au système. Aucune décote annuelle n'est appliquée dans ce cas (jusqu'en 2013, date d'expiration du dispositif) – voir le chapitre 3.
10. Ce régime autorise les travailleurs manuels à prendre leur retraite plus tôt que les employés et travailleurs intellectuels. Il devait être aboli en 2008 mais a été prolongé de deux ans (chapitre 3).
11. Prammer (2009) explique comment la sous-traitance contribue à transférer certaines dépenses publiques hors du budget consolidé.

## Bibliographie

- Banque nationale d'Autriche (2008a), *Financial Stability Report*, n° 15, OeNB, Vienne.
- Banque nationale d'Autriche (2008b), *Financial Stability Report*, n° 16, OeNB, Vienne.
- Banque nationale d'Autriche (2009), *Monetary Policy and the Economy Q4/08. Quarterly Review of Economic Policy*, OeNB, Vienne.
- Barrel, R., T. Fic et I. Liadze (2009), « Fiscal Policy Action in the Banking Crisis », *NIESR Pre-Budget Report*, National Institute of Economic and Social Research, Londres.
- Barrell, R., I. Hurst et Á. Pina (2002), « Fiscal Targets, Automatic Stabilisers and their Effects on Output », dans Banca d'Italia (dir. pub), *The Impact of Fiscal Policy*, Rome.
- Benassy-Quéré, A. et J. Cimadomo (2006), « Changing Patterns of Domestic and Cross-Border Fiscal Policy Multipliers in Europe and the US », *CEPII Working Papers*, n° 2006-24, CEPII.
- Blanchard, O. et R. Perotti (2002), « An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, n° 4.

- Borio, C. et M. Drehmann (2009), « Évaluation du risque de crise bancaire : réexamen de la question », *Rapport trimestriel*, mars, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- BRI (2009), *Rapport trimestriel*, Banque des règlements internationaux, juin, Bâle.
- CE (2008), *Communication de la Commission au Conseil européen*, COM(2008) 800, Bruxelles.
- Connolly, R. (2009), « Financial Vulnerabilities in Emerging Europe: An Overview », *BOFIT Online*, n° 3, Bank of Finland Institute for Economies in Transition, Helsinki.
- Danske Bank (2009), « Euro Area: Exposure to the Crisis in Central and Eastern Europe », *Danske Bank Research*, 24 février.
- FMI (2007), *IMF Country Report*, n° 07/143, FMI, Washington.
- FMI (2008), « Austria: Financial System Stability Assessment – Update », *IMF Country Report*, n° 08/190, FMI, Washington.
- FMI (2009), *Statistique financière internationale du FMI*, Édition mars 2009, FMI, Washington.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « Financial Crises: Past Lessons and Policy Implications », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 668.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 21.
- Goldman Sachs (2009), « How Big a Shock to CEE », *New Markets Analyst*, n° 09/04, Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research.
- Hofer, H., K. Pichelmann et A.-U. Schuh (2001), « Price and Quantity Adjustments in the Austrian Labour Market », *Applied Economics*, vol. 33, n° 5.
- Laeven, L. et F. Valencia (2008), « Systemic Banking Crises: A New Database », *IMF Working Papers*, n° 08/224, IMF, Washington.
- Köhler-Töglhofer, W. et L. Reiss (2009), « The Effectiveness of Fiscal Stimulus Packages in Times of Crisis », *Monetary policy and the Economy Q1/09. Quarterly Review of Economic Policy*, OeNB, Vienne.
- Laimer, P. et E. Smeral (2009), « Ein Tourismus-Satellitenkonto für Österreich. Methodik, Ergebnisse und Prognosen für die Jahre 2000 bis 2009 », *Statistik Austria*, WIFO, Vienne.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Perspectives économiques intermédiaires*, Paris.
- Prammer, D. (2009), « Public Sector Outsourcing: XCreative Accounting or a Sustainable Improvement, A Case Study for Austria », *Monetary Policy and the Economy Q1:09. Quarterly Review of Economic Policy*, OeNB, Vienne.
- Ragacs, C. et K. Vondra (2009), « Austria's Exports to Eastern Europe: Facts and Forecasts. Likely Impact of Slowing Exports on Growth in Austria », *Monetary Policy and the Economy Q1:09. Quarterly Review of Economic Policy*, OeNB, Vienne.
- Smeral, E. (2009), « Tourismus im Sog der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise », *WIFO Monatsberichte*, n° 3/2009, WIFO, Vienne.



## Chapitre 2

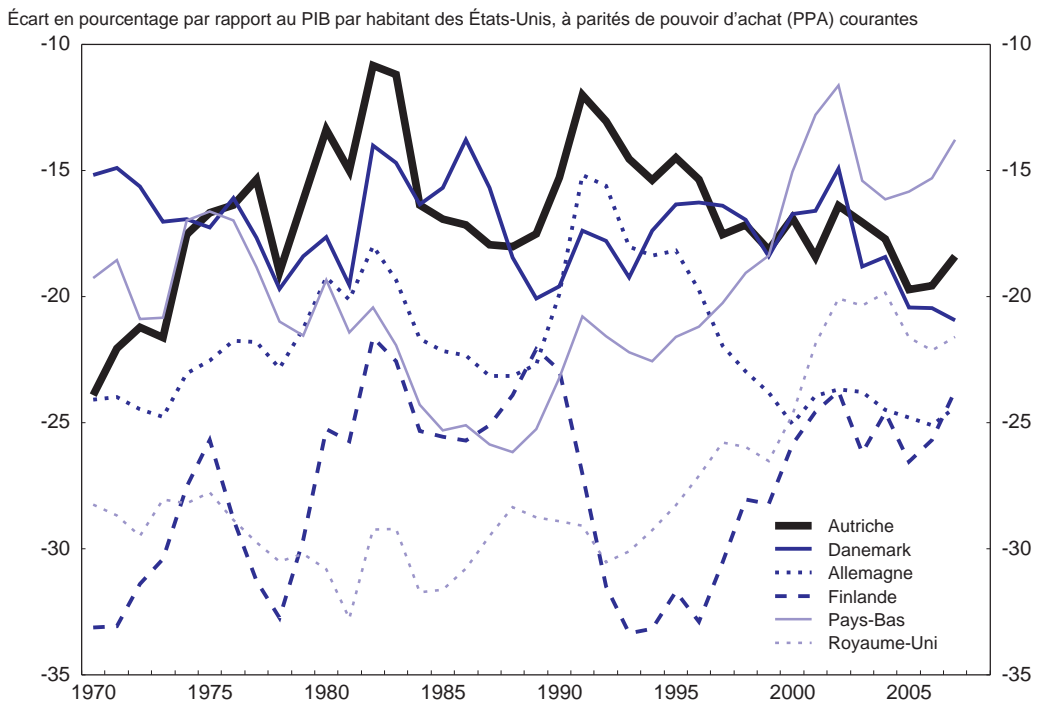
# Renforcer le potentiel de croissance en poursuivant les réformes des marchés de produits et du travail

*L'Autriche affiche un niveau de produit intérieur brut (PIB) par habitant parmi les plus élevés d'Europe, mais elle doit cette position à une convergence qui s'est déroulée à un rythme soutenu jusqu'au début des années 90. Ces quinze dernières années, elle a perdu du terrain par rapport aux pays de l'OCDE les plus performants. Bien que la croissance de la productivité globale se soit redressée au cours des dernières années, le taux d'emploi est resté inférieur à son niveau potentiel. Les segments du secteur des entreprises les plus orientés vers l'international ont intensifié leurs efforts d'innovation et réalisé des gains de productivité plus importants. En revanche, le secteur des services, plus abrité, s'est montré moins dynamique, et le taux d'activité des personnes peu qualifiées reste insatisfaisant. La poursuite des réformes structurelles concernant les marchés de produits et du travail contribuerait à rehausser la production potentielle, la croissance tendancielle et le niveau de revenu moyen par habitant, tout en renforçant la cohésion sociale. Nous montrons dans ce chapitre qu'il est possible de stimuler la concurrence, l'innovation et l'investissement dans les services, et que des réformes du marché du travail permettraient de renforcer l'emploi des travailleurs peu qualifiés.*

Les mesures macroéconomiques prises face à la crise financière mondiale jouent un rôle essentiel dans les circonstances actuelles, mais les politiques structurelles relatives aux marchés de produits et du travail conservent toute leur importance. La situation de ces marchés influera en effet sur l'évolution de l'économie au cours de la phase actuelle de repli de l'activité, ainsi que sur le rythme de la reprise une fois que le paysage économique mondial se sera éclairci. Sur le long terme, les caractéristiques structurelles de l'économie restent des déterminants essentiels du niveau de vie.

L'Autriche se caractérise par un des niveaux de produit intérieur brut (PIB) par habitant les plus élevés d'Europe, mais l'examen des différents déterminants du PIB par habitant montre que l'Autriche reste à la traîne des États-Unis en termes de productivité et d'utilisation de la main-d'œuvre (graphiques 2.1 et 2.2). Au cours des dernières années, cet écart de productivité s'est creusé, malgré la bonne tenue du secteur manufacturier. En revanche, l'écart de taux d'activité a diminué, notamment du fait d'une amélioration du taux d'activité des personnes âgées. Dans le même temps, la situation relative de l'Autriche en termes de taux d'emploi (qui désigne le rapport entre l'emploi et la population active) s'est légèrement dégradée. Cela tient à la fois à un léger recul du taux

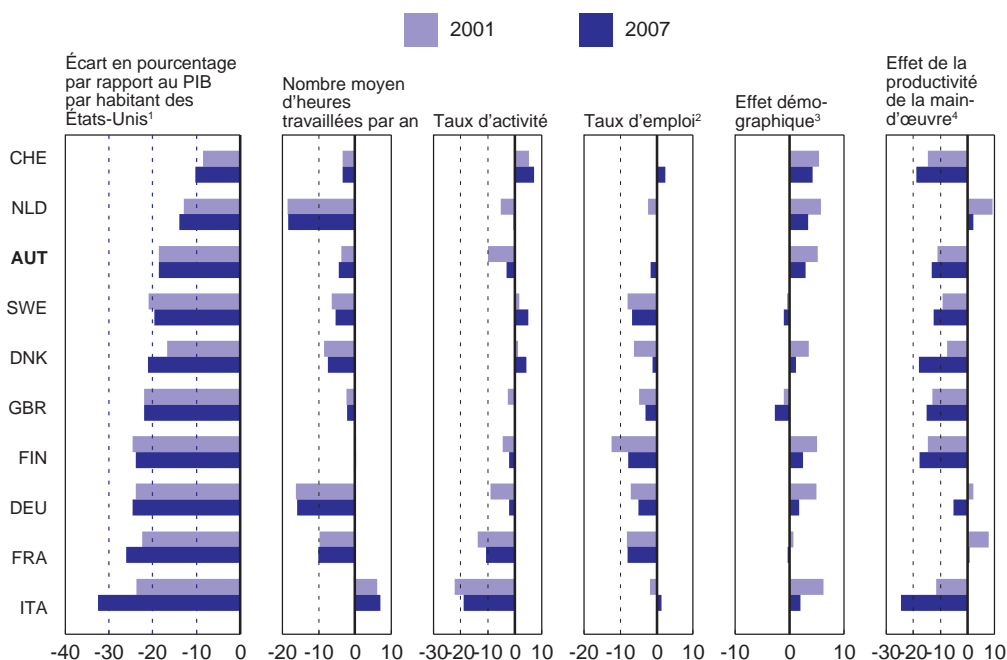
Graphique 2.1. **Malgré une croissance vigoureuse, l'Autriche a perdu du terrain depuis le début des années 90**



Source : OCDE, Base de données sur les Comptes nationaux.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645173688502>



Graphique 2.2. **Évolution de la productivité et de l'utilisation de la main-d'œuvre**

1. Calculé à partir des parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2001 et 2007, respectivement.
2. Rapport entre l'emploi et la population active.
3. Poids relatif de la population d'âge actif dans la population totale.
4. La productivité de la main-d'œuvre est mesurée à l'aide du PIB par heure travaillée.

Source : OCDE (2009), Bases de données sur les Comptes nationaux, la productivité et les statistiques de la population active, et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645245174262>

d'emploi des travailleurs qualifiés et à l'augmentation de la proportion de travailleurs peu qualifiés dans la population active (sachant que cette catégorie se caractérise par un taux d'emploi plus faible). En raison de ces évolutions, conjuguées aux meilleurs résultats obtenus par d'autres pays, l'Autriche a perdu du terrain en termes de niveau relatif du PIB par habitant au cours des dix dernières années, malgré l'effet stimulant exercé par son intégration avec les économies en expansion rapide d'Europe centrale et orientale.

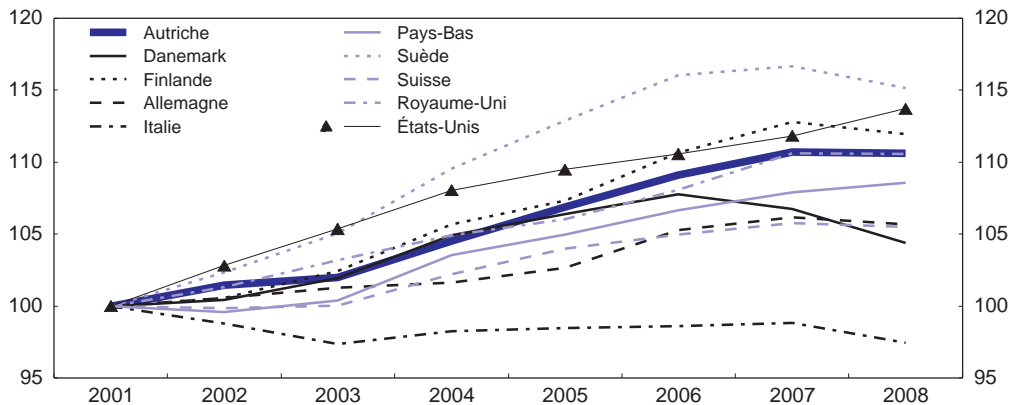
Dans ce contexte, le présent chapitre offre une vue d'ensemble des récentes mesures adoptées et évolutions observées concernant les marchés de produits et du travail qui devraient influencer sur la production potentielle et la croissance tendancielle.

### La croissance de la productivité s'est redressée, mais l'environnement des entreprises pourrait être plus porteur

Deux facteurs ont stimulé la croissance de la productivité au cours des dernières années (graphique 2.3). Premièrement, l'économie autrichienne est plus exposée à la concurrence régionale et internationale. Surtout, le développement des capacités industrielles et technologiques des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) en a fait à la fois des marchés dynamiques et des concurrents redoutables pour le secteur manufacturier autrichien. L'émergence de fournisseurs étrangers à bas coûts a également accentué ces pressions concurrentielles. Les entreprises autrichiennes ont réagi en s'efforçant de maîtriser leurs coûts de main-d'œuvre grâce à des dispositifs spécifiques de partenariat social, et en intensifiant leurs efforts d'innovation, ce qui leur a permis de

Graphique 2.3. **La croissance de la productivité a été relativement forte ces dernières années**

PIB réel par personne occupée, indice 2001 = 100



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645254061801>

maintenir des capacités de production non négligeables sur le territoire national. Les résultats enregistrés en matière de productivité, d'investissement, d'emploi et d'exportations sont restés solides et se sont même améliorés (graphique 2.4).

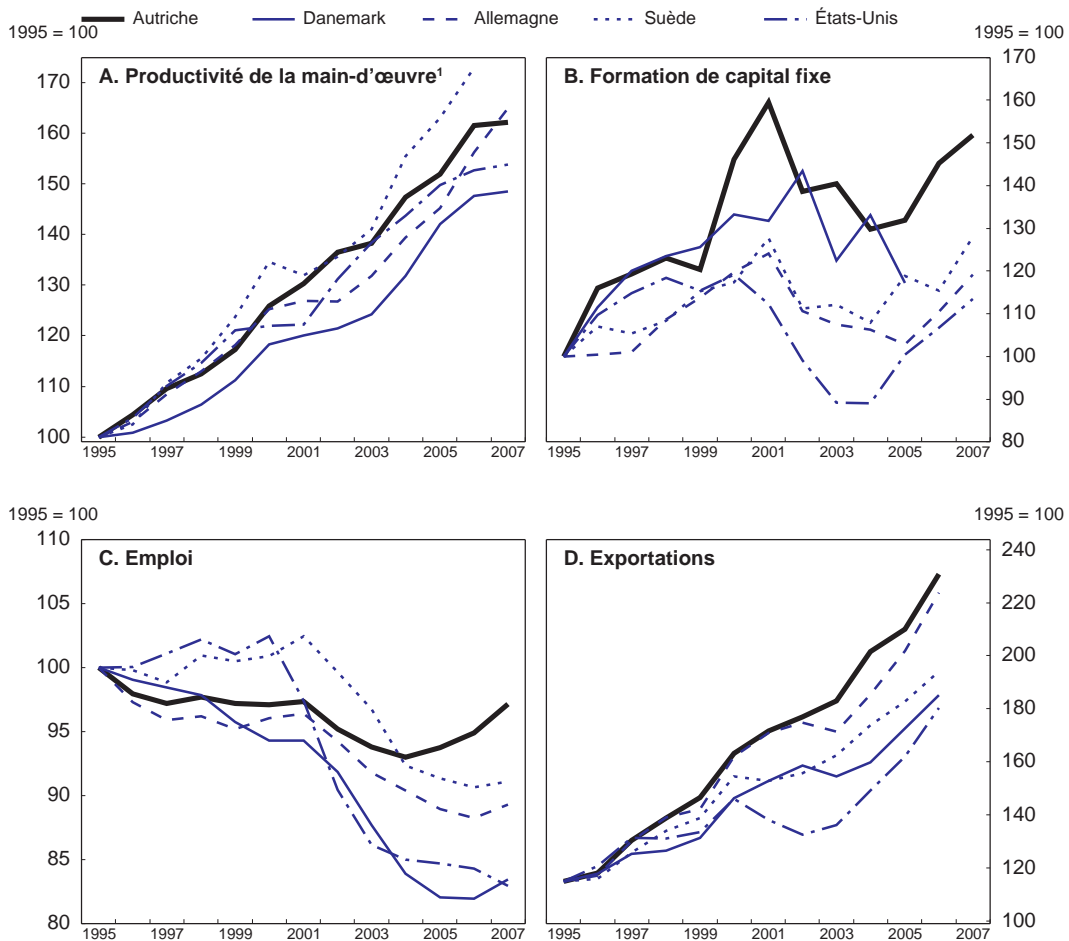
Deuxièmement, l'activité de recherche-développement (R-D) du secteur privé a connu une croissance plus rapide en Autriche que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.5) et selon des enquêtes internationales, l'Autriche a joué un rôle de premier plan en matière d'innovation ces dernières années (Commission européenne, 2007). Un régime fiscal relativement généreux appliqué aux dépenses de R-D des entreprises, des subventions directes aux projets d'innovation et divers programmes de coopération entre les secteurs public et privé ont été mis en place, ainsi que nous l'avons indiqué dans la précédente *Étude économique de l'OCDE* sur l'Autriche. L'application rapide de ces dispositions a pu se traduire par des inefficiences, mais elles semblent avoir favorisé une sensibilisation technologique et contribué à une accélération de la diffusion des innovations. Pour renforcer l'efficacité des politiques d'innovation, une évaluation des dispositifs existants a été récemment lancée par les autorités<sup>1</sup>.

Si le secteur manufacturier exposé aux échanges internationaux affiche de solides résultats en termes de production et de productivité, la concurrence, l'investissement et les gains de productivité pourraient être renforcés dans le secteur des services. Des données récentes confirment les conclusions de la précédente *Étude économique de l'OCDE* selon lesquelles l'Autriche reste à la traîne des pays les plus performants en termes de productivité, de production et d'emploi dans le secteur des services (graphique 2.6). Dans la mesure où les services représentent l'essentiel de l'emploi et de la valeur ajoutée dans l'ensemble de l'économie, leur retard relatif pèse sur les performances globales de l'Autriche du côté de l'offre.


Le cadre réglementaire et le régime de concurrence des services semblent avoir évolué à un rythme moins rapide que la norme dans la zone OCDE. D'après la dernière version des indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE (OCDE, 2008a), malgré d'importantes mesures de libéralisation prises dans de grands secteurs tels que le commerce de détail et les télécommunications (graphique 2.7), les incitations et les

Graphique 2.4. **Le secteur manufacturier exportateur a été très dynamique**

Secteur manufacturier, indice



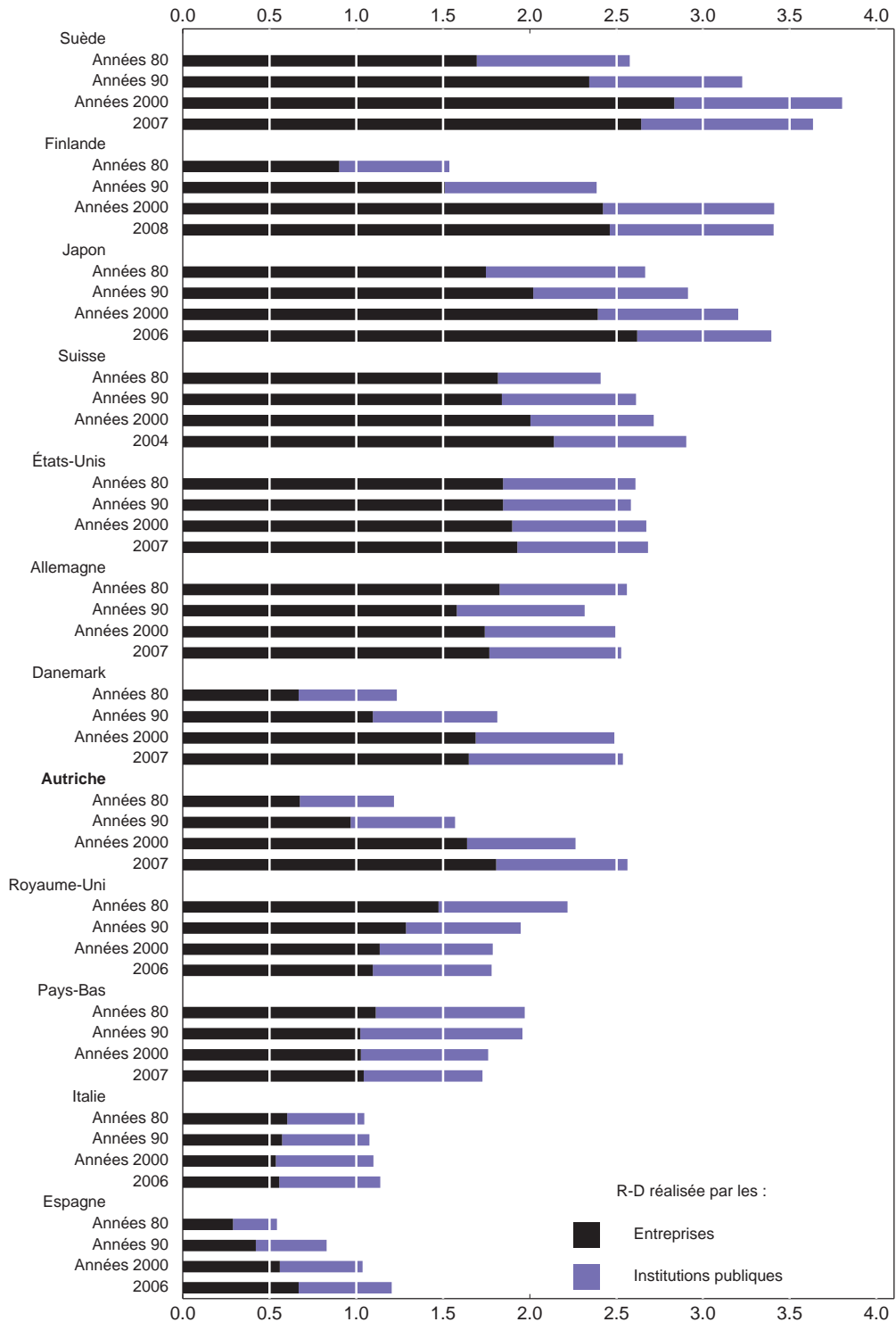
1. La productivité de la main-d'œuvre est mesurée à l'aide de la production brute, en volume, par personne occupée. Source : Base de données pour l'analyse structurelle (STAN) de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645264876676>

disciplines inhérentes à la concurrence commerciale font toujours défaut au marché des services, dont le cadre réglementaire reste plus restrictif que dans nombre d'autres pays. Dans certains services professionnels, les règles d'entrée strictes qui ont été instaurées en vue de préserver la qualité des services ont probablement eu des conséquences anticoncurrentielles. Dans le domaine du commerce de détail, la loi sur les activités industrielles et commerciales (*Gewerbeordnung*) a été modifiée en 2002 et 2008, ce qui a facilité l'entrée sur le marché et assoupli les horaires d'ouverture des magasins. Le nombre de points de vente au détail a augmenté et l'Autriche se caractérise aujourd'hui par une des surfaces totales de vente au détail par habitant les plus élevées de la zone OCDE. Cela étant, certaines des dispositions applicables à ce secteur restent plus strictes que dans d'autres pays de l'OCDE, notamment du fait des règles régionales d'aménagement du territoire concernant la taille des points de vente qui sont appliquées par les États fédérés (*Länder*) et des dispositions relatives aux horaires d'ouverture des magasins. De manière plus générale, les dispositions régissant l'entrée sur le marché et la création d'entreprise, ainsi que les règles sectorielles relatives aux services de réseau, sont moins propices au jeu de la concurrence, et donc à l'innovation et à la croissance de la productivité.

**Graphique 2.5. Les activités de recherche-développement (R-D) et d'innovation ont connu une expansion considérable**

En pourcentage du PIB



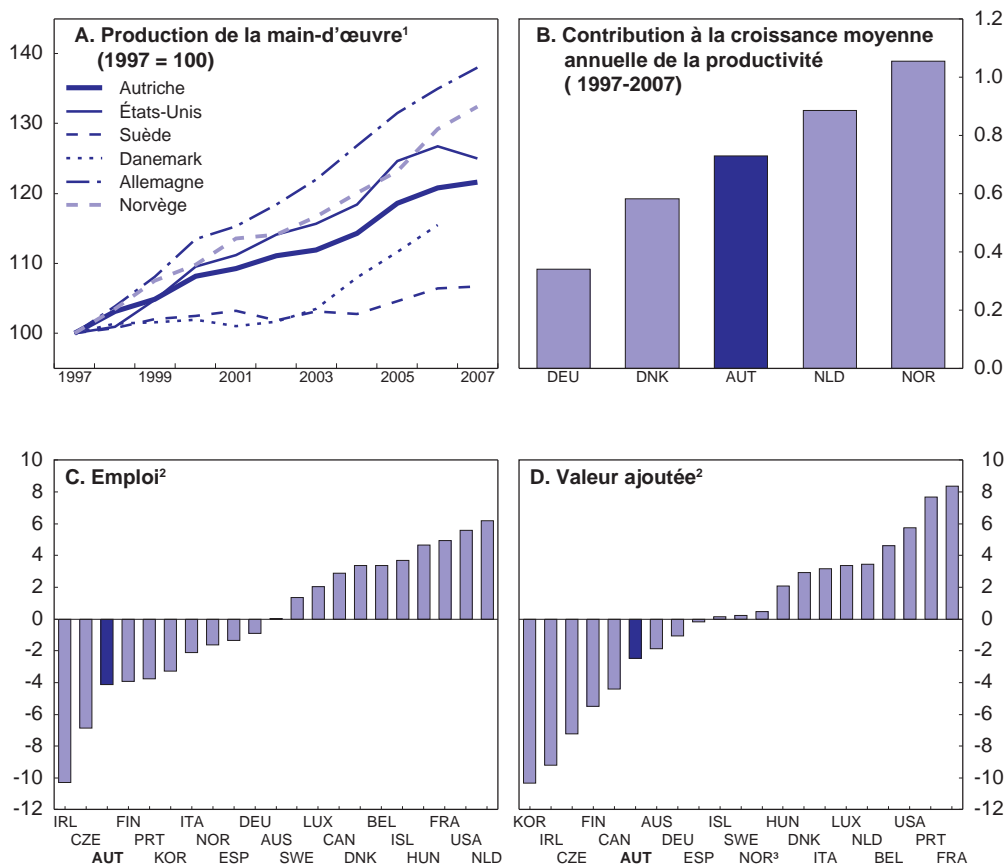
Note : Classement fondé sur les dépenses totales de R-D au cours des années 2000 (moyenne de la période 2000-07 ou dernières données disponibles).

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645266078764>


## Graphique 2.6. La performance des services reste à la traîne

Services, indices et poids relatifs en pourcentage



1. Mesurée par la production brute, en volume, par personne occupée.
2. 2007 (ou dernière année connue), écart par rapport au poids relatif du secteur des services dans l'ensemble de l'économie qui est statistiquement prévisible à partir du PIB par habitant.
3. Dans le cas de la Norvège, le poids relatif de la valeur ajoutée du secteur des services est calculé en pourcentage de la valeur ajoutée produite sur le territoire continental.

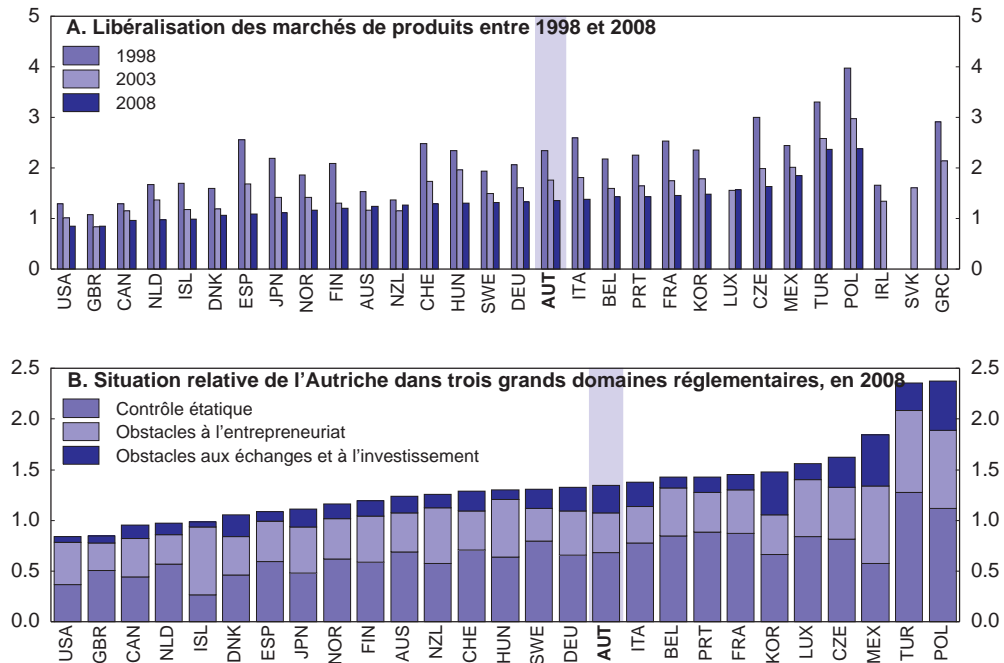
Source : OCDE, Base de données pour l'analyse structurelle (STAN), Base de données des Comptes nationaux et Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645306108725>


Au vu des textes en vigueur, le cadre juridique de la concurrence est d'une portée assez étendue, puisqu'il existe très peu de dérogations sectorielles au droit commun de la concurrence. La réforme de 2005 de la loi sur les ententes, qui a pris effet en 2006, a aligné la législation autrichienne sur le droit européen de la concurrence. Néanmoins, la politique de la concurrence semble susciter une adhésion limitée dans la société, et l'Autorité fédérale de la concurrence (BWB, *Bundeswettbewerbsbehörde*) est dotée de ressources et de pouvoirs modestes. Cela restreint son efficacité en termes d'application du droit de la concurrence et son rôle de promotion de la concurrence et a limité, jusqu'ici, sa capacité à entreprendre des études de marché plus approfondies dans des domaines importants, où l'existence d'un pouvoir de marché est présumée aller de pair avec des problèmes de concurrence. Ainsi, une enquête approfondie sur le commerce de détail a été retardée parce que la BWB ne disposait pas des pouvoirs d'investigation nécessaires pour contraindre les entreprises à lui remettre des documents; cette enquête a néanmoins été menée à bien en juin 2007.

### Graphique 2.7. Les réformes relatives à la réglementation et à la concurrence ont progressé, mais moins que dans d'autres pays

Indices variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645322740736>

S'agissant des conditions réglementaires d'entrée sur le marché pour l'ensemble des secteurs, les créations d'entreprises individuelles sont relativement aisées et elles ont eu lieu en grand nombre ces dernières années, mais le niveau élevé de fonds propres exigé pour la création des sociétés à responsabilité limitée constitue un frein à l'entrepreneuriat. Par ailleurs, dans certains secteurs, la structure fédérale de l'Autriche tend à jouer contre l'intégration du marché national et contre l'efficacité des marchés et le jeu de la concurrence (notamment dans le secteur de la construction, où la réglementation diffère d'un Land à l'autre).

Une utilisation accrue des instruments modernes de la politique de la concurrence, notamment des enquêtes approfondies sur les comportements observés en matière de fixation des prix et autres relevant de la seule initiative de l'autorité de la concurrence, serait bienvenue pour favoriser le jeu de la concurrence dans tous les secteurs. Cette fonction de promotion de la concurrence contribuerait à neutraliser des pressions qui se dessinent de la part du public en faveur de l'emploi d'instruments d'action moins adaptés pour faire face aux risques d'abus de pouvoir de marché, tels que des mesures administratives de contrôle des prix. De fait, la loi sur les prix (*Preisgesetz*) de 1992 permet de réglementer administrativement les tarifs dans certaines circonstances, après consultation d'une Commission des prix, ce qui reviendrait indéniablement à opter pour une solution musclée et impraticable en lieu et place du libre jeu de la concurrence. Néanmoins, ce mécanisme a été évoqué lors de récents débats publics en tant qu'instrument susceptible d'être utilisé pour améliorer la modération des prix dans le commerce de détail.

Il est important de renforcer la concurrence dans les industries de réseau, telles que les secteurs de l'énergie, des transports et des communications, pour la compétitivité-coûts et les revenus réels dans l'ensemble de l'économie. Ces services se caractérisent par de grands groupes verticalement intégrés, où l'État détient des participations importantes (plus amples que dans d'autres pays de l'OCDE). D'après les informations recueillies, cette présence capitalistique de l'État bénéficie toujours d'un large soutien de la part du public, qui y voit un gage de qualité et de sécurité des approvisionnements, mais les performances enregistrées en termes de coûts et de prix sont loin de la norme dans la zone OCDE<sup>2</sup>. Ainsi, les prix de l'électricité à usage industriel sont généralement supérieurs à la moyenne OCDE, et si les tarifs facturés dans les services de télécommunication sont généralement inférieurs à la moyenne OCDE, les prix des communications téléphoniques fixes restent plus élevés qu'en Allemagne, en Suisse et en Suède<sup>3</sup>. Les autorités sectorielles de régulation et la BWB devraient surveiller l'évolution des marchés en termes de structure, de comportements et de prix, en particulier dans les domaines suivants :

- *Marchés de gros et de détail de l'électricité.* Selon une récente enquête sur le secteur de l'électricité réalisée par l'Autorité fédérale de la concurrence et l'Autorité de régulation de l'énergie (E-Control), la séparation des activités des sociétés productrices d'énergie, notamment au niveau de certains Länder, reste insuffisante. En outre, leurs systèmes de tarifs forfaitaires ne sont pas suffisamment transparents. Les sociétés productrices d'électricité se sont récemment engagées d'elles-mêmes à « apporter des améliorations directes » aux consommateurs, et à mettre en œuvre une « coopération moins coûteuse » entre fournisseurs et exploitants des systèmes. Il conviendrait de surveiller l'évolution des prix et des coûts en les comparant à des références internationales, ainsi que les conditions d'accès aux réseaux de distribution.
- *Gaz.* Le taux de changement de fournisseur reste très bas pour les consommateurs de gaz. Néanmoins, le principal problème de concurrence qui se pose dans ce secteur est la diversification des sources d'approvisionnement transfrontalier, ce qui exige un renforcement de la coopération et des mesures prises au niveau européen.
- *Transport ferroviaire de voyageurs.* Ce secteur est ouvert à la concurrence, mais aucun nouvel entrant n'y a pris pied. Il conviendrait de réexaminer les amples « obligations de service public », et, si nécessaire, de les reformuler de manière à ce qu'elles favorisent davantage le jeu de la concurrence.
- *Transport ferroviaire de fret.* Aucune entrée n'a eu lieu sur ce marché non plus. Les pouvoirs publics pourraient peut-être intervenir de manière plus volontariste pour favoriser l'entrée de fournisseurs européens et régionaux et le jeu de la concurrence sur ce marché.
- *Services postaux.* Ce marché est très concurrentiel sur les segments de la distribution des journaux et des colis, mais il reste monopolistique pour le courrier traditionnel. Le marché postal devrait être entièrement libéralisé d'ici à fin 2010, conformément au droit communautaire.
- *Télécommunications.* Dans ce domaine, l'ampleur de la tâche qui attend l'autorité sectorielle de régulation et la BWB est particulièrement redoutable. Les services de télécommunication sont fournis soit dans un cadre monopolistique (téléphonie fixe), soit dans un cadre concurrentiel (téléphonie mobile), soit sous forme d'offres groupées (télévision à péage, ADSL, etc.). En 2008, l'autorité de régulation des télécommunications, la *Telekom-Control-Kommission*, est parvenue à la conclusion que Telekom Austria était une entreprise puissante sur le marché de gros de l'accès à Internet à haut débit, de même que l'ensemble des

opérateurs de téléphonie mobile pour la terminaison des appels vocaux sur leurs réseaux respectifs. En conséquence, la *Telekom-Control-Kommission* a imposé des réductions de tarifs fondées sur les coûts. Il convient de noter que l'Autriche, qui affichait il y a peu encore un taux d'équipement en connexions à haut débit supérieur à la moyenne OCDE, commence à accuser un certain retard en termes de nombre d'abonnés pour 100 habitants. On estime que les prix, dont le niveau moyen tend à être élevé, ne sont pas étrangers à ce phénomène. Les conditions d'accès à tous les éléments des réseaux devraient continuer à faire l'objet d'une surveillance attentive, et il faudrait obtenir des tarifs d'accès plus concurrentiels.

Les autorités ont commencé à s'attaquer aux obstacles qui entravent le jeu de la concurrence dans les professions libérales : les règles relatives à plusieurs professions, notamment aux activités comptables et d'audit, ont été modifiées (Berger *et al.*, 2007). Néanmoins, de nombreuses normes d'autoréglementation s'appliquent, dont certaines sont potentiellement anticoncurrentielles. Ainsi, la BWB a engagé des pourparlers avec la Chambre autrichienne des comptables fiscalistes sur ses recommandations relatives au calcul des honoraires. Les recommandations de la Chambre à ses membres dans ce domaine constituaient en effet une infraction au droit de la concurrence, tant autrichien que communautaire. Au terme d'intenses tractations en 2008, la Chambre a retiré ses recommandations, afin d'éviter une procédure judiciaire devant le Tribunal des ententes.

### **Le niveau d'utilisation de la main-d'œuvre est élevé, mais certaines faiblesses persistent parmi les groupes vulnérables**

La situation du marché du travail autrichien est globalement bonne, compte tenu du niveau élevé du taux d'emploi et de la faiblesse du taux de chômage, et elle l'est restée au cours de la phase initiale de la période de repli de l'activité dans laquelle est entrée l'économie, jusqu'au début de 2009. Cela dit, il existe une nette différence entre le volumineux noyau dur de la population active, qui affiche un bilan positif en termes d'emploi, et certains groupes plus vulnérables caractérisés par des taux d'emploi plus faibles (graphique 2.8). Une amélioration de leur situation entraînerait un renforcement de l'emploi global, de la production potentielle et de la cohésion sociale.

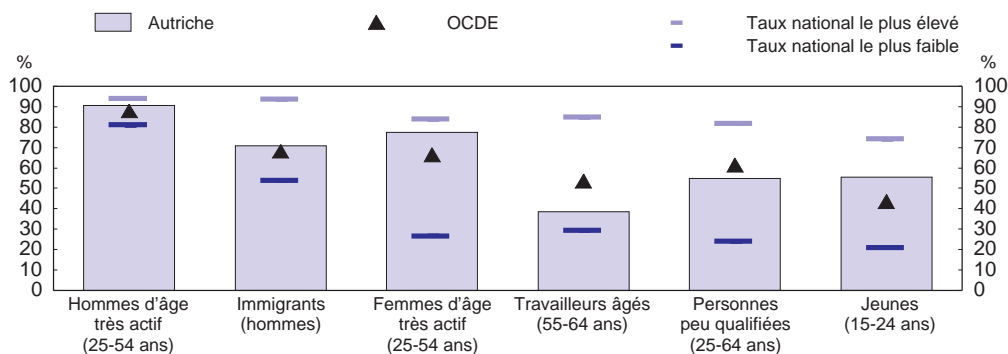
Plus précisément, les hommes et les femmes âgées de 25 à 54 ans ayant au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, qui représentent 80 % de la population active, ont un taux d'emploi très élevé, à la différence des personnes âgées et moins qualifiées. Parmi les pays de l'OCDE à revenu élevé, ce contraste est particulièrement marqué aujourd'hui en Autriche (graphique 2.9 et encadrés 2.1 et 2.2).

Dans l'avenir, l'écart qui sépare les individus qualifiés d'âge très actif des personnes âgées moins qualifiées influera sur les performances de l'Autriche en matière d'emploi, à court et à long terme, de trois façons :

- Les travailleurs les plus vulnérables sont généralement les premiers touchés en cas de repli de l'activité. Compte tenu des évolutions observées lors des précédents ralentissements, les perspectives d'emploi à court terme de ces travailleurs sont peu encourageantes.
- Un certain nombre d'initiatives récentes et en cours risquent d'accentuer les problèmes d'ajustement sur les segments vulnérables du marché du travail. Une revalorisation du revenu minimum social garanti et le passage à un salaire minimum national plus élevé (deux objectifs poursuivis actuellement par les autorités) pourraient, en l'absence de mesures d'accompagnement, nuire à l'offre et à la demande de main-d'œuvre peu qualifiée, non seulement à court mais aussi à long terme.



Graphique 2.8. **L'utilisation de la main-d'œuvre varie d'un groupe à l'autre**  
Taux d'emploi, 2007<sup>1</sup>

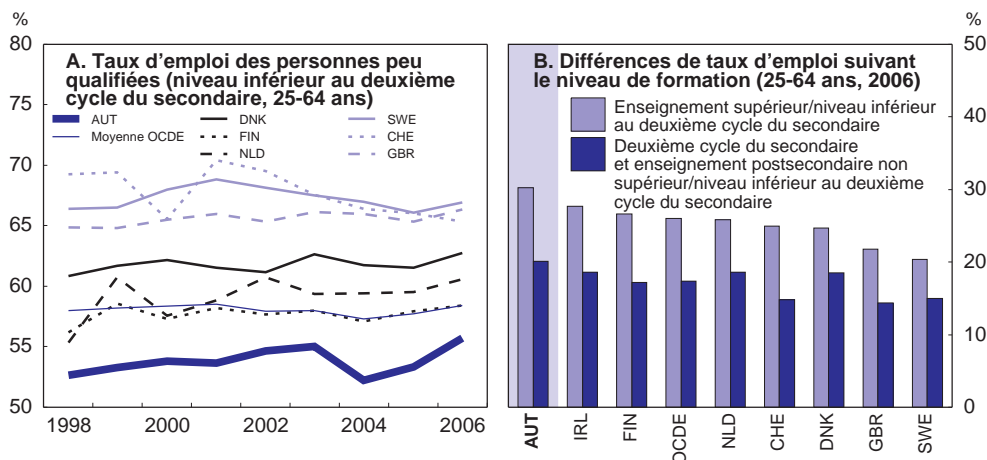


1. Certains de ces groupes se chevauchent. Les données relatives aux personnes peu qualifiées portent sur 2006. Ce graphique repose sur des moyennes pondérées en fonction de la population pour tous les pays de l'OCDE. S'agissant des immigrants de sexe masculin, le chiffre indiqué pour l'OCDE est une moyenne des taux de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande (2004), de l'Islande (2006), de l'Italie, du Luxembourg, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la République slovaque (2004), de la République tchèque, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse.

Source : OCDE, Base de données sur la population active; OCDE, Regards sur l'éducation 2008 et Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645344320435>

Graphique 2.9. **Les travailleurs peu qualifiés sont en difficulté sur le marché de l'emploi**



Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2008, Indicateur A8.3.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645437724781>

- Les difficultés auxquelles se heurtent les travailleurs vulnérables en matière d'emploi pourraient s'accroître dans l'avenir avec l'instauration d'une liberté totale de circulation des travailleurs originaires des nouveaux États membres de l'UE voisins de l'Autriche. Les dérogations au principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'UE ont limité l'entrée de travailleurs peu qualifiés en Autriche jusqu'ici – hormis pour les soins à domicile, le travail saisonnier et les migrations alternantes de travailleurs. À partir de 2011, ces restrictions seront levées, et les travailleurs de la région, parmi lesquels des personnes ayant un niveau de qualification plus élevé et des prétentions salariales plus modestes que la main-d'œuvre locale peu qualifiée, pourraient commencer à faire concurrence à celle-ci, au moins pour certains types d'emplois.

### Encadré 2.1. Les travailleurs peu qualifiés

Le taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés, qui s'établit en Autriche aux alentours de 55 %, est inférieur à celui observé dans la plupart des autres pays de l'OCDE à revenu élevé. Il est notamment plus faible que celui des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, ainsi que d'autres pays européens de plus petite taille, tels que la Suède, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse<sup>1</sup>.

Le poids relatif des personnes peu qualifiées dans la population d'âge actif est toutefois en diminution. La proportion d'individus n'ayant pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire a reculé de près de 30 % en 1996 à 18 % en 2006. Cette baisse, également constatée dans d'autres pays de l'OCDE à revenu élevé, s'explique par le meilleur niveau de formation des cohortes plus jeunes.

La population des personnes peu qualifiées est concentrée dans certains groupes sociaux :

- *Les personnes âgées.* 30 % des personnes âgées de 55 à 64 ans sont peu qualifiées, alors que ce pourcentage n'est que de 13 % pour le groupe des 25-34 ans.
- *Les immigrants.* Les personnes nées à l'étranger représentent plus de 15 % de la population active – soit la proportion la plus élevée de l'Union européenne après celle observée au Luxembourg. Du fait de l'origine géographique de l'immigration antérieure, le niveau de formation des immigrants est inférieur à celui des autochtones (voir le graphique 2.13 ci-après).
- *Les femmes.* L'écart de niveau de formation entre hommes et femmes reste considérable. En 2006, on relevait une différence de 12 points entre les pourcentages d'hommes et de femmes ayant au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, alors que cet écart s'établissait en moyenne à 3 points de pourcentage pour la zone OCDE. Les femmes représentent environ 60 % de la population d'âge actif peu qualifiée<sup>2</sup>.
- *Les travailleurs occupant des emplois « atypiques ».* L'utilisation de contrats de travail atypiques est plus fréquente pour les personnes peu qualifiées. Alors que ces dernières représentaient 17 % de l'emploi total en 2007, leur poids relatif était de 26 % dans le personnel intérimaire et de plus de 50 % dans les effectifs travaillant sous contrat à durée déterminée.
- *Les chômeurs.* Plus de 30 % des chômeurs étaient des personnes peu qualifiées en 2007. Parmi les chômeurs de longue durée (c'est-à-dire sans emploi depuis plus de 12 mois), leur poids relatif était supérieur à 40 %. En février 2009, la part des personnes peu qualifiées dans le chômage total a bondi à 46 %.
- *Les inactifs.* Les personnes peu qualifiées représentent près de 33 % de l'ensemble des personnes inactives en âge de travailler en Autriche. Environ 38 % des personnes peu qualifiées sont inactives, tandis que la proportion correspondante est de 22 % pour l'ensemble de la population.

1. Les sources des données utilisées dans cet encadré sont l'OCDE, Eurostat et Statistik Austria.

2. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, le taux d'emploi des femmes peu qualifiées est inférieur à celui des hommes peu qualifiés. Il est cependant plus élevé que la moyenne OCDE. Cela tient peut-être à la croissance très rapide de l'emploi féminin à temps partiel au cours des dix dernières années. En 2006, le taux d'emploi des femmes peu qualifiées était de 50 %, alors que la moyenne OCDE s'établissait à 48 %, et celui des hommes peu qualifiés de 66 %, contre 70 % pour la moyenne OCDE.

### Encadré 2.2. Les travailleurs âgés

Parmi les pays de l'OCDE, l'Autriche se caractérise par un taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans particulièrement bas, même s'il a augmenté quelque peu ces dernières années, compte tenu du durcissement des conditions d'ouverture des droits à la préretraite. Pour être plus précis, ce taux est passé de 32 % en 2005 (41 % pour les hommes et 23 % pour les femmes) à 41 % en 2008 (50 % pour les hommes et 28 % pour les femmes)<sup>1</sup>. Or, la moyenne OCDE est proche de 55 %, tandis qu'en Suède, en Suisse et au Danemark, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans varie entre 60 % et 70 %.

Cette situation résulte du retrait massif des personnes âgées de la population active observé depuis les années 70. La générosité des régimes de retraite, de préretraite et d'invalidité a offert de larges voies d'accès à la cessation anticipée d'activité. Environ 10 % des personnes d'âge actif perçoivent des prestations de vieillesse, de préretraite ou d'invalidité – soit le pourcentage le plus élevé parmi les pays de l'OCDE – et plus d'un tiers des personnes ayant pris leur retraite en 2005 l'ont fait pour des motifs d'« invalidité ». Les conditions d'accès à ces prestations ont été durcies il y a quelques années, mais des effets de cohorte cumulés continuent à s'exercer. En outre, certaines mesures récentes ont affaibli les incitations au travail pour les personnes âgées. La pénalité prévue en cas de préretraite a été allégée en 2007, puisque le taux de décote applicable aux prestations pour chaque année de cessation anticipée d'activité a été ramené de 4.2 % à 2.1 %.<sup>2</sup> Le taux d'imposition implicite de la poursuite de l'activité (après l'ouverture des droits à la retraite) reste élevé en termes de comparaison internationale.

Le régime d'invalidité et le régime applicable aux « travaux pénibles » présentent également des failles. De fait, l'Autriche est un des pays où le taux d'incapacité de travail est le plus élevé parmi les personnes âgées, 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. Or, la plupart des autres pays de l'OCDE accordent le bénéfice de l'invalidité uniquement en cas d'incapacité générale de travail. Les partenaires sociaux sont restés attachés à cette disposition en Autriche, alors que dans d'autres pays qui avaient auparavant des règles similaires, comme l'Allemagne, l'Italie, la Norvège et les Pays-Bas, les autorités ont abrogé ces dispositions dans les années 80 et 90.

Avant même la phase actuelle de repli de l'activité économique, un travailleur devenant chômeur après 50 ans était peu susceptible de reprendre un emploi. La moitié seulement des chômeurs de plus de 50 ans, hommes et femmes confondus, sortaient du chômage en prenant un emploi avant la crise. S'agissant des personnes âgées de 55 à 59 ans, cette proportion tombait à 30 % pour les hommes et 20 % pour les femmes. Cela dit, la faible employabilité intrinsèque des personnes âgées limite leur taux d'activité : la proportion de personnes inactives qui déclarent qu'elles préféreraient en fait travailler est particulièrement élevée en Autriche, puisqu'elle s'établit à 8.4 %, contre une moyenne de 5.2 % pour l'Union européenne à vingt-cinq (UE25).

Les autorités autrichiennes considèrent cet éloignement des personnes âgées du marché du travail comme un problème grave, et de nouvelles mesures sont envisagées pour relever les taux d'activité. Dans ce contexte, il importe d'appliquer progressivement dans leur intégralité les dispositions de la réforme des retraites de 2003-04.

1. Chiffres de 2007 pour les taux d'emploi par sexe.

2. Cette modification doit s'appliquer pendant une période de transition allant jusqu'à 2050, et concerne les personnes relevant à la fois de l'ancien et du nouveau régime de retraite; pour les individus ayant commencé à verser des cotisations de retraite après le 1<sup>er</sup> janvier 2005, ainsi que pour les titulaires de pension d'invalidité, la décote appliquée pour chaque année de cessation anticipée d'activité reste de 4.2 %.

L'expérience de l'OCDE montre que l'emploi des groupes les plus vulnérables peut être durablement amélioré. Trois domaines méritent un examen attentif à cet égard : i) la disposition effective au travail (c'est-à-dire la disponibilité réelle sur le marché de l'emploi) des travailleurs peu qualifiés, ii) la demande de ce type de main-d'œuvre, et iii) l'amélioration des qualifications de ce groupe.

### **Les incitations au travail peuvent être améliorées pour les bas salaires**

La disponibilité réelle des travailleurs peu qualifiés sur le marché de l'emploi, c'est-à-dire leur disposition à travailler aux niveaux de salaires qui prévalent sur le marché, dépend entre autres : i) des incitations financières liées à la transition de l'inactivité à l'emploi et d'un travail à temps partiel à un travail à temps complet, ainsi que ii) de la mesure dans laquelle les autorités administratives font respecter les obligations selon lesquelles les bénéficiaires de l'aide sociale doivent prendre un emploi approprié. Des progrès semblent possibles dans ces deux domaines en Autriche.

L'ensemble constitué par les systèmes de rémunération, d'imposition et d'aide sociale détermine dans quelle mesure les inactifs et les chômeurs sont incités à prendre un emploi. Les taux effectifs d'imposition utilisés pour mesurer la perte financière subie par les inactifs ou les chômeurs lorsqu'ils prennent un emploi sont aujourd'hui particulièrement élevés pour trois principaux groupes (voir l'annexe 2.A2 pour obtenir de plus amples informations) :

- *Les inactifs et les chômeurs peu qualifiés qui prennent un emploi.* En 2007, un chômeur célibataire qui gagnait 67 % du salaire moyen avant de perdre son travail devait trouver un emploi rémunéré au moins à hauteur de 33 % du salaire moyen pour engranger un gain financier net. Cela signifie que les chômeurs sont très faiblement incités à chercher et prendre un emploi à temps partiel. Le taux effectif d'imposition se hisse à des niveaux beaucoup plus élevés (supérieurs à 100 % dans certaines situations familiales) si la personne considérée occupait un « emploi marginal » (pouvant être cumulé avec des prestations de chômage) avant de trouver un autre travail.
- *Les femmes inactives peu qualifiées ayant au moins deux enfants.* Ces personnes sont soumises à un taux effectif d'imposition plus élevé lorsqu'elles prennent un emploi. Si une femme avec deux enfants âgés de deux et trois ans (donc ouvrant droit à des prestations pour enfant à charge) jouant le rôle de deuxième apporteur de revenu dans sa famille trouve un emploi rémunéré à hauteur de 67 % du salaire moyen, 83 % des revenus provenant de ce nouveau travail seront ponctionnés sous forme d'impôts (en tenant compte des frais de garde d'enfants qu'elle devra payer pour ses deux enfants âgés de deux et trois ans). Pour y remédier, les autorités ont instauré trois options d'utilisation des prestations pour enfant à charge en 2008; les prestations sont d'autant plus élevées que leur durée de versement est courte, et le plafond de revenus supplémentaires a été relevé à 16 200 euros par an. En 2009, un abattement d'impôt sur le revenu pouvant aller jusqu'à 2 300 euros par an a été mis en place, pour couvrir les frais de garde des enfants de moins de 10 ans.
- *Les travailleurs passant d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps plein.* Compte tenu de la structure du régime autrichien d'imposition des revenus des personnes physiques, dans le cadre duquel les personnes faiblement rémunérées n'acquittent quasiment pas d'impôt sur le revenu, ces travailleurs sont également assujettis à un taux marginal d'imposition élevé. Une hausse des revenus d'activité de 50 % à 100 % du salaire moyen, marquant par exemple le passage d'un mi-temps à un emploi à temps plein pour un salarié moyen, s'accompagne de l'application d'un taux effectif d'imposition de 45 % – soit un des plus élevés des pays de l'OCDE.

Les réformes du système de prélèvements et de prestations prévues dans le programme du nouveau gouvernement vont modifier les taux effectifs d'imposition associés aux changements de situation au regard de l'emploi. La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques comprend des baisses de taux pour les personnes à faible revenu : le taux d'imposition appliqué aux individus gagnant entre 10 000 et 11 000 euros (c'est-à-dire à la première tranche d'imposition) est ramené de 33 % à 0 % (chapitre 1), ce qui va alléger l'imposition des revenus des personnes prenant un emploi, et renforcer du même coup les incitations au travail. Néanmoins, la mise en place d'un revenu minimum garanti, soumis à conditions de ressources, de 733 euros par mois (qui a été annoncé dans l'accord de gouvernement de décembre 2008, mais n'a pas encore été adopté par le Parlement) réunirait plusieurs transferts sociaux déjà existants dans les différents Länder, et pourrait affaiblir les incitations au travail. Cet effet sera toutefois atténué par la suppression progressive des obligations de remboursement des prestations d'aide sociale<sup>4</sup>, et par la mise en place d'un nouveau salaire minimum national de 1 000 euros<sup>5</sup> (même si le nombre de travailleurs qui seront directement affectés par cette mesure reste difficile à cerner – voir ci-après). L'extension du régime fiscal préférentiel relatif aux enfants à charge va également améliorer les incitations au travail. Enfin, l'adoption prévue de nouvelles prestations liées à l'emploi pour certains groupes va réduire les taux effectifs d'imposition.

Les autorités ont en effet annoncé que des prestations liées à l'emploi seraient versées à l'avenir *via* le maintien partiel des transferts sociaux versés aux personnes prenant un emploi faiblement rémunéré. De telles dispositions existaient déjà, mais elles ne concernaient que des groupes très spécifiques. Le gouvernement entend élargir leur champ d'application à tous les chômeurs de longue durée (y compris aux travailleurs âgés et handicapés, ainsi qu'aux inactifs revenant sur le marché du travail). L'effet net de cette refonte du système de prélèvements et de prestations ne peut pas encore être calculé avec précision, mais il doit être soigneusement analysé avant la mise en œuvre de ces mesures.

Les règles relatives à la disponibilité sur le marché du travail des bénéficiaires de prestations de chômage figurent parmi les plus strictes de la zone OCDE (annexe 2.A2). En pratique, toutefois, les obligations imposées aux bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être moins lourdes. Un des problèmes posés réside dans le fait que l'administration de l'aide sociale relève de la responsabilité des Länder, tandis que la gestion des programmes de recherche d'emploi et des programmes actifs du marché du travail est de la compétence de l'administration fédérale. Bien que tous les bénéficiaires de l'aide sociale soient en principe aiguillés vers les programmes de recherche d'emploi et les programmes actifs du marché du travail, la mise en œuvre concrète de ces dispositifs diffère suivant les circonstances locales et les politiques des Länder. La répartition des tâches entre les différents niveaux d'administration s'agissant de la gestion de l'assurance-chômage, de l'assistance-chômage (qui est versée à l'expiration des prestations d'assurance-chômage) et de l'aide sociale normale devrait reposer sur des bases juridiques plus nettes, ainsi que sur une définition plus claire des compétences.

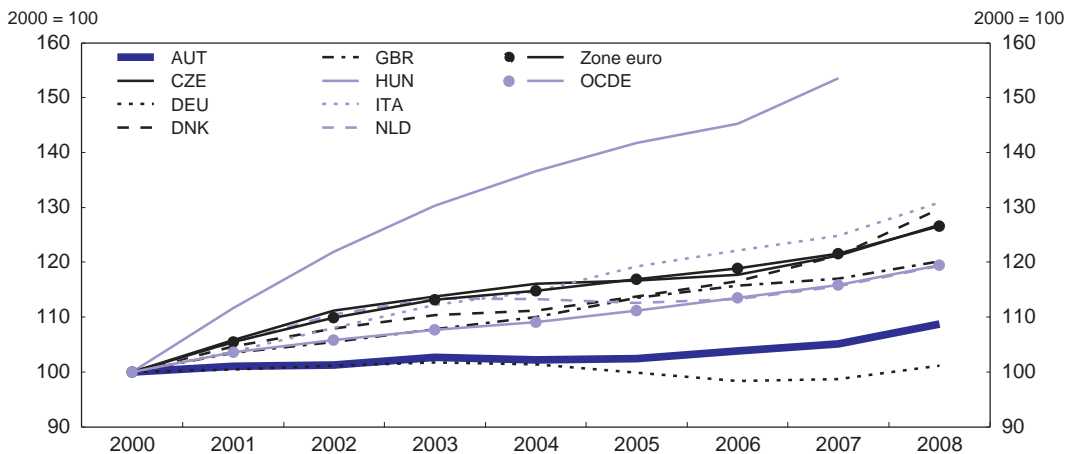
À court terme, une solution consisterait à coordonner plus efficacement le fonctionnement des services relatifs à l'assurance-chômage, au marché du travail et à l'aide sociale. Les autorités entendent durcir l'application des règles relatives à la disponibilité pour l'emploi, dans le contexte de la mise en place du nouveau revenu minimum social. Le Service public de l'emploi, auquel incombe déjà la gestion de l'assurance-chômage, devrait participer au traitement des demandes d'aide sociale, ainsi qu'à l'évaluation de la capacité de travail des demandeurs. Ces mesures d'« activation »

prises dans le cadre de la gestion de l'aide sociale sont nécessaires et seront bienvenues. Cela étant, au vu de l'expérience d'autres pays, une intégration plus complète du Service public de l'emploi et des services d'aide sociale devrait également être envisagée (OCDE, 2001).


### **La demande de main-d'œuvre peu qualifiée semble loin de son niveau potentiel**

Les coûts de main-d'œuvre de l'Autriche sont supérieurs à la moyenne de la zone euro depuis 2000, mais ils restent plus faibles que dans les pays scandinaves, les Pays-Bas et l'Allemagne. Ils sont plusieurs fois supérieurs à ceux de ses voisins d'Europe centrale et orientale. Le système de négociations salariales coordonnées de l'Autriche a débouché sur une modération salariale considérable par le passé, en particulier dans les activités exposées aux échanges internationaux. Conjuguée à des gains de productivité importants, cette modération a contribué à la préservation de la compétitivité-coûts. Malgré une croissance des salaires qui sera forte en 2009, à la suite des négociations de l'automne 2008, la faiblesse de l'inflation et l'atonie du marché du travail devraient progressivement contribuer à un retour à la modération des coûts de main-d'œuvre (graphique 2.10 et chapitre 1).

Graphique 2.10. **Les coûts unitaires de main-d'œuvre sont restés maîtrisés**



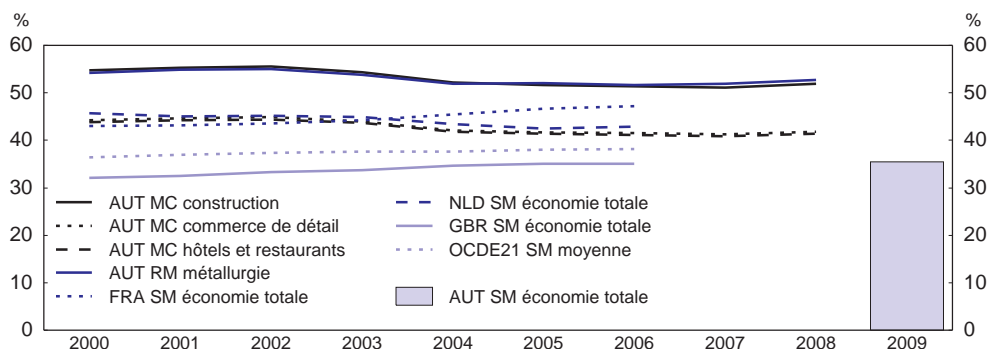
Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645472358328>

Les coûts d'emploi des travailleurs peu qualifiés sont cependant moins flexibles. Un plancher relativement élevé semble s'être formé pour ces coûts, ce qui risque d'écarter les travailleurs considérés du marché de l'emploi en raison de leur prix trop élevé. Les salaires minimums sont la principale composante de ce plancher. Il n'existe pas de salaire minimum fixé par la loi, mais des centaines de salaires minimums sont négociés par branche d'activité. Ils diffèrent suivant les secteurs, puisqu'ils varient de 50 % environ du salaire moyen national dans les domaines de la métallurgie et de la construction, à moins de 35 % pour les chauffeurs de taxis, les coiffeurs et les moniteurs de ski (graphique 2.11). Globalement, le rapport des salaires minimums de branche au salaire moyen national est supérieur à la moyenne OCDE. Dans les secteurs où les salaires minimums sont relativement élevés, seuls les travailleurs atteignant un niveau minimal de productivité se voient offrir des emplois réguliers.

### Graphique 2.11. Il est possible que les salaires minimums soient trop élevés dans certains secteurs

Rémunération minimale<sup>1</sup> prévue par certaines conventions collectives (RM) et salaires minimums légaux (SM)  
En pourcentage du salaire moyen national



1. Cette rémunération minimale est calculée en effectuant la moyenne simple des salaires à temps plein les plus bas prévus par les conventions collectives pour les ouvriers et employés de chacun des secteurs considérés. Les données manquantes ont été estimées à partir des conventions collectives actuelles et des séries de données disponibles les plus proches de Statistik Austria.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires 2005/06*; Statistik Austria et conventions collectives de branche.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645516378872>

Depuis 2007, le gouvernement encourage les partenaires sociaux à s'entendre sur un salaire minimum mensuel de 1 000 euros. Dans la mesure où il est courant que les actifs autrichiens bénéficient de 14 mois de salaire par an, ce nouveau salaire minimum national correspond à un montant annuel de 14 000 euros. Ce nouveau plancher représente 35 % du salaire moyen national, soit un niveau sensiblement inférieur à ceux observés dans les plus grandes branches d'activité autrichiennes. Cet objectif a donc été aisément atteint dans la plupart des accords salariaux de branche en 2009. Seule une très faible proportion de la population active (1 à 3 %) a été directement affectée par ce nouveau plancher salarial<sup>6</sup>.

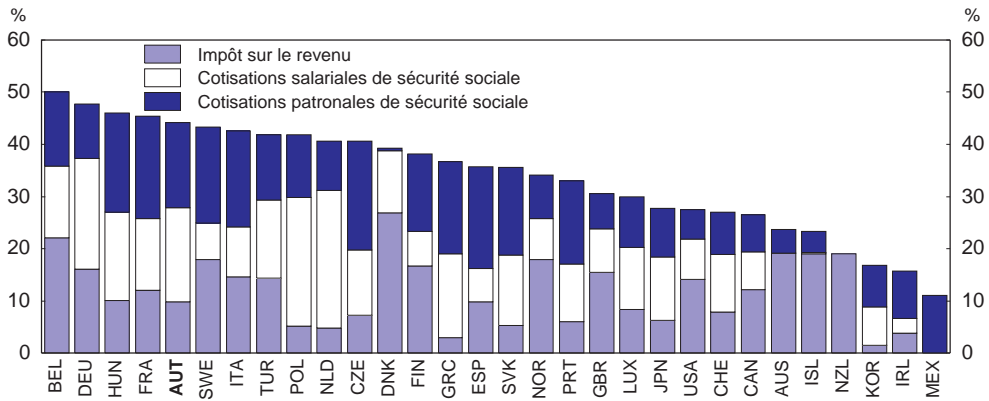
Malgré tout, la transition vers un nouveau salaire minimum national pourrait exercer des effets indirects sur d'autres accords salariaux (notamment si les salaires revus à la hausse dans les secteurs où les rémunérations sont traditionnellement faibles servent de base plus élevée pour d'autres accords). Par ailleurs, si les pressions sociales et politiques en faveur d'une uniformisation des formes d'emploi s'accroissent dans l'avenir, le coût de la « régularisation » des travailleurs qui occupent pour l'heure des emplois atypiques sera plus élevé. Enfin, les coûts d'emploi potentiels des personnes actuellement inactives ou au chômage augmenteront. Par conséquent, il importera de surveiller de près les effets induits sur l'ensemble de l'économie par ce nouveau plancher, et de limiter les répercussions préjudiciables qu'il pourrait avoir sur les perspectives d'emploi des personnes peu qualifiées, marginales et inactives.

Les coûts salariaux totaux des travailleurs peu qualifiés sont encore alourdis par les prélèvements sur le travail. Les coïns fiscaux sur le travail observés en Autriche figurent parmi les plus volumineux de l'ensemble de la zone OCDE, en particulier pour les travailleurs à bas revenu. Plusieurs pays caractérisés par des coïns fiscaux importants accordent des réductions de taux ou des exonérations aux travailleurs faiblement rémunérés, mais de telles dispositions n'ont pas été adoptées en Autriche (à l'exception d'une réduction limitée des cotisations d'assurance chômage pour les bas salaires en 2008 – voir encadré 2.3). Les allègements actuels de l'impôt sur le revenu des personnes

physiques réduiront ces coins, mais les cotisations obligatoires de sécurité sociale demeurent leur principale composante. Dans la mesure où les cotisations patronales représentent l'essentiel de ces coins, elles ne peuvent être « absorbées » dans la rémunération nette des salariés en présence de salaires minimums de branche, et alourdissent les coûts d'emploi effectifs (graphique 2.12).


Graphique 2.12. **Le coin fiscal sur les travailleurs peu qualifiés reste un des plus élevés de la zone OCDE**

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre, 2007<sup>1</sup>



1. Calcul effectué pour une personne célibataire sans enfant, ayant un revenu égal à 67 % du salaire moyen.

Source : OCDE, Base de données de la publication *Les impôts sur les salaires*, mai 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645534752644>

L'incidence de la réglementation du marché du travail sur la demande de main-d'œuvre peu qualifiée émanant du secteur des entreprises devrait également être prise en compte. Les indicateurs de réglementation du marché du travail de l'OCDE montrent que l'Autriche est proche de la moyenne des autres pays membres de l'Organisation (OCDE, 2006). Néanmoins, certains signes indiquent que la réglementation du travail n'est peut-être pas suffisamment flexible pour permettre le recrutement de travailleurs peu qualifiés pour des emplois réguliers. Ainsi, les immigrants occupent souvent des emplois informels dans la construction, le tourisme et l'agriculture, ce qui est peut-être révélateur du niveau élevé des salaires minimums de branche et/ou de lacunes dans la réglementation, malgré l'existence d'un régime formel plus souple de travail saisonnier dans ces secteurs. Un autre signe réside dans le recours actuel généralisé à des contrats atypiques pour l'emploi des travailleurs peu qualifiés (encadré 2.3). Il pourrait être nécessaire de réexaminer la réglementation du marché de l'emploi, afin de déterminer si elle est adaptée à l'embauche de travailleurs peu qualifiés pour des emplois réguliers.

Les autorités ne sont pas restées sans réaction face à la faiblesse observée de la demande de main-d'œuvre peu qualifiée. Un large éventail de mécanismes d'incitation a été mis en place à l'intention des employeurs potentiels au fil des ans, notamment :

- i) *La subvention salariale (Kombilohn)*. Cette prestation liée à l'emploi a été créée en 2006 pour faciliter l'emploi des travailleurs peu qualifiés appartenant à certaines cohortes d'âge qui occupaient des postes très faiblement rémunérés. En pratique, ce dispositif subventionnait uniquement les emplois à temps partiel. Le taux de participation est cependant resté très modeste, et le gouvernement étend la portée de ce programme à compter de juillet 2009. L'accès à cette prestation restera limité à des groupes spécifiques de chômeurs de longue



durée (les handicapés, les travailleurs âgés de plus de 50 ans et les femmes qui entrent sur le marché du travail). Les emplois rémunérés dans une fourchette de 23 % à 60 % du salaire moyen (650 euros à 1 700 euros) seront subventionnés à hauteur de 150 euros par mois pour les postes à temps partiel (16 à 34 heures), et à hauteur de 300 euros pour les postes à temps plein. La dotation budgétaire annuelle affectée à ce dispositif est fixée à 10 millions d'euros, mais si la demande va au-delà de ce montant, le déblocage de fonds supplémentaires sera envisagé.

- ii) *L'aide à l'insertion (Eingliederungsbeihilfe) destinée aux chômeurs de longue durée.* Les entreprises sont subventionnées pour embaucher les chômeurs de longue durée (c'est-à-dire les personnes sans emploi depuis plus d'un an, ou depuis six mois dans le cas des jeunes de moins de 25 ans) et les personnes considérées comme risquant de basculer dans cette catégorie de sans-emploi. Ces subventions peuvent atteindre 66 % du salaire brut et, dans certains cas particuliers, 100 %.
- iii) *L'aide à l'apprentissage.* Des subventions importantes sont offertes aux employeurs qui embauchent des apprentis, en vue d'accroître le nombre de places d'apprentissage. Ce système a été réformé à la mi-2008. La création de chaque nouvelle place d'apprenti donne maintenant lieu au versement à l'employeur d'une subvention forfaitaire correspondant à trois primes d'apprentissage la première année, deux la suivante, et une les troisième et quatrième années. S'y ajoutent d'autres subventions visant à favoriser l'amélioration de la qualité des formations en apprentissage (telles que les primes destinées aux apprentis présentant des troubles de l'apprentissage, ou à récompenser les apprentis qui obtiennent de bons résultats à leurs examens finaux).
- iv) *L'aide à l'emploi de travailleurs âgés à temps partiel.* Ce dispositif permet à un salarié qui devrait atteindre l'âge minimum de la préretraite dans un délai maximum de cinq ans de réduire son temps de travail de 40 % à 60 %. L'État compense à hauteur de 50 % la perte de revenu qui en résulte, si un individu précédemment au chômage ou un apprenti est recruté par l'employeur. Sans quoi, la compensation de la perte de revenu est prise en charge à parts égales par l'employeur (25 %) et l'État (25 %). Le salarié perçoit donc 75 % de son salaire antérieur. Ce dispositif comporte également une option de « cumul des périodes de travail », qui permet aux participants de travailler à temps plein pendant deux ans et demi, puis de partir en préretraite deux ans et demi avant l'échéance normale. Au cours de sa première phase d'application, entre 2000 et 2003, ce dispositif a déclenché un vaste mouvement de travailleurs âgés vers l'emploi à temps partiel et, par le biais de l'option de « cumul des périodes de travail », vers la préretraite. Les conditions d'accès à ce dispositif ont été durcies en 2004, l'embauche d'un travailleur supplémentaire étant devenue obligatoire pour que les employeurs puissent obtenir l'intégralité de la subvention de l'État, et pour que les travailleurs participant au dispositif puissent utiliser l'option du « cumul des périodes de travail ».
- v) *L'allocation de chômage partiel (Kurzarbeitsbeihilfe).* Ce dispositif subventionne la réduction des horaires de travail en cas de ralentissement conjoncturel de l'activité économique et aide les entreprises à conserver leurs salariés. Il est massivement utilisé dans les circonstances actuelles. Les pertes de salaire subies par les employés sont compensées dans une large mesure (mais pas entièrement). En février 2009, le Parlement a autorisé une utilisation accrue de ce dispositif, sur la base d'un nouvel accord entre partenaires sociaux. La période maximale d'utilisation a été portée à 18 mois, au lieu de 6 précédemment. Les employeurs peuvent mettre en place des

programmes de reconversion ou de formation à l'intention des travailleurs susceptibles d'être licenciés. Selon le nouvel accord, le temps de travail peut être réduit de 10 % à 90 %. Le Service public de l'emploi estime que 50 000 personnes environ travaillant pour 165 entreprises relevaient déjà de ce régime en avril 2009. Le ministère du Travail a déclaré qu'au total, 70 000 travailleurs devraient vraisemblablement bénéficier de ce dispositif d'ici à la fin de 2009 (soit 25 % des chômeurs inscrits au mois d'avril 2009)<sup>7</sup>.

Ces dispositifs constituent un vaste ensemble de mesures de soutien aux entreprises qui embauchent des travailleurs à faible productivité. Néanmoins, et indépendamment du repli actuel de l'activité économique, ils sont loin d'être suffisants pour les groupes vulnérables. Le gouvernement devrait peut-être envisager des mesures de portée encore plus vaste, telles que des réductions sensibles des cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires, afin de renforcer la demande de main-d'œuvre peu qualifiée. L'expérience des pays de l'OCDE laisse à penser que, pour être couronnées de réussite, de telles mesures doivent être très soigneusement ciblées et faire partie intégrante d'un cadre budgétaire et fiscal sain (encadré 2.3).

### Encadré 2.3. Réduire les cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires

Selon la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, les coins fiscaux sur le travail constituent un déterminant clé de la demande sur le marché de l'emploi, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés (OCDE, 2006b). Elle souligne que la conjonction de salaires minimums élevés et d'un coin fiscal important peut écarter les travailleurs peu qualifiés du marché de l'emploi, en portant leur prix à un niveau trop élevé, et indique que dans ce cas de figure, des mesures destinées à réduire le coût de cette main-d'œuvre sont de mise. Comme indiqué dans le corps du texte, une réduction des cotisations sociales sur les bas salaires constituerait une façon de réduire les coûts d'emploi associé aux salaires minimums, qui sont relativement élevés dans les plus grands secteurs.

Dans des pays ayant réduit les cotisations sociales patronales sur les bas salaires, les estimations de l'OCDE font apparaître des répercussions positives sensibles sur l'emploi, en particulier pour les personnes peu qualifiées (OCDE, 2003a). Cela étant, réduire les cotisations sociales patronales pour une proportion non négligeable de la main-d'œuvre soulève des problèmes budgétaires de taille. Par ailleurs, tout porte à croire que de telles mesures ne renforcent l'emploi que si la maîtrise des dépenses publiques compense la perte de recettes résultant de la baisse des cotisations sociales. Accroître d'autres recettes constitue une autre possibilité pour remédier aux problèmes de viabilité budgétaire soulevés par ce type de mesure, mais si cet accroissement alourdit d'autres composantes du coin fiscal, les gains d'emploi résultant de la réforme risquent d'être amoindris.

Pour évaluer les conséquences éventuelles d'une réduction sensible des cotisations patronales de sécurité sociale sur l'emploi, la croissance et les finances publiques, un exercice de simulation a été réalisé en coopération avec l'Institut d'études supérieures (IHS, *Institut für Höhere Studien*) de Vienne. À l'aide du modèle d'équilibre général relatif à l'Autriche (TAXLAB)<sup>1</sup> de l'IHS, une réduction de moitié des cotisations patronales de sécurité sociale, de 22 % à 11 % des salaires bruts, a été simulée pour les travailleurs gagnant jusqu'à 1 350 euros par mois. Ce groupe de travailleurs est celui pour lequel le gouvernement a réduit les cotisations salariales d'assurance-chômage en 2008<sup>2</sup>. Ces travailleurs représentent 20 % de l'emploi total et gagnent en moyenne environ 37,5 % du salaire moyen. La simulation effectuée repose sur l'hypothèse que les pertes de recettes subies par le système de sécurité sociale (et donc par les administrations publiques) seront intégralement couvertes par des réductions de dépenses qui n'auront aucune incidence préjudiciable sur la croissance.

### Encadré 2.3. Réduire les cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires (suite)

Les résultats de cette simulation sont résumés dans le tableau 2.1. Le nombre de personnes peu qualifiées (c'est-à-dire de travailleurs n'ayant pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire) occupant un emploi augmente d'environ 1 % et l'emploi total de quelque 0.4 %. Le niveau du PIB s'élève de près de 0.3 %. Les effets constatés sur les taux de chômage et d'activité sont également positifs.

D'un point de vue budgétaire, les pertes de recettes immédiates pour les administrations publiques (à taux d'emploi et de variation de la production inchangés) sont estimées à 0.5 % du PIB. Néanmoins, les gains indirects de recettes budgétaires résultant du renforcement des bénéficiaires, de l'emploi et de la consommation compensent l'essentiel des pertes directes de recettes. D'après les estimations, le degré d'autofinancement (c'est-à-dire le rapport des gains budgétaires indirects aux pertes directes de recettes de sécurité sociale) s'élève assez rapidement à 70 % après l'entrée en vigueur des dispositions considérées, et atteint près de 80 % au bout de dix ans.

Selon une précédente estimation internationale de l'OCDE (Bassanini et Duval, 2006), une réduction de 10 points de pourcentage du coin fiscal dans un pays moyen de l'OCDE est susceptible d'entraîner une baisse du taux de chômage d'équilibre de 2.8 points de pourcentage, sachant que cet effet peut être plus ample dans les pays où le rapport des salaires minimums aux salaires moyens reste élevé<sup>3</sup>. Cette estimation portait cependant sur un coin fiscal calculé pour toutes les catégories de travailleurs à tous les niveaux de revenu, si bien que les effets et les coûts budgétaires estimés étaient plus importants que dans la simulation présentée ici.

Tableau 2.1. Simulation des effets macroéconomiques d'une réduction de moitié des cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires

Effets sur les niveaux	Nombre d'années écoulées depuis la réduction des cotisations					
	1	2	3	4	5	10
<i>(en pourcentage)</i>						
<b>PIB</b>	0.24	0.27	0.29	0.31	0.32	0.36
<b>Emploi</b>	0.37	0.40	0.41	0.42	0.42	0.43
Personnes peu qualifiées	0.98	1.09	1.11	1.12	1.12	1.13
Personnes moyennement qualifiées	0.27	0.30	0.30	0.31	0.31	0.32
Personnes hautement qualifiées	0.07	0.08	0.09	0.10	0.10	0.11
<i>(en points de pourcentage)</i>						
<b>Taux de chômage</b>	-0.18	-0.21	-0.21	-0.22	-0.22	-0.22
Personnes peu qualifiées	-0.44	-0.54	-0.55	-0.56	-0.56	-0.57
Personnes moyennement qualifiées	-0.14	-0.16	-0.16	-0.16	-0.16	-0.17
Personnes hautement qualifiées	-0.04	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.06
<b>Taux d'activité (15-69 ans)</b>	0.12	0.12	0.12	0.12	0.13	0.13
Personnes peu qualifiées	0.30	0.30	0.30	0.30	0.31	0.31
Personnes moyennement qualifiées	0.08	0.09	0.09	0.09	0.09	0.10
Personnes hautement qualifiées	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03
Degré d'autofinancement (en pourcentage)	68	72	74	75	76	79

Source : Institut d'études supérieures (IHS, *Institut für Höhere Studien*) (2009).

1. On trouvera des informations générales sur le modèle TAXLAB dans Berger *et al.* (2006) et Berger *et al.* (2009).
2. Les cotisations d'assurance-chômage (qui représentaient 3 % du salaire brut) ont été ramenées en 2008 à 2 % pour les salaires compris entre 1 200 euros et 1 350 euros par mois, à 1 % pour les salaires compris entre 1 100 euros et 1 200 euros, et supprimées pour les salaires inférieurs à 1 100 euros.
3. Les évaluations de l'OCDE font apparaître des effets positifs sensibles sur l'emploi, en particulier pour les personnes peu qualifiées (OCDE, 2003a).

La comparaison des évolutions de l'emploi des personnes peu qualifiées en Autriche avec les évolutions récentes observées dans des pays similaires laisse à penser que, si les conditions-cadre venaient à changer, leurs perspectives d'emploi pourraient s'améliorer. Les autorités devraient étudier de manière plus approfondie les raisons, notamment liées à l'action publique, pour lesquelles de meilleurs résultats ont été obtenus par d'autres pays dans ce domaine (encadré 2.4).

#### Encadré 2.4. Les gisements de créations d'emplois peu qualifiés

Une analyse statistique du volume, de la structure et de l'évolution des créations d'emplois peu qualifiés dans six pays de l'OCDE à revenu élevé, dont l'Autriche, offre un certain nombre de résultats intéressants<sup>1</sup>.

Les apports totaux de main-d'œuvre peu qualifiée (mesurés par le nombre d'heures travaillées) représentent un cinquième de l'utilisation totale de main-d'œuvre en Autriche, soit moins qu'en Allemagne et au Danemark, mais davantage qu'aux États-Unis, aux Pays-Bas et en Suède. Ils ont fortement diminué en Autriche entre 1990 et 2005, de près de 10 points de pourcentage, à un rythme similaire à celui observé en Suède et au Danemark, mais sensiblement plus élevé qu'aux États-Unis et aux Pays-Bas.

En Autriche, l'intensité de main-d'œuvre peu qualifiée (c'est-à-dire le rapport du nombre d'heures de travail peu qualifié au nombre total d'heures travaillées) varie fortement suivant les secteurs. C'est dans l'agriculture et la sylviculture – où la main-d'œuvre peu qualifiée représente près de 40 % du nombre total d'heures travaillées – qu'elle est la plus élevée. Les autres branches d'activité caractérisées par une forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée (supérieure à 20 %) sont les hôtels et restaurants, le commerce de détail, les transports, la construction et l'industrie manufacturière. C'est dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'administration publique et des activités financières que l'intensité de main-d'œuvre peu qualifiée est la plus faible.

Entre 2000 et 2005, le volume de travail peu qualifié a augmenté en Autriche dans trois domaines : le commerce, les hôtels et restaurants, et les services immobiliers. Une analyse de la variation des parts relatives<sup>2</sup> laisse cependant à penser que cela résultait de la forte augmentation du nombre total d'heures travaillées dans ces branches d'activité. Leur intensité de main-d'œuvre peu qualifiée a en revanche diminué, comme dans tous les autres secteurs.

Une telle baisse systématique de l'intensité de main-d'œuvre peu qualifiée dans tous les secteurs économiques a été constatée uniquement en Autriche et aux Pays-Bas. Cette intensité a au contraire augmenté dans quatre secteurs au Danemark, six aux États-Unis, et deux en Suède. En Allemagne, le poids relatif de la main-d'œuvre peu qualifiée s'est accru dans la grande majorité des secteurs.

Les évolutions observées en Allemagne revêtent un intérêt tout particulier pour l'analyse de la situation autrichienne. Elles laissent à penser qu'il pourrait exister des gisements de créations d'emplois peu qualifiés dans trois secteurs :

- *Les services aux ménages* : 40 % des heures travaillées au service des ménages allemands correspondent à des activités peu qualifiées, alors que cette part est inférieure à 20 % en Autriche. Ce secteur est officiellement plus vaste en Allemagne, puisque son poids relatif dans le nombre total d'heures travaillées est supérieur à 1 %, contre moins de 0.2 % en Autriche. Cet écart s'explique cependant peut-être en partie par l'importance des activités informelles accomplies par des travailleurs immigrés dans ce domaine en Autriche.

#### Encadré 2.4. **Les gisements de créations d'emplois peu qualifiés** (suite)

- *L'immobilier et les services fournis aux entreprises* : le poids relatif du travail peu qualifié dans les apports totaux de main-d'œuvre est de 40 % en Allemagne dans ce secteur, contre 15 % en Autriche. Compte tenu de l'ampleur de ce secteur, même une légère hausse de l'intensité de main-d'œuvre peu qualifiée peut se traduire par des créations d'emplois supplémentaires substantielles.
- *Autres services* : ce groupe hétéroclite comprend l'assainissement ainsi que les activités récréatives, culturelles et sportives. L'intensité de main-d'œuvre peu qualifiée de ces activités est plus de deux fois plus élevée en Allemagne (40 %) qu'en Autriche (19 %). Étant donné l'envergure de ce secteur (qui représente 5 % du nombre total d'heures travaillées dans l'économie), il pourrait offrir des perspectives d'emploi considérables aux personnes peu qualifiées.

Ces comparaisons ne tiennent pas compte des conditions plus globales d'équilibre général qui caractérisent les différentes économies nationales, telles que les différences relatives aux préférences des consommateurs et à l'offre de main-d'œuvre peu qualifiée. Elles fournissent uniquement une description des différences internationales. Il est donc nécessaire d'aller plus loin, en menant une étude exhaustive des facteurs liés à l'action publique, et autres, qui entrent en jeu.

1. Ce tour d'horizon, effectué pour la présente *Étude*, repose sur la base de données sur la productivité dans l'Union européenne EU-KLEMS. Les évolutions et structures des heures travaillées indiquées pour les personnes hautement, moyennement et faiblement qualifiées dans six pays de l'OCDE (à savoir l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les États-Unis, les Pays-Bas et la Suède) entre 1990 et 2005 ont été analysées pour les secteurs correspondant au niveau à deux chiffres de la Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE).
2. Cette analyse de la variation des parts relatives consiste à décomposer la variation en pourcentage du nombre d'heures de travail peu qualifié dans chaque secteur en trois éléments : i) la croissance du nombre total d'heures travaillées dans l'ensemble de l'économie, ii) l'augmentation ou la baisse relative du nombre total d'heures travaillées dans le secteur considéré, et iii) la variation relative du poids du nombre d'heures de travail peu qualifié dans ce même secteur, c'est-à-dire de son intensité de qualification.

### **Améliorer les qualifications des travailleurs vulnérables**

Les travailleurs peu qualifiés constituent une population extrêmement hétérogène et représentent un éventail très large en Autriche, allant de personnes qui ont quasiment neuf ans d'enseignement obligatoire derrière elles à des individus qui n'ont fréquenté l'école que quelques années, voire moins. La structure géographique particulière de l'immigration a contribué à renforcer cette hétérogénéité en Autriche (voir partie suivante). Dans ces circonstances, l'amélioration des qualifications et des perspectives d'emploi des personnes peu qualifiées constitue une tâche pluridimensionnelle.

Trois principaux instruments d'action peuvent être utilisés à cet égard :

- i) *La formation tout au long de la vie*. Elle est de plus en plus utilisée en Autriche pour améliorer les qualifications, mais jusqu'ici, elle a essentiellement bénéficié à des travailleurs déjà qualifiés. Les personnes ayant une éducation de base limitée participent beaucoup moins à ces programmes (OCDE, 2004). Le défi que doivent relever aujourd'hui les autorités est d'élaborer des approches et des outils permettant aux travailleurs peu qualifiés de tirer davantage profit de la formation tout au long de la vie.
- ii) *Les politiques actives du marché du travail (PAMT)*. Les PAMT ont constitué une priorité ces dernières années, ainsi que le montre l'augmentation sensible des ressources budgétaires qui leur sont consacrées<sup>8</sup>. Les PAMT sont accessibles en principe à tous les

chômeurs, y compris les personnes peu qualifiées. Néanmoins, certains éléments indiquent que l'utilisation effective de ces dispositifs dépend, entre autres, des antécédents des participants. Les femmes qui réintègrent le marché du travail après avoir pris soin de leurs enfants sont les utilisateurs les plus efficaces, peut-être parce qu'elles disposent du capital humain de base nécessaire. Elles recourent à ces programmes pour remettre à niveau et actualiser leurs connaissances. L'enjeu pour les autorités est d'adapter ces programmes aux besoins et au niveau de formation des différents groupes de travailleurs peu qualifiés. Compte tenu de l'importance des ressources consommées par ces dispositifs, le devenir professionnel des participants devrait être suivi et analysé de manière à identifier les meilleures pratiques.

- iii) *Améliorer le niveau de formation de tous les élèves.* Renforcer l'éducation de base de tous les élèves, tout en faisant baisser les taux d'abandon scolaire, constitue la meilleure façon de réduire les écarts de qualification en Autriche. C'est également la meilleure manière de doter tous les nouveaux entrants sur le marché du travail d'une aptitude élémentaire à actualiser et améliorer ultérieurement leurs qualifications. Le gouvernement souligne qu'une amélioration du système d'enseignement, et plus particulièrement une réduction de la proportion excessive de jeunes qui quittent l'école sans qualifications, est une priorité. Les enjeux de l'action publique et les mesures à adopter dans ce domaine sont examinés dans le chapitre 4.

### **Les problèmes de fonctionnement du marché du travail liés aux migrations**

L'Autriche a accueilli et continue d'absorber des flux migratoires considérables. Cela soulève des problèmes supplémentaires pour le bon fonctionnement du marché du travail. Les personnes nées à l'étranger représentaient 16 % de la population active en 2006 – soit la proportion la plus élevée de l'Union européenne après celle observée au Luxembourg. Il s'agit du résultat de 40 années de politiques d'immigration, qui ont traversé différentes phases (encadré 2.5).

L'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne (UE) en 1995 a ouvert son marché du travail aux ressortissants des 14 autres États membres. Cela n'a toutefois pas débouché sur une hausse sensible de l'immigration de travailleurs. Par contre, lorsque l'UE s'est élargie à dix nouveaux pays en 2004, les pressions résultant de l'immigration sont devenues beaucoup plus fortes, du fait de la concentration de ces nouveaux États membres dans une petite zone géographique limitrophe de l'Autriche, caractérisée par de très amples écarts de salaires par rapport à celle-ci. Trois « périodes transitoires » (2004-06, 2006-09 et 2009-11) ont alors été intégrées dans le Traité d'adhésion, permettant aux États membres de limiter la libre circulation des travailleurs. L'Autriche a exploité cette possibilité au cours des deux premières phases de transition, et prévoit de faire de même pour la dernière, en invoquant l'existence de « graves perturbations sur le marché du travail ou de risques de telles perturbations ».

Néanmoins, ces restrictions n'impliquent pas une fermeture totale du marché de l'emploi autrichien aux immigrants des nouveaux États membres. Les autorités appliquent une politique d'« ouverture sélective en fonction des besoins du marché du travail aux travailleurs clés », en vertu de laquelle les immigrants peuvent accéder librement à 67 professions sélectionnées caractérisées par des pénuries de main-d'œuvre sur le marché intérieur. Il existe un consensus grandissant en Autriche en faveur d'un assouplissement des politiques d'immigration tenant compte des besoins économiques. Le nouveau gouvernement envisage de supprimer les quotas applicables aux travailleurs

### Encadré 2.5. **Les phases antérieures d'immigration**

Les politiques et les courants d'immigration ont connu des phases distinctes qui ont déterminé l'origine géographique, la composition socio-économique et le niveau de formation de la population immigrée et de la main-d'œuvre actuelles.

L'Autriche a affiché un solde migratoire négatif jusqu'au début des années 60, lié à une forte émigration de travailleurs vers l'Allemagne et la Suisse. En 1961 a débuté une phase de recrutement actif de travailleurs immigrés, essentiellement originaires de Turquie et de ce qui était à l'époque la Yougoslavie. Le premier pic d'immigration a été atteint en 1973, où quelque 300 000 étrangers vivaient en Autriche, représentant 4 % de la population totale. Leur taux d'activité était très élevé (de l'ordre de 75 %), les politiques d'immigration étant axées sur les besoins du marché du travail. La majorité des immigrants étaient considérés comme des résidents temporaires et peu de membres de leur famille les accompagnaient.

Les politiques d'immigration sont devenues plus restrictives après le choc pétrolier de 1974, si bien que l'emploi étranger total a diminué. Néanmoins, la population étrangère résidente, du fait de la multiplication des regroupements familiaux, a continué à augmenter à partir du milieu des années 80.

Les conflits en ex-Yougoslavie, conjugués à une forte croissance économique en Autriche, ont débouché sur une nouvelle vague d'immigration entre 1989 et 1993. Au cours de cette période, la population étrangère vivant en Autriche a vivement augmenté et le poids relatif des travailleurs étrangers dans la population active est passé de 6 % à 9,5 %. Cette hausse a été essentiellement alimentée par l'immigration de travailleurs en provenance d'ex-Yougoslavie, mais aussi de la Turquie. Des dispositions législatives restrictives ont été adoptées en 1993 à la suite de cette accélération, et l'immigration s'est ralentie. Néanmoins, à partir de 1998, sous l'effet du renforcement de la demande de main-d'œuvre et de nouvelles dispositions législatives promouvant l'intégration des résidents de longue durée, l'emploi étranger a recommencé à augmenter.

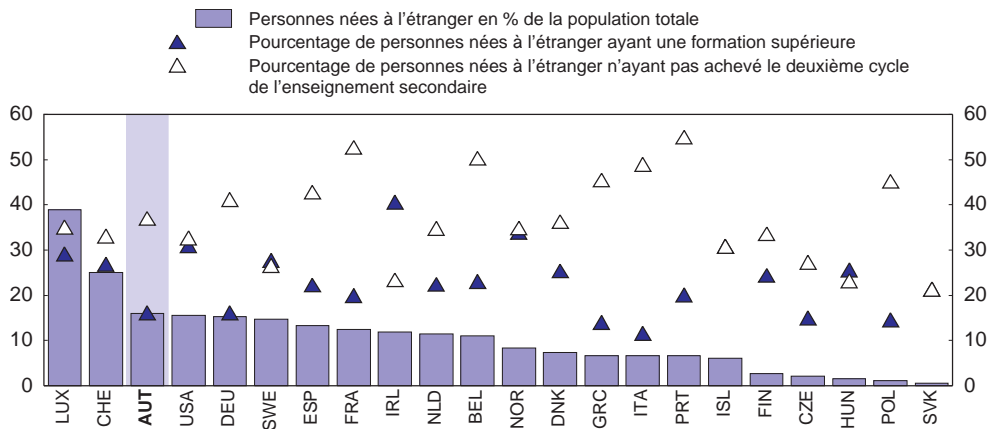

hautement qualifiés, et de les remplacer par un dispositif plus souple de permis d'immigration fondé sur un « système de points ». Cette approche est activement soutenue par les organisations patronales.

Globalement, dans le prolongement de l'adhésion de l'Autriche à l'UE et de son élargissement ultérieur, la composition des courants d'immigration en termes de nationalités et de qualifications évolue de manière sensible, et certains groupes d'immigrants se caractérisent aujourd'hui par un niveau de formation plus élevé que la population autochtone. Le poids relatif des citoyens de l'UE dans la main-d'œuvre étrangère s'est accru, notamment celle des ressortissants allemands, qui est passée de 4 % en 1994 à 14 % en 2006. Au cours de la même période, la part des travailleurs originaires d'ex-Yougoslavie a reculé de 44 % à 27 %. De même, le poids relatif des travailleurs turcs a diminué de 23 % en 1989 à 14 % en 2006.

Malgré l'évolution actuelle du niveau d'études des immigrants, le marché du travail est confronté à deux sérieux problèmes liés à l'immigration de personnes peu qualifiées. Premièrement, le niveau de formation moyen des immigrés reste un des plus faibles de la zone OCDE. Les personnes nées à l'étranger représentaient plus de 25 % de la main-d'œuvre peu qualifiée en 2007, et 45 % de la population peu qualifiée âgée de 25 à 29 ans. Cette ample population immigrée peu qualifiée (graphique 2.13) soulève des problèmes

Graphique 2.13. **La population immigrée et son niveau de formation**

Ensemble des personnes de plus de 15 ans, en 2007

Source : OCDE, *Perspective des migrations internationales* – SOPEMI 2008.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645538080647>

spécifiques d'enseignement et de politique du marché du travail, notamment pour les cohortes d'immigrés de deuxième génération, nés en Autriche, qui sont évoqués dans le chapitre 4. Deuxièmement, les conséquences de l'ouverture du marché de l'emploi aux travailleurs des nouveaux États membres de l'UE restent une inconnue pour le moment. Comme indiqué précédemment, toute accélération de l'entrée de travailleurs ayant un niveau de qualification plus élevé et des prétentions salariales plus faibles que la main-d'œuvre locale peu qualifiée pourrait poser des problèmes d'adaptation supplémentaires aux travailleurs en place. Une telle accélération exigerait également que les autorités prennent de nouvelles mesures pour absorber et accompagner ces nouvelles entrées.

## Recommandations

L'encadré 2.6 résume les recommandations adressées aux autorités sur la base des analyses présentées dans ce chapitre.

### Encadré 2.6. **Recommandations en vue de renforcer le potentiel de croissance**

#### Marchés de produits

- Faciliter l'ouverture des secteurs abrités des services à la concurrence intérieure et internationale, tout en préservant la qualité des services et la protection des consommateurs.
- Mettre intégralement en œuvre les directives de l'Union européenne (UE) relatives aux services.
- Mener pleinement à bien l'évaluation en profondeur prévue de la politique de la concurrence et de son cadre institutionnel.



### Encadré 2.6. **Recommandations en vue de renforcer le potentiel de croissance** (suite)

#### **Marché du travail**

- Réexaminer la nouvelle situation au regard de l'impôt et des transferts sociaux des travailleurs à bas revenu, en tenant compte de toutes les modifications en cours du système de prélèvements et de prestations, en vue de maximiser leurs incitations à intégrer la population active ou à y rester.
- Envisager de réduire plus fortement les cotisations patronales de sécurité sociale pour les travailleurs faiblement rémunérés, afin d'alléger sensiblement leurs coûts d'emploi, sachant que ces réductions devraient être financées par d'autres sources pérennes.
- Continuer à renforcer les programmes d'amélioration des qualifications et de reconversion destinés aux travailleurs peu qualifiés. Évaluer leurs résultats et concentrer les ressources sur les dispositifs les plus efficaces.
- Veiller à ce que les travailleurs qui bénéficient actuellement des dispositifs de « chômage partiel » (*Kurzarbeit*) aient également accès à des programmes d'amélioration des qualifications de qualité.
- Mettre pleinement en œuvre les réformes antérieures du système de retraite, sans prolonger la période de transition vers le nouveau système, ni assouplir davantage les conditions de cette transition.
- Continuer à mettre en place des services de garde d'enfants de qualité et peu coûteux, afin d'aider les familles où les parents travaillent.
- Préparer l'intégration totale du marché du travail avec les nouveaux états membres de l'UE à partir de 2011.

#### **Notes**

1. D'après les informations recueillies, les premières conclusions de cette évaluation indiquent que : i) le régime d'incitations fiscales à la R-D est efficace et son coût reste raisonnable; ii) les programmes de financement direct sont trop nombreux, si bien qu'il serait souhaitable de les regrouper; et iii) le système de gouvernance de ces dispositifs doit être simplifié, de manière à clarifier la répartition des compétences politiques et administratives concernant leur gestion. L'évolution récente de la situation budgétaire laisse à penser que les ressources disponibles pour ces programmes pourraient être réduites dans l'avenir, ce qui implique qu'une évaluation minutieuse des coûts et des avantages des différentes mesures doit être réalisée, afin de concentrer les ressources sur les dispositifs les plus utiles d'un point de vue économique.
2. Ce constat concorde avec les résultats observés de manière générale dans d'autres pays caractérisés par des structures capitalistiques similaires. Les travaux de l'OCDE – Boylaud et Nicoletti (2000) et Steiner (2000) – ont confirmé que les différences internationales de structure du capital des entreprises expliquaient en partie les écarts d'efficacité et de prix constatés dans les industries de réseau.
3. Selon des comparaisons réalisées à l'échelle de la zone OCDE, les prix de l'électricité à usage industriel s'établissaient au troisième trimestre 2008 à 0.160 dollar par kilowattheure (kWh) en Autriche, alors qu'ils étaient de 0.093 dollar par kWh en Suisse et de 0.074 dollar par kWh aux États-Unis. Le prix moyen de 2007 s'établissait à 0.134 dollar par kWh en Autriche contre 0.116 dollar par kWh dans les pays européens de l'OCDE et 0.094 dollar par kWh dans l'ensemble de la zone OCDE (AIE, 2008). Dans le secteur des télécommunications, les tarifs moyens mesurés à l'aide d'un panier d'appels résidentiels étaient légèrement inférieurs à la moyenne OCDE en 2006, mais supérieurs à ceux relevés en Allemagne, en Suède et en Suisse. On parvenait au même constat concernant les prix pour un panier d'appels fixes professionnels, les communications mobiles et les services d'accès à Internet à haut débit.

4. Le gouvernement prévoit de supprimer l'obligation faite actuellement par la loi à tous les bénéficiaires de prestations d'aide sociale de rembourser les montants qu'ils ont perçus précédemment lorsqu'ils commencent à travailler. Cette obligation n'était pas appliquée en pratique, mais son retrait formel constituera une clarification bienvenue. Ses effets sur les incitations au travail seront ambigus : d'une part, les bénéficiaires de prestations d'aide sociale seront moins réticents à les recevoir, ce qui pourrait réduire les incitations au travail; d'autre part, l'élimination de cette ponction « exceptionnelle » potentiellement lourde sur les personnes prenant un emploi va renforcer les incitations au travail.
5. Cette mesure figure également dans le programme du nouveau gouvernement. Ce salaire minimum prend la forme d'un plancher s'appliquant dans le cadre des nouvelles négociations salariales de branche. Néanmoins, les secteurs les plus importants ont déjà des salaires minimums de branche plus élevés.
6. Dans le cadre d'une enquête spéciale, Statistik Austria a estimé début 2009 qu'environ 112 000 personnes (hormis les apprentis et les individus travaillant moins de 12 heures par semaine) gagnaient moins que l'équivalent horaire du salaire minimum visé (5.77 EUR). Cette estimation représentait près de 3 % de l'emploi total – soit environ le triple de l'estimation de la Chambre économique d'Autriche. Cette différence est imputable aux formes atypiques d'emploi qui ne sont pas intégrées dans les conventions collectives, sur lesquelles la Chambre économique d'Autriche fonde ses observations, à savoir : i) les contrats réguliers non couverts par les conventions collectives, ii) l'emploi informel, iii) les contrats de service (*Werkverträge*), et iv) les activités des travailleurs indépendants (*Freie Dienstnehmer*). Bien qu'on ne dispose d'aucune estimation exacte des volumes relatifs de ces formes d'emploi, le nombre de travailleurs ne relevant pas des conventions collectives actuelles et sur lesquels le nouveau plancher salarial aurait un effet sensible s'ils occupaient un emploi de type classique est non négligeable. Selon une estimation antérieure du ministère fédéral de la Sécurité sociale et de la protection des consommateurs (BMSK, 2008b), les groupes les plus affectés sont les jeunes actifs occupés (27 % des jeunes de 15 à 19 ans ayant un emploi sont concernés) et les jeunes adultes (7 % des personnes âgées de 20 à 29 ans sont concernées).
7. Le budget annuel initialement affecté à ce dispositif était d'environ 220 millions d'euros, mais les taux de participation effectifs au programme et son coût budgétaire devraient augmenter pendant toute la période 2009-10.
8. Les ressources publiques totales affectées aux PAMT représentaient environ 0.6 % du PIB en 2005 (OCDE, 2007d).

## Bibliographie

- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2008), *Energy Prices and Taxes, Fourth Quarter*, Paris.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 35, Paris.
- Berger, J. et J. Bock-Schappelwein, C. Bremberger, R. Hierländer, P. Huber, K. Knittler, H. Hofer, M. Miess, L. Strohner (2009), *Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich 1989-2007*, WIFO Research Report n° 308, élaboré en collaboration avec l'IHS, Vienne.
- Berger, J. et al. (2007), « Evaluation of the Austrian National Reform Programme – An Update with a Special Focus on Employment, Liberal Professions and International Competition », IHS, Vienne.
- Berger, J., B. Felderer, U. Schuh et L. Strohner (2006), *Steuerreformvorschläge für Österreich*, IHS, Vienne.
- Biffi, G. (2007), « Sozialhilfe – Armutsbekämpfung an der Schnittstelle zum Arbeitsmarkt », *WIFO Monatsberichte*, 9/2007.
- Biffi, G. (2008), « Verteilung der Haushaltseinkommen aus einer Gender-Perspektive », *WIFO Monatsberichte*, 10/2008.
- BMSK (Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, ministère fédéral de la Sécurité sociale et de la Protection des Consommateurs) (2008a), *Fakten und Trends bei den Invaliditätspensionen*, Vienne.
- BMSK (2008b), *Österreichischer Bericht über Strategien für Sozialschutz und Soziale Eingliederung*, Vienne.
- Bock-Schappelwein, J. (2006), « Ungleiche Ausbildungsstruktur unter der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich: Herausforderungen für den Aus- und Weiterbildungsmarkt », *Wirtschaftspolitische Blätter*, 53(2).

- Boylaud, O. et G. Nicoletti, « *Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution* », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 255, Paris.
- BWB (Bundeswettbewerbsbehörde, Autorité fédérale de la concurrence) (2009), *Annual Report on Competition Policy Developments in Austria*, Vienne.
- Commission européenne (2007), *Enquête communautaire sur l'innovation*, Commission européenne, Bruxelles.
- Dörfler, S. et N. Neuwirth (2007), « *Zuverdienstgrenze zum Kinderbetreuungsgeld* », Studienverlag, Innsbruck.
- Geisberger, T. (2006), « *Verdienststrukturerhebung 2006 – Ergebnisse im Überblick* », Statistische Nachrichten, 9/2008.
- Guger, A. (2007), « *Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung* », WIFO White Paper on Growth and Employment, Vienne.
- Guger, A. et M. Marterbauer (2007), « *Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – An Update* », WIFO Working Papers, n° 307/2007.
- Hofer, H. et A. Weber (2006), « *Active Labor Market Policy in Austria: Practice and Evaluation Results* », Vierteljahrshefte für Wirtschaftsforschung, n° 75.
- Hofer, H., R. Sellner et A. Weber (2008), « *Evaluating Job Search Programmes in Austria – Further Evidence* », IHS Working Paper, Vienne.
- Immervoll, H. (2008a), « *In-Work Benefits and Making Work Pay in OECD Countries: An Update* », à paraître dans la série des Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, Paris.
- Immervoll, H. (2008b), « *Droits et responsabilités dans le contexte des prestations de revenu minimum : politiques et problèmes* », Document de travail destiné au Groupe de travail sur la politique sociale de l'OCDE, Paris.
- Janger, J. (2008), « *Supply Side Triggers for Inflation in Austria* », *Monetary Policy and the Economy – Quarterly Review of Economic Policy*, 2<sup>e</sup> trimestre 2008, Banque nationale d'Autriche (OeNB, Oesterreichische Nationalbank), Vienne.
- Lalive, R., J. van Ours et J. Zweimüller (2006), « *How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment* », *Review of Economic Studies*, vol. 73, n° 4.
- Lechner, M., R. Miquel, S. Werner et S. Wiehler (2008), *Mikroökonomische Evaluierung der Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich*, Projektbericht des Schweizer Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW).
- Lutz, H. (2001), « *Betriebliche Eingliederungsbeihilfen als Instrument der Integration von älteren Arbeitslosen* », WIFO Monatsberichte 6/2001, Vienne.
- Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (Enquête sur la population active), numéros divers, Statistik Austria, Vienne.
- OCDE (2001), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE – Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Adult Learning in Austria*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Viellissement et politiques de l'emploi – Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *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 (2007a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Prestations et salaires – Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Études économiques de l'OCDE – Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007e), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.

- OCDE (2008a), Indicateurs de réglementation des marchés de produits : [www.oecd.org/document/1/0,3343,fr\\_2649\\_34323\\_2367306\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3343,fr_2649_34323_2367306_1_1_1_1,00.html)
- OCDE (2008b), *Croissance et inégalités*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Réformes économiques – Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Pesendorfer, K. (2008), « Steuern und Wachstum in Österreich », *Geldpolitik und Wirtschaft* Q3/08.
- Rille-Pfeiffer, C. et O. Kapella (2007), « Kinderbetreuungsgeld – Evaluierung einer familienpolitischen Maßnahme », Studienverlag, Innsbruck.
- Statistik Austria (2009), *Einkommen, Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus EU-SILC 2009* (Enquête sur les pratiques d'emploi atypiques), Vienne.
- Steiner, F. (2000), « Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 238, Paris.
- Türk, E. (dir. publ.) (2008), « Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge », Arbeiterkammer, Vienne.
- WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut autrichien de recherche économique) (2005), « Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003 », Institut autrichien de recherche économique, Vienne.
- WIFO (2006), « Alternde Dienstleistungsgesellschaft », Institut autrichien de recherche économique, Vienne.
- WIFO (2008), « Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer – Berufliche und sektorale Veränderungen 2006-2012 », Institut autrichien de recherche économique, Vienne.

## ANNEXE 2.A1

## *Suites données par les pouvoirs publics aux recommandations antérieures de l'OCDE*

<b>Recommandations de l'Étude précédente</b>	<b>Mesures prises depuis 2007</b>
<b>Renforcer l'intégration régionale</b>	
Réduire au minimum les obstacles bureaucratiques et les formalités administratives pour les multinationales qui souhaitent faire de Vienne leur base d'opérations.	Certaines mesures ont été prises concernant les cadres et leur famille (voir ci-après).
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.	Des progrès ont été accomplis dans la planification (S3, S8) et la construction (A5) de routes à destination de l'Europe centrale et orientale. Une liaison routière (l'A6, vers la République slovaque) été achevée.
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.	Depuis 2008, l'accès au marché du travail a été facilité pour les travailleurs qualifiés en provenance des nouveaux États membres de l'UE. Les règles concernant l'entrée des chercheurs, des scientifiques et des cadres ont été assouplies. Les quotas relatifs aux « travailleurs clés » ont été relevés, et la liste des métiers couverts a été élargie. Elle compte aujourd'hui plus de 50 professions.
Adopter des politiques actives du marché du travail (PAMT), 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.	Les politiques actives du marché du travail sont maintenant mieux adaptées aux besoins spécifiques des individus ou des groupes.
<b>Remédier à la segmentation du marché du travail</b>	
<b>Renforcer les incitations au travail parmi les groupes moins actifs</b>	
<i>Système de retraite et préretraite</i> : 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 pour l'accès au régime de préretraite.	La mise en œuvre progressive des dispositions de la réforme des retraites de 2003 suit son cours (harmonisation des régimes de retraite entre les secteurs privé et public, ainsi qu'entre le niveau fédéral et les États fédérés (Länder), relèvement de l'âge de la retraite des femmes au niveau de celui des hommes, etc.). En 2007, le taux de décote applicable aux prestations prévu par la réforme de 2003 pour chaque année de cessation anticipée d'activité a été ramené de 4,2 % à 2,1 % pour une période de transition. En septembre 2008, la période de transition concernant l'application des nouvelles règles relatives à la retraite pour certains groupes a été prolongée jusqu'en 2013.
<i>Pensions d'invalidité</i> : 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 liées à « l'évaluation de l'incapacité dans l'emploi actuel » qui caractérisent le régime d'invalidité). Découpler les demandes de réadaptation médicale et professionnelle, et confier la réadaptation professionnelle au service national de l'emploi.	Les autorités ont commencé à appliquer une approche d'« activation » concernant les demandes de pensions d'invalidité. En septembre 2007 a été mis sur pied un groupe de réflexion sur la réforme du régime d'invalidité, qui rendra ses recommandations d'ici à juin 2009.

<b>Recommandations de l'Étude précédente</b>	<b>Mesures prises depuis 2007</b>
<p><i>Prestations familiales</i> : 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.</p>	<p>En juillet 2008, les autorités ont renforcé les incitations au travail des parents se trouvant dans les tranches d'imposition inférieures, en augmentant l'abattement d'impôt sur le revenu des personnes physiques, et en les exonérant en tout ou partie des cotisations salariales d'assurance-chômage (voir détails ci-après). En 2008 a également été mis en place un nouveau système d'allocations pour enfant à charge, qui offre différentes combinaisons de taux et de durées de versement en fonction de la situation professionnelle des intéressés. En janvier 2009, les allocations pour enfant à charge ont de nouveau été augmentées.</p>
<p><i>Revenu social et piège de la pauvreté</i> : Examiner de près l'impact de l'augmentation prévue du « revenu minimum social 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.</p>	<p>L'introduction d'un revenu minimum soumis à conditions de ressources a été repoussée à plusieurs reprises et pourrait intervenir en 2010 au plus tôt. Les modifications susmentionnées concernant les abattements d'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations salariales d'assurance-chômage vont renforcer les incitations au travail pour les bénéficiaires de prestations sociales.</p>
<b>Réduire les coûts d'emploi</b>	
<p><i>Salaires minimums</i> : Accorder toute l'attention voulue aux risques découlant de l'augmentation prévue du salaire minimum. 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.</p>	<p>L'application de l'accord auquel sont parvenus les partenaires sociaux et les pouvoirs publics sur un salaire minimum de 1 000 euros pour un emploi à temps plein se poursuit par le biais de conventions collectives de branche. À ce jour, seule une proportion minime des travailleurs a été affectée par les hausses du salaire minimum, et aucune incidence n'a été observée sur les autres négociations salariales. Aucun licenciement dû au relèvement des salaires minimums n'a été constaté. L'élargissement en cours du dispositif de subvention salariale (<i>Kombilohn</i>) permettra à davantage de travailleurs de bénéficier de prestations plus importantes.</p>
<p><i>Prélèvements sur les revenus du travail</i> : Réduire les cotisations de sécurité sociale pour les groupes de travailleurs vulnérables. Les réductions devraient être ciblées sur les groupes qui ont peu de chances de se réinsérer, 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.</p>	<p>En 2008, les cotisations d'assurance-chômage (3 % du salaire brut) ont été supprimées pour les salaires inférieurs à 1 100 euros par mois, et réduites pour les salaires compris entre 1 100 euros et 1 350 euros par mois.</p>
<b>Rendre les politiques de l'innovation plus efficaces</b>	
<b>Simplifier le cadre institutionnel de la politique de l'innovation</b>	
<p>Fusionner le Conseil scientifique (<i>Wissenschaftsrat</i>) et le Conseil pour la recherche et le développement technologique (<i>Rat für Forschung und Technologieentwicklung</i>), 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.</p>	<p>Le programme du nouveau gouvernement mentionne explicitement la nécessité de redéfinir le rôle du Conseil pour la recherche et le développement technologique concernant les politiques de la science, de la technologie et de l'innovation. En 2008, un consortium d'établissements de recherche s'est vu demander par le gouvernement d'évaluer le système en place d'incitations publiques à la recherche-développement (R-D) et à l'innovation. Ce consortium rendra ses conclusions en mai 2009.</p>
<p>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-cadre telles que la disponibilité de capital humain, les contraintes financières et la concurrence sur les marchés de produits.</p>	<p>L'évaluation réalisée tiendra également compte des interactions des politiques d'innovation dans le contexte global des conditions-cadre de l'innovation.</p>

<b>Recommandations de l'Étude précédente</b>	<b>Mesures prises depuis 2007</b>
<p>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 compétents, et confier la gestion opérationnelle des programmes de soutien de l'innovation à ces seuls organismes.</p> <p>Il faudrait envisager de regrouper les programmes des différents organismes compétents (AWS, FFG, CDG, etc.).</p>	<p>Le nouveau gouvernement a décidé de ne pas regrouper les compétences relatives à la recherche et à l'innovation dans un seul et même ministère, mais de simplifier la structure de gouvernance afin d'assurer une meilleure adéquation entre la stratégie définie et la mise en œuvre des politiques. À cet égard, la responsabilité du Fonds pour la promotion de la recherche scientifique (FWF, <i>Fonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung</i>) a été confiée à un seul et même ministère, et celle du Fonds pour le climat et l'énergie (KLIEN, <i>Klima- und Energiefonds</i>) à deux ministères (au lieu de quatre précédemment) en 2009. La répartition des tâches entre les organismes compétents et les ministères a été clarifiée : les décisions stratégiques relèvent essentiellement des ministères, tandis que les mesures d'application sont mises en œuvre par les organismes compétents.</p> <p>L'évaluation en cours des incitations publiques à l'innovation porte également sur les moyens d'éviter les chevauchements entre programmes.</p>
<b>Garantir l'efficacité des subventions à l'innovation</b>	
<p>Assurer par des évaluations périodiques indépendantes l'efficacité des subventions à la R-D, incitations fiscales comprises.</p> <p>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.</p>	<p>L'exercice d'évaluation en cours est axé sur cet impératif. Dans le domaine des incitations fiscales, la législation a été modifiée en 2007.</p> <p>Améliorer la coopération entre les établissements de recherche publics et le secteur des entreprises est un objectif central des politiques d'innovation depuis dix ans, auquel ont été consacrées des ressources budgétaires accrues, et de nombreuses initiatives destinées à resserrer les liens entre la science et l'industrie ont été lancées. Depuis 2008, des grands centres de recherche publics ont fait l'objet de réformes complémentaires destinées à intensifier leur coopération avec le secteur privé.</p>
<b>Améliorer la concurrence sur les marchés de produits</b>	
<p>Mettre en œuvre les réformes destinées à simplifier le dispositif de politique de la concurrence (notamment en fusionnant les services du Procureur fédéral pour les ententes et l'Autorité fédérale de la concurrence) et à renforcer l'application des lois.</p> <p>Stimuler davantage la concurrence, notamment dans les services professionnels et la distribution. Par ailleurs, mettre en œuvre les directives communautaires relatives aux services postaux et aux services en général.</p> <p>Réduire la réglementation applicable à l'investissement direct étranger (IDE) qui limite les participations étrangères au capital des entreprises, notamment dans les professions libérales.</p>	<p>Le programme du nouveau gouvernement pour la période 2008-13 inclut une évaluation de la politique de la concurrence, dont l'objectif est de renforcer les compétences de l'Autorité fédérale de la concurrence (BWB, <i>Bundeswettbewerbsbehörde</i>), et de réformer le cadre institutionnel d'application du droit de la concurrence. Des représentants des ministères compétents, de la BWB, du Conseil de la concurrence, du Tribunal des ententes et des autorités de régulation, ainsi que des spécialistes du droit de la concurrence, participeront à cette évaluation. Une augmentation des ressources de la BWB est également envisagée.</p> <p>Plusieurs directives de l'Union européenne (UE) sur la certification des qualifications professionnelles ont été récemment transposées en Autriche. La BWB a engagé des pourparlers avec la Chambre des conseillers fiscaux et des comptables fiscalistes pour obtenir le retrait des recommandations relatives au calcul de leurs honoraires. Une Loi sur les services, correspondant à la transposition des dispositions transsectorielles de la directive communautaire sur les services, doit être finalisée d'ici à l'automne 2009. Un examen systématique de l'acquis juridique dans ce domaine aux niveaux fédéral, régional et local sera achevé d'ici à fin 2009. La loi sur les activités industrielles et commerciales (<i>Gewerbeordnung</i>) a été modifiée en février 2008 pour faciliter l'entrée dans plusieurs professions. Les autorités travaillent sur une nouvelle loi relative au marché postal, destinée à transposer pleinement dans le droit autrichien la directive communautaire sur les services postaux. Le marché sera intégralement ouvert à la concurrence à partir de 2011.</p> <p>Les autorités n'ont aucunement l'intention de lever les restrictions en vigueur concernant l'acquisition de participations capitalistiques par des étrangers dans les professions libérales, compte tenu des responsabilités personnelles spécifiques associées à l'exercice de ces professions.</p>

<i>Recommandations de l'Étude précédente</i>	<i>Mesures prises depuis 2007</i>
<b>Améliorer les conditions pour les jeunes pousses</b>	
Simplifier la création d'entreprise et réduire son coût, notamment en abaissant le niveau de fonds propres exigé.	Plusieurs mesures ont été prises récemment pour faciliter la création d'entreprise, notamment : l'autorisation accordée aux notaires autrichiens de soumettre sous forme électronique des documents juridiques destinés au Registre des sociétés depuis juillet 2007 ; la possibilité offerte aux entrepreneurs de s'inscrire, s'ils le souhaitent, à l'assurance-chômage depuis janvier 2009 ; la création d'un « guichet unique » à l'intention des jeunes pousses dans la quasi-totalité des districts. En outre, les autorités préparent une modification de la loi sur les sociétés à responsabilité limitée ( <i>GmbH-Gesetz</i> ), qui se traduirait par une diminution du niveau de fonds propres exigé et une simplification des procédures d'établissement. La possibilité de créer en ligne une société, en soumettant sous forme électronique une demande d'inscription au registre des sociétés, est également à l'étude.
La convergence du régime d'imposition des revenus applicable aux travailleurs indépendants et de celui applicable aux entreprises constituées en sociétés devrait être envisagée dans un souci de neutralité fiscale, et afin d'encourager l'activité entrepreneuriale.	Les abattements fiscaux accordés aux travailleurs indépendants seront revus à la hausse en 2010.
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 investisseurs internationaux en capital-risque.	La loi sur les sociétés de financement des petites et moyennes entreprises ( <i>Mittelstandsfinanzierungsgesellschaften</i> ) a été modifiée en 2007 pour faciliter l'entrée d'investisseurs externes dans leur capital. D'autres améliorations concernant le cadre juridique des investissements en capital-risque et du capital-investissement ( <i>Kapitalmarktstärkungs- und Innovationsgesetz</i> ) sont à l'étude.
<b>Améliorer la gestion des finances publiques</b>	
<b>Réformer les systèmes de santé et de retraite</b>	
Procéder, avec ponctualité, indépendance et exhaustivité, à l'évaluation semestrielle des mesures contenues dans la loi de réforme du système de santé de 2005, et tenir pleinement compte des résultats de ces évaluations dans la future politique de la santé.	Aucune nouvelle mesure n'a été prise.
Harmoniser les régimes de retraite des fonctionnaires des États fédérés (Länder) et des communes avec le régime général, ce qui assurerait un alignement complet dans le secteur public.	Le nouveau gouvernement s'emploie à harmoniser les règles relatives aux retraites de l'administration publique en les alignant sur le régime général de l'administration fédérale ( <i>Bund</i> ). Plusieurs Länder ont déjà mis en place des régimes assez comparables.
Réserver la préretraite au titre des « travaux pénibles » aux cas qui le justifient vraiment.	À la suite de l'achèvement d'un rapport sur l'espérance de vie des personnes accomplissant des « travaux pénibles » à l'été 2009, leur régime de préretraite sera réorganisé, de même que le régime d'invalidité.
Donner au mécanisme envisagé d'ajustement des pensions de retraite pour raisons démographiques (suivant le facteur de « viabilité ») un caractère plus contraignant et plus précis.	Au-delà de la prise en considération actuelle (non systématique) de la « viabilité démographique » dans la gestion du système de retraite, le gouvernement envisage de mettre en place des indicateurs quantitatifs clairs et de nouvelles méthodes d'analyse pour évaluer la viabilité du système sur le long terme.
<b>Cibler de façon plus sélective les dépenses sociales</b>	
Diminuer les aides au logement et mieux les cibler sur 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.	La politique d'aide à l'investissement en faveur des économies d'énergie dans le secteur du logement a été révisée en 2007, et l'accent a été mis davantage sur la réduction des émissions de CO <sub>2</sub> . Les aides au logement sont réévaluées à intervalles réguliers en fonction des objectifs sociaux qui les sous-tendent.
Mettre fin à la préaffectation des recettes destinées au Fonds d'égalisation des charges familiales (FLAF, <i>Familienlastenausgleichsfonds</i> ).	Le programme du nouveau gouvernement pour la période 2008-13 prévoit une réorganisation du FLAF. Néanmoins, il n'a aucunement l'intention de revenir sur le principe de préaffectation des recettes.
<b>Réviser la structure fiscale dans un sens plus favorable à la croissance</b>	
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.	Les cotisations d'assurance-chômage ont été revues à la baisse en 2008, et l'imposition des revenus des travailleurs faiblement rémunérés est en train d'être allégée dans le cadre de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.



<b>Recommandations de l'Étude précédente</b>	<b>Mesures prises depuis 2007</b>
<p>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.</p>	<p>Aucune mesure prise. Les droits de succession et les droits sur les donations ne s'appliquent plus depuis août 2008.</p>
<p>Majorer les droits d'accise sur l'alcool, les hydrocarbures, le tabac et les cigarettes. Relever progressivement les prix de l'essence à la pompe au niveau de ceux des pays voisins. Mettre aux enchères les permis d'émission de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz à effet de serre.</p>	<p>Les droits d'accise sur le gazole et l'essence ont été relevés à la mi-2008. Le niveau des prix minimums des cigarettes a été fixé conformément à la législation de l'UE. Au cours de la période 2008-12, 1.3 % des permis d'émission de CO<sub>2</sub> seront cédés aux enchères, et la première vente de ce type a eu lieu en mars 2008. À partir de 2013, les enchères constitueront le principal instrument d'allocation des permis d'émission.</p>
<p>Dresser une liste de toutes les exemptions en vigueur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA); diminuer les dépenses fiscales dans tous les cas où cela est possible.</p>	<p>Une analyse approfondie des exemptions de l'IRPP et de l'impôt sur les sociétés est en cours dans le cadre des activités du Groupe de travail n° 2 de l'OCDE sur l'analyse des politiques et les statistiques fiscales.</p>
<p><b>Poursuivre les réformes de la gestion des dépenses publiques et du budget</b></p>	
<p>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>i</i>) l'adoption d'une programmation à moyen terme; <i>ii</i>) 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); et <i>iii</i>) la mise en place de nouvelles règles de comptabilité.</p>	<p>Le Parlement a adopté une loi sur la réforme du budget fédéral en décembre 2007. La mise en œuvre de la première phase de cette réforme, qui prévoit un cadre de dépenses quadriennal juridiquement contraignant et un rapport exposant la stratégie suivie, a débuté en 2009. La deuxième phase, qui est actuellement en préparation, prendra effet en 2013 et passe par une nouvelle structure budgétaire, une budgétisation axée sur les résultats, une comptabilité et une budgétisation sur la base des droits constatés, ainsi qu'une gestion des organismes publics axée sur les résultats.</p>
<p>Prendre sérieusement en considération, lors de la prochaine phase de négociation de la loi de péréquation budgétaire, les recommandations de l'<i>Étude économique</i> de 2005 de l'OCDE sur la réforme des relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration. Mieux harmoniser, en particulier, les fonctions de financement et de dépense à tous les échelons d'administration, et responsabiliser davantage tous les organismes dépensiers du secteur public, contribuerait à une bonne gouvernance et à une meilleure gestion des finances publiques.</p>	<p>La loi de péréquation budgétaire a été renégociée début 2008. Des améliorations ont été apportées <i>via</i> la transformation de transferts directs en recettes fiscales partagées.</p>

## ANNEXE 2.A2

*Les incitations financières et administratives à l'activité*

Des incitations tant financières qu'administratives influent sur l'offre effective de main-d'œuvre peu qualifiée. Les incitations financières découlent du système de prélèvements et de prestations, tandis que les incitations administratives trouvent leur source dans les dispositions réglementaires relatives à la disponibilité sur le marché du travail des bénéficiaires de prestations de chômage et d'aide sociale.

**Incitations financières**

L'OCDE calcule des taux d'imposition effectifs afin de mesurer l'écart qui sépare les revenus brut et net des individus qui prennent un emploi (OCDE, 2007b). Cet écart résulte, d'une part, des impôts explicites et directs prélevés sur les revenus liés au travail et, d'autre part, des pertes de prestations sociales et des autres coûts implicites et indirects (tels que les frais de garde d'enfants) que doivent assumer les personnes qui prennent un emploi.

Le tableau 2.A2.1 présente les taux d'imposition effectifs associés aux transitions entre certaines situations au regard de l'emploi. Au départ, soit les personnes considérées sont totalement inactives ou chômeuses (ce qui signifie que leur revenu moyen d'activité est nul), soit elles occupent un « emploi marginal » (ce qui signifie qu'elles ont un revenu d'activité pouvant aller jusqu'à 358 euros par mois, soit 10 % du salaire moyen en 2009, tout en continuant à percevoir des allocations de chômage). Le tableau ci-après montre quelle est la proportion des nouveaux revenus liés à l'exercice d'une activité professionnelle qui est perdue lorsque ces personnes prennent un emploi, à différents niveaux de salaires (36 %, 67 % ou 100 % du salaire moyen), suivant leur situation de famille et les revenus d'activité engrangés par leur conjoint.

Les taux d'imposition effectifs présentés dans ce tableau ne tiennent pas compte des modifications en cours du système de prélèvements et de prestations, découlant des initiatives prises par le nouveau gouvernement (formé fin 2008). Il s'agit i) de la mise en place d'un revenu minimum social uniforme (voir le corps du chapitre), ii) de la suppression progressive des obligations de remboursement des prestations d'aide sociale reçues (voir le corps du chapitre), iii) de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (qui a été avancée de 2010 à 2009, sachant que les taux ont été réduits essentiellement pour les tranches inférieures d'imposition – voir le chapitre 1), iv) de l'extension du régime fiscal préférentiel relatif aux enfants à charge, et v) de l'adoption prévue de nouvelles prestations liées à l'emploi. La toute première de ces initiatives va entraîner une hausse des taux d'imposition effectifs, la deuxième aura des effets ambigus, et les autres tendront à alléger la ponction fiscale effective. L'effet net de l'ensemble de ces

Tableau 2.A2.1. **Taux effectifs d'imposition pour certains changements de situation au regard de l'emploi**

En pourcentage, SM = salaire moyen

Transitions (situation de départ >> revenus d'activité lors de la prise d'un emploi)	Personnes sans enfant			Personnes ayant 2 enfants, âgés de 4 et 6 ans		
	Célibataire	Couple marié à un apporteur de revenu	2 <sup>e</sup> apporteur de revenu d'un couple marié à deux apporteurs de revenu	Parent isolé	Couple marié à un apporteur de revenu	2 <sup>e</sup> apporteur de revenu d'un couple marié à deux apporteurs de revenu
<b>Changement de situation au regard de l'emploi</b>						
36 >> 67 % du SM	40	45	40	40	62	40
36 >> 100 % du SM	43	45	43	43	53	43
<b>Chômeur récent, qui occupait précédemment un emploi rémunéré à hauteur de 67 % du SM, bénéficiaire de prestations d'aide sociale et d'allocations de logement s'il y a droit</b>						
0 >> 36 % du SM	91	100	100	100	100	108
0 >> 67 % du SM	68	74	72	72	82	77
0 >> 100 % du SM	60	65	63	63	70	66
10 >> 36 % du SM	126	123	135	139	116	149
10 >> 67 % du SM	79	80	83	85	87	90
10 >> 100 % du SM	67	67	69	70	71	73
<b>Personne inactive bénéficiaire de prestations d'aide sociale et d'allocations de logement si elle y a droit</b>						
0 >> 36 % du SM	85	100	20	97	100	22
0 >> 67 % du SM	64	74	29	71	82	31
0 >> 100 % du SM	58	65	35	62	70	35

1. Y compris les réductions des cotisations d'assurance-chômage prévues pour les salariés à bas revenu par les dispositions législatives adoptées en 2008 (voir le tableau 2.A2.2).

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE.

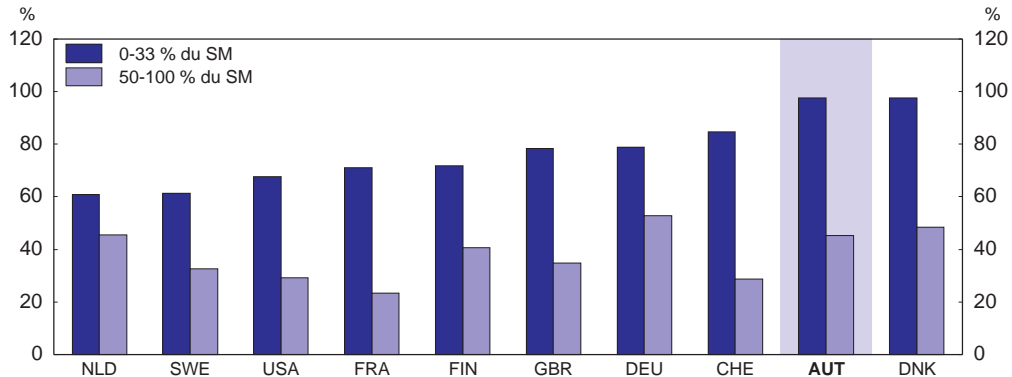
mesures ne pourra être cerné clairement qu'une fois qu'auront été calculés les nouveaux taux effectifs d'imposition sur la base des nouveaux paramètres du système de prélèvements et de prestations.

Sur la base des dispositions en vigueur à la fin de 2008, les trois principaux groupes à bas revenu qui devaient assumer les taux d'imposition effectifs les plus élevés lors de la prise d'un emploi étaient les suivants :

- i) *Les chômeurs peu qualifiés.* Le taux de remplacement de 55 % assuré aux célibataires qui perdent leur travail est modeste en termes de comparaison internationale. Cela réduit l'imposition effective de ceux qui reprennent un emploi, à condition qu'ils retrouvent leur niveau de salaire antérieur. Si tel n'est pas le cas, autrement dit, s'ils ne parviennent à trouver qu'un emploi moins bien rémunéré ou à temps partiel, leur taux effectif d'imposition s'élève. Ainsi, un chômeur célibataire qui gagnait précédemment 67 % du salaire moyen doit trouver un travail rémunéré au moins à hauteur de 33 % du salaire moyen pour obtenir un gain financier net. Les individus se trouvant dans ce cas de figure sont donc très peu incités à prendre un emploi à temps partiel. Le taux effectif d'imposition est encore plus élevé pour les personnes qui occupaient précédemment un « emploi marginal » (assorti d'une rémunération inférieure à 11 % du salaire moyen, c'est-à-dire à 360 euros par mois en 2009). Cela tient au fait que lorsque les revenus d'activité dépassent ce seuil de 11 %, la personne considérée n'a plus droit aux prestations d'assurance-chômage, tout en devenant redevable des cotisations de sécurité sociale. Elle doit donc trouver un emploi rémunéré au moins à hauteur de 46 % du salaire moyen – soit un niveau nettement supérieur au salaire minimum – pour obtenir un gain financier net (graphique 2.A2.1).


### Graphique 2.A2.1. Imposition effective des personnes peu qualifiées en cas de changement de situation au regard de l'emploi

Comparaison internationale, en 2007<sup>1</sup>



1. Comparaison effectuée pour un célibataire sans enfant. Transition de 0 à 33 % du salaire moyen (SM) pour un bénéficiaire de prestations de chômage dont le revenu d'activité s'établissait précédemment à 67 % du SM, et transition de 50 à 100 % du SM. Aide sociale, allocations de logement et prestations liées à l'exercice d'un emploi incluses.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645564186772>

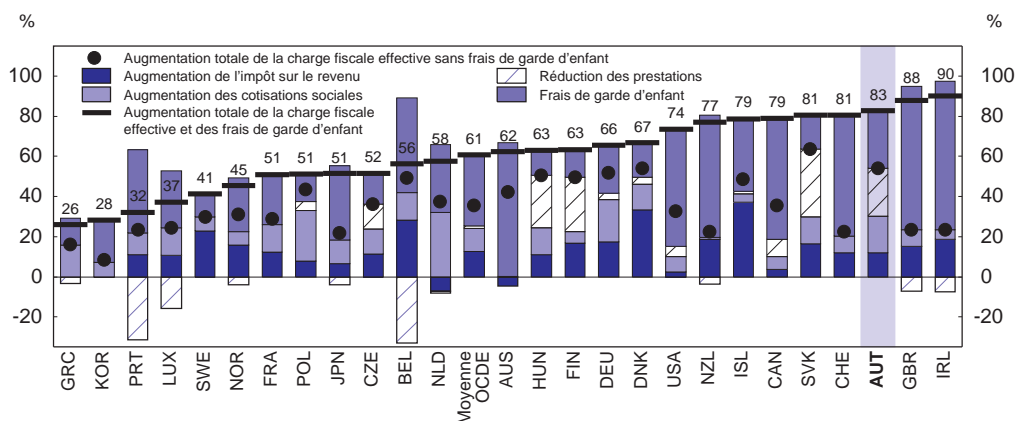
ii) *Les bénéficiaires de l'aide sociale.* Les personnes démunies qui n'ont pas droit aux allocations de chômage peuvent bénéficier de l'aide sociale pour une durée illimitée. Si l'on inclut les allocations de logement, son niveau n'est que légèrement inférieur à celui des allocations de chômage. Par conséquent, le taux d'imposition effectif d'une personne bénéficiant de l'aide sociale et d'allocations de logement qui prend un emploi est en principe du même ordre que celui qui s'applique aux bénéficiaires d'allocations de chômage (présentant les mêmes caractéristiques individuelles). Néanmoins, l'aide sociale est administrée par les États fédérés (Länder), tandis que l'assurance-chômage relève de la responsabilité de l'administration fédérale, et certaines dispositions spécifiques relatives à l'aide sociale modifient les paramètres du système de prélèvements et de prestations. Surtout, l'aide sociale est soumise à conditions de ressources, ce qui signifie que, notamment dans les familles qui comptent deux apporteurs de revenu, un chômeur arrivé en fin de droits peut ne recevoir aucun revenu de remplacement. Il en résulte une baisse des taux effectifs d'imposition et un renforcement des incitations au travail. Cela dit, l'aide sociale est officiellement accordée à titre de « prêt-relais », ce qui implique une obligation de remboursement lors du retour à l'emploi. Même si cette obligation n'est pas appliquée en pratique, elle se traduit par un taux élevé d'« imposition potentielle » et une certaine incertitude (voir précédemment). En outre, contrairement aux allocations de chômage, l'aide sociale ne peut être cumulée avec les formes « marginales » d'emploi – sauf dans deux Länder (Salzbourg et la Haute-Autriche). Cela réduit les incitations au travail pour les bénéficiaires de l'aide sociale, puisque la possibilité d'un tel cumul leur ouvrirait une voie d'accès au marché de l'emploi.

iii) *Les femmes peu qualifiées ayant des enfants.* Les allocations familiales sont plus généreuses en Autriche que dans les autres pays de l'OCDE en moyenne. Elles se présentent sous des formes diverses, certaines étant indépendantes du niveau de revenu des parents, tandis que d'autres sont uniquement accordées aux familles en deçà d'un certain seuil de revenu<sup>1</sup>. Le plafond concernant les prestations pour enfant à

charge (qui s'établit à environ 40 % du salaire moyen), en particulier, entraîne une hausse des taux d'imposition effectifs pour certaines catégories de parents prenant un emploi, même si de récents ajustements ont permis d'améliorer la situation<sup>2</sup>. En tant que deuxième apporteur de revenu, les femmes peu qualifiées ayant deux enfants ou plus sont tout particulièrement concernées. Cela tient en partie au fait que l'inscription en jardin d'enfants revêt un caractère pénalisant disproportionné pour les bas revenus<sup>3</sup>. Compte tenu de l'ensemble de ces paramètres, le taux d'imposition effectif des femmes avec enfants qui prennent un emploi rémunéré à hauteur de 67 % du salaire moyen est un des plus élevés de l'OCDE (graphique 2.A2.2). Le gouvernement est en train de prendre diverses dispositions destinées à réduire ce taux – notamment en accordant des aides financières et des déductions fiscales supplémentaires au titre des frais de garde d'enfants. L'effet net de ces changements n'a pas encore été calculé.


### Graphique 2.A2.2. Imposition effective d'un deuxième apporteur de revenu peu qualifié prenant un emploi

Composantes de l'imposition effective, comparaison internationale en 2007<sup>1</sup>



1. Pour un deuxième apporteur de revenu ayant deux enfants âgés de 2 et 3 ans, qui passe de l'inactivité à un emploi à temps plein rémunéré à hauteur de 67 % du salaire moyen.

Source : OCDE, Prestations et salaires, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645571685660>

## Règles administratives

Au-delà des paramètres financiers, l'application de critères d'activité conditionnant l'accès aux prestations d'assurance-chômage et d'aide sociale contribue à préserver les incitations au travail. Même un système de protection sociale caractérisé par des taux de remplacement et d'imposition effective élevés peut déboucher sur fort taux d'activité si les obligations et règles administratives sont bien appliquées.

Le tableau 2.A2.2 dresse un inventaire des principales mesures d'activation concernant les bénéficiaires de l'assurance-chômage en Autriche, comparées à celles appliquées dans des pays similaires. Globalement, l'application des règles de disponibilité pour le travail semble stricte. Par ailleurs, le Service public de l'emploi (SPE) aiguille directement les bénéficiaires de l'assurance-chômage vers les programmes actifs du marché du travail, dans le cadre desquels leurs qualifications sont évaluées au regard des besoins du marché de l'emploi, puis ils sont orientés vers des programmes de formation courts destinés à mettre à niveau et compléter leurs qualifications. Les sanctions appliquées en cas de non-respect de ces règles (on ne dispose pas de données comparables

au niveau international sur ces sanctions) semblent également strictes. Les allocations de chômage peuvent être suspendues pour une durée d'au moins six semaines – si la personne considérée ne s'acquitte pas de ses obligations de pointage périodique, si elle refuse un emploi acceptable, ou si elle ne veut pas prendre part à un programme de formation. Les conditions d'acceptation d'un nouvel emploi ont été récemment durcies, et de nouveaux programmes obligatoires de recherche d'emploi ont été mis en place. À la suite à ces diverses mesures prises pour faire appliquer la réglementation, environ 14 000 chômeurs sur 180 000 (soit près de 6 %) ont été sanctionnés en 2007 pour avoir manqué à leurs obligations en termes de disponibilité sur le marché du travail – soit un nombre relativement élevé<sup>4</sup>.

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, l'application des règles de disponibilité pour le travail est généralement moins stricte. Comme indiqué précédemment, l'aide sociale est gérée par les Länder et distribuée par les communes. Des observations ponctuelles

Tableau 2.A2.2. **Obligations imposées en matière d'activation aux bénéficiaires de l'assurance-chômage**

Comparaison internationale

	Autriche	Allemagne	Pays-Bas	Danemark	Suède
Pointage périodique (P), présence physique (PH), durée des intervalles	P, PH, en principe toutes les semaines	Pas de pointage périodique	P, tous les mois	P, tous les mois	P, toutes les deux semaines
Moment de l'entretien approfondi d'inscription	Lors du premier contact du demandeur d'emploi avec le Service public de l'emploi (SPE) dans 60 % des cas	Environ 14 jours après le premier contact	Normalement lors du premier contact avec les Centres pour le travail et le revenu, puis de nouveau après orientation vers un prestataire de services privé	Jusqu'à un mois après le premier contact, voire plus	Jusqu'à un mois après le premier contact, voire plus
Délai au terme duquel un plan d'action individuel est établi	Dans le mois qui suit l'inscription	Généralement dans les 10 jours consécutifs à l'établissement de la situation de chômeur	Formulation d'une « proposition de réinsertion » dans le mois qui suit l'inscription pour les clients difficiles à placer	Au bout de 6 ou 9 mois de chômage (suivant l'âge du demandeur d'emploi)	Dans les 30 jours qui suivent l'inscription
Fréquence des contrôles de la recherche d'emploi	Une fois par mois	En moyenne six fois par an	Toutes les quatre semaines	Au moins une fois tous les trois mois	Toutes les six semaines en moyenne
Fréquence des entretiens approfondis au cours de la période de chômage	Au moins tous les trois mois	Six fois par an (moyenne estimée)	Très variable	Tous les trois mois	Toutes les six semaines en moyenne
Nombre annuel de propositions directes d'emploi reçues par chômeur inscrit (année); informations demandées à l'employeur (E) et/ou au demandeur d'emploi (DE) sur le résultat des candidatures	8.1 (2006); E, DE	E, DE	E	2.4 (2005); E, DE	2.8 (2006); DE
Participation obligatoire à partir d'une certaine durée de chômage (délai); obligatoire sur décision du Service public de l'emploi (SPE)	Non; oui	Non; oui	Oui, au bout d'un ou six mois (début de la « trajectoire de réinsertion »); oui	Oui (au bout de neuf mois pour les chômeurs âgés de 30 à 60 ans, et de six mois pour tous les autres); oui	Oui (au bout de 28 mois au plus tard); oui
Maintien de l'obligation de recherche d'emploi (R) et de son contrôle (C) pendant la participation aux programmes actifs du marché du travail (PAMT)	Non	Variable		R	R, C

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2007.

indiquent que si la situation du marché de l'emploi local devient problématique, notamment pour les personnes difficiles à insérer, les règles de disponibilité pour le travail peuvent ne pas être activement appliquées. La répartition des tâches entre les différents niveaux d'administration s'agissant de la gestion de l'assurance-chômage, de l'assistance-chômage (qui est versée à l'expiration des prestations d'assurance-chômage) et de l'aide sociale normale ne repose pas sur une définition officielle des compétences des divers intervenants. En principe, tous les bénéficiaires de l'aide sociale sont enregistrés et traités comme des chômeurs à la recherche d'un emploi et sont inclus dans les objectifs de placement du SPE. Néanmoins, les sanctions prévues en cas de non-respect des règles relèvent de la compétence d'autorités infranationales et varient d'une région à l'autre. L'implication des bénéficiaires de l'aide sociale dans les programmes actifs du marché du travail est également moins systématique.

Les autorités entendent améliorer l'application des règles de disponibilité pour le travail dans le contexte de la mise en place du nouveau revenu minimum social (voir le corps du chapitre). Le SPE devrait participer au traitement des demandes d'aide sociale et à l'évaluation de la capacité de travail des demandeurs. Ces mesures « d'activation » prises dans le cadre de la gestion de l'aide sociale sont bienvenues. Cela dit, l'expérience internationale laisse à penser que leur mise en œuvre exigera probablement des compétences et des objectifs de performance plus spécifiques au sein des services de l'emploi (Immervoll, 2008b) :

- i) Les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale et les difficultés qu'ils rencontrent sur le marché du travail sont plus diverses que celles des bénéficiaires classiques de l'assurance-chômage. Cela exige des services personnalisés et des objectifs de placement plus individualisés.
- ii) Les autorités devraient faire respecter les règles définies en matière de disponibilité pour le travail en recourant à des sanctions limitées dans le temps, notamment à des réductions des prestations, tout en veillant à ce que les personnes concernées ne basculent pas dans la pauvreté. Cette politique devrait être associée à une aide efficace à la recherche d'emploi.
- iii) Des dispositifs de recherche d'emploi gérés par des entreprises commerciales peuvent ouvrir des perspectives supplémentaires à certains groupes, et pourraient être expérimentés.

Compte tenu de ces réserves, et au vu de l'expérience d'autres pays (OCDE, 2001), l'intégration complète des services d'aide sociale et du Service public de l'emploi pourrait être envisagée.

## Notes

1. La première composante est l'aide familiale (*Familienbeihilfe*), un montant forfaitaire accordé à toutes les familles ayant des enfants à charge. La deuxième réside dans la prestation pour enfant à charge (*Kinderbetreuungsgeld*), qui est accordée aux familles ayant des enfants de trois ans ou moins, jusqu'à un plafond de revenu fixé à 40 % du salaire moyen environ. En outre, il existe un crédit d'impôt pour enfant à charge et un crédit d'impôt pour parent isolé. Par ailleurs, les allocations de chômage, les prestations d'aide sociale et les allocations de logement sont complétées en fonction du nombre d'enfants à charge.
2. Premièrement, la règle initiale de retrait complet des prestations pour enfant à charge en cas de dépassement du seuil de revenu a été remplacée par un système de suppression progressive. Deuxièmement, le régime initial dans le cadre duquel les bénéficiaires recevaient environ 13 % du

salaire moyen (soit 440 euros en 2009) pendant 30 mois a été complété par deux autres options, caractérisées par le versement de prestations plus élevées pendant des périodes plus courtes. Cette « palette » élargie de prestations pour enfant à charge a amélioré les incitations au travail, en offrant des choix adaptés à différentes situations de famille et situations au regard de l'emploi.

3. Les frais de garde d'enfants sont relativement élevés en Autriche, et dépassaient la moyenne OCDE en 2004 (OCDE, 2007b).
4. Par ailleurs, 26 000 autres bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage et 43 000 bénéficiaires de prestations d'assistance-chômage ont également vu le versement de leurs allocations suspendu pour avoir négligé leurs obligations de pointage.



## Chapitre 3

# Défis à moyen terme pour les autorités budgétaires

*Durant la phase d'expansion économique, l'Autriche a avancé dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire, notamment en ce qui concerne les retraites et le cadre de dépenses, même s'il y a eu des retours en arrière. Il restait cependant beaucoup à faire avant la crise financière mondiale, qui aggrave aujourd'hui les difficultés. Avec la récession, la position budgétaire ne peut que se dégrader nettement, comme dans les autres pays de l'OCDE. Un important effort d'assainissement des finances publiques sera donc nécessaire une fois que la situation économique s'améliorera, d'autant plus que le programme de relance budgétaire destiné à amortir la récession comporte principalement des mesures permanentes. À la différence de nombreux pays de l'OCDE, les pressions budgétaires attendues du fait du vieillissement semblent être relativement faibles, grâce principalement aux réformes des retraites opérées dans le passé. Dans ces conditions, les autorités devraient s'attacher essentiellement à restructurer la fiscalité et les dépenses en vue de favoriser la croissance économique, à poursuivre la réforme du cadre budgétaire et à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation. Il est toutefois difficile de progresser véritablement dans ces domaines sans réformes du fédéralisme budgétaire.*

Lorsque la crise financière mondiale a éclaté, les initiatives prises en matière de politique budgétaire ont visé principalement à stabiliser l'économie. Pour l'avenir, cependant, d'autres objectifs – préserver la viabilité à long terme des finances publiques et soutenir l'expansion économique dans la durée – méritent l'attention. Sur cette toile de fond, le présent chapitre résume brièvement les récentes réformes réalisées dans le domaine budgétaire, examine les stratégies d'assainissement dans le contexte de la détérioration des finances publiques liée à la récession et analyse les pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques du fait du vieillissement de la population. Une partie est consacrée à la structure des dépenses et de la fiscalité et aux règles budgétaires. Le chapitre se termine par les principales recommandations formulées à l'intention des autorités budgétaires.

### Contexte institutionnel et réformes récentes

En Autriche, la responsabilité en matière de politique budgétaire est partagée entre la Fédération, neuf États (Länder) et 2 357 communes. Les Länder réalisent environ 30 % des dépenses publiques totales mais ne reçoivent qu'environ 5 % de l'ensemble des recettes fiscales. Les Länder et les communes bénéficient par conséquent d'importants transferts de l'État fédéral. La répartition des compétences et les relations budgétaires entre trois niveaux d'administration sont complexes et créent des chevauchements de responsabilités, une co-administration et un régime de cofinancement à tous les niveaux. Des éléments d'inefficience ont donc été relevés dans certains domaines des services publics, en particulier l'enseignement primaire et secondaire, les soins de santé et le filet de protection sociale (OCDE, 2005; Cour des comptes de l'Autriche, 2007, 2009).

Les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration sont définies dans la Constitution et régies par deux accords – la Loi de péréquation budgétaire (*Finanzausgleichsgesetz*, FAG) et le Pacte interne de stabilité<sup>1</sup>. La FAG est un accord pluriannuel sur le partage des recettes et les transferts, négocié entre l'administration fédérale, les Länder et les communes. La durée d'application de la FAG actuelle a été portée à six ans (au lieu de quatre) et couvre maintenant la période 2008-13. Les règles de la FAG restent assez complexes et opaques, malgré les améliorations apportées en 2008 (Schratzenstaller, 2008). Depuis 2008, les principaux transferts de la Fédération aux Länder et aux communes ne sont plus des montants fixes mais sont fonction de leur part dans les recettes fiscales globales, et certains de ces transferts ne sont plus réservés à des usages particuliers. Les règles complexes régissant les transferts ont été simplifiées pour les subventions à l'investissement dans les domaines du logement, de l'environnement et de l'infrastructure. À partir de 2011, la nouvelle FAG prévoit aussi des modifications dans les règles gouvernant les transferts aux communes au niveau des Länder, qui favoriseront les petites communes, et l'harmonisation des régimes de retraite des Länder et des collectivités locales avec le système général.

Le Pacte de stabilité interne fixe des objectifs à moyen terme de solde budgétaire pour les trois niveaux d'administration (OCDE, 2005). Dans le passé, ces objectifs n'ont pas

toujours été atteints, surtout au niveau des Länder (Schratzenstaller, 2008). Le Pacte de stabilité actuel chevauche la période d'application de la FAG. Il stipule que les communes doivent avoir des budgets en équilibre et que les Länder doivent dégager des excédents (0.5 % du PIB), tandis que de légers déficits sont autorisés au niveau de la Fédération. Avec la récession actuelle, il sera difficile de respecter ces objectifs.

Ces dernières années, l'Autriche a mis en œuvre plusieurs réformes budgétaires importantes. Du côté des dépenses, les réformes des pensions de 2003-04 ont amélioré de façon décisive la viabilité des finances publiques (voir plus loin et OCDE, 2005, 2007a). Ces réformes ont notamment modifié le mode de calcul des prestations (en réduisant le taux annuel d'accumulation des droits et en portant de 15 à 40 années la période prise en compte pour le calcul du salaire de référence), établi des comptes individuels, institué un relèvement progressif de l'âge légal de la retraite et son uniformisation à 65 ans pour les femmes et pour les hommes, et harmonisé les régimes de retraite des différentes catégories professionnelles. Le passage au nouveau système est progressif, étalé sur plusieurs décennies. Ces mesures se sont traduites par une réduction des prestations de retraite par rapport au système précédent. Au départ, ces pertes étaient plafonnées à 10 %, mais en 2004 le plafond a été abaissé à 5 % et fixé de manière à augmenter de façon linéaire de 0.25 point chaque année jusqu'à atteindre 10 % en 2024. Deux possibilités de retraite anticipée ont été mises en place : le régime classique et le régime spécial pour les personnes ayant exercé un travail pénible. Le premier permet aux personnes totalisant au moins 37.5 années de travail de prendre leur retraite avant l'âge légal, choix qui, initialement, impliquait une décote de 4.2 % par an. Ce taux a été ramené à 2.1 % en 2007 afin de réduire les pertes de revenu de retraite. Le système est symétrique, ce qui signifie que les pensions des personnes ayant travaillé au-delà de l'âge légal de la retraite sont accrues d'autant. Dans le régime de retraite anticipée pour les travailleurs ayant exercé un métier pénible, l'âge de départ est réduit de trois mois par année reconnue comme année de « travail pénible ». En 2008, le régime applicable aux assurés de longue date (*Langzeitversicherte*) a été prolongé jusqu'en 2013. L'effet des évolutions récentes concernant la retraite anticipée est analysé au chapitre 2.

L'Autriche a aussi entrepris de vastes réformes budgétaires afin de remédier à certaines déficiences du cadre existant (Steger, 2008; Meszarits et Seiwald, 2008), notamment un centrage excessif sur les dépenses publiques en elles-mêmes aux dépens des résultats, l'absence d'un cadre de gestion financière à moyen terme, la faible responsabilité et le manque d'autonomie des organismes publics. Ces réformes ont nécessité des modifications de la Constitution, qui ont été approuvées par le Parlement en décembre 2007. Elles se sont déroulées en deux phases. La première, mise en œuvre en 2009, a consisté à mettre en place un cadre pluriannuel de dépenses publiques. La seconde prévoit une budgétisation globale, une gestion des organismes publics axée sur les résultats, le passage à un système de comptabilité et de budgétisation sur la base des droits constatés, et une budgétisation axée sur les résultats (voir plus loin).

Le cadre pluriannuel de dépenses publiques est fondé sur des plafonds de dépenses fixes établis pour une période de quatre années consécutives, renouvelable, au niveau fédéral seulement. Le cadre stipule que la loi budgétaire (*Bundesfinanzrahmengesetz*) doit être accompagnée d'un document stratégique énonçant les détails du programme budgétaire pluriannuel. Les deux documents, et les modifications qui pourraient y être apportées, doivent être acceptés par le Parlement, ce qui limite la possibilité pour le gouvernement de les modifier de façon *ad hoc*. La loi n'autorise pas le gouvernement à dépasser les limites.

Les plafonds de dépenses sont fixés pour cinq postes de dépenses et pour les chapitres du budget correspondants<sup>2</sup>. La première série de plafonds s'applique pendant quatre ans, tandis que la seconde se limite à l'année suivante – les plafonds fixés pour les trois années restantes ont une valeur purement indicative. Environ 80 % des dépenses totales sont fixées en termes nominaux. Plusieurs catégories de dépenses (comme les indemnités de chômage et les contributions aux caisses de sécurité sociale) peuvent varier suivant la conjoncture économique, conformément à la loi. Les dépenses financées par l'Union européenne et les transferts aux collectivités locales, qui dépendent du montant des impôts à l'échelon fédéral, ne sont pas soumis à des limites fixes. Le cadre donne davantage d'autonomie à tous les ministres en matière de gestion des ressources, et il leur est possible de conserver des crédits inutilisés sans les réserver à un emploi particulier.

De plus, diverses réformes ont été lancées dans le domaine fiscal. En 2004-05, la structure de la fiscalité a été modifiée en vue d'accroître l'attractivité de l'Autriche comme site d'implantation pour les entreprises (OCDE, 2007a). Le taux de l'impôt sur les sociétés a été ramené de 34 % à 25 %; un régime d'imposition des groupes a été mis en place, ainsi que de nouveaux dispositifs fiscaux destinés à inciter les petites et moyennes entreprises à augmenter leurs fonds propres; la charge fiscale pesant sur le travail a été allégée; et les taxes environnementales ont été relevées quelque peu. La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui est entrée en vigueur en 2009 a accru les tranches d'imposition et réduit légèrement les taux marginaux, ce qui a encore amoindri la charge fiscale globale pour les ménages (chapitre 1).

Enfin, l'Autriche a aussi entrepris des réformes dans le secteur de la santé en 2005. Les principaux objectifs étaient d'améliorer la planification, l'organisation et le financement dans ce secteur et d'assurer à l'échelon régional une prestation plus équitable des soins médicaux (OCDE, 2005). Une Agence fédérale de la santé a été créée, ainsi que neuf plateformes de santé au niveau des Länder, de façon à permettre aux États et aux caisses d'assurance-maladie de coordonner et de mieux intégrer leurs prestations de services. En ce qui concerne le financement, les cotisations d'assurance-maladie ont été majorées (de 0.15 point en 2008) et des réductions de dépenses de 150 millions d'euros ont été décidées (principalement sur les médicaments, les frais administratifs, la rémunération des médecins et la remise en état des locaux). Dans le cadre des réformes de 2005, il a aussi été envisagé des mesures visant à réduire les coûts administratifs et à favoriser une affectation efficiente des ressources. Plusieurs changements ont été, depuis, opérés dans l'organisation et les procédures (ministère fédéral de la Santé, 2009). Par ailleurs, en mai 2008, le gouvernement a présenté un projet de loi contenant des propositions en vue de résoudre les problèmes financiers des caisses d'assurance-maladie<sup>3</sup>. Ces propositions portaient principalement sur de nouvelles normes, plus flexibles, de passation de contrats avec les médecins et de prescription de médicaments. Cette législation n'a cependant pas été adoptée avant le départ du gouvernement. Dans l'ensemble, la situation financière des caisses d'assurance-maladie et des hôpitaux reste difficile, d'où la nécessité de poursuivre les réformes.

### Les défis de l'assainissement budgétaire

Compte tenu de l'aggravation prévisible du déficit budgétaire et de l'alourdissement attendu de la dette publique brute (chapitre 1), il est impératif de veiller à ce que la viabilité à long terme des finances publiques ne soit pas compromise. Les toutes dernières mesures discrétionnaires adoptées en Autriche ont un caractère permanent et structurel, surtout

dans le cas des allègements d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Par conséquent, pour assurer la viabilité des finances publiques, il faudra par la suite des mesures compensatoires. Selon les dernières prévisions gouvernementales disponibles, le déficit budgétaire reviendra de 4.7 % du PIB en 2010 à 3.9 % en 2013 (gouvernement autrichien, 2009). Le gouvernement a annoncé son intention de ramener le déficit au-dessous de 3 % d'ici 2012, mais n'a pas précisé les mesures correctrices requises.

Le gouvernement n'ayant pas l'intention d'augmenter les impôts dans les années à venir, l'assainissement exigera des restrictions de dépenses. En principe, c'est là, effectivement, un moyen plus efficace d'assainir les finances publiques que l'alourdissement de la fiscalité (Cournède et Gonand, 2006; OCDE, 2007b)<sup>4</sup>. Dans la pratique, cependant, les compressions de dépenses sont difficiles à mettre en œuvre. De fait, traditionnellement, la politique budgétaire en Autriche a toujours été procyclique au cours des phases ascendantes en raison d'une maîtrise insuffisante des dépenses (OCDE, 2003; Brandner *et al.*, 2006). En ce qui concerne le type de dépenses à élaguer, il faut épargner celles qui favorisent la croissance, par exemple les dépenses d'investissement, de R-D et d'éducation, afin d'éviter les erreurs commises dans le passé par de nombreux pays de l'UE (Barrell *et al.*, 2002). Il faudra aussi faire des économies afin de pouvoir financer bon nombre d'importantes nouvelles initiatives du gouvernement, surtout en matière de politiques de l'éducation et du travail<sup>5</sup>. Par ailleurs, il est indispensable de mener à bien la consolidation budgétaire en raison des pressions que le vieillissement de la population exercera sur les dépenses publiques (voir plus loin).

### Les risques pour la viabilité à long terme

L'Autriche, comme bien d'autres pays de l'OCDE, sera confrontée au vieillissement de sa population au cours des prochaines décennies, avec les changements que cela entraînera dans les dépenses au titre des pensions, de la santé et des soins de longue durée et de l'éducation. On prévoit qu'en Autriche le taux de dépendance des personnes âgées (le rapport entre les personnes de 65 ans et plus et la population d'âge actif) va doubler d'ici à 2050 (CE, 2009b). Grâce aux réformes passées, les dépenses de retraite en pourcentage du PIB ne devraient croître que modérément en Autriche, contrairement à celles de beaucoup d'autres pays de l'UE (tableau 3.1)<sup>6</sup>. Dans ce contexte, il est essentiel d'éviter tout nouveau retour en arrière sur le front de la réforme des pensions. En particulier, la période de transition vers le nouveau système ne devra pas être prolongée et les conditions de cette transition ne devront pas être assouplies davantage. En outre, l'harmonisation des règles gouvernant les retraites du secteur public pour les Länder et les collectivités locales devra être achevée, comme cela est supposé être le cas dans la FAG pour 2008-2013 (voir ci-après).

Les projections concernant les dépenses de retraite sont sensibles à de nombreux paramètres et, par conséquent, fort incertaines. Selon la façon dont les paramètres clés plausibles sont combinés, le montant de ces dépenses en 2050 peut différer dans une proportion allant jusqu'à 8 % du PIB. Dans le pire scénario, il pourrait avoisiner 18 % du PIB en 2050, soit une augmentation d'environ 5 % du PIB (tableau 3.2 et FMI, 2007). Dans ces conditions, il convient de prêter une attention particulière à l'hypothèse sous-jacente concernant l'admissibilité au bénéfice des droits à pension. La période 2004-2007 a été marquée par une forte augmentation du nombre de départs en retraite du fait des départs anticipés pour cause d'invalidité partielle et de la longue période de cotisation. De plus, les départs en retraite pour cause d'invalidité sont restés à un niveau relativement élevé. Si ces

**Tableau 3.1. Les pressions du vieillissement sur les dépenses publiques sont faibles en Autriche par rapport à la zone euro**

(Accroissement des dépenses entre 2007 et 2050, % du PIB)

	Pensions	Soins de santé	Soins de longue durée	Éducation	Total
Zone euro	2.9	1.4	1.2	-0.2	5.3
<b>Autriche</b>	<b>1.2</b>	<b>1.6</b>	<b>1.1</b>	<b>-0.6</b>	<b>3.3</b>
Belgique	4.7	1.2	1.3	-0.1	7.1
Finlande	3.3	1.0	2.4	-0.4	6.3
France	1.2	1.2	0.8	0.0	3.2
Allemagne	1.9	1.8	1.3	-0.5	4.5
Grèce	12.3	1.3	1.7	-0.2	15.1
Irlande	4.0	1.5	1.0	-0.4	6.1
Italie	0.7	1.1	1.1	-0.3	2.6
Luxembourg	13.4	1.2	1.6	-0.8	15.4
Pays-Bas	3.7	1.1	4.3	-0.1	9.0
Portugal	1.9	1.7	0.1	-0.4	3.3
Rép. slovaque	2.6	2.1	0.3	-1.0	4.0
Espagne	7.1	1.6	0.8	0.0	9.5
<b>Autres pays de l'UE</b>					
Danemark	0.5	1.0	1.5	0.3	3.3
Suède	-0.5	0.8	1.8	-0.4	1.7
Royaume-Uni	1.5	1.7	0.4	-0.1	3.5

Source : CE (2009b).

**Tableau 3.2. Différentes projections possibles des dépenses publiques liées à l'âge en Autriche**

	Dépenses, % du PIB		Augmentation des dépenses publiques à l'horizon 2050, % du PIB					
			Scénarios de l'OCDE <sup>1</sup>		Scénarios de la CE <sup>2</sup>		Scénarios du FMI <sup>3</sup>	
	2004	2007	Optimiste	Pessimiste	Optimiste	Pessimiste	Optimiste	Pessimiste
Pensions	13.4	12.8	-	-	0.2	5.5	-3.0	5.0
Soins de santé	5.3	6.5	1.9	3.8	0.9	2.4	-	-
Soins de longue durée	0.6 <sup>4</sup>	1.3 <sup>4</sup>	1.2	2.0	0.9	1.4	-	-
Éducation	5.1	4.8	-	-	-0.6	0.3	-	-
Total	24.4	25.4	-	-	1.5	9.6	-	-

1. Par rapport à 2005.

2. Par rapport à 2007.

3. Par rapport à 2004.

4. En 2004, les dépenses en soins de longue durée ne comprennent que les prestations monétaires fédérales (*Bundespflegegeld*), tandis qu'en 2007 elles représentent les dépenses publiques totales, y compris les prestations monétaires des Länder et les contributions budgétaires aux établissements de soins de longue durée.

Source : OCDE (2006), CE (2009b) et FMI (2007).

tendances perdurent, le taux d'admissibilité ne fera qu'augmenter. Il faudrait donc éviter les programmes de retraite anticipée et limiter les départs en retraite pour cause d'invalidité. Dans le même ordre d'idées, il faudrait supprimer les programmes spéciaux de retraite anticipée pour les travailleurs du secteur public et limiter à des cas dûment justifiés l'admission au régime de retraite anticipée des travailleurs ayant exercé un « métier pénible ».

Une autre hypothèse importante est que les pensions sont indexées sur l'inflation et non sur les salaires. Cela peut être politiquement intenable et déclencher un changement du système d'indexation qui entraînerait une augmentation des dépenses de retraite<sup>7</sup>. Le côté

positif est que l'on peut corriger les paramètres des pensions si certains déterminants n'évoluent pas comme prévu, ce qui entraîne des coûts budgétaires plus élevés (OCDE, 2005). Tous les trois ans, une commission nationale détermine si des variations des prévisions démographiques nécessitent des modifications du système de retraite. Si c'est le cas, la commission propose des mesures correctrices concernant les niveaux de prestations, les cotisations salariales, les coefficients d'accumulation, l'âge de la retraite et les transferts budgétaires des administrations publiques. Il s'agit toutefois de procédures vagues et non contraignantes, donc potentiellement inefficaces. La commission peut recommander des corrections analogues lorsque les modifications apportées aux projections d'autres paramètres clés (comme les gains de productivité et l'évolution du marché du travail) impliquent des dépenses plus élevées au titre des retraites, mais la loi n'oblige pas à le faire. Il faudrait donc rendre les procédures plus précises et plus contraignantes en énonçant des règles d'ajustement et des procédures d'application claires et simples, et les étendre aux déterminants clés des pensions autres que l'évolution démographique.

Les projections concernant les coûts des soins de santé et de longue durée peuvent aussi être très incertaines (tableau 3.2). Cela tient en partie à des déterminants non démographiques de ces dépenses, notamment le fait qu'une gamme plus étendue de pathologies peut être traitée et la hausse des prix relatifs des soins de santé et de longue durée. Étant donné que les coûts des soins de santé et de longue durée représentent la plus forte contribution à l'augmentation des dépenses publiques liées à l'âge (tableau 3.1) et que le progrès en matière de réforme des soins de santé a été limité ces dernières années (voir plus haut), les autorités devraient prendre des mesures décisives sur ce front. Suivant les recommandations faites dans la précédente *Étude* (OCDE, 2007a), il est essentiel d'énoncer clairement et de mettre en œuvre des mesures de réduction des coûts. À cette fin, les évaluations semestrielles des réformes mentionnées dans la Loi de réforme budgétaire de 2005 devraient fournir les principales lignes directrices. Il faudrait améliorer encore Le Plan structurel de santé autrichien en s'aidant de l'expérience des projets pilotes. Enfin, il faudra accélérer la mise en œuvre des dispositions convenues sur les modifications concernant l'organisation et le financement du système de santé et poursuivre les travaux sur une nouvelle législation relative aux soins de santé.

Les dépenses d'éducation devraient baisser de 1 % du PIB en Autriche, du fait de la diminution de la population d'âge scolaire (tableau 3.1), comme dans les autres pays de l'UE. Cependant, si la rémunération par enseignant, le ratio enseignants/élèves ou les taux de réussite dans l'enseignement supérieur s'avèrent plus élevés que ne le prévoit le scénario de référence, les dépenses d'éducation pourraient en fait augmenter d'ici 2050 (CE, 2009a, 2009b).

Si l'on combine toutes les prévisions de dépenses liées au vieillissement, les pressions semblent relativement faibles en Autriche, à la différence de la plupart des pays de l'UE (tableau 3.1), encore que l'avantage comparatif de l'Autriche (en termes relatifs mais aussi absolus) ait diminué par rapport aux prévisions précédentes (CE, 2006). L'Autriche a été classée comme pays à risque peu élevé du point de vue de la viabilité des finances publiques (CE, 2006, 2008; OCDE, 2007b). Il ne faut cependant pas négliger l'incertitude considérable entourant ces estimations. Si les risques se matérialisaient, il faudrait des efforts d'assainissement plus importants pour assurer la viabilité budgétaire. Dans ce contexte, les conditions initiales jouent un grand rôle du fait qu'elles entrent en ligne de compte dans le déficit de viabilité – c'est-à-dire la différence entre le solde primaire effectif et le solde primaire nécessaire pour stabiliser la dette publique. Avant la nette dégradation

des perspectives économiques mondiales, la Commission européenne (CE, 2008) a montré que le déficit de viabilité de l'Autriche en 2007 était à peu près comblé : avec une position initiale favorable, l'Autriche était en mesure de faire face à des dépenses croissantes du fait du vieillissement de la population. Cependant, à moins que le programme de relance budgétaire actuel, qui comporte principalement des mesures permanentes, ne soit compensé dans l'avenir, le solde primaire de l'Autriche ne peut que se dégrader, aggravant le déficit de viabilité (OCDE, 2009b).

## Renforcer les structures et les institutions budgétaires

Compte tenu des pressions budgétaires relativement limitées que le vieillissement exercera dans le long terme, l'Autriche devrait s'efforcer en priorité d'améliorer la structure et l'efficacité des dépenses publiques et des impôts, les règles budgétaires ainsi que la taille et l'efficacité du secteur public.

### **Structure et efficacité des dépenses publiques**

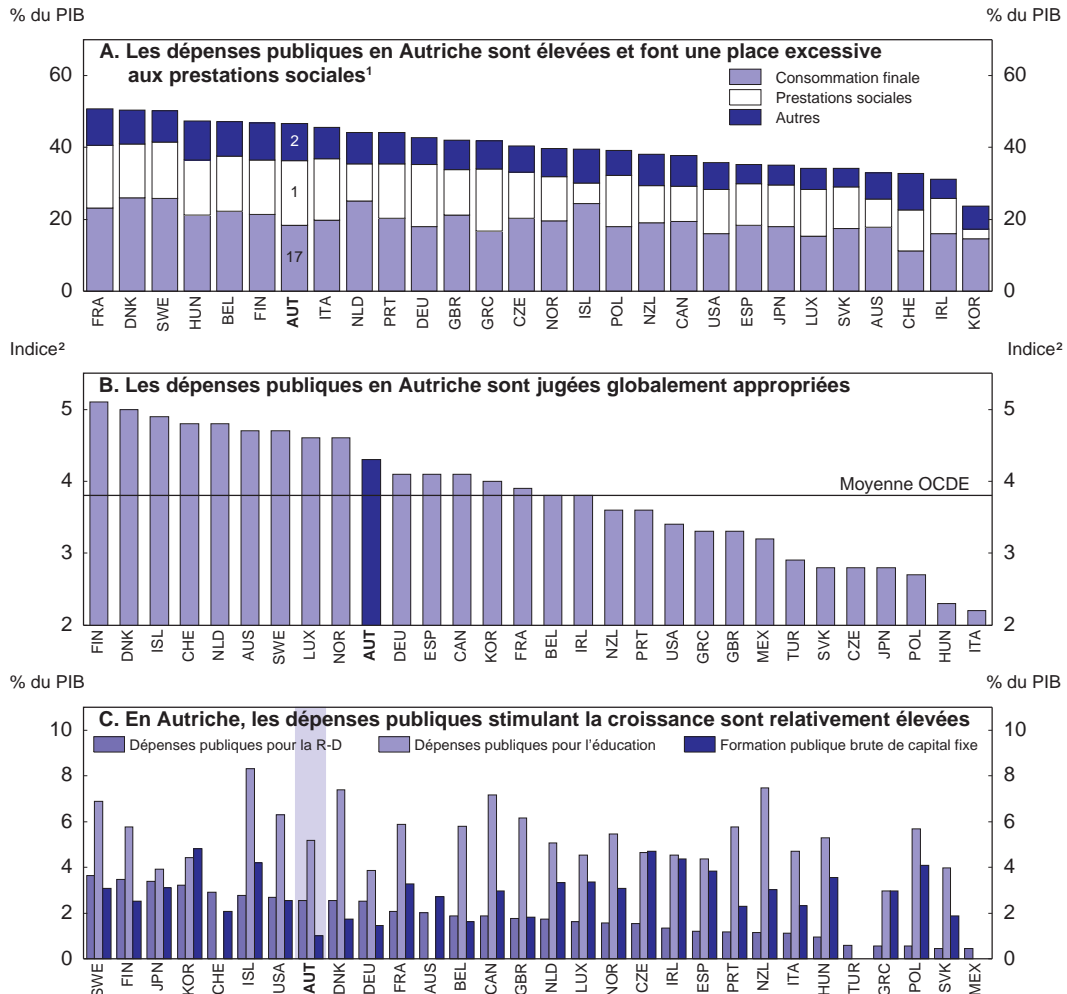
La structure des dépenses publiques reflète les choix de la société et les contraintes budgétaires. Dans la mesure où l'on peut modifier cette structure en privilégiant les dépenses qui ont un effet positif sur la croissance, il est possible d'améliorer la politique budgétaire. Les investissements dans le capital humain, le progrès technique et l'infrastructure publique sont parmi les domaines clés à cet égard, comme le montrent les résultats d'études économétriques sur la croissance. Les dépenses publiques en Autriche sont dominées par les prestations de sécurité sociale, mais l'opinion s'en satisfait généralement, et les dépenses publiques pour la R-D et l'éducation sont relativement élevées par rapport à celles des autres pays (graphique 3.1).

Des dépenses publiques importantes dans des domaines particuliers ne conduisent pas forcément à un PIB plus élevé, car il faut encore que ces dépenses soient efficaces. Il est donc essentiel de veiller à la rentabilité des programmes de dépenses. Des dépenses plus efficaces permettraient d'alléger la fiscalité et pourraient aider à limiter les frais (surtout dans les secteurs comme la santé où une forte augmentation est attendue à long terme), tout en atteignant les objectifs sociaux. Il est difficile de procéder à une évaluation comparative systématique de l'efficacité des dépenses publiques dans les différents pays, en raison de problèmes de mesure. Cela dit, l'Autriche apparaît comme l'un des pays les moins efficaces en ce qui concerne les dépenses de santé, si l'on en juge par les estimations techniques et le rapport coût-efficacité (CE, 2008). L'inefficacité apparente peut être due à la complexité de l'infrastructure et de la gouvernance des services de santé, surtout dans le cas des hôpitaux, du fait que la prise de décision et le financement sont dispersés entre différents niveaux d'administration (OCDE, 2005, 2007a). Cette situation crée des sources d'inefficacité et des doubles emplois et contrarie l'avancée des réformes. S'agissant de l'efficacité des dépenses dans le secteur de l'éducation, Gonand *et al.*, (2007) classent l'Autriche dans le groupe le moins efficace sur 26 pays de l'OCDE pour ce qui est de l'enseignement primaire et secondaire. Dans le cadre d'une évaluation plus générale de l'efficacité du secteur de l'éducation, qui s'appuie sur trois études différentes, la Commission européenne (CE, 2008) classe l'Autriche dans les deux quartiles médians de la distribution de l'efficacité parmi les pays de l'UE (chapitre 4). En revanche, l'Autriche semble être parmi les pays les plus efficaces en ce qui concerne les dépenses consacrées à l'ordre public et à la sécurité (Eugène, 2008).



## Graphique 3.1. Les dépenses publiques en Autriche

2007 ou dernière année disponible



1. Les chiffres figurant dans la barre pour l'Autriche indiquent le rang de l'Autriche pour chaque catégorie de dépenses (1 = rang le plus élevé, 28 = rang le plus bas).
2. Le classement indiciaire de 1 à 7 a été établi à partir de l'enquête d'opinion auprès des dirigeants d'entreprise : 1 = « il y a un gaspillage de dépenses publiques dans votre pays », 7 = « fournit des biens et services nécessaires qui ne sont pas fournis par le marché ».

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE; Forum économique mondial, *Global Competitiveness Report 2007-2008*; Base de données des Comptes nationaux des pays de l'OCDE et Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645608112477>

### Malgré une amélioration des règles budgétaires, de nouvelles réformes s'imposent

Des règles, des institutions et des procédures budgétaires saines aident à renforcer la discipline et la surveillance budgétaires tout en accroissant la transparence, la responsabilité et la prévisibilité dans le domaine des finances publiques (FMI, 2007; CE, 2008). L'Autriche a fait des progrès en la matière ces dernières années<sup>8</sup>. La mise en place d'un nouveau cadre de plafonnement des dépenses pour quatre ans en 2009 (voir plus haut) est à saluer. Ce dispositif pourrait aider à éviter des dépenses procycliques excessives durant les périodes de haute conjoncture, à améliorer le fonctionnement des stabilisateurs automatiques et à éviter des réductions d'investissement public.

Le cadre de plafonnement quadriennal des dépenses venant tout juste d'être mis en œuvre, il est trop tôt pour juger de son efficacité. Sa réussite dépendra essentiellement de sa transparence et de sa clarté pour le public, facteurs qui pourraient finalement être plus importantes que de purs objectifs numériques (Ljungman, 2008), ainsi que de la capacité des autorités d'établir de bonnes performances dans ce domaine et du soutien politique général (FMI, 2007). L'engagement politique à respecter les plafonds de dépenses est essentiel pour en assurer la continuité lors des changements de gouvernement. Dans l'avenir, les autorités pourraient aussi envisager de renforcer le cadre en le combinant explicitement avec des objectifs budgétaires à long terme (comme ceux qui sont fixés dans le Pacte de stabilité et de croissance), ce qui n'est pas le cas actuellement. Cela assurerait une planification budgétaire plus cohérente et plus crédible.

L'expérience internationale montre qu'un cadre de dépenses pluriannuel a plus de chances de réussir s'il s'accompagne d'un ensemble plus général de réformes de la gouvernance publique (FMI, 2007; CE, 2008). Le projet du gouvernement d'adopter un système de budgétisation fondée sur les résultats et de moderniser la comptabilité des finances publiques est donc une excellente initiative. Ces réformes devaient initialement être mises en œuvre en 2011 (ministère fédéral des Finances de l'Autriche, 2005), mais depuis elles ont été reportées à 2013 au plus tôt. Compte tenu des gains escomptés, il ne faudrait pas les retarder davantage. La budgétisation fondée sur les résultats lie les ressources financières et en personnel aux indicateurs de résultats. Cela force donc les organismes publics à spécifier et mesurer leurs résultats, à réaliser des analyses coûts-avantages et à améliorer leurs compétences en matière de gestion. Cette procédure autorise des discussions plus éclairées sur les priorités budgétaires concurrentes et rehausse la transparence du processus budgétaire, ce qui a pour effet d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et peut favoriser la réduction des coûts. La mise en œuvre de la budgétisation fondée sur les résultats pose plusieurs problèmes pratiques (OCDE, 2007a, 2007c; CE, 2008) : il faut notamment mettre en place les incitations appropriées et éviter de trop s'appuyer sur des objectifs détaillés et sur leur suivi.

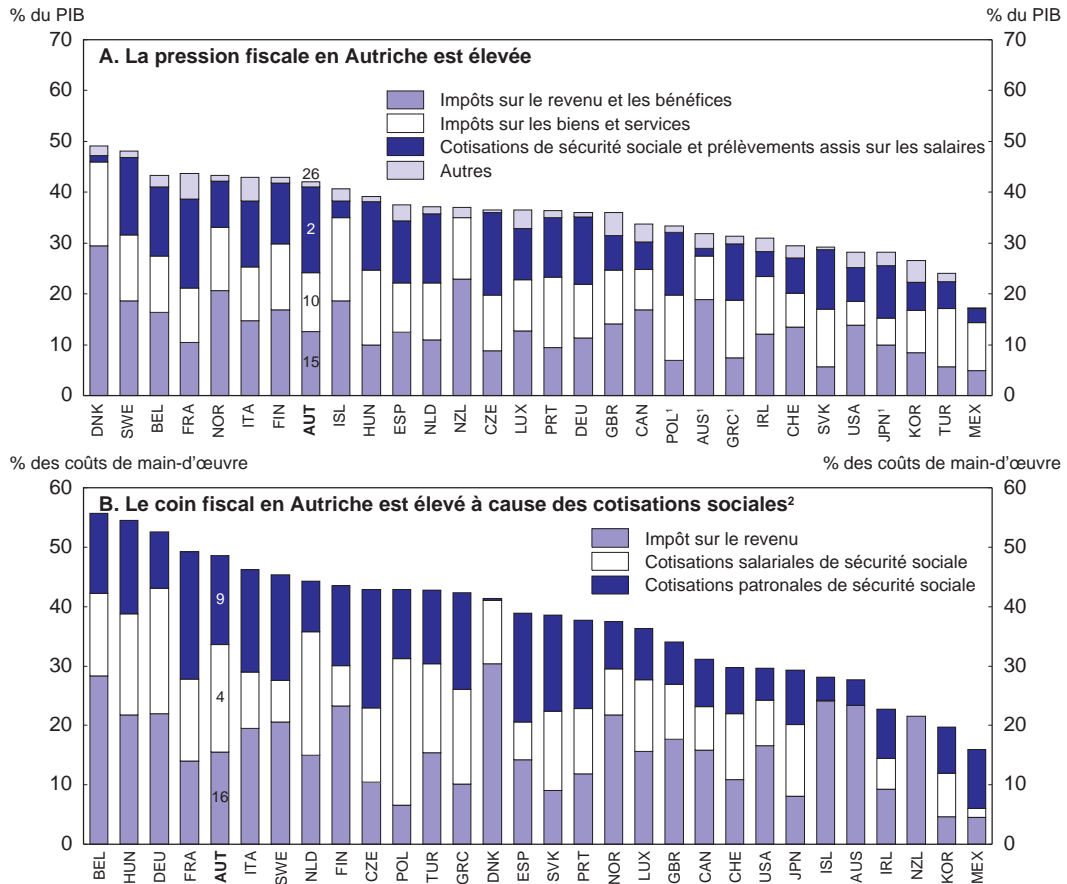
Le projet de modernisation et d'harmonisation du système comptable aux divers niveaux d'administration est une autre initiative judicieuse, étant donné surtout que trois systèmes différents coexistent actuellement : la comptabilité de caisse, la comptabilité d'engagements et la comptabilité des coûts de revient. Les objectifs apparemment distincts de ces différents systèmes sont assez peu clairs dans la pratique (Meszarits et Seiwald, 2008). Le rapprochement des informations entre ces systèmes est compliqué, ce qui rend difficile une évaluation juste et transparente de la situation financière du secteur public. Cela crée aussi des obstacles à l'établissement d'un lien conceptuel entre les processus de comptabilité financière, de budgétisation et d'évaluation des performances.

### ***La structure fiscale doit soutenir plus fermement la croissance économique***

On dispose de plus en plus de résultats d'analyses économétriques sur les effets de types particuliers d'impôt sur la croissance économique (OCDE, 2008, 2009a). Les impôts sur le patrimoine, en particulier les impôts périodiques sur la propriété foncière bâtie et non bâtie, sont ceux qui entravent le moins la croissance du fait qu'ils n'interfèrent pas directement avec le travail, le capital physique et le capital humain. La part de ces impôts en Autriche est très faible en comparaison des autres pays (graphique 3.2) et la décision de supprimer les droits de succession et les impôts sur les donations en 2008 n'a pas aidé à modifier cette situation. Dans ce contexte, l'OCDE (2007a) et Aiginger *et al.*, (2008) ont

## Graphique 3.2. La fiscalité en Autriche

2007




Note : Les chiffres figurant dans la barre pour l'Autriche indiquent le rang de l'Autriche pour chaque catégorie d'impôts/de coïnc fiscaux (1 = rang le plus élevé, 30 = rang le plus bas).

1. Données de 2006.

2. Célibataire sans enfant au niveau de revenu du travailleur moyen.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques de recettes publiques et Base de données des Impôts sur les salaires, mai 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645610083833>

recommandé d'accroître les recettes des impôts sur la propriété immobilière, ce qui nécessiterait une révision des évaluations des biens au prix du marché, qui sont aujourd'hui dépassées (OCDE, 2005, 2007a; Aiginger et al., 2008). Des impôts fonciers plus lourds pourraient renforcer l'autonomie fiscale des administrations infranationales, qui est faible par rapport aux autres pays (Blochliger, 2006; Schratzenstaller, 2008).

En ce qui concerne les liens entre l'expansion économique et la fiscalité, on observe aussi que les impôts sur la consommation créent moins de distorsions pour la croissance que les impôts directs. Leibfritz et al. (1997) montrent que déplacer les impôts du travail vers la consommation a des effets positifs sur l'emploi et le PIB. En général, les impôts sur la consommation sont plus neutres à l'égard de l'épargne et de l'investissement, et ils ne créent pas de discrimination entre les biens et services étrangers et nationaux. Dans ce contexte, la réforme de l'impôt sur le revenu de 2009 marque un pas dans la bonne direction étant donné qu'elle allège la charge fiscale pesant sur le travail. Il n'en demeure pas moins que le coïnc entre les salaires officiels et la rémunération nette restera très marqué en raison du niveau élevé des cotisations sociales (graphique 3.2). Ce coïnc a un

impact négatif sur l'emploi, en particulier pour les travailleurs moins productifs (OCDE, 2007a). Il serait donc peut-être bénéfique de réduire davantage les impôts sur le revenu et/ou les cotisations sociales (chapitre 2), mais cela obligerait à majorer d'autres impôts ou à diminuer les dépenses publiques. S'il n'est pas possible d'abaisser les taux d'imposition, on pourrait envisager d'indexer les tranches d'imposition afin de compenser le freinage fiscal. Les tranches d'imposition n'étant indexées ni sur l'inflation ni sur les salaires, la charge fiscale croît progressivement au fil du temps avec la hausse des salaires nominaux. Si l'on extrapole la croissance moyenne des salaires nominaux observée dans le passé, il faudrait près de quatre ans aux salariés situés dans la tranche la plus basse d'avant 2009 pour atteindre la nouvelle tranche la plus basse et plus de six ans à ceux de la tranche supérieure d'avant 2009 pour atteindre la nouvelle tranche supérieure. L'indexation des tranches d'imposition est l'une des possibilités de réforme fiscale que préconise le WIFO (Aiginger et al., 2008).

Augmenter les impôts, et plus particulièrement les impôts sur la consommation, n'est pas actuellement au programme du gouvernement. Cela se comprend compte tenu de la faiblesse actuelle de la demande intérieure. Cependant, une fois que la situation économique s'améliorera, cette solution mériterait considération. Les taxes environnementales sont l'un des domaines dans lesquels un relèvement des impôts sur la consommation serait justifié (Aiginger et al., 2008). Cette mesure contribuerait au rééquilibrage relatif des impôts sur le travail et des impôts sur la consommation mais en outre elle servirait la cause environnementale. En particulier, il est manifestement souhaitable d'alourdir encore la fiscalité sur les combustibles, même si cela a déjà été fait en 2008. Les politiques de tarification des combustibles sont un moyen plus efficace d'économiser de l'énergie et de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> que les subventions en faveur de l'investissement dans des logements économes en énergie, couramment utilisées en Autriche (OCDE, 2004, 2007a). Des taxes plus lourdes sur les combustibles aideraient aussi à réduire les écarts de prix persistants entre l'Autriche et certains de ses voisins, notamment l'Allemagne et l'Italie<sup>9</sup>, ainsi que le « tourisme de l'essence » qui en résulter. De par son ampleur, ce phénomène accroît les émissions de CO<sub>2</sub>, ce qui est d'autant plus préoccupant que l'Autriche va dépasser son objectif de Kyoto 2008–12 (Cour des comptes de l'Autriche, 2008). Le gouvernement devrait aussi envisager de supprimer le traitement fiscal préférentiel dont bénéficie le gazole acheté pour des usages agricoles. Aiginger et al. (2008) préconisent aussi d'appliquer une taxe sur le CO<sub>2</sub> aux sources d'énergie fossile et de majorer les taxes sur l'électricité. Indépendamment des écotaxes, on pourrait envisager d'augmenter les droits d'accise sur le tabac et l'alcool (OCDE, 2007a; Aiginger et al., 2008).

Les éventuels effets positifs de la structure fiscale sur la croissance dépendent aussi de l'efficacité administrative, de la simplicité, de la transparence et de la stabilité du système d'imposition, qui peut favoriser un degré plus élevé de respect des obligations fiscales et réduire les coûts administratifs (CE, 2008). A cet égard, l'Autriche devrait envisager d'unifier les taux de TVA. Actuellement, elle est à la traîne par rapport aux pays de l'OCDE les plus efficaces en matière de TVA (OCDE, 2009a).

### **La rationalisation de l'emploi public devrait se poursuivre**

La réussite de la mise en œuvre de la politique budgétaire dépend en outre de l'efficacité et de la gestion des agents de la fonction publique. Afin d'accroître l'efficacité de l'administration publique, l'Autriche a réduit l'effectif des fonctionnaires ces dernières années. Les nouvelles mesures de rationalisation du personnel prévues par le

gouvernement sont salutaires (gouvernement autrichien, 2008). Cependant, les réductions d'effectifs ne doivent pas s'opérer aux dépens de la quantité et de la qualité des services publics. À cet égard, il serait particulièrement judicieux d'étoffer le personnel des organismes de protection des consommateurs et de réglementation de la concurrence (chapitre 2)<sup>10</sup>. Par ailleurs, il est nécessaire réformer le système de contrôle des effectifs (*Stellenplan*) dans le secteur public. Le *Stellenplan*, dans le cadre du processus budgétaire, fixe dans le moindre détail le nombre de postes pour chaque grade. Cela crée une rigidité inutile dans la gestion des postes entre ministères et au sein de chaque ministère (Blöndal et Bergvall, 2007; Meszarits et Seiwald, 2008). Enfin, il existe une marge considérable de rationalisation aux niveaux inférieurs de l'administration publique, dans le contexte des réformes du fédéralisme budgétaire.

### **Réformes du fédéralisme budgétaire : des progrès limités**

La poursuite de la réforme du fédéralisme budgétaire renforcerait l'efficacité des dépenses et de la gouvernance publiques en Autriche. Dans son *Étude* de 2005, l'OCDE a formulé les recommandations suivantes : i) améliorer les systèmes de partage des recettes fiscales entre les différents niveaux d'administration; ii) renforcer les pouvoirs des administrations infranationales en matière de fiscalité; iii) améliorer la transparence et le ciblage des transferts entre niveaux d'administration; iv) tirer parti des rendements à l'échelle dans la prestation de services municipaux; v) réformer les systèmes de remplacement du revenu gérés par les administrations infranationales; vi) remédier à la fragmentation de la prise de décision, par exemple en ce qui concerne la gestion et le financement des hôpitaux et la conception, le financement et l'octroi des prestations d'aide sociale; et vii) réviser le cadre budgétaire à tous les niveaux d'administration. Depuis 2005, de nombreuses recommandations plus détaillées sur la façon d'améliorer la gestion et l'efficacité des relations budgétaires fédérales ont été soumises (Cour des comptes de l'Autriche, 2007, 2009). Depuis début 2009, 38 % des 206 recommandations de la Cour des comptes (2007) avaient été appliquées et 22 % étaient en voie de l'être. En 2009, la Cour des comptes de l'Autriche a porté à 315 le nombre de ses recommandations.

Le gouvernement est déterminé à poursuivre les réformes du fédéralisme. En février 2009, il a mis en place un groupe de travail à haut niveau sur la réforme administrative (*Konsolidierungsarbeitsgruppe*) pour faciliter le processus de réforme. Ce groupe, dirigé par le Chancelier fédéral et le ministre des Finances, comprend des représentants des différents niveaux d'administration, y compris des représentants de haut rang des Länder. Il traite des réformes relatives à l'ensemble du secteur public. Les propositions de réforme sont élaborées par un groupe d'experts n'appartenant pas à l'administration, puis évaluées par un groupe composé d'experts de l'administration. Les premières propositions concrètes concernant l'efficacité de l'administration, en particulier dans le secteur de l'éducation, devaient être dévoilées vers la mi-2009.

La lenteur des réformes du fédéralisme budgétaire a été aussi imputable à l'incertitude entourant les réformes constitutionnelles, les principaux obstacles étant l'absence de consensus politique aux divers niveaux de l'administration, la complexité de la structure fédérale et les difficultés que cela pose du point de vue de la réforme des principaux services publics. Afin d'avancer sur ce front, il faut redoubler d'efforts pour établir un dialogue plus efficace avec les parties prenantes en vue de parvenir à un consensus. Il serait utile de mieux communiquer sur les conséquences de ces réformes, qui semblent être interprétées différemment par les divers niveaux d'administration.

## Recommandations

Les mesures budgétaires discrétionnaires à caractère permanent prises dans le contexte de la récession actuelle nécessiteront un assainissement une fois que la situation économique s'améliorera. Cela est essentiel pour maintenir des finances publiques saines et viables, à la fois pour assurer l'efficacité des initiatives de relance de la demande et pour faire face aux pressions liées à l'âge. Le plan gouvernemental actuel prévoyant de ramener le déficit à moins de 3 % du PIB d'ici 2012 n'est pas assez détaillé et manque donc de crédibilité. Il importe de préciser bientôt les domaines dans lesquels des mesures seront prises. Ces mesures devraient impliquer principalement une réduction des dépenses et, si nécessaire, une augmentation des impôts qui ne créent pas de distorsions. Les pressions à long terme exercées sur les dépenses publiques par le vieillissement de la population sont assez bien maîtrisées, mais des améliorations supplémentaires sont possibles. Au-delà de ces défis, il est possible d'adapter la structure des dépenses et de la fiscalité pour la rendre plus favorable à la croissance. Il faudrait que ces mesures s'accompagnent d'une plus grande efficacité des dépenses, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Il n'y aura pas de véritable progrès possible dans ces domaines sans réformes du fédéralisme budgétaire. Les recommandations à cet égard sont résumées dans l'encadré 3.1.

### Encadré 3.1. **Recommandations de politique budgétaire**

#### **Ne pas perdre de vue la viabilité à long terme**

- La dégradation actuelle des finances publiques nécessitera un important assainissement dans quelque temps. Il importe de préciser rapidement dans quels domaines des actions seront prises. Ces mesures devraient impliquer principalement une réduction des dépenses et, si nécessaire, une augmentation des impôts qui ne créent pas de distorsions.

#### **Contenir les dépenses liées à l'âge**

- Les autorités doivent éviter tout retour en arrière par rapport aux réformes des retraites réalisées dans le passé. En particulier, la période de transition au nouveau système ne doit pas être prolongée et les conditions de cette transition ne doivent pas être assouplies davantage.
- Les régimes de retraite des fonctionnaires des Länder et des communes doivent être harmonisés complètement et plus rapidement avec le régime général.
- Il faut supprimer les programmes spéciaux de retraite anticipée pour les agents du secteur public. Les possibilités de retraite anticipée pour les travailleurs ayant exercé un métier pénible doivent être limitées à des cas très particuliers.
- Il faudrait envisager de rendre plus précis et plus contraignant le mécanisme d'ajustement des pensions en fonction de l'évolution démographique et d'autres déterminants clés des retraites (productivité, taux d'activité), en énonçant des règles d'ajustement et des procédures de mise en œuvre claires et simples.
- Il faut poursuivre la réforme des soins de santé et rationaliser les dépenses dans ce secteur. Les évaluations semestrielles des réformes décrites dans la Loi de réforme de la santé de 2005 doivent être réalisées aux dates prescrites et de façon indépendante et exhaustive, et les résultats de ces évaluations doivent être pleinement pris en compte dans la politique future de santé publique. Les travaux sur une législation améliorant la situation financière des caisses d'assurance-maladie doivent se poursuivre.

Encadré 3.1. **Recommandations de politique budgétaire** (suite)**Améliorer le cadre de la politique budgétaire et la gouvernance**

- Il faut poursuivre les réformes du cadre des finances publiques, surtout celles qui ont trait à la budgétisation en fonction des résultats et à l'adoption de nouvelles règles comptables, et ne pas retarder leur mise en œuvre.
- La rationalisation de l'emploi public doit se poursuivre, et la mobilité des fonctionnaires doit être accrue par la suppression du contrôle des effectifs (*Stellenplan*).
- Les réformes du fédéralisme budgétaire doivent avancer suivant les recommandations des précédentes *Études* de l'OCDE. En particulier, une harmonisation plus poussée des responsabilités de tous les niveaux d'administration en matière de financement et de dépenses, et une plus grande responsabilisation de tous les organismes publics dépensiers aideraient à promouvoir une bonne gouvernance et une meilleure gestion des finances publiques.

**Réformer la structure de la fiscalité**

- La structure fiscale doit être encore rééquilibrée, par un allègement des impôts sur le revenu au profit des impôts sur la consommation. Les droits d'accise sur l'essence doivent être encore relevés afin de limiter le « tourisme de l'essence » lié aux écarts de prix par rapport à certains pays voisins. Il faudrait envisager une majoration des droits d'accise sur le tabac et l'alcool.
- Les taxes sur la propriété immobilière doivent être alourdies. L'évaluation des biens immobiliers aux fins de l'imposition doit être actualisée régulièrement et portée aux niveaux du marché.

**Notes**

1. Les relations budgétaires entre la Fédération et les autres niveaux d'administration sont examinées de façon détaillée dans OCDE (2005).
2. Les cinq catégories principales de dépenses sont les suivantes : affaires publiques générales, justice et sécurité; emploi, services sociaux, santé et famille; éducation, recherche, art et culture; affaires économiques, infrastructure et environnement; gestion et participations financières. Les chapitres budgétaires représentent les portefeuilles des ministres.
3. Les estimations présentées par les partenaires sociaux autrichiens en avril 2008 indiquaient que, sur la base de politiques inchangées, le déficit total des caisses d'assurance-maladie atteindrait 0.6 milliard d'euros en 2012 (Hofmarcher, 2008).
4. Les simulations faites par l'OCDE (2007b) semblent indiquer qu'après prise en compte des effets des impôts sur la croissance du PIB, l'assainissement budgétaire réussit beaucoup mieux avec des compressions de dépenses qu'avec des majorations d'impôt. Les impôts et les transferts réduisent les incitations au travail et à l'épargne et affaiblissent donc la croissance du PIB. Le modèle ne suppose cependant aucun effet positif des dépenses publiques sur la croissance du PIB.
5. Le programme du gouvernement autrichien (2008) contient de nombreuses mesures qui ne seront mises en œuvre que si les ressources financières sont suffisantes.
6. Les dépenses au titre des pensions devraient culminer à 4 % du PIB en 2050 et se modérer pour atteindre 13.6 % du PIB en 2060.
7. Compte tenu de l'âge de la retraite (65 ans pour les deux sexes) et de l'espérance de vie (89 ans pour les femmes et 77 ans pour les hommes) et si l'on se base sur l'hypothèse d'une inflation moyenne de 2 % et d'une hausse moyenne des salaires de 3 %, le rapport de la pension moyenne au salaire moyen baisserait de 16 % pour les femmes et de 11 % pour les hommes durant la retraite.
8. Barrios et Schaechter (2008) notent qu'un indice de la qualité des règles budgétaires s'est amélioré notablement pour l'Autriche entre 1995 et 2005 mais est resté nettement inférieur à la moyenne de

l'UE. Cet indice mesure la couverture et la force des règles budgétaires numériques nationales, à l'aide d'informations sur leur statut légal, la nature de l'entité chargée de les faire respecter, le mécanisme d'exécution et la visibilité de ces règles dans les médias.

9. En avril 2009, les prix de l'euro-super 95 en Allemagne et en Italie étaient supérieurs d'environ 25 % à ceux pratiqués en Autriche, et pour le gazole l'écart était approximativement de 10 %.
10. Cet objectif figure au programme du gouvernement (gouvernement autrichien, 2008), mais sa mise en œuvre est subordonnée à la disponibilité de ressources budgétaires.

## Bibliographie

- Aiginger, K., H. Handler, M. Schratzenstaller et G. Tichy (2008), « Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz », *WIFO Monographien*, WIFO, Vienne.
- Barrell, R., I. Hurst et Á. Pina (2002), « Fiscal Targets, Automatic Stabilisers and their Effects on Output », in Banca d'Italia (dir. pub.), *The Impact of Fiscal Policy*, Rome.
- Barrios, S. et A. Schaechter (2008), « The Quality of Public Finances and Economic Growth », *Economic Commission Economic Papers*, n° 337, Bruxelles.
- Blochliker, H. (2006) « Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments », *Documents de travail du Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les administrations*, n° 2, OCDE, Paris.
- Blöndal, J. et D. Bergvall (2007), « Budgeting in Austria », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n° 3.
- Brandner, P., L. Diebalek et W. Köhler-Töglhofer (2006), « Budget Balances Decomposed: Tracking Fiscal Policy in Austria », document présenté lors d'un atelier sur « Les indicateurs budgétaires dans la surveillance budgétaire de l'UE » organisé à Bruxelles le 22 septembre 2006.
- CE (2006), « The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-Term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050) », *European Economy Special Report*, n° 1, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2008), *Public Finances in EMU – 2008*, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2009a), « The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060) », *European Economy*, 2/2009 (version provisoire), Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2009b), « The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060. Statistical Annex », *European Economy*, 2/2009 (version provisoire), Commission européenne, Bruxelles.
- Cour des comptes de l'Autriche (2007), « Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau », *Die Broschüre Positionen*, Reihe 2007/1, Cour des comptes de l'Autriche, Vienne.
- Cours des comptes de l'Autriche (2008), « Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes », *Berichte*, Bund 2008/11, Cour des comptes de l'Autriche, Vienne.
- Cour des comptes de l'Autriche (2009), « Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau. Neuauflage 2009 », *Die Broschüre Positionen*, Reihe 2009/1, Cour des comptes de l'Autriche, Vienne.
- Cournède, B. et F. Gonand (2006), « Restoring Fiscal Sustainability in the Euro Area: Raise Taxes or Curb Spending? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 520, OCDE, Paris.
- Eugène, B. (2008), « The Efficiency Frontier as a Method for Gauging the Performance of Public Expenditure: A Belgian Case Study », *National Bank of Belgium Working Paper Research*, n° 138, Bruxelles.
- FMI (2007), « Austria: Selected Issues », *IMF Country Report*, n° 07/143, FMI, Washington.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543, OCDE, Paris.
- Gouvernement autrichien (2008), *Programme of the Austrian Federal Government for the 24th Legislative Period*, Vienne.
- Gouvernement utrichien (2009), *Bundesfinanzrahmengesetz*, 21 avril, Vienne.



- Hofmarcher, M. (2008), « Ensuring Financial Sustainability for Health Care », *IHS Health Policy Monitor*, n° 11, Institute of Advanced Studies, Vienne.
- Leibfritz, W., J. Thornton et A. Bibbee (1997), « Taxation and Economic Performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 176, OCDE, Paris.
- Ljungman, G. (2008), « Expenditure Ceilings – A Survey », *IMF Working Paper*, n° 08/282, FMI, Washington.
- Mesarits, V. et J. Seiwald (2008), « Budgetary Reform in Austria: Towards Tighter Coupling within the Financial and Management System », *Federal Ministry of Finance Working Paper*, n° 3/2008, ministère fédéral des Finances, Vienne.
- Ministère fédéral des Finances de l'Autriche (2005), *Austrian Stability Programme for the Period 2005 to 2008*, ministère fédéral des Finances de l'Autriche, Vienne.
- Ministère fédéral de la Santé de l'Autriche (2009), *Österreichischer Strukturplan Gesundheit 2008. Gemäß Beschluss der Bundesgesundheitskommission vom 6. März 2009*, Bundesministerium für Gesundheit, Vienne.
- OCDE (2003), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 74, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Développement durable dans les pays de l'OCDE : Mettre au point les politiques publiques*, chapitre 3, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, vol. 2005/8, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'OCDE : rapport intermédiaire*, OCDE, Paris.
- Schratzenstaller, M. (2008), « The New Revenue Sharing Act 2008 to 2013: Fundamental Reform Again Postponed », *WIFO Quarterly*, n° 1/2008, WIFO, Vienne.
- Steger, G. (2008), « Ziele und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes », *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, Heft 1–2, Vienne.
- World Economic Forum (2008), *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, Genève.



## Chapitre 4

# Réinventer le système éducatif

La croissance de l'Autriche repose entre autres sur la qualité de son système éducatif. Celui-ci a longtemps permis à la main-d'œuvre autrichienne d'acquérir des compétences professionnelles de qualité, mais il est aujourd'hui confronté à des défis majeurs. Les jeunes doivent posséder des compétences nouvelles, de plus haut niveau et de nature plus générale, qui sont nécessaires face à l'évolution des technologies, à la concurrence internationale et à la recherche d'une répartition plus équitable du capital humain. Le secteur éducatif a du mal à répondre à ces attentes. Le nouveau gouvernement prévoit des réformes ambitieuses dans le domaine de l'enseignement. Il est préconisé dans ce chapitre que les autorités mettent l'accent sur les domaines suivants : i) accroître les taux d'inscription dans les services d'éducation préscolaire dès trois ans, notamment des enfants issus de milieux défavorisés et de l'immigration; ii) supprimer l'orientation trop précoce des élèves dans l'enseignement obligatoire, en favorisant le développement des « nouveaux collèges » (Neue Mittelschule) récemment créés; iii) rationaliser les infrastructures scolaires actuelles, la taille des classes et le personnel enseignant, et réinvestir les ressources ainsi libérées en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement; enfin, iv) permettre aux universités de sélectionner leurs étudiants et d'imposer des droits d'inscription, tout en évitant la ségrégation socio-économique grâce à un système complet de bourses et de prêts remboursables en fonction des revenus futurs.

**L**e système éducatif autrichien a connu une période de réussite après la guerre. L'éducation de masse a été encouragée et des diplômes professionnels de qualité ont été créés; mais il faut désormais, dans un contexte économique et social en pleine évolution, s'atteler à la lourde tâche d'offrir aux jeunes des compétences nouvelles et plus générales. Les exigences dans ce domaine deviennent plus pointues en raison du progrès technologique et de la concurrence internationale, mais elles font aussi écho aux attentes de la société, qui aspire à une répartition plus équitable du capital humain. Le rôle de la famille dans l'éducation évolue également, et appelle une intervention plus importante du système éducatif dans la socialisation et l'éducation précoce.

Le système éducatif autrichien est confronté à des défis majeurs pour répondre à ces nouvelles demandes. Son organisation est celle d'un service public étendu, très réglementé et coûteux. Ses ressources humaines et physiques sont difficiles à redéployer, la gestion est davantage axée sur les moyens que sur les résultats, et les décisions stratégiques doivent tenir compte de puissants groupes d'intérêts. En outre, il s'articule autour d'une structure fédérale particulièrement complexe, où les autorités centrales, les Länder et les administrations locales remplissent des fonctions politiquement indépendantes mais fonctionnellement interdépendantes. Bien que des ressources importantes aient été consacrées à l'amélioration des résultats de l'enseignement, l'Autriche, plus que d'autres pays de l'OCDE, se doit de réinventer son système éducatif<sup>1</sup>.

Ce chapitre présente en premier lieu les principaux atouts du système éducatif autrichien et met en lumière les domaines dans lesquels de nouveaux défis apparaissent (section 1). Les interventions publiques récentes sont passées en revue dans la section 2, tandis que l'idée selon laquelle les réformes, pour être optimisées, doivent s'accompagner d'ajustements plus systématiques des structures de gouvernance et de financement du système éducatif, est défendue dans la section 3. Enfin, des recommandations pratiques sont présentées dans la section 4.

## Un système éducatif performant face à des défis majeurs

### ***La priorité accordée aux filières professionnelles a donné de bons résultats jusqu'à présent***

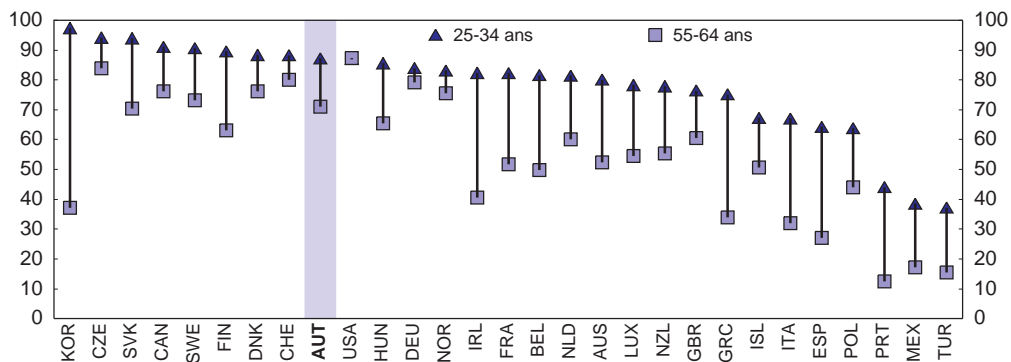
L'Autriche a mis en place dès 1945 un système d'enseignement obligatoire solide qui prend en charge tous les enfants de 6 à 15 ans résidant dans le pays. Depuis la fin des années 60, la politique de l'éducation a également mis l'accent sur le développement de l'enseignement supérieur. Après l'entrée du pays dans l'Union européenne en 1995, de nouvelles étapes ont été franchies pour renforcer la formation continue des adultes. Outre les compétences théoriques et techniques, le système éducatif autrichien vise à approfondir la culture générale de la population<sup>2</sup>.

La scolarité obligatoire comprend quatre années d'enseignement primaire, suivies de cinq années d'enseignement secondaire, lui-même composé d'une filière « classique » relativement étroite (*Gymnasium*), qui concerne moins de 30 % des élèves (34 % pour le

premier cycle) et les prépare à l'université, et d'une filière dite « générale » (*Hauptschule*), que la majorité des élèves choisissent et qui les prépare essentiellement à divers types de programmes d'enseignement professionnel. Environ 1 % des élèves souffrent de handicaps physiques ou mentaux et fréquentent des « écoles spéciales » (*Sonderschule*) pendant les neuf ans que dure la scolarité obligatoire (annexe, graphique 4.A1.1). Dans l'ensemble, ce système a permis à l'Autriche d'atteindre des taux de réussite élevés dans le deuxième cycle du secondaire (graphique 4.1).


Graphique 4.1. **Des proportions de diplômés élevées dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire**

En %, par groupe d'âge, 2006



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage d'individus âgés de 25 à 34 ans dont le niveau de formation atteint ou dépasse le deuxième cycle du secondaire.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2008*, tableau A1.2a.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645636825666>

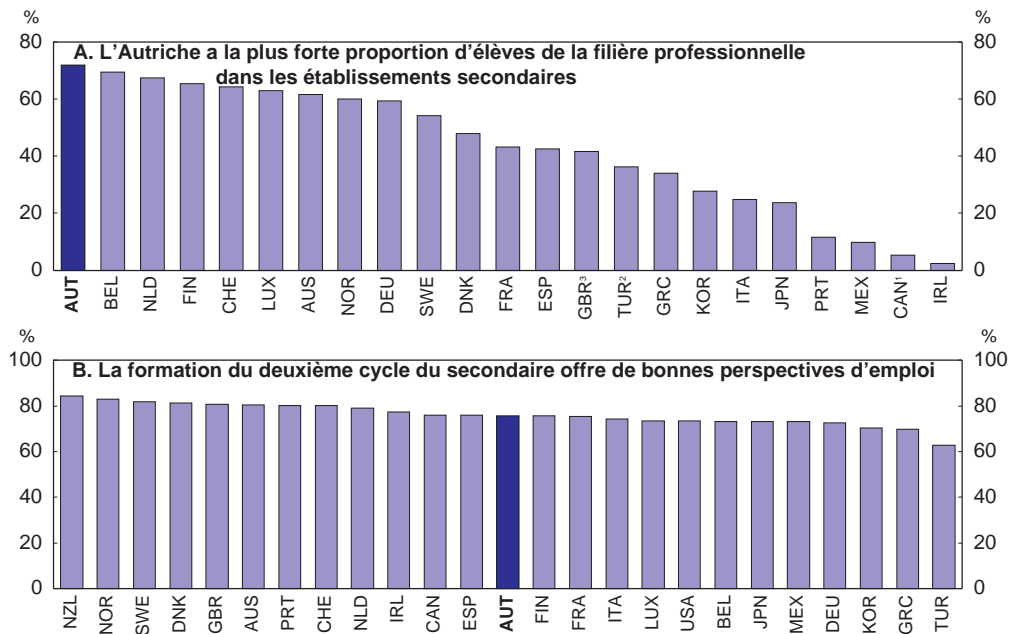
Le système éducatif est axé sur l'enseignement professionnel. Parmi les pays de l'OCDE, c'est en Autriche que l'on trouve la proportion la plus élevée de jeunes inscrits dans des établissements d'enseignement secondaire professionnel (graphique 4.2). La qualité de cet enseignement est reconnue à l'échelle internationale et fournit à l'économie des ressources humaines directement productives. La qualité du socle théorique et du contenu de la formation pratique, l'adéquation des équipements pédagogiques et la réactivité des types de qualifications proposés aux besoins du marché sont les principaux atouts de l'enseignement professionnel autrichien (OCDE, 2008e). Les diplômés du deuxième cycle du secondaire qui entrent sur le marché du travail enregistrent des taux d'emploi très élevés et des taux de chômage très bas.

Les diplômés des filières professionnelles ont d'autres possibilités de qualification. Un examen théorique leur donne accès à l'enseignement supérieur (*Berufsreifeprüfung*). Ils peuvent également transformer leur expérience professionnelle en crédits de formation supérieure, en rédigeant des mémoires et en réussissant à un examen. Le système éducatif propose ainsi à la très grande majorité de la population divers parcours de perfectionnement professionnel répondant aux besoins du marché.

### **Des ressources considérables sont allouées à l'éducation**

L'Autriche consacre des ressources très importantes à l'éducation. Les dépenses par élève figurent parmi les plus élevées des pays de l'OCDE en termes de dépenses courantes (sur la base des parités de pouvoir d'achat) et cumulées tout au long des études de chaque jeune<sup>3</sup>. C'est particulièrement vrai dans l'enseignement primaire et secondaire. Les

Graphique 4.2. Le volet professionnel du système est solide et performant




1. Année de référence : 2005.

2. Sauf niveau 3C de la CITE.

3. Y compris l'enseignement postsecondaire non supérieur.

4. Taux d'emploi des adultes de 25 à 64 ans diplômés du deuxième cycle du secondaire et de l'enseignement postsecondaire non supérieur (en %, 2006).

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2008*, tableaux C1.1 et A8.3a.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645645010336>

étudiants obtiennent également plus de ressources sur une base unitaire que dans la moyenne des pays membres, mais moins que ceux des systèmes universitaires les plus développés. Il n'en reste pas moins qu'à cause des taux d'abandon élevés dans l'enseignement supérieur, qui avoisinent 29 %, les coûts nets par diplômé du supérieur sont également parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 4.3).

De fortes sommes sont dépensées par élève, mais les dépenses d'éducation totales en pourcentage du PIB restent proches de la moyenne de l'OCDE, ce qui s'explique par des taux d'inscription peu élevés dans l'enseignement supérieur. Si ces taux s'étaient rapprochés de ceux d'autres pays à revenu élevé, à coût constant par élève, les dépenses d'éducation en pourcentage du PIB seraient beaucoup plus importantes (graphique 4.4).

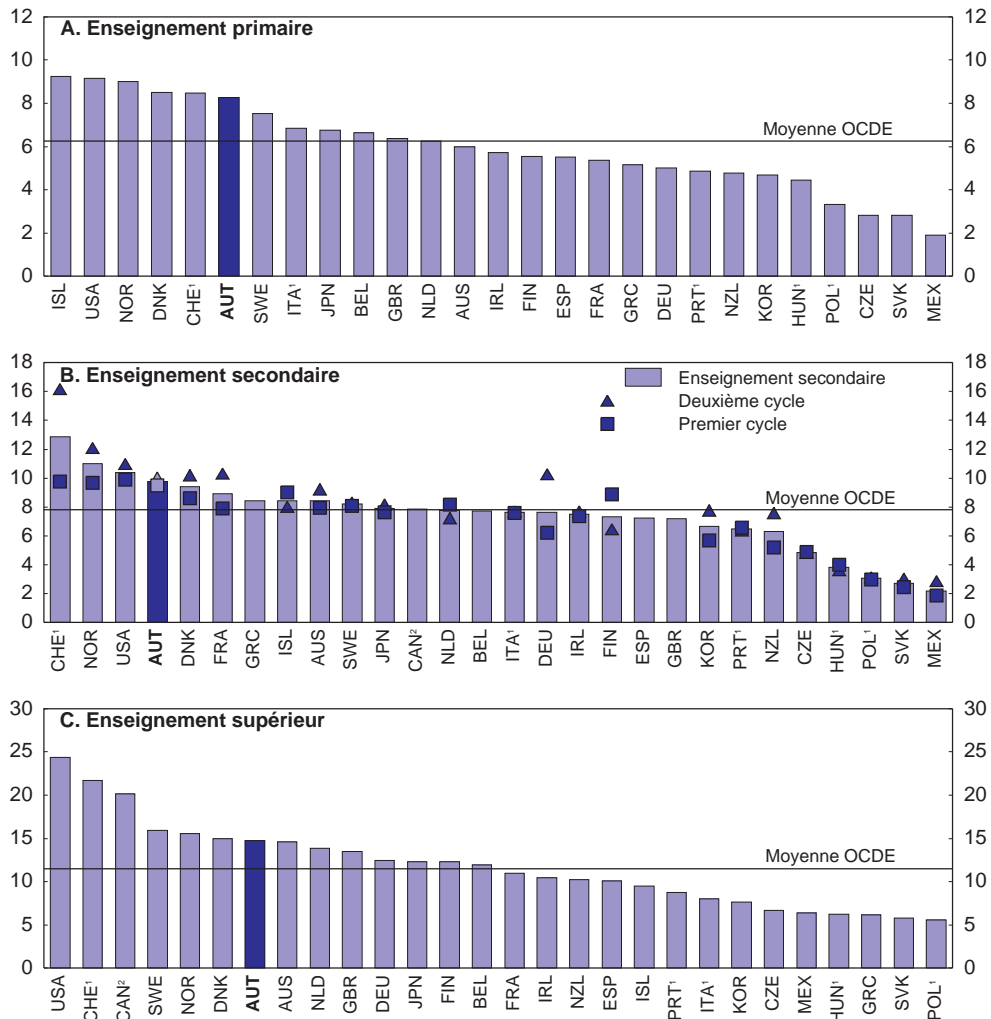
Les études sont quasiment gratuites à tous les niveaux d'enseignement à partir de l'âge de six ans. La contribution directe des ménages au financement des établissements d'enseignement est marginale par rapport aux autres pays (graphique 4.5)<sup>4</sup>, même si les ménages contribuent au financement des services de garde et d'éducation préscolaire des jeunes enfants.

### Des faiblesses importantes dans certains domaines clés

Les performances et le fonctionnement du système éducatif comportent des faiblesses reconnues dans cinq domaines : i) le niveau scolaire moyen des élèves; ii) le recours excessif à la famille; iii) l'orientation précoce des élèves; iv) les faibles taux d'inscription dans l'enseignement supérieur; et v) les mauvais résultats des élèves issus de l'immigration.

Graphique 4.3. **Les dépenses annuelles par élève/étudiant sont importantes**

En milliers d'USD PPA, équivalents plein-temps, 2005



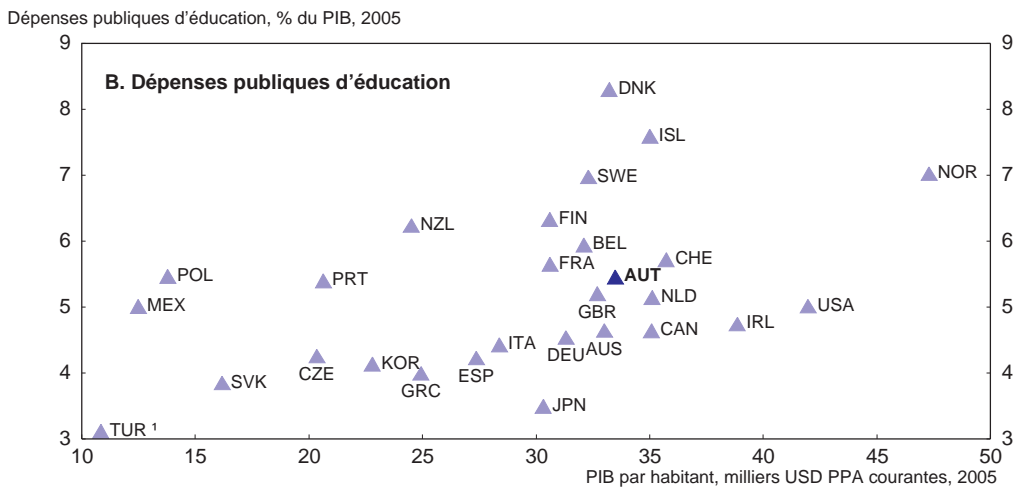
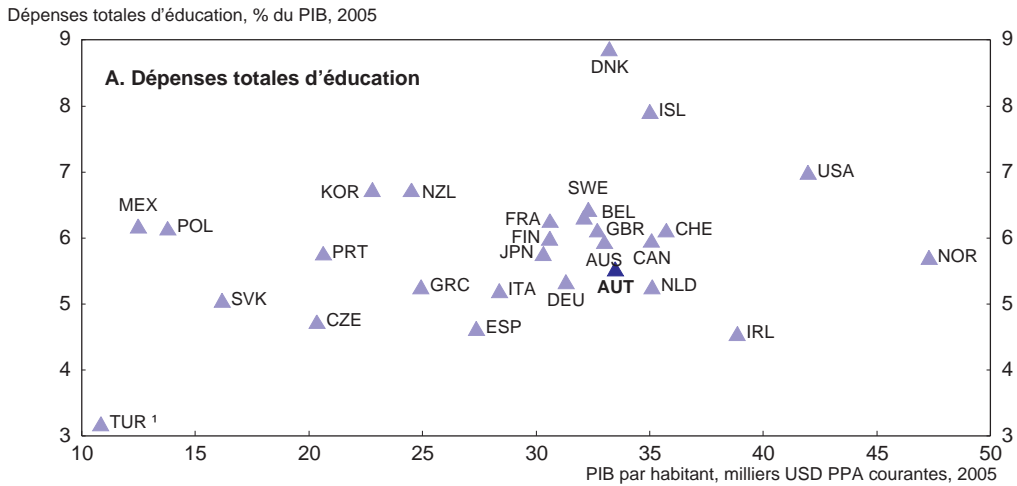
1. Année de référence : 2004.

2. Établissements publics uniquement (pour le Canada, dans l'enseignement supérieur uniquement).

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2008*, tableau B1.1a.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645653878540>**Le niveau scolaire moyen des élèves est décevant**


Le niveau scolaire des élèves, mesuré à l'aide des tests du PISA réalisés sur des jeunes de 15 ans, est moyen par rapport aux autres pays (graphique 4.6) et ne répond pas aux ambitions de l'Autriche concernant la qualité de son système d'enseignement secondaire, vu l'importance des dépenses consenties (graphique 4.7). Après des débats internes sur le sens à donner aux résultats des tests du PISA (passés en 2000, 2003 et 2006), les professionnels de l'éducation et les décideurs du pays ont reconnu qu'ils révélaient effectivement une faiblesse inquiétante du système scolaire dans les disciplines générales.

Les résultats nationaux sont tirés vers le bas par le nombre relativement important d'élèves dont le niveau scolaire est très faible (graphique 4.8). Cette constatation confirme des enquêtes internationales qui montrent que les pays où les résultats des élèves sont très disparates enregistrent généralement des résultats moyens plus faibles (OCDE, 2007;

Graphique 4.4. **Les dépenses d'éducation totales restent moyennes en raison des effets de composition**

1. Les dépenses totales et les dépenses publiques portent sur l'année 2004.

Source : OCDE, Base de données sur l'éducation et la formation et Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645743511057>

Brook, 2008). Néanmoins, l'Autriche semble être un peu mieux placée que ne le laisserait penser la très grande dispersion de ses résultats, probablement grâce aux bonnes performances systématiques de ses meilleurs groupes d'élèves (graphique 4.9). C'est pourquoi les résultats scolaires des jeunes Autrichiens présentent une distribution bimodale, avec un groupe d'élèves ayant de bons résultats scolaires et un groupe faible (voir ci-après).

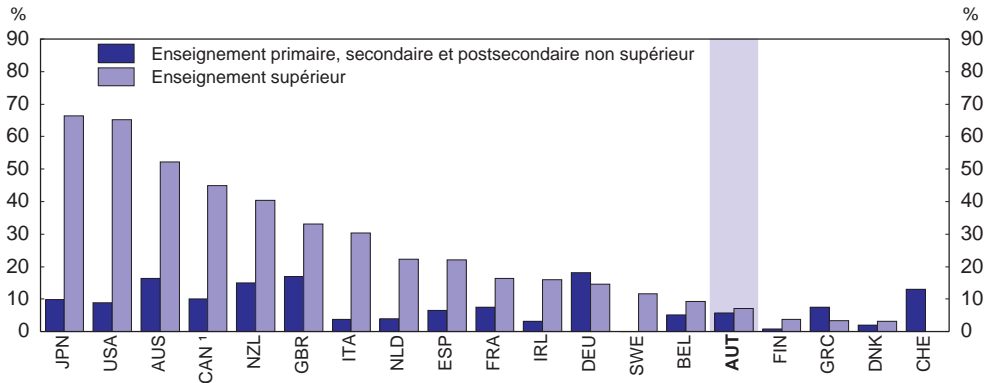
### Le système éducatif compte trop sur le soutien familial

Comme dans tous les pays, les parents jouent un rôle important dans l'éducation, mais le système éducatif autrichien les sollicite comparativement plus, en particulier à l'école primaire. Le nombre officiel d'heures de cours est inférieur à celui d'autres pays – les écoles primaires fonctionnent principalement en demi-journée – et les devoirs à la maison supervisés par la famille occupent une place importante. La plupart des familles remplissent effectivement ces responsabilités, mais celles qui n'ont pas elles-mêmes un niveau d'instruction suffisant ou qui subissent d'autres contraintes matérielles, telles que



Graphique 4.5. **Les financements privés directs de l'éducation restent très marginaux**

2005



Note : Les pays sont classés par ordre descendant de la part des dépenses privées au titre des établissements d'enseignement supérieur.

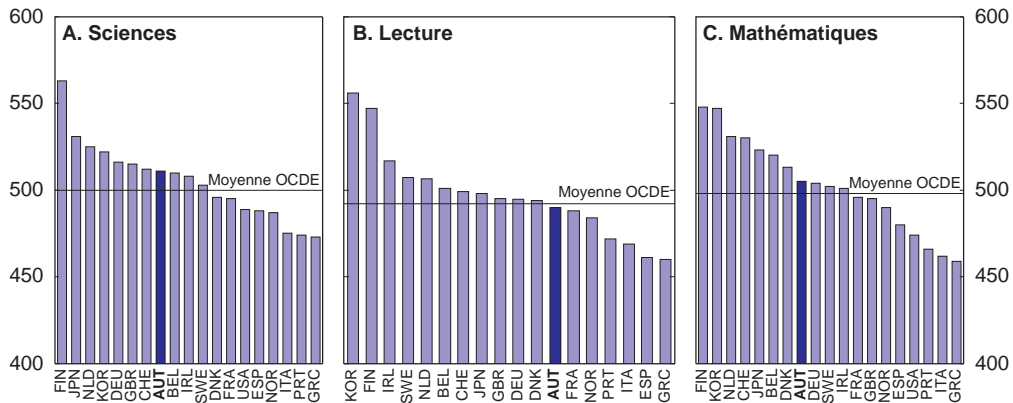
1. Année de référence : 2004.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2008*, graphique B3.1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645755101845>

Graphique 4.6. **Résultats moyens des élèves par rapport aux autres pays**

Score moyen dans l'étude PISA 2006 de l'OCDE



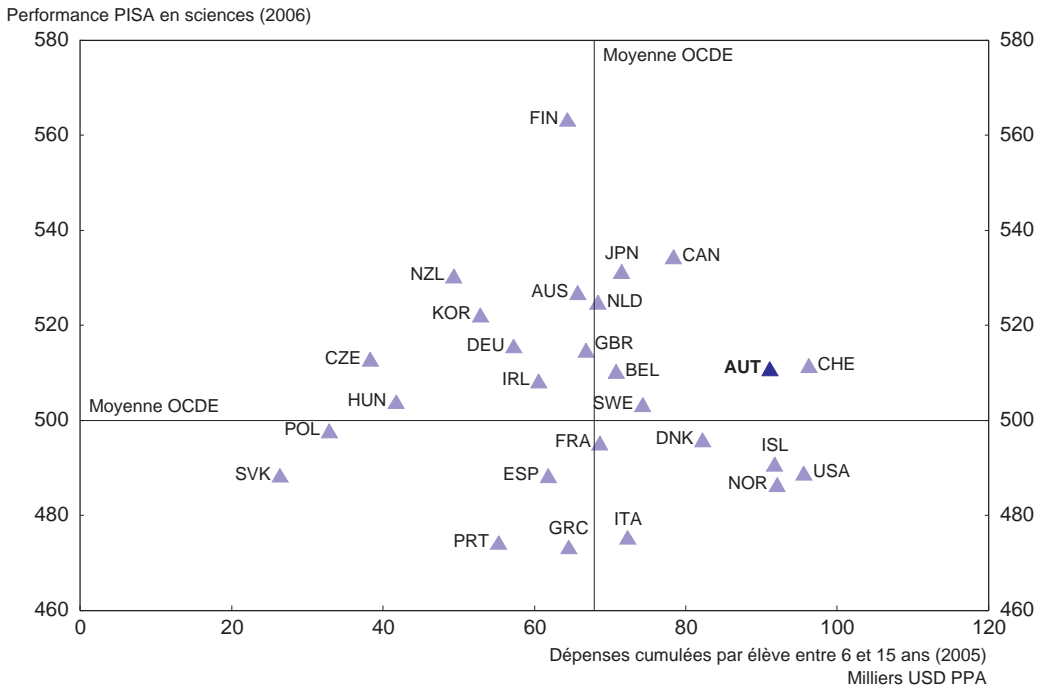
Source : OCDE (2007), *PISA 2006 – Les compétences en sciences, un atout pour réussir*. Volume 1, OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645816452350>

des obligations professionnelles, n'y arrivent pas toujours<sup>5</sup>. C'est l'un des facteurs expliquant les différences de résultats des enfants dès les premières années de la scolarité (encadré 4.1).

Les faits indiquent en outre qu'avant même qu'ils aient l'âge d'aller à l'école, le développement intellectuel des enfants en Autriche est très fortement influencé par leur environnement familial, dans la mesure où le système d'éducation préscolaire (maternelle) contribue très peu à réduire l'incidence des différences socio-économiques initiales. Les frais d'inscription en maternelle varient d'un Land à l'autre<sup>6</sup> et l'inscription des enfants dépend du statut socio-économique de leurs parents. La quasi-totalité des parents diplômés du supérieur envoient leurs enfants à la maternelle pendant au moins un an, mais cette proportion est moindre chez les familles ayant un niveau d'instruction inférieur, notamment pour certains groupes d'immigrants<sup>7</sup>, ce qui amplifie l'incidence du milieu socio-économique et familial sur

Graphique 4.7. **L'écart est particulièrement décevant au regard des ressources investies**

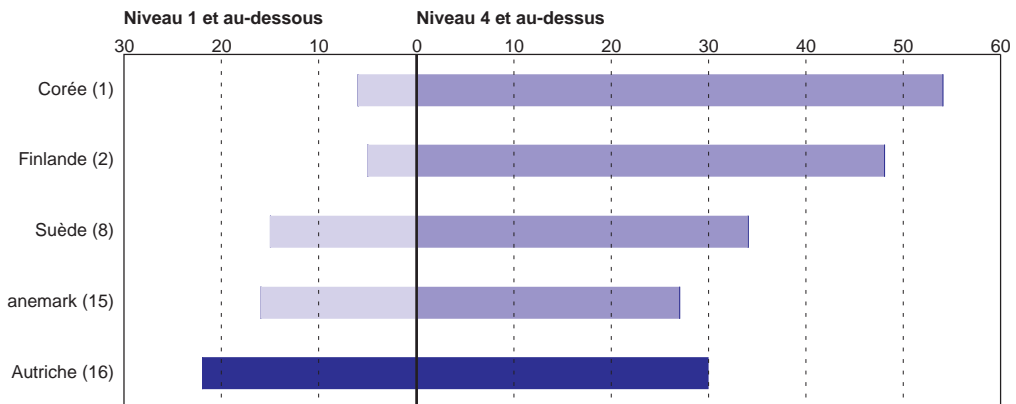


Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2008, graphique B7.2.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645845077054>

Graphique 4.8. **Les résultats moyens sont tirés vers le bas par un groupe relativement nombreux d'élèves faibles**

Parts en pourcentage des élèves obtenant de bons et de mauvais résultats sur l'échelle de compréhension de l'écrit



Note : Les chiffres entre parenthèses indiquent le rang du pays parmi des pays de l'OCDE sur l'échelle de compréhension de l'écrit du PISA.

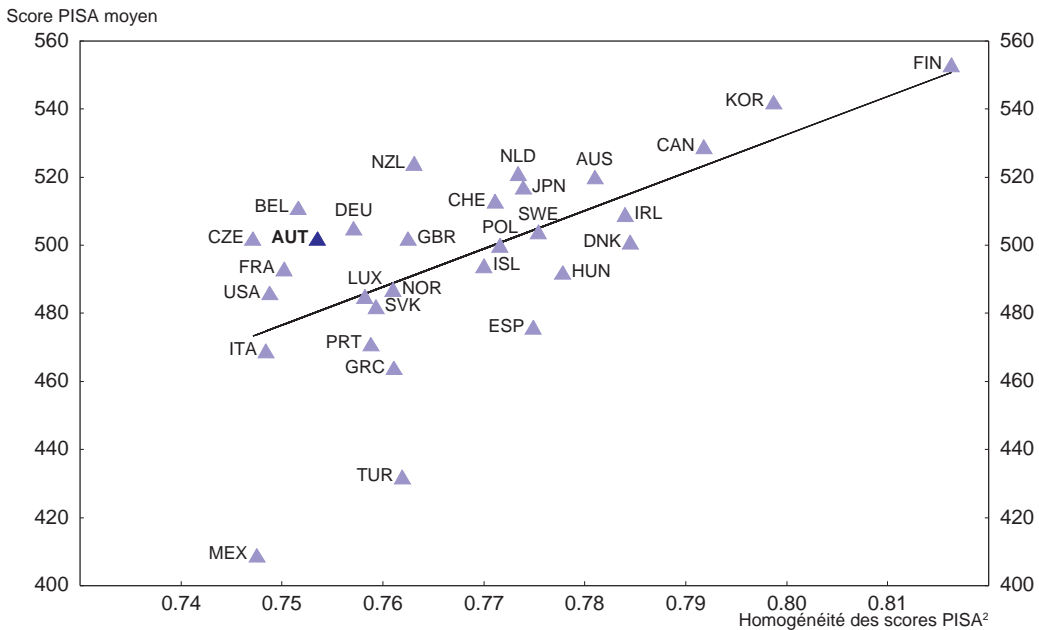
Source : OCDE (2007), PISA 2006 – Les compétences en sciences, un atout pour réussir. Volume 2, OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/645856245781>

le développement de l'enfant. Des enquêtes récentes menées en Autriche confirment qu'une éducation préscolaire qui débute suffisamment tôt et se déroule dans une structure de qualité a un effet très bénéfique sur le développement des enfants de milieux modestes (Stanzel-Tischler, 2009). Cette situation se produit malheureusement rarement.


Graphique 4.9. **Les résultats sont meilleurs que ne le laisse supposer leur grande dispersion**

2006<sup>1</sup>



1. Données de 2003 pour la compréhension de l'écrit pour les États-Unis.
2. Estimée par le rapport entre le score moyen au 25<sup>e</sup> percentile et au 75<sup>e</sup> percentile (plus ce rapport est élevé, plus l'homogénéité des résultats des élèves est grande).

Source : OCDE (2007), PISA 2006 – Les compétences en sciences, un atout pour réussir. Volume 2, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/645885203628>

#### Encadré 4.1. **L'incidence du milieu socio-économique et familial sur les résultats scolaires**

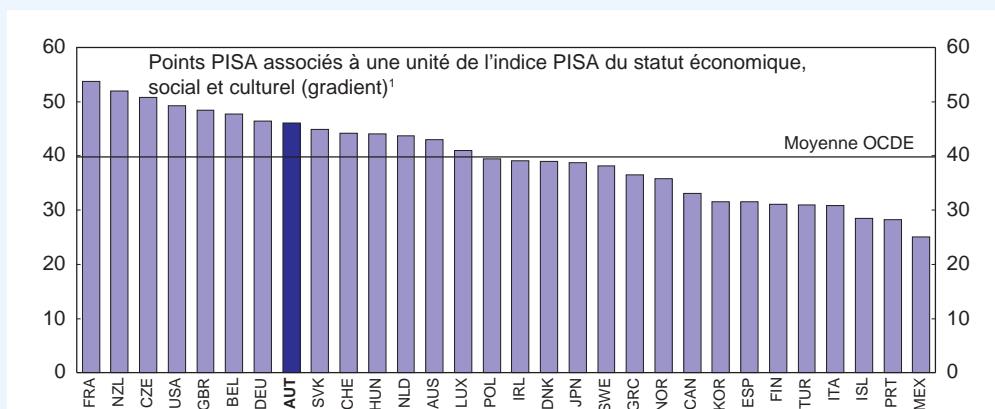
Wroblewski (2006) analyse les répercussions du milieu socio-économique d'origine des jeunes Autrichiens de 15 ans sur leurs résultats scolaires. Les données de PISA 2000 ont été utilisées pour estimer les résultats scolaires en fonction des caractéristiques individuelles, du milieu familial, des caractéristiques des établissements et de la motivation individuelle. L'auteur a constaté que le milieu socio-économique et familial pesait très largement sur les résultats des élèves, et ce, de deux façons : i) le capital social de la famille joue sur le développement intellectuel de l'enfant; et ii) l'origine sociale des parents influence fortement leur décision quant à l'établissement fréquenté par leur enfant, ce qui détermine la qualité de l'enseignement qu'il reçoit et donc ses résultats scolaires ultérieurs. Cette étude confirme également que les élèves autochtones ont de meilleurs résultats que leurs camarades de la première ou de la seconde génération d'immigrants, dont les résultats scolaires sont en réalité plus faibles que ce que laisserait supposer le milieu socio-économique plus modeste dont ils sont issus.

Une analyse plus récente de l'OCDE portant sur plusieurs pays confirme l'influence particulièrement forte des facteurs socio-économiques sur les progrès scolaires des jeunes Autrichiens. En s'appuyant sur les scores au PISA 2006, l'OCDE (2007) a montré que l'Autriche est l'un des pays membres où le milieu familial a l'incidence la plus profonde sur

### Encadré 4.1. L'incidence du milieu socio-économique et familial sur les résultats scolaires (suite)

les résultats des élèves (graphique 4.10 et tableau 4.1). D'autres travaux récents de l'OCDE (Field et al., 2007) confirment que cet impact est amplifié en Autriche par l'influence directe sur le développement intellectuel et le choix de l'établissement.

#### Graphique 4.10. L'incidence du milieu socio-économique sur les résultats scolaires est particulièrement forte



1. Les résultats des élèves sont mesurés à partir du score moyen en sciences au PISA 2006.

Source : OCDE (2007), PISA 2006 – Les compétences en sciences, un atout pour réussir. Volume 1, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646008572681>

### Tableau 4.1. Écarts de résultats scolaires

En pourcentage

	Niveau d'instruction du premier apporteur de revenu du ménage			Premier apporteur de revenu du ménage			
	Formation essentiellement professionnelle (CITE 3B, C ou moins)	Formation générale, deuxième cycle du secondaire (CITE 3A, 4)	Formation supérieure (CITE 5 ou plus)	Né en Autriche	Né à l'étranger	Langues de l'ex-Yougoslavie parlées à la maison	Turc parlé à la maison
Enfants au niveau 1 ou au-dessous en mathématiques au test PISA 2006	23	11	18	16	37	32	68
Enfants aux niveaux 2 à 4 en mathématiques au test PISA 2006	64	65	65	66	54	63	31
Enfants au niveau 5 ou 6 en mathématiques au test PISA 2006 (estimations)	13	24	17	18	9	5	1
Total (enfants à tous niveaux)	100	100	100	100	100	100	100

Source : Ministère de l'Éducation, Statistik Austria, BIFIE.

### **L'orientation précoce des élèves commence à avoir des effets négatifs**

Le mécanisme d'orientation des élèves à 10 et 14 ans dans différentes filières est au cœur de la stratégie pédagogique et de l'organisation administrative du système éducatif autrichien (annexe, graphique 4.A1.1). À l'âge de 10 ans, les élèves sont répartis entre une filière « classique » et une filière « générale », puis, à 14 ans, ils sont orientés par sélection dans un éventail plus large de programmes. L'Autriche est le pays de l'OCDE où la première orientation des élèves est aussi précoce<sup>8</sup>.

Ce système de double orientation a jusqu'à présent été globalement bien accepté par la société et la classe politique en Autriche, mais son efficacité pratique et sa légitimité démocratique commencent à être remises en cause. Des études de plus en plus nombreuses tendent à démontrer qu'une orientation prématurée et excessive peut nuire à l'égalité des chances et à l'efficacité pratique du système éducatif (encadré 4.2).

#### **Encadré 4.2. L'incidence de l'orientation précoce sur les résultats scolaires**

L'OCDE (2007) a montré, à partir d'une analyse de régression à plusieurs niveaux des résultats en science au PISA 2006, qu'une orientation précoce accentue les répercussions du milieu d'origine sur les résultats des élèves, mais n'a pas d'effet sur les performances globales du système (estimées à partir des scores moyens au PISA). Meier et Schütz (2007), dans leur étude d'autres analyses empiriques, parviennent à la même conclusion : une orientation précoce diminue l'égalité des chances face à l'éducation mais n'a pas d'effet significatif sur les résultats moyens. Ils soulignent néanmoins que, d'un point de vue théorique comme empirique, les avantages relatifs de l'orientation et de la réorientation dépendent de l'âge auquel elles se produisent, de la composition initiale des effectifs et de diverses caractéristiques des établissements. Bauer et Riphahn (2006), à partir de données concernant 26 cantons suisses, montrent qu'une orientation précoce accroît nettement l'avance des élèves dont les parents ont un niveau d'instruction élevé. L'orientation précoce amplifie également l'incidence du milieu d'origine des enfants sur leur décision ultérieure de poursuivre ou non des études supérieures (Brunello et Checchi, 2006; Meghir et Palme, 2005).

Selon une étude plus ciblée de l'OCDE sur 10 pays (Field *et al.*, 2007), plus précoce est l'orientation dans telle ou telle filière, moins les performances au PISA seront favorables. L'auteur en conclut qu'un tronc commun est préférable et recommande que les pays limitent les orientations précoces et retardent la sélection par les résultats.

L'orientation précoce est également de plus en plus controversée en Autriche. Dans les grandes villes en particulier, elle n'est plus considérée comme un moyen efficace d'orienter les enfants selon leurs aptitudes réelles, mais davantage comme un reflet du milieu socio-économique dont ils sont issus (tableau 4.2). Dans ce contexte, les parents essaient d'éviter à leurs enfants le « piège » des filières de niveau inférieur – autrement dit, des environnements peu constructifs où la compagnie d'élèves ayant un capital social inférieur ne contribuerait pas à faire progresser leurs enfants (Rosenkranz, 2009). Les parents qui habitent en ville, en particulier ceux qui sont nés en Autriche, souhaitent ainsi envoyer leurs enfants exclusivement dans les filières de niveau avancé.

Ces pressions forcent les autorités locales à gérer des épreuves de sélection officielles que les parents ne peuvent pas légalement contester – en lieu et place des décisions collégiales prises par les parents et les enseignants comme c'était le cas auparavant. De

Tableau 4.2. **Le milieu socio-économique d'origine pèse sur l'orientation**  
Pour cent

	Niveau d'instruction du père ou de la mère			Total (toutes familles)	Langue maternelle de l'élève					Total (toutes langues maternelles)
	Scolarité obligatoire ou moins	2 <sup>e</sup> cycle du secondaire	Formation supérieure		Allemand	Autre qu'allemand	Langues de la CEE	Ex-Yougoslavie	Turc	
Élèves en filière classique, 1 <sup>er</sup> cycle du secondaire, âge : 11-14 ans	n.d.	n.d.	n.d.		86.7	13.3	2.5	5.3	1.9	100
Élèves en filière « générale », 1 <sup>er</sup> cycle du secondaire, âge : 11-14 ans	n.d.	n.d.	n.d.		80.4	19.6	1.8	8.5	6.3	100
Élèves en filière « spéciale », 1 <sup>er</sup> cycle du secondaire, âge : 11-14 ans	n.d.	n.d.	n.d.		72.2	27.8	1.9	11.2	10.6	100
Élèves en filière classique, 2 <sup>e</sup> cycle du secondaire, plus de 15 ans	4.6	50.8	44.6	100	88.6	11.40	2.5	3.4	1.6	100
Élèves en filière professionnelle de niveau avancé, plus de 15 ans	6.5	66.8	26.7	100	90	10	1.6	3.8	2.0	100
Élèves en filière professionnelle de niveau intermédiaire, plus de 15 ans	13.3	70.0	16.7	100	84.8	15.2	1.4 %	5.8	4.5	100

Source : Ministère de l'Éducation, Statistik Austria.

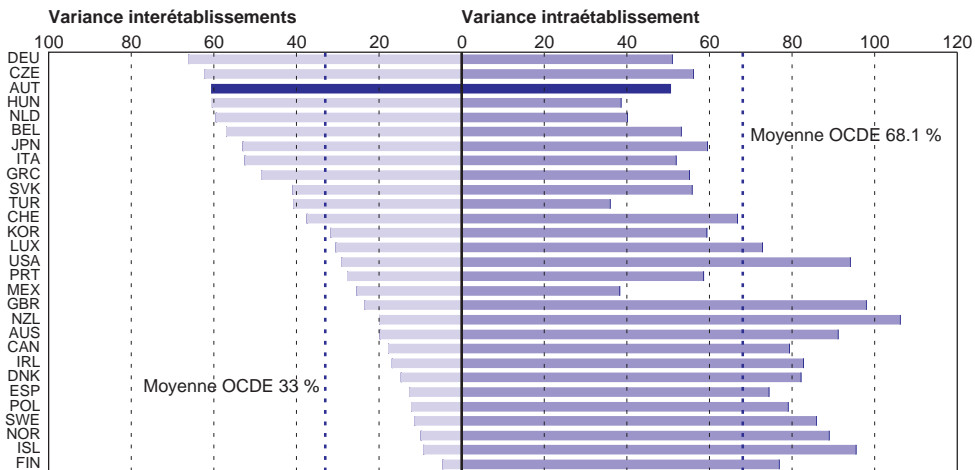
nombreuses familles choisissent également des écoles privées pour éviter l'orientation. Les établissements privés se sont développés ces dernières années, et accueillent désormais près de 10 % de l'ensemble des élèves. Cette proportion est plus élevée dans les zones urbaines où de nombreuses écoles privées sont implantées, conséquence de la volonté des parents d'offrir un meilleur environnement scolaire à leurs enfants. Dans la seule ville de Vienne, la part des élèves fréquentant des établissements privés est passée de 15 % en 2004 à 18 % en 2008 (*Die Presse*, 2009).

De fait, toutes les données disponibles soulignent que le développement des élèves dépend fortement du type d'établissement vers lequel ils sont orientés. La variance des résultats scolaires entre établissements est très élevée, par rapport à des pays tels que la Finlande où l'accès à l'éducation est plus équitable (graphique 4.11). Comme on pouvait s'y attendre, les résultats des élèves varient énormément selon le type d'établissement vers lequel ils ont été orientés – filière générale et filière professionnelle de niveau avancé d'un côté, filière professionnelle de niveau intermédiaire et apprentissage, de l'autre (graphique 4.11).

Les inconvénients d'une orientation exhaustive à l'âge de 14 ans apparaissent également au grand jour. Les élèves pouvant prétendre aux filières de haut niveau à partir de la 10<sup>e</sup> année d'études, telles que les filières classiques du deuxième cycle du secondaire et les formations techniques de niveau avancé, sont assurés d'avoir de bonnes perspectives professionnelles. À l'inverse, les élèves orientés dans les filières « inférieures » (*Polytechnischen Schulen*) risquent d'avoir bien plus de difficultés sur le marché du travail.

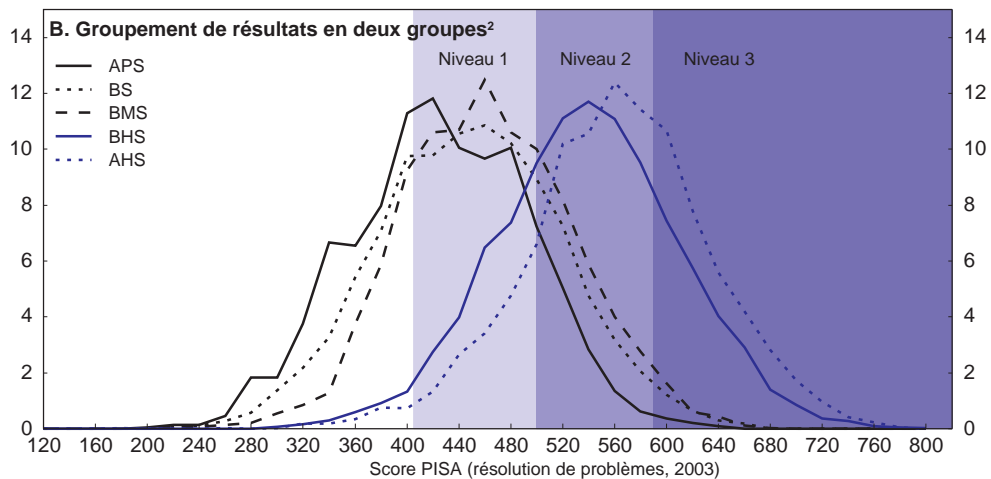
### Graphique 4.11. Les résultats des élèves sont très variables selon le type d'établissement

#### A. Forte variance interétablissements, faible variance intraétablissement<sup>1</sup> (sur l'échelle des sciences, PISA 2006)




Pourcentage d'élèves

Pourcentage d'élèves



1. La variance inter-établissements mesure la dispersion des scores PISA sur l'échelle de compétence en sciences dans un seul pays. La variance intra-établissement mesure la dispersion des scores PISA sur l'échelle de compétence en sciences dans un établissement représentatif d'un pays donné.
2. AHS : établissements d'enseignement secondaire classique; BHS : instituts d'enseignement technique et professionnel de niveau avancé; BMS : instituts d'enseignement technique et professionnel de niveau intermédiaire; BS : instituts d'enseignement professionnel en apprentissage; APS : instituts polytechniques (écoles d'enseignement professionnel sur un an).

Source : OCDE (2007), PISA 2006 – *Les compétences en sciences, un atout pour réussir*. Volume 2 ; Haider et Schreiner (2006), Die PISA-Studie: Österreichs Schulsystem im internationalen Wettbewerb.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646014647883>

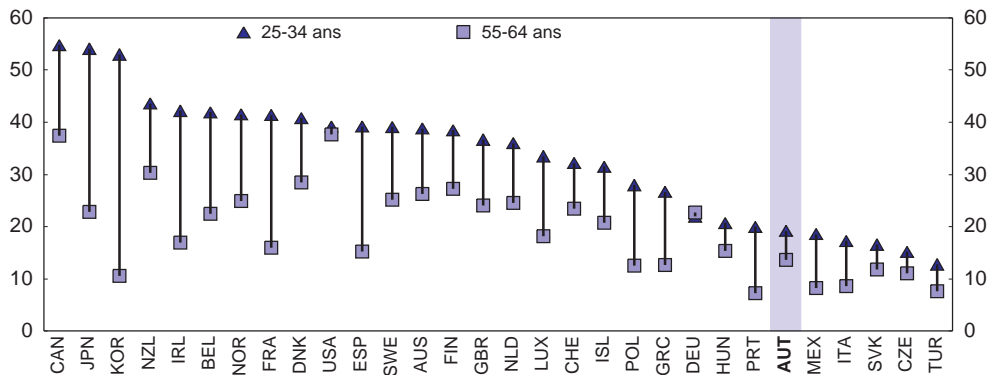
Les avantages de cette seconde étape d'orientation pour l'efficacité globale du système éducatif sont également mis en doute. Le risque aujourd'hui est que les jeunes de 15 ans formés dans des secteurs trop restreints (il existe à l'heure actuelle 270 filières professionnelles dans le secondaire) se retrouvent confinés dans des segments trop spécialisés du marché du travail, encore que des initiatives récentes visent à élargir la formation au profit de compétences plus générales.

### Les taux d'inscription et de réussite à l'université sont inférieurs à ceux d'autres pays à revenu élevé

L'Autriche se distingue nettement des autres pays de l'OCDE pour le rapport entre le PIB par habitant et les taux d'inscription et de réussite dans l'enseignement supérieur (graphique 4.12). La proportion de la population en âge de travailler ayant un niveau de formation supérieur est particulièrement faible<sup>9</sup>. De même, la part des nouveaux diplômés de l'université parmi les jeunes reste limitée, mais elle a augmenté ces dernières années. En dépit d'une progression récente, les taux de réussite en sciences et en ingénierie sont plus bas que dans les autres pays (graphique 4.13).

Graphique 4.12. **Les taux de réussite à l'université sont faibles**

En %, par groupe d'âge, 2006



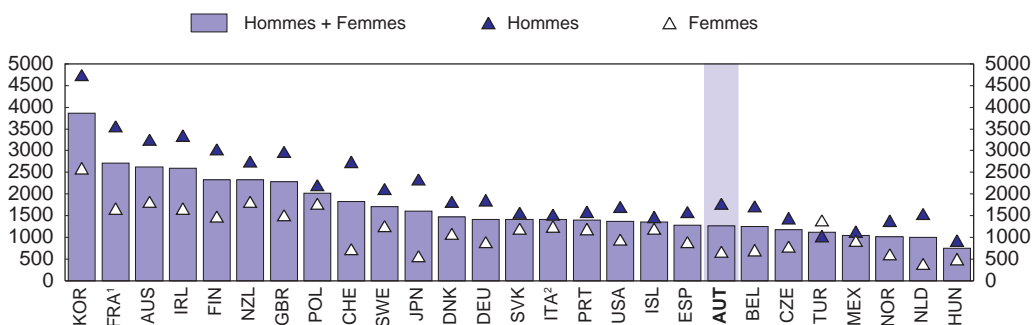
Note : Les pays sont classés par ordre descendant du pourcentage d'individus de 25 à 34 ans diplômés du supérieur.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2008*, tableau A1.3a.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/646025312268>

Graphique 4.13. **Les taux de réussite en sciences et en ingénierie sont particulièrement bas**

Nombre de titulaires d'un diplôme scientifique du supérieur pour 100 000 personnes occupées âgées de 25 à 34 ans, 2006



Note : Les pays sont classés par ordre descendant du nombre de titulaires d'un diplôme scientifique du supérieur de type A pour 100 000 personnes occupées âgées de 25 à 34 ans.

1. Année de référence : 2005 pour le nombre de diplômés en sciences.

2. Les programmes de recherche de haut niveau portent sur l'année 2005.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2008*, tableau A3.6.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/646065700604>



Si l'on tient compte des éléments dont les travaux de l'OCDE ont montré l'incidence sur les taux de réussite dans le supérieur<sup>10</sup>, trois facteurs semblent freiner les taux d'inscription à l'université en Autriche<sup>11</sup> :

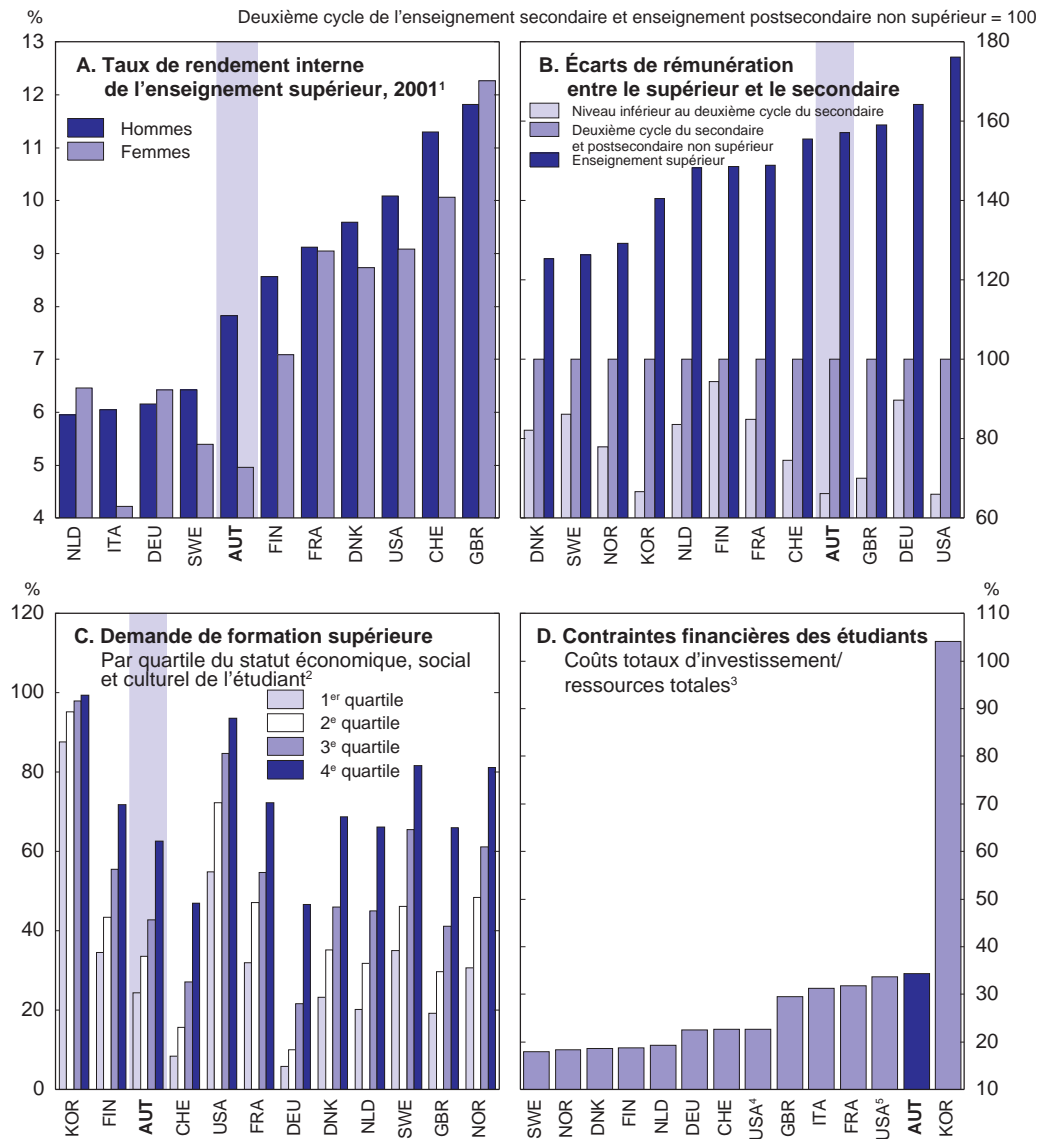
- i) Une formation secondaire de qualité est toujours perçue par de nombreux élèves et leurs familles comme une alternative plus courte, moins chère et parfois meilleure à une formation universitaire. Même si les écarts de salaire moyens entre les diplômés du deuxième cycle du secondaire et ceux du supérieur ne sont pas négligeables, les avantages nets d'une formation supérieure sont faibles par rapport aux autres pays. Les taux d'emploi de ces deux groupes de diplômés sont remarquablement similaires. Les instituts techniques de niveau avancé ont des moyens importants et semblent réagir rapidement à l'évolution des besoins du marché du travail.
- ii) Globalement, il semble que les universités soient perçues par le public comme moins efficaces que les établissements secondaires du deuxième cycle, en raison de cursus surchargés, de la longueur des études et des taux d'abandon élevés. Dans certains établissements et domaines d'études, la qualité de l'enseignement atteint les niveaux de référence internationaux, mais ils relèvent plus de l'exception que de la règle. Une évaluation récente de l'OCDE montre que le secteur universitaire autrichien est l'un des moins efficaces de la zone OCDE, si l'on considère la flexibilité estimée des moyens et des résultats et la responsabilisation par le marché (Oliveira Martins *et al.*, 2007).
- iii) Les étudiants autrichiens semblent être confrontés à des contraintes financières plus sérieuses que dans la plupart des autres pays membres. Selon la même étude de l'OCDE, ces contraintes résultent à la fois de frais de subsistance élevés et de mécanismes de soutien insuffisants, tels que bourses et prêts étudiants. Les crédits budgétaires pour les bourses d'études ont été augmentés ces dernières années, et les frais des étudiants issus des familles les plus modestes sont aujourd'hui bien couverts, mais le soutien est plus limité pour d'autres groupes sociaux<sup>12</sup>. La question controversée des droits d'inscription joue un rôle limité dans les contraintes financières des étudiants. De nombreux étudiants partagent leur temps entre travail et études, ce qui a tendance à rallonger la durée de leurs études et à peser sur leurs résultats scolaires (graphique 4.14).

Le milieu socio-économique d'origine s'ajoute aux facteurs qui limitent l'accès à l'enseignement supérieur. L'Autriche est l'un des pays de l'OCDE où le statut socio-économique des parents a une incidence particulièrement forte sur le choix de leurs enfants de poursuivre ou non des études supérieures (graphique 4.15). La faible mobilité intergénérationnelle qui en résulte en termes de niveau de formation supérieur est devenue une source de préoccupation pour le gouvernement.

### ***Le système éducatif a du mal à répondre aux besoins des élèves issus de l'immigration***

L'éducation est en principe la première voie d'intégration sociale et économique des immigrants. En Autriche, où le taux d'immigration est particulièrement élevé, cette contribution est désormais essentielle, à la fois pour la cohésion sociale et pour la croissance économique future. Cependant, les résultats des élèves issus de l'immigration sont globalement décevants. L'écart entre les résultats scolaires des élèves autochtones et ceux des élèves issus de l'immigration est l'un des plus importants de la zone OCDE, notamment en ce qui concerne les enfants de la seconde génération (c'est-à-dire nés en Autriche) (graphique 4.16 et encadré 4.3).

Graphique 4.14. Facteurs expliquant la faiblesse des taux d'inscription dans l'enseignement supérieur



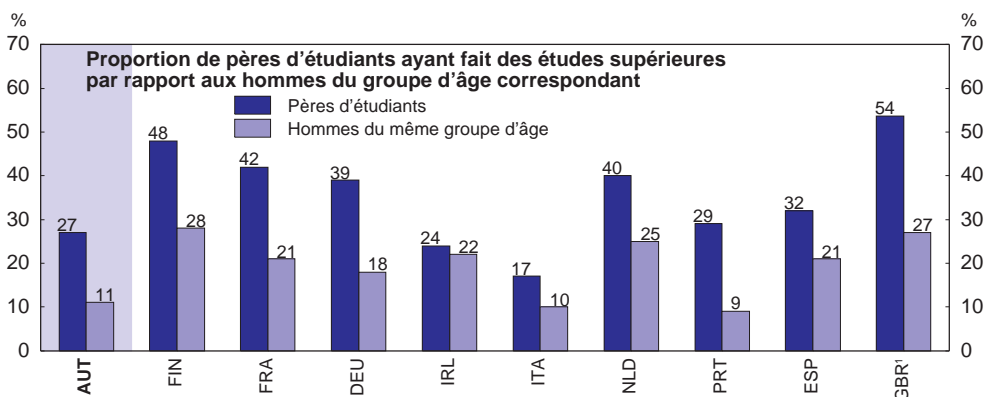
1. 2000 pour la Suisse.
2. Les pays sont classés dans l'ordre ascendant de la différence entre les aspirations au 1<sup>er</sup> et au 4<sup>e</sup> quartiles dans l'enquête PISA 2003.
3. Les coûts d'investissement totaux comprennent le montant moyen des droits d'inscription dans le public et dans le privé plus les frais de subsistance; les ressources totales comprennent les montants maximums des bourses et prêts étudiants, plus les gains estimés des emplois étudiants à temps partiel et le revenu disponible médian des ménages corrigé de la taille du ménage. Pour de plus amples informations, voir Oliveira Martins et al. (2007) – tableau 3.4.
4. Prêts privés.
5. Prêts fédéraux.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2008* et *L'enseignement supérieur au service de la société de la connaissance 2008*; Oliveira Martins et al., 2007.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/646070654022>

Graphique 4.15. **La mobilité intergénérationnelle est particulièrement faible en termes de formation supérieure**

2004



1. Angleterre et pays de Galles. Les données portent sur le parent (père ou mère) qui a le plus haut revenu.

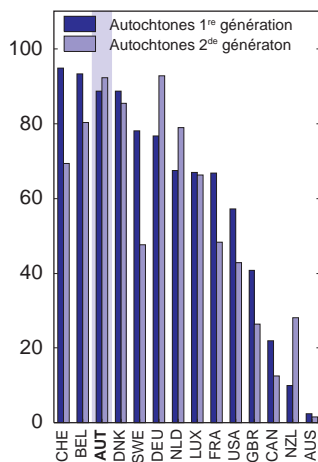
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2008*, graphiques A7.2a et A7.2b, à partir d'EUROSTUDENT 2005.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/646076546213>

Graphique 4.16. **Les résultats scolaires des élèves issus de l'immigration sont faibles**

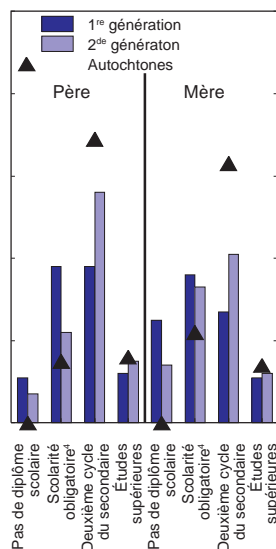
**A. Le déficit de performance des immigrants au PISA est l'un des plus élevés de la zone OCDE<sup>1</sup>**

Écart de performance en sciences



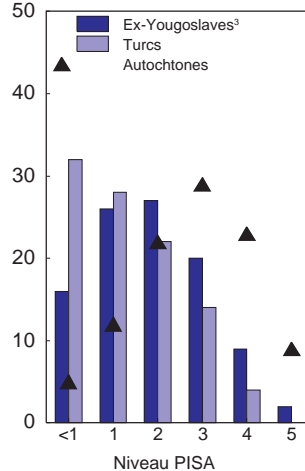
**B. Le niveau d'instruction des parents (et en particulier des mères) est particulièrement faible<sup>2</sup>**

%



**C. Les enfants originaires de la Turquie et de l'ex-Yougoslavie ont des résultats particulièrement médiocres<sup>2</sup>**

%



1. Correspond aux résultats du PISA 2006.

2. Correspond aux résultats du PISA 2003.

3. 3Bosniaques, Croates et Serbes.

4. Neuf ans en Autriche.

Source : OCDE, résultats du PISA 2006 et du PISA 2003.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/646085853047>

### Encadré 4.3. Examen thématique de l'OCDE sur l'enseignement en direction des migrants

L'OCDE a entrepris un nouveau projet, l'examen thématique de l'enseignement en direction des migrants, qui porte sur la situation des enfants issus de l'immigration dans six pays, dont l'Autriche. Le rapport de base préparé par l'Autriche pour ce projet (Wroblewski et Herzog-Punzenberger, 2008) met en lumière un certain nombre de faits concernant les défis de l'enseignement des jeunes issus de l'immigration en Autriche :

- La composition particulière des enfants issus de l'immigration en Autriche complique la politique de l'éducation. La combinaison d'un taux élevé d'immigration et d'un pourcentage élevé d'immigrants peu qualifiés dans la population immigrée totale est quasiment unique (voir l'annexe du chapitre 2, graphique 2.A2.1).
- 20 % de tous les élèves du primaire ne sont pas de langue maternelle allemande. Ces enfants sont nés à l'étranger (première génération) ou issus de familles immigrées (seconde génération). Ces deux groupes d'immigrants principaux viennent respectivement d'ex-Yougoslavie (environ 40 % du total des élèves issus de l'immigration) et de Turquie (près de 20 % du total).
- Les enseignants en maternelle et à l'école primaire constatent de graves lacunes en langue chez ces enfants, dès les premières années de scolarité. Les premières évaluations systématiques, qui sont disponibles à partir des tests PIRLS pour les enfants de 10 ans et des tests PISA pour les jeunes de 15 ans, confirment ces difficultés. La proportion d'élèves qui n'atteignent pas le premier niveau de compréhension de l'écrit à l'âge de 15 ans, c'est-à-dire qui ne peuvent pas comprendre les textes rédigés en allemand, atteint 23 % chez les élèves de la seconde génération, contre 16 % chez ceux de la première génération<sup>1</sup>. Les résultats des élèves d'origine turque sont encore plus préoccupants : ils sont près de 70 % à ne pas dépasser le premier niveau<sup>2</sup>.
- De nombreux élèves issus de l'immigration vivent dans des environnements intellectuels familiaux très pauvres. À titre d'exemple, si 20 % des élèves autochtones de 10 ans indiquent qu'il y a un nombre minimum de livres chez eux, seuls 5 % des enfants issus de l'immigration, 2 % originaires d'ex-Yougoslavie et 1 % de Turquie, déclarent avoir accès à des livres à la maison.
- Une étude approfondie (Peltzer-Karpp et al., 2003) des établissements scolaires viennois, qui a duré quatre ans, montre que le niveau de maîtrise de la langue est très différent selon l'origine ethnique de l'élève. Ainsi, les élèves d'origine turque ont des résultats particulièrement faibles en langue.

Dans cet examen, l'OCDE réalise des analyses fondées sur des données probantes et visant à déterminer les meilleurs moyens d'améliorer les résultats scolaires des élèves issus de l'immigration. Les premières analyses semblent indiquer que des facteurs liés au système, aux établissements et aux élèves pèsent sur les résultats scolaires des jeunes issus de l'immigration, qui représentent 16 % de la population scolaire totale<sup>3, 4</sup>:

- Premièrement, certaines caractéristiques structurelles des systèmes éducatifs, telles que les services d'éducation préscolaire, le choix de l'établissement, les mécanismes d'orientation et la répartition des ressources, peuvent influencer l'accès, la participation et les résultats des élèves issus de l'immigration.
- Deuxièmement, certaines caractéristiques propres à chaque établissement scolaire, par exemple les attentes des enseignants, les programmes scolaires, les conditions en classe et l'organisation de l'école, contribuent à façonner le parcours scolaire des élèves.

### Encadré 4.3. Examen thématique de l'OCDE sur l'enseignement en direction des migrants (suite)

- Troisièmement, des caractéristiques individuelles, notamment le pays d'origine, le milieu socioculturel d'origine et la maîtrise de la langue, jouent un rôle important dans la réussite scolaire.
1. Cette différence entre les jeunes des première et seconde générations reflète des différences d'ordre géographique et social. Aujourd'hui, les parents des élèves de première génération ont un bagage scolaire plus élevé que celui des parents autochtones en raison de l'immigration récente de personnes hautement qualifiées originaires d'Allemagne et d'Europe centrale.
  2. Si l'on compare les résultats des études PISA et PIRL, on peut noter que l'écart est déjà considérable à l'âge de 10 ans. C'est en Autriche que la différence de résultats en lecture est la plus marquée entre les élèves qui parlent aussi une autre langue que la langue d'instruction à la maison et les autres élèves.
  3. Source : [www.sozialerhebung.at](http://www.sozialerhebung.at).
  4. Pour plus de détails : [www.oecd.org/edu/migration](http://www.oecd.org/edu/migration).

Malgré le souhait de nombreux parents immigrés d'offrir une éducation de qualité à leurs enfants<sup>13</sup>, trois facteurs font obstacle à un parcours scolaire solide de ces enfants dans le système autrichien : i) comme on l'a déjà indiqué, le taux d'inscription généralement bas des enfants issus de l'immigration dans les services d'éducation préscolaire, en particulier avant l'âge de 5 ans, ne leur permet pas de pallier les faiblesses de leur environnement familial; ii) l'école primaire demande une participation active des parents, que ceux d'origine étrangère ne peuvent pas toujours apporter à leurs enfants; et iii) l'orientation précoce des enfants dans différents types d'établissement (à partir de l'âge de 10 ans) ne leur donne pas assez de temps pour développer leur potentiel<sup>14</sup>.

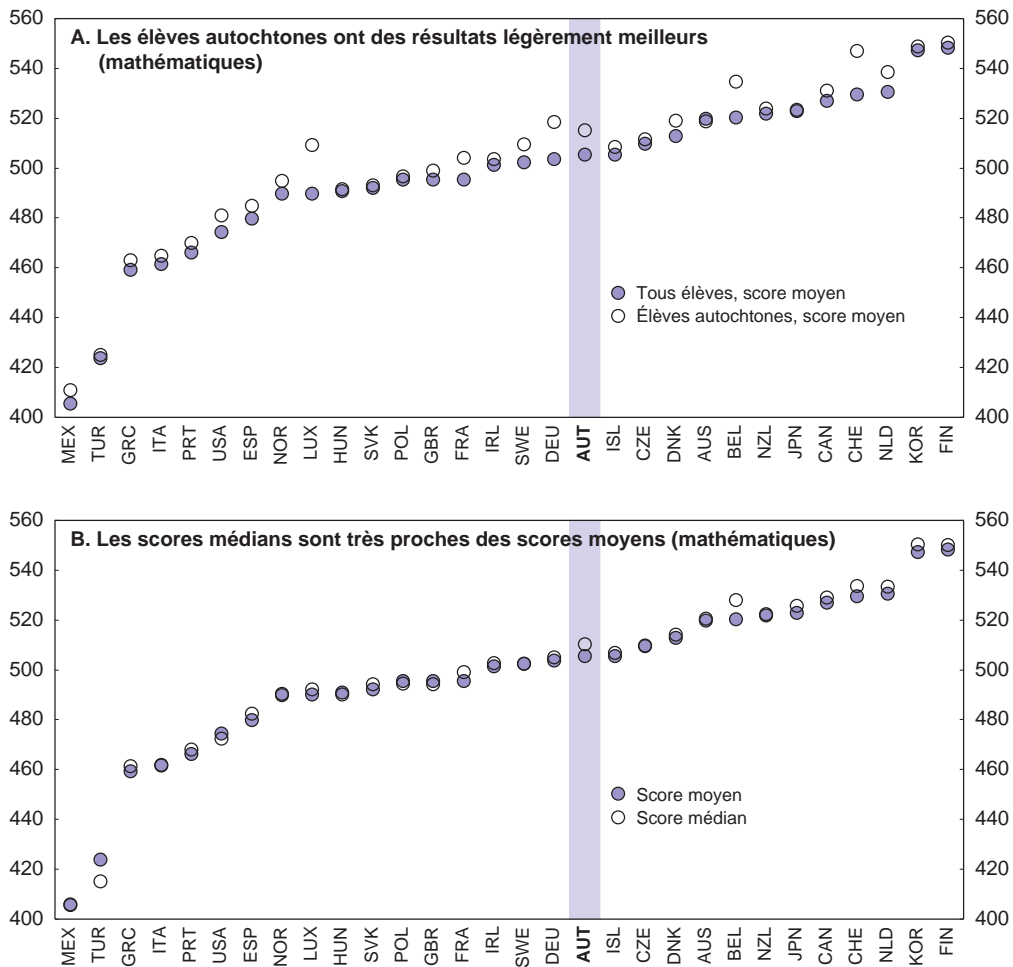
En conséquence, les élèves issus de l'immigration sont plus nombreux que leurs camarades autochtones à être orientés vers des filières relativement inférieures (tableau 4.2). En outre, ils sont également nombreux à fréquenter des établissements d'enseignement « général » en centre-ville, qui accueillent souvent une très grande concentration de jeunes issus de l'immigration et enregistrent des performances peu élevées<sup>15</sup>. Enfin, un pourcentage disproportionné d'enfants issus de l'immigration se retrouvent dans des filières qui ne leur conviennent pas. Malgré les efforts du ministère de l'Éducation, ils sont trop nombreux à être inscrits dans des *Sonderschulen* (écoles spéciales), qui sont normalement destinées aux enfants souffrant de handicaps mentaux ou physiques<sup>16</sup>.

En conséquence, les enfants d'origine étrangère sont plus susceptibles d'être orientés vers des filières professionnelles de niveau inférieur à l'âge de 14 ans. En particulier, les *Polytechnischen Schulen* accueillent un nombre disproportionné de jeunes issus de l'immigration. Selon les rapports des employeurs, les élèves qui sortent de ces instituts ont souvent des lacunes élémentaires en langue, en lecture et en mathématiques, et ont des difficultés avec les types standards d'apprentissage.


Les jeunes issus de l'immigration sont très nombreux à quitter l'école sans diplôme. À l'âge de 15 ans, 25 % d'entre eux ont redoublé, contre 13 % des élèves autochtones, et à 17 ans, 15 % ont abandonné l'école, contre 3 % des autochtones. La proportion moyenne des jeunes qui ne sont ni scolarisés ni employés n'était pas excessive en Autriche en 2006 mais, pour les jeunes sans qualification, elle était la plus élevée de la zone OCDE (18 % des 20-24 ans et 17 % des 25-29 ans). Les résultats des enquêtes sur la main-d'œuvre ne sont pas ventilés par origine ethnique, mais les informations disponibles donnent à penser que les jeunes issus de l'immigration pourraient être très nombreux dans cette situation<sup>17</sup>.

Les résultats scolaires de ces jeunes ne sont pas satisfaisants, mais cela n'explique pas le niveau général relativement faible du système éducatif autrichien. Dans l'enquête PISA, le classement international de l'Autriche en 2006 ne change pas lorsque les scores des élèves issus de l'immigration (première et seconde génération) sont exclus, ni lorsque l'évaluation porte sur les scores médians et non sur les scores moyens (les résultats médians excluent par définition les scores des élèves issus de l'immigration les plus faibles) (graphique 4.17).

Graphique 4.17. **La faiblesse des résultats scolaires n'est pas due aux mauvais résultats des élèves issus de l'immigration**



Source : Calculs de l'OCDE à partir des données du PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646148143015>

## Des actions ambitieuses ont été lancées ces dernières années dans le domaine de l'éducation

Cinq plans d'action majeurs, mis en œuvre récemment, sont étudiés ici : i) renforcer l'éducation préscolaire; ii) supprimer l'orientation scolaire prématurée; iii) réformer la microgouvernance afin de donner plus de pouvoirs aux établissements et aux enseignants; iv) réformer l'université en vue de renforcer l'autonomie et la responsabilité; v) mettre en place des « normes nationales » à tous les niveaux de l'enseignement.

### **Renforcer l'éducation préscolaire**

On a commencé à prendre des mesures pour développer l'éducation préscolaire, notamment à travers les actions suivantes : i) instaurer un contrôle précoce du niveau de langue et des programmes de soutien en maternelle (déjà mis en œuvre)<sup>18</sup>; ii) codifier et étendre des méthodes de pédagogie préscolaire plus élaborées via les 29 écoles fédérales de formation des enseignants en maternelle (en cours); et iii) rendre obligatoire une année d'éducation préscolaire pour tous les enfants de 5 ans (à partir de septembre 2010). Le gouvernement considère les projets lancés dans ces domaines comme des priorités absolues de son mandat, et les ressources du Secrétariat d'État en charge de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, qui pilote ces initiatives, ont été augmentées. De nouvelles politiques vont encourager de nouvelles formes d'accueil des enfants, propices à leur développement, dans différents contextes locaux, familiaux et culturels.

Ces efforts se heurtent à deux difficultés principales : ce sont les Länder, et non le gouvernement fédéral, qui sont chargés de l'éducation préscolaire. Leur consensus et leur soutien financier sont nécessaires pour toute initiative gouvernementale dans ce domaine. Tandis que tous les Länder ont montré un intérêt actif en faveur de l'éducation préscolaire, à l'heure actuelle seuls quelques-uns d'entre eux ont commencé à offrir un accueil en maternelle pour la journée entière<sup>19</sup>. Par ailleurs, le gouvernement fédéral n'a pas encore révélé entièrement ses intentions à plus long terme concernant l'avenir du système d'éducation préscolaire. Des stratégies « idéales » ont été élaborées par les professionnels de l'éducation et approuvées par les ministères de l'Éducation et des Affaires familiales, mais leur coût budgétaire est très élevé. Les classes de maternelle comptent aujourd'hui une moyenne de 25 enfants ou moins suivant le Land, et des efforts sont faits pour adapter la taille des classes aux besoins. Or, selon les résultats de recherches pédagogiques, l'effectif des classes devrait dans l'idéal être ramené à 12-15 enfants<sup>20</sup>. Des ressources supplémentaires sont nécessaires pour doter les maternelles des moyens pédagogiques recommandés (y compris des enseignants formés à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants, l'apprentissage de la langue allemande et d'une autre langue maternelle pour les enfants issus de l'immigration). Selon la stratégie « idéale », des services d'éducation préscolaire de qualité sont censés accueillir les enfants toute la journée pendant trois ans (tous les enfants entre 4 et 6 ans). Face à ces objectifs ambitieux, l'instauration d'une année d'éducation préscolaire obligatoire à partir de septembre 2010 constitue une étape politique importante, mais une avancée relativement limitée dans la pratique.

### **Supprimer l'orientation prématurée**

L'Autriche reconnaît aujourd'hui les inconvénients d'une orientation précoce des élèves dans les filières « classique » et « générale » à l'âge excessivement jeune de 10 ans. Mais si la volonté politique de supprimer l'orientation prématurée existe, les réformes nécessaires restent controversées.

Après les élections de 2006, le gouvernement a décidé de regrouper les filières « classique » et « générale » du premier cycle du secondaire en créant une nouvelle catégorie d'établissement non sélectif appelé *Neue Mittelschule* (nouveau collège). L'enseignement dans ces nouvelles écoles secondaires s'appuie sur les programmes du premier cycle des établissements secondaires classiques et incorpore des innovations pédagogiques destinées à améliorer l'enseignement secondaire. La création des *Neuen Mittelschulen* se fait sur demande volontaire des établissements d'enseignement classique et général existants.

Ce plan a suscité le soutien enthousiaste de nombreux établissements d'enseignement « général ». Soixante-sept *Neuen Mittelschulen* ont été créées en 2007/2008, et le nombre total d'école pilotes atteint 244 pour 2009/10. En général, les établissements secondaires « classiques » se montrent assez réticents à participer au projet pilote (parmi les 244 écoles, on compte jusqu'ici seulement neuf établissements secondaires « classiques » qui se sont associés au projet). Ni les chefs d'établissement, ni les enseignants, ni les parents d'élèves des établissements d'enseignement « classique » n'ont soutenu ce projet. Ils considèrent le fait de devenir une *Neue Mittelschule* comme une menace pour le rang de l'établissement, le niveau des élèves et le statut professionnel des enseignants (les enseignants de la filière « classique » sont des fonctionnaires fédéraux, alors que ceux de la filière « générale » sont employés par les Länder selon des dispositions contractuelles différentes).

Les partenaires sociaux (employeurs et syndicats, à l'exception notable du syndicat des enseignants d'établissements « classiques ») ont soutenu activement l'initiative *Neue Mittelschule*, mais le Parlement est resté prudent et n'a autorisé le projet que comme expérience pilote, tout en réaffirmant la nécessité d'obtenir une majorité des deux tiers pour toute législation future sur la scolarité non sélective<sup>21</sup>.

Le gouvernement a également l'intention de renforcer les *Polytechnischen Schulen*. Parallèlement, l'aide financière de l'État aux entreprises qui accueillent des apprentis est réorganisée, avec i) une nouvelle subvention par individu pour les entreprises qui forment des jeunes, en fonction de la sophistication technique de la formation proposée; ii) une subvention supplémentaire pour les entreprises qui accueillent un apprenti pour la première fois ou qui prennent plusieurs apprentis; et iii) d'autres subventions pour les entreprises qui améliorent la qualité de la formation proposée.

### **Réformer la microgouvernance afin de donner plus de pouvoirs aux établissements scolaires et aux enseignants**

En Autriche, comme dans d'autres pays de l'OCDE, on accorde plus d'attention au rôle de la microgouvernance dans l'amélioration de la qualité, notamment en ce qui concerne l'autonomie et les pouvoirs du chef d'établissement, mais aussi le niveau et les responsabilités des enseignants (encadré 4.4).

Ces dernières années, des efforts ont été déployés en Autriche pour accroître l'autonomie des établissements scolaires :

- Les établissements ont désormais plus de possibilités d'innovation en ce qui concerne les travaux dirigés. Des comités d'établissement, composés de représentants des parents, des enseignants et – dans le deuxième cycle du secondaire – des élèves, ont été autorisés à prendre des décisions dans des domaines tels que la taille des classes, l'introduction de nouveaux domaines d'enseignement et la requalification de matières facultatives en matières obligatoires. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers.
- Une École des dirigeants a été créée afin d'accompagner le perfectionnement professionnel des chefs d'établissement. Entre 250 et 300 dirigeants participent à des projets d'un an visant à évaluer et à renforcer leurs capacités professionnelles. Ces initiatives sont soutenues par un groupe scientifique consultatif issu des universités d'Innsbruck et de Zurich. La participation des chefs d'établissement est facultative, mais le ministère de l'Éducation s'attend à ce que la majorité des 6 500 chefs d'établissement aient rejoint cette initiative d'ici quelques années.



#### Encadré 4.4. **L'incidence de la microgouvernance sur les performances du système éducatif**

##### **Autonomie des établissements scolaires**

On trouve trois grands modèles de gestion des établissements scolaires dans les pays de l'OCDE : i) le modèle administratif descendant (Allemagne et Autriche) ; ii) le modèle d'autonomie au niveau local (Finlande et Suède) ; et iii) l'autonomie des établissements scolaires (Royaume-Uni et Pays-Bas). Des enquêtes internationales récentes, notamment menées par l'OCDE, montrent que les établissements fonctionnent de manière plus souple et répondent mieux au contexte local et interne lorsqu'ils jouissent d'un minimum d'autonomie en matière de programmes scolaires, de gestion du personnel (notamment gestion des enseignants) et de budget (Gonand *et al.*, 2007, et Schratz et Petzold, 2007).

Une étude récente de l'OCDE sur les systèmes d'enseignement primaire et secondaire (Gonand *et al.*, 2007) indique que l'Autriche est le seul pays membre qui fait moins bien que la moyenne OCDE dans les six dimensions du développement des établissements retenus pour l'analyse<sup>1</sup>. Cette étude met en lumière des caractéristiques propres à l'Autriche : i) le pays n'a pas d'objectifs axés sur les résultats ; ii) il n'y a pas d'évaluation comparative des établissements ; iii) les parents ne peuvent pas choisir l'établissement scolaire fréquenté par leurs enfants ; iv) le pays pratique une forme de décentralisation « non harmonisée » ; et v) aucun budget particulier n'est prévu pour l'éducation des enfants de milieux défavorisés.

En Autriche, les établissements scolaires ont en principe très peu d'autonomie financière, aucune en ce qui concerne la dotation en personnel et un certain degré seulement pour ce qui est des programmes scolaires (dans certaines limites) (OCDE, 2008a). Les chefs d'établissement ne sont pas officiellement tenus pour responsables des performances scolaires de leur école. Les inspections sont fréquentes, mais elles portent en premier lieu sur la conformité de l'administration de l'école avec les lois et règlements existants<sup>2</sup>.

La loi ne définit les devoirs et responsabilités des chefs d'établissement que sous forme de directives générales. Les ambiguïtés existantes leur offrent donc dans la pratique un très grand pouvoir de décision. Comme il y a peu de contrôle externe, les chefs d'établissement peuvent jouir d'une certaine marge de manœuvre pour diriger leur école parallèlement à leurs prérogatives (à condition que les relations soient bonnes avec les autorités locales et les enseignants de l'établissement). Cependant, une enquête autrichienne récente (Schratz et Petzold, 2007) souligne que l'inconvénient de tels arrangements est qu'ils reposent sur la bonne volonté de certains, ce qui peut entraîner des problèmes de surmenage pour ceux qui s'investissent et gêner la mise en œuvre d'actions dans l'ensemble du système.

##### **Motivation et niveau des enseignants**

La recherche internationale désigne la motivation et le niveau des enseignants comme les principaux déterminants externes des résultats des élèves. Des études de plus en plus nombreuses sont consacrées à l'influence du niveau de qualité des enseignants sur les résultats de leurs élèves. Même si ce type de recherche n'a pas encore été mené en Autriche, les observations faites pour l'Allemagne, où le système éducatif comporte des caractéristiques similaires, sont intéressantes<sup>3</sup>:

#### Encadré 4.4. **L'incidence de la microgouvernance sur les performances du système éducatif** (suite)

Hanushek (2003) montre qu'en Allemagne, un enseignant qui se situe au sommet de l'échelle de performance (95<sup>e</sup> percentile) permet à ses élèves d'obtenir des résultats équivalant à une avance d'une demi-année scolaire. À l'inverse, les élèves d'un enseignant peu performant (5<sup>e</sup> percentile) accusent un retard équivalant également à une demi-année scolaire. La difficulté, du point de vue des pouvoirs publics, est que le niveau de qualité des enseignants n'est lié à aucune caractéristique connue et associée à l'action publique, comme par exemple le bagage scolaire des enseignants. L'un des rares facteurs mesurables qui semble lié au niveau de qualité des enseignants concerne leurs propres résultats scolaires (mesurés par les notes aux examens). Si c'est effectivement le cas, il pourrait être utile, pour améliorer le niveau des enseignants, d'attirer les candidats ayant obtenu les meilleures notes à leurs examens. Barber et Mourshed (2007) font valoir que les pays dont les élèves obtiennent les meilleurs résultats sont ceux qui recrutent leurs enseignants au minimum parmi le tiers supérieur de chaque cohorte de diplômés. On sait également que, pour recruter les meilleurs candidats, les salaires de départ doivent correspondre à ceux d'autres professions disponibles à diplôme égal<sup>4</sup>. À cet égard, les travaux de l'OCDE (Delannoy *et al.*, 2003; Hackl, 2003) soulignent l'importance du niveau et de la motivation des enseignants, ainsi que des avantages associés à cette profession, et concluent qu'il faut mener avec détermination des politiques relatives aux enseignants en tenant compte des normes professionnelles, de l'amélioration des établissements scolaires, du perfectionnement professionnel et des mesures d'incitation.

1. Ces six domaines sont les suivants : adéquation entre ressources et besoins, objectifs axés sur des résultats, cohérence de la décentralisation, autonomie de gestion des établissements scolaires, points de repère pour l'évaluation des performances des établissements scolaires et choix laissé aux usagers.
2. Les établissements privés – 10 % des effectifs – sont plus autonomes, mais les diplômes des élèves ne sont pas validés dans le système d'enseignement public.
3. Voir l'Étude 2008 de l'OCDE sur l'Allemagne pour un examen des études menées en Allemagne sur l'incidence du niveau de qualité des enseignants sur les résultats des élèves.
4. Il n'est cependant pas nécessaire d'augmenter les salaires au-delà de ce seuil, dans la mesure où cela fait peu de différence sur le niveau des candidats à l'enseignement. Une autre analyse économétrique transnationale récente des résultats scolaires présente également des observations intéressantes pour la politique autrichienne relative aux enseignants. Les constatations principales sont les suivantes : i) il n'y a pas de corrélation entre les ressources dépensées dans le secteur éducatif et les résultats scolaires, ii) des enseignants mieux payés sont associés à de meilleurs scores au PISA (l'ampleur de l'effet est comparable à celle d'autres déterminants, avec une élasticité de 0.1), iii) le taux d'encadrement n'a pas d'effet sur les performances, et iv) les scores des élèves augmentent de 10 points par heure de cours hebdomadaire additionnelle.

Dans le domaine des politiques relatives aux enseignants, des discussions ont débuté sur l'emploi et le salaire des enseignants. Certaines études récentes ont mis en lumière la possibilité de développer les primes et de limiter le salaire à l'ancienneté et les contrats à vie, afin de renforcer la motivation et le niveau des enseignants. Une nouvelle loi a été adoptée, qui supprime la conversion automatique des contrats des enseignants en postes de fonctionnaire à vie. En outre, le gouvernement autrichien a prévu une réorganisation et une réforme de la formation des enseignants.

Dans l'ensemble, les initiatives prises ces dernières années dans les domaines de l'autonomie des établissements et des incitations en direction des enseignants répondent à des difficultés importantes, mais elles n'ont pas encore été suffisamment développées pour influencer réellement sur la gouvernance des établissements et les pratiques d'enseignement.

### **Renforcer l'autonomie et la responsabilité des universités**

Les décideurs et les autorités universitaires ont entamé une nouvelle coopération afin de consolider les bases du développement de l'enseignement supérieur. On a, dans un premier temps, renforcé les structures de gouvernance et de financement des universités existantes. Une nouvelle Loi sur les universités a été adoptée en 2002 et mise en œuvre en 2004, avec trois objectifs principaux :

- *Faire des universités des entités autonomes.* Les universités faisaient partie de l'administration centrale, ce sont maintenant des entités juridiquement indépendantes, qui ont les pleins pouvoirs sur l'élaboration et la gestion de leurs activités de recherche et autres, et gèrent des budgets indépendants. À l'avenir, elles emploieront leur propre personnel et les nouveaux embauchés n'auront pas le statut de fonctionnaire mais de salarié du secteur privé sous contrat négocié entre le groupement des universités et les syndicats.
- *Obtenir des financements plus stables pour le développement futur.* Les universités disposent de trois sources de financement relativement prévisibles : i) des dotations budgétaires globales sur trois ans provenant de l'État fédéral, en partie proportionnelles au nombre d'étudiants admis; ii) des droits d'inscription, fixés par l'État pour tous les établissements à 363 euros par étudiant et par semestre. Ces fonds devaient correspondre à 10 % des recettes totales des universités mais ont été supprimés avant les élections générales de septembre 2008; et iii) des recettes tirées d'activités commerciales, y compris la recherche externe et d'autres contrats commerciaux.
- *Renforcer la transparence et la responsabilité.* Toutes les universités doivent désormais soumettre aux autorités et rendre publics un « rapport sur le capital intellectuel » et un « plan de développement », documents dans lesquels chaque université présente ses points forts et ses compétences, ainsi que ses objectifs pédagogiques. Les universités doivent également appliquer des systèmes d'assurance qualité, qui comprennent des rapports d'évaluation réguliers par les étudiants. Ces nouveaux outils visent à promouvoir des mécanismes modernes de transparence et de responsabilité dans la gestion des universités.

Le secteur s'est également développé à travers l'essor de nouveaux établissements d'enseignement supérieur en dehors du système universitaire établi. Dans la veine des *community colleges* américains et d'autres modèles étrangers, l'objectif était de favoriser des formations moins générales et répondant davantage aux attentes du marché du travail. C'est ainsi que les *Fachhochschulen* (universités de sciences appliquées), qui ont été autorisées par une loi spéciale en 1993, ont commencé à percevoir davantage de financements. Ces établissements reçoivent de plus en plus de demandes; ils ont accueilli 34 000 étudiants en 2008 et 40 000 diplômés sont déjà sur le marché du travail.

Les *Fachhochschulen* comptent un nombre limité de places et sélectionnent leurs étudiants – contrairement aux universités, qui doivent accepter tous les candidats. Elles privilégient les sciences appliquées, telles que les sciences de l'ingénieur, la gestion d'entreprise et l'informatique. Si leur capacité ne dépasse pas 10 % de tous les étudiants d'Autriche, leur part en sciences appliquées atteint déjà 50 %. Elles ont pris l'initiative d'adopter le système licence/master recommandé par le processus de Bologne, ce qui facilite la mobilité internationale des étudiants. Les *Fachhochschulen* proposent à l'heure actuelle 20 programmes de double diplôme en coopération avec des universités internationales. Chaque étudiant a un plan d'études rigoureusement défini (à l'inverse de l'université) et 90 % des étudiants obtiennent leur diplôme dans la durée estimée pour leur programme (alors qu'à l'université, les taux d'abandon ont longtemps frisé les 40 %).

L'expansion de l'enseignement supérieur observée ces dernières années semble néanmoins marquer le pas. Les financements ont légèrement augmenté en 2007-08 pour les universités classiques (pour les *Fachhochschulen*, les financements sont passés de 169 millions d'euros en 2007 à 177 millions d'euros en 2008)<sup>22</sup>. Les contraintes budgétaires pourraient perdurer, dans la mesure où l'objectif annoncé du programme gouvernemental 2006 d'augmenter les fonds alloués à l'enseignement supérieur de 2 % du PIB d'ici 2020 (contre 1.2 % en 2008) n'a pas été réaffirmé en 2008. Le système universitaire étant entièrement financé par des ressources publiques, on peut craindre que le développement des capacités dans ce secteur ne ralentisse.

#### Encadré 4.5. L'expérience éphémère des droits d'inscription

Des droits d'inscription ont été instaurés dans le cadre de la réforme des universités en 2001, à un niveau bas, puisqu'ils représentaient moins de 10 % des coûts réels. En 2001, ils ont été fixés dans tout le pays à 363 euros par semestre et par étudiant, soit moins que pour une place en maternelle en demi-journée. Cela a immédiatement entraîné une baisse du nombre d'étudiants inscrits; cependant, la plupart des jeunes concernés ne s'impliquaient pas réellement dans leurs études. Ensuite, le nombre global des étudiants et des inscriptions a de nouveau progressé. On estime que les droits d'inscription ont eu pour conséquence principale une diminution du nombre d'étudiants « passifs », qui étaient très nombreux (25 %) et le sont encore (15 %). Certains éléments indiquent que les jeunes de milieux défavorisés étaient surreprésentés parmi ces étudiants passifs (ce sont probablement ceux qui devaient prendre un emploi pour couvrir leurs frais de subsistance).

Pourtant, lorsque les droits d'inscription ont été mis en place, les étudiants modestes se sont vu offrir des bourses individuelles pour financer leurs études. Cette aide sous condition de ressources devait en principe compenser les difficultés rencontrées par les étudiants de familles à faible revenu. L'inscription continue des étudiants modestes dans les *Fachhochschulen* – qui perçoivent des droits d'inscription depuis leur création, d'environ 363 euros par semestre – prouve que l'impact négatif des droits peut être réduit.

Les étudiants qui ne peuvent pas obtenir de bourse peuvent demander un prêt étudiant financé sur fonds publics. Ces prêts, proposés aux taux d'intérêt du marché, ne couvrent cependant pas leurs frais de subsistance, et ils doivent être entièrement remboursés dans un délai relativement court après la fin des études, quels que soient les revenus des emprunteurs. Peut-être à cause de ces caractéristiques – qui s'éloignent des meilleures pratiques internationales\* – la demande pour ces prêts est restée marginale. Indépendamment de la question des droits d'inscription, les contraintes financières des étudiants autrichiens restent importantes par rapport aux autres pays (graphique 4.14).

\* Des données comparées détaillées sur les systèmes et dispositions concernant les prêts étudiants dans plusieurs pays sont présentées dans Oliveira Martins et al. (2007).

Les dernières décisions prises à propos de l'université ont aggravé ces difficultés. En septembre 2008, le gouvernement a annulé les droits d'inscription pour la plupart des étudiants, mais non dans les *Fachhochschulen* (encadré 4.6). Les universités doivent accepter tous les candidats (à l'exception de certaines formations limitées par des contraintes physiques). Certains responsables universitaires estiment que les universités accueillent aujourd'hui trois fois plus d'étudiants que la capacité disponible. Une enquête réalisée auprès des étudiants révèle que les « amphithéâtres bondés » constituaient déjà en 2005 la principale gêne pour les étudiants de l'Université de Vienne<sup>23</sup> (Chambre fédérale du

travail, 2005). Les *Fachhochschulen* n'ont pas ce problème, dans la mesure où les places d'études sont strictement proportionnelles aux budgets alloués, mais elles ne peuvent pas répondre à la demande croissante (elles n'ont accepté qu'un candidat sur trois en 2008).

La gratuité des études attire également des étudiants étrangers, ce qui accroît encore les pressions sur la capacité d'accueil. Le pourcentage d'étudiants étrangers place l'Autriche dans une position intermédiaire (ils sont environ 15 % dans les programmes de pré-licence et 8 % en post-licence). Les étudiants non ressortissants de l'UE ont commencé à payer des droits d'inscription mais l'accès reste libre pour les autres. L'Allemagne est un « exportateur » particulièrement important d'étudiants vers les universités autrichiennes.

### **Définir et imposer des normes scolaires nationales**

Il est essentiel d'établir des objectifs précis et vérifiables en ce qui concerne le niveau scolaire des élèves et la qualité de l'enseignement à l'école et à l'université, afin d'obtenir une politique de l'éducation efficace. Conscients de l'importance de tels objectifs, les pouvoirs publics ont lancé en 2005 un projet de normes nationales, mettant ainsi un terme à une réticence de longue date à l'égard des épreuves scolaires nationales, et partant de l'idée qu'il appartient aux enseignants d'évaluer les élèves avec lesquels ils sont régulièrement en contact. De fait, même si les données disponibles semblent indiquer que les évaluations subjectives des enseignants sont imparfaites (PIRLS, 2007), aucune norme scolaire nationale n'était utilisée jusqu'à présent en Autriche pour juger des résultats des élèves, des établissements et des enseignants.

En créant l'Institut national de la recherche et de l'innovation en éducation (BIFIE), le gouvernement a décidé de donner une grande impulsion à la définition des normes nationales<sup>24</sup>. L'objectif est d'obtenir un degré de transparence nettement plus élevé sur ce que les élèves doivent apprendre et sur le niveau qu'ils doivent atteindre à chaque étape du parcours scolaire. Leur niveau scolaire sera contrôlé par des épreuves conçues et gérées au niveau national. Les programmes scolaires et les méthodes d'enseignement seront révisés en permanence à la lumière de ces objectifs. Les épreuves nationales doivent également permettre aux chefs d'établissement et aux enseignants de comparer les résultats des élèves aux moyennes régionales ou nationales, et d'utiliser ces données pour réexaminer et améliorer les pratiques pédagogiques décentralisées<sup>25</sup>. Le BIFIE recueillera également, parallèlement aux informations sur les résultats, des données au niveau des élèves sur le contexte socio-économique, l'établissement et la pédagogie appliquée. L'ensemble des informations ainsi obtenues aidera les décideurs et les chercheurs à étudier les déterminants des résultats scolaires et à améliorer les politiques relatives à la sélection des élèves, aux établissements et à la classe.

Cette volonté d'établir des normes nationales cadre bien avec les actions encouragées par l'OCDE dans le domaine de la politique de l'éducation (OCDE 2009a, 2007b). L'OCDE souligne l'utilité de définir un ensemble d'objectifs communs précis pour l'enseignement, objectifs qui doivent être poursuivis dans le cadre d'initiatives décentralisées. À l'avenir, les pouvoirs publics doivent porter leur attention sur deux domaines afin que cette initiative produise les meilleurs résultats possibles :

- Les informations produites ne doivent pas être considérées comme un instrument distant de contrôle administratif ou financier. Les données détaillées sur les performances qui vont être ainsi obtenues doivent être mises à profit pour améliorer les pratiques pédagogiques au niveau des établissements et des classes. Il est souhaitable d'encourager la capacité et la volonté des chefs d'établissement et des enseignants

d'analyser les résultats des épreuves nationales et de comparer les performances des classes et des établissements afin de mieux répondre aux besoins d'apprentissage individuels. Des mécanismes de contrôle doivent être mis en place en amont du système afin que les chefs d'établissement et les enseignants puissent recenser les élèves en difficulté et déterminer les causes de leurs problèmes. Sans mécanisme de ce type, les résultats des épreuves mettent en évidence les problèmes mais ne peuvent pas être pleinement exploités pour imaginer des solutions.

- Il convient de tout mettre en œuvre pour favoriser une utilisation équilibrée et responsable de ces informations dans l'ensemble de la société et dans les médias (OCDE, 2009b). L'expérience internationale récente montre que la transparence à propos des performances doit s'accompagner de toutes les informations utiles sur les déterminants sociaux et contextuels des résultats scolaires. Des indicateurs de la « valeur ajoutée » attachée aux performances commencent à être produits dans certains pays afin d'analyser les résultats des élèves par rapport à d'autres présentant au départ des caractéristiques analogues. Cette méthode d'analyse comparative est plus précise que des évaluations réalisées à partir de données brutes. Les établissements et les classes qui s'inscrivent dans des contextes différents accueillent au départ des élèves de niveaux très différents. Les efforts de transparence doivent tenir compte de ces facteurs pour éviter une interprétation éventuellement néfaste des informations sur les performances<sup>26</sup>.

### La mise en œuvre complète des réformes demande d'autres changements systémiques

L'expérience des réformes lancées ces dernières années laisse à penser qu'il est nécessaire de modifier encore le mécanisme global de gouvernance et de financement du système éducatif si l'on veut optimiser les nouvelles stratégies en matière d'enseignement. À cet égard, la présente section porte sur i) la répartition des responsabilités entre les autorités fédérales et les Länder en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de l'éducation; ii) la contribution du système fiscal, en particulier l'adoption prévue d'un budget stratégique et axé sur les résultats; et iii) la nécessité de gagner l'adhésion du public sur les avantages de ces stratégies nouvelles.

#### **Il faut s'attaquer au morcellement des responsabilités en matière de politique de l'éducation**

La répartition des responsabilités dans la gestion du système éducatif est aujourd'hui très morcelée (encadré 4.6). Plusieurs ministères du gouvernement fédéral, les autorités des Länder et les autorités municipales jouent les uns et les autres un rôle important, ce qui rend toute action transversale (qui demande donc l'accord et la coopération de différentes institutions politiques) difficile à mettre en œuvre.

Les réformes sont-elles possibles avec une telle structure de gouvernance? L'expérience des mesures prises en Autriche ces dernières années montre qu'il faut trouver une solution au morcellement des responsabilités, lequel complique l'élaboration d'une stratégie concernant l'éducation préscolaire, la suppression de l'orientation scolaire, la promotion de normes scolaires nationales et la prise en compte des besoins des élèves issus de l'immigration. De manière plus générale, cette structure fait qu'il est également plus difficile de regrouper les établissements scolaires, de réorganiser des filières scolaires gérées par différentes autorités, de résoudre le problème de l'éparpillement des personnels enseignants et d'optimiser la taille des établissements et des classes.

#### Encadré 4.6. **Simplifier la structure de gouvernance**

La structure de gouvernance de la politique de l'éducation est actuellement très complexe et morcelée :

Le gouvernement fédéral est chargé de la législation et de son application concernant les établissements d'enseignement secondaire classique et l'ensemble du deuxième cycle de l'enseignement secondaire « général » (y compris l'enseignement professionnel) ainsi que de la formation de tout le personnel de maternelle.

S'agissant des conditions de travail des enseignants et des droits de représentation des syndicats, le gouvernement fédéral est responsable de la législation et les Länder de l'application.

Le gouvernement fédéral est chargé de la législation de base et les Länder doivent édicter et appliquer les lois concernant « l'organisation externe » des établissements scolaires (conception, construction, entretien et approbation des bâtiments scolaires, mais aussi détermination du nombre d'élèves par classe et des durées d'enseignement).

Les Länder sont responsables de la législation sur les maternelles et de son application.

Au sein du gouvernement fédéral, i) le ministère des Affaires sociales et familiales est en charge des maternelles (le ministère de l'Éducation étant responsable de la formation des enseignants en maternelle); ii) le ministère de l'Éducation est responsable de l'enseignement primaire et secondaire; iii) le ministère de la Science et de la Recherche est responsable de l'enseignement universitaire; et iv) le ministère du Travail est responsable de la formation professionnelle et de la formation continue.

Les syndicats d'enseignants ont également une forte influence sur la prise de décision. Il existe plusieurs syndicats selon les types d'établissements scolaires (établissements d'enseignement obligatoire, d'enseignement classique, instituts d'enseignement secondaire professionnel) et selon les tendances politiques (SPÖ et ÖVP).

Une Convention nationale sur les réformes constitutionnelles a débuté ses travaux en 2005, avec pour mission de déterminer comment améliorer la prestation des services publics essentiels. Le secteur de l'éducation faisait partie de ses priorités principales. Il était demandé de présenter des propositions en vue d'établir les responsabilités précises des différentes entités et de les doter d'une structure facilitant la prise de décision et la gestion. Après de longues discussions, la Convention est parvenue à la conclusion que, dans le domaine de l'éducation, les programmes scolaires et les enseignants devraient être du ressort du gouvernement fédéral, tandis que les Länder seraient chargés des bâtiments et des installations. Les Länder ont toutefois rejeté cette idée et le processus fédéral de consultation n'a pas pu progresser. Plus récemment, la Chambre économique d'Autriche a fait une proposition analogue afin de simplifier la séparation des responsabilités dans le secteur éducatif<sup>27</sup>.

#### ***L'adoption d'un système de gestion budgétaire moderne facilitera la réaffectation des ressources***

Les réformes de l'éducation exigent des ressources importantes pour de nouvelles activités. Parallèlement, l'évolution démographique et d'autres changements structurels ont donné lieu à des surcapacités dans certains secteurs particulièrement coûteux du système éducatif. Une réaffectation des ressources vers des secteurs hautement prioritaires doit être orchestrée.

De nouvelles dépenses publiques doivent être consenties dans les domaines suivants :

- La mise en place prévue d'une année supplémentaire de préscolarisation en demi-journée – qui fait partie du programme gouvernemental – est coûteuse, mais l'objectif d'une préscolarisation sur toute la journée entre 4 et 6 ans fait l'objet d'une plus grande attente. Cet objectif est approuvé par tous les experts de l'éducation mais il est en suspens à cause de ses implications fonctionnelles et budgétaires.
- La mise en place de la *Neue Mittelschule* a des répercussions budgétaires, car il faudra embaucher de nouveaux enseignants (un professeur de plus pour trois classes). Le ministère des Finances a estimé qu'un budget supplémentaire de 300 millions d'euros serait nécessaire à court terme pour ces établissements non sélectifs.
- La population en âge d'être scolarisée atteint aujourd'hui son maximum, mais la demande d'enseignement supérieur va augmenter avec la hausse attendue des taux d'inscription. Les répercussions budgétaires dépendront des décisions des pouvoirs publics concernant le rythme de développement des capacités, le budget fixé par étudiant et par discipline, et la part des financements privés, le cas échéant, dans le futur mécanisme de financement des études universitaires.
- D'autres ressources seront nécessaires si l'intention actuelle des pouvoirs publics d'aider plus activement les enfants issus de l'immigration se traduit dans les faits. Qu'il s'agisse de l'aide complémentaire en langue en maternelle et dans le primaire, de l'amélioration des *Polytechnischen Schulen* que les jeunes issus de l'immigration sont nombreux à suivre, ou de la mise en place de dispositifs plus élaborés pour recenser et aider les jeunes susceptibles d'abandonner l'école, toutes les initiatives impliquent un surcoût budgétaire. En Suède et en Norvège, les dispositifs spéciaux pour les enfants issus de l'immigration entraînent des dépenses supplémentaires par enfant très élevées (55 à 80 % en Norvège).

À l'inverse, des capacités excédentaires se sont accumulées dans le système éducatif (encadré 4.7). Ces ressources ne sont pas réellement adaptables ni rapidement disponibles pour d'autres usages, dans la mesure où elles sont affectées pour la plupart à des programmes spécifiques dans des lieux donnés; néanmoins, elles engendrent des coûts budgétaires importants. La difficulté consiste à réorienter ces ressources autant que possible vers des secteurs où les capacités doivent être renforcées.

#### Encadré 4.7. Ajuster la surcapacité dans l'enseignement secondaire

L'évolution démographique explique très largement la surcapacité des infrastructures scolaires. Après une légère reprise dans les années 90, la population globale en âge d'être scolarisée est à nouveau en recul en Autriche et cette tendance devrait se poursuivre. La taille de la cohorte des 6-9 ans a déjà culminé en 1998, celle des 10-13 ans en 2003 et celle des 14-18 ans en 2008 – elle déclinera dans les années à venir. La répartition géographique des élèves et étudiants évolue également en fonction de l'urbanisation. Ces changements incitent à ajuster la taille et la répartition des infrastructures scolaires, en termes d'équipements et de capacités d'enseignement. Les écoles et classes trop petites se concentrent davantage dans certaines régions, ce qui rend d'autant plus pressants les défis de l'ajustement des capacités et les pressions budgétaires connexes (notamment sur les transferts budgétaires fédéraux) dans certains Länder.

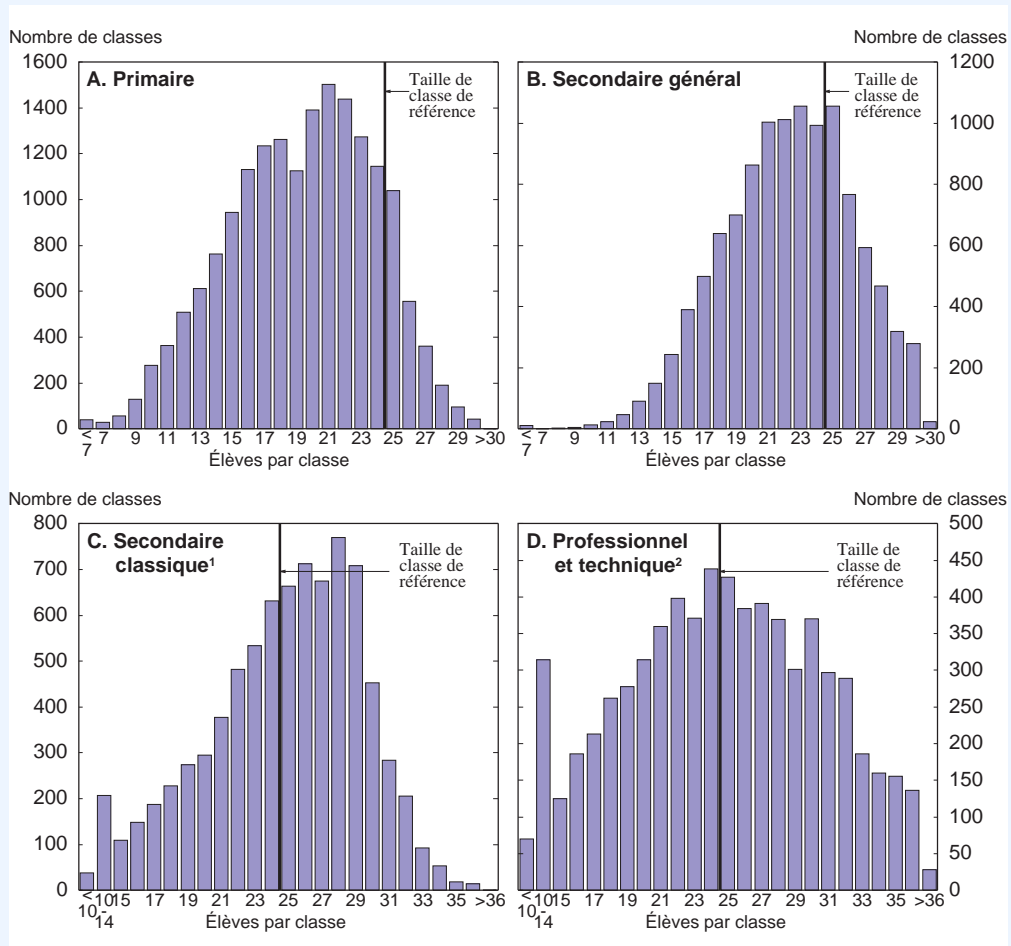


Encadré 4.7. **Ajuster la surcapacité dans l'enseignement secondaire** (suite)

En 2006, le nombre moyen d'élèves par classe en primaire était déjà inférieur à 20, c'est-à-dire beaucoup moins que la moyenne OCDE. Ce chiffre masque une très grande disparité quant à la taille des établissements et des classes. Il existe un grand nombre de classes de 10 à 15 élèves, alors qu'un effectif de 25 élèves est considéré comme une norme confortable dans les pays de l'OCDE (graphique 4.18).

Graphique 4.18. **Échelonnement des tailles de classe**

Nombre d'élèves par classe



1. Premier et deuxième cycles du secondaire.

2. Instituts d'enseignement technique et professionnel de niveau intermédiaire et avancé.

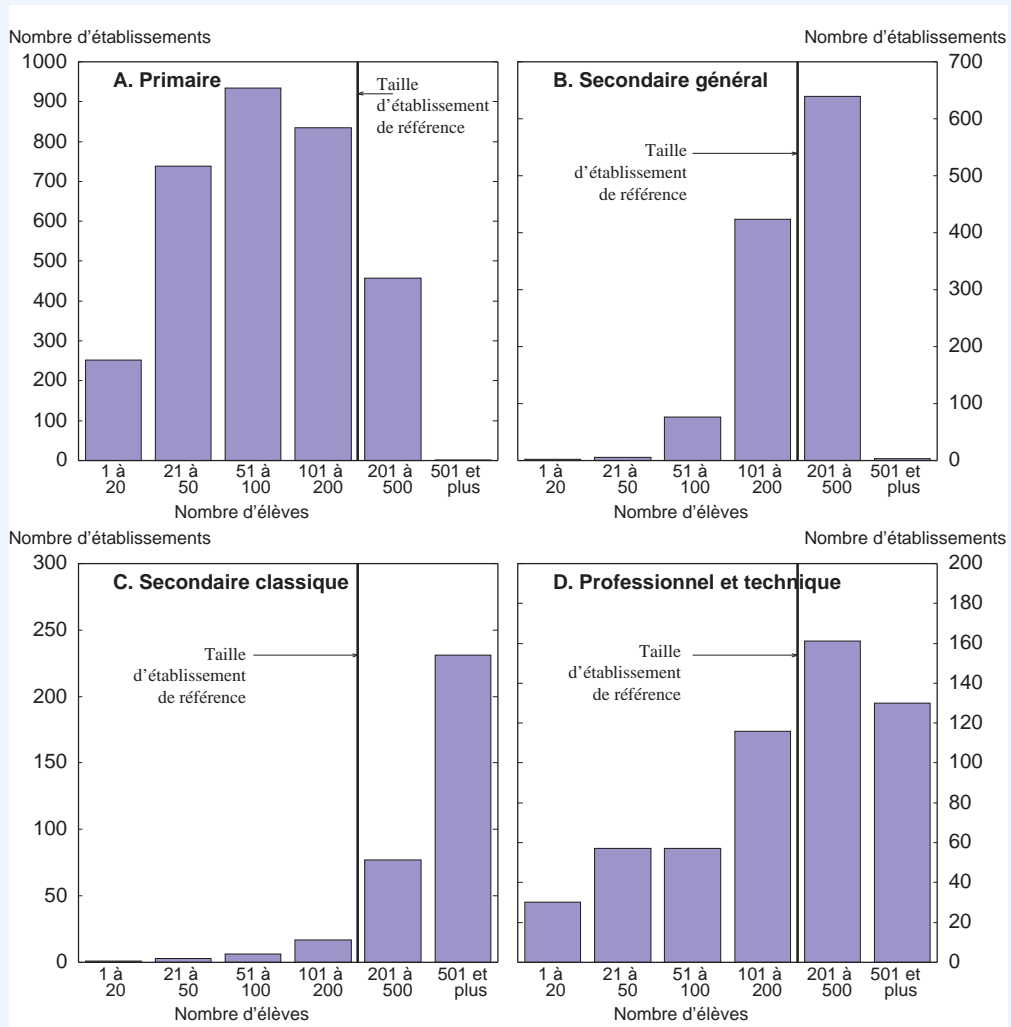
Source : Statistik Austria.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646184336632>


De nombreuses écoles accueillent moins de 200 élèves – un niveau assez bas selon les hypothèses élaborées concernant la taille optimale des établissements scolaires<sup>1</sup>. Une étude comparative internationale menée par l'OCDE semble indiquer que l'Autriche n'utilise pas à bon escient les ressources allouées au système éducatif. Quelle que soit la taille d'établissement idéale, l'échelonnement actuel laisse envisager beaucoup de possibilités de rationalisation (graphique 4.19).

## Encadré 4.7. Ajuster la surcapacité dans l'enseignement secondaire (suite)

Graphique 4.19. Échelonnement des tailles d'établissement



Source : Statistik Austria.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646205287134>

La restructuration se heurte toutefois à des obstacles juridiques et politiques. Le regroupement d'établissements scolaires suppose que certains secteurs scolaires devront être étendus et que certaines communes « perdront leur école ». Les tensions politiques traditionnelles qui en résultent sont aggravées par le fait qu'en Autriche, l'État fédéral prend en charge la majorité des coûts de fonctionnement des écoles, alors que les Länder possèdent et gèrent la plupart des écoles et emploient leur personnel<sup>2</sup>. Cette situation n'incite pas les autorités infranationales à rationaliser la taille des établissements et des classes. Parallèlement, leurs prérogatives sur la gestion des établissements sont protégées par la Constitution.

Le regroupement des établissements d'enseignement « classique » et « général » en *Neuen Mittelschulen* comporte d'autres difficultés, qui s'expliquent en partie par les différences en termes d'emploi et de droits à pension des enseignants et des autres personnels, employés respectivement par l'État fédéral et les Länder.

#### Encadré 4.7. **Ajuster la surcapacité dans l'enseignement secondaire** (suite)

Dans ces structures peu optimales, une part non négligeable des enseignants autrichiens semblent sous-employés. Leurs salaires absorbent un pourcentage disproportionné du budget alloué à l'éducation : 70 % des dépenses totales de l'enseignement obligatoire sont actuellement consacrés aux salaires des enseignants, contre 63 % en moyenne dans la zone OCDE. De nombreux enseignants sont employés à des tâches autres que l'enseignement, telles que des fonctions administratives ou de bibliothécaire, etc. La ventilation des dépenses d'éducation par élève en Autriche confirme que les coûts supplémentaires sont essentiellement dus : i) aux salaires plus élevés des enseignants; ii) à des taux d'encadrement plus élevés; et iii) à des dépenses non salariales par élève plus importantes.

1. Il n'existe pas de taille d'établissement optimale admise, mais l'analyse des recherches effectuées suggère un maximum de 300 à 400 élèves pour les écoles primaires et de 400 à 800 dans les écoles secondaires (Borland et Howsen, 2003 et WestEd, 2001).
2. La formation, les niveaux de salaire, les contrats de travail, les droits à pension et les carrières des enseignants employés par l'État fédéral et les Länder restent très disparates. Les enseignants de la filière classique du deuxième cycle du secondaire ont un bagage universitaire, des contrats à vie avec l'État fédéral (au bout de sept ans) et sont mieux payés que ceux de la filière dite « générale ». Les enseignants des établissements d'enseignement secondaire « général », des instituts d'enseignement technique et du primaire sont diplômés du deuxième cycle du secondaire (les enseignants des instituts d'enseignement professionnel de niveau avancé sont généralement diplômés de l'université) et ont des contrats à vie (au bout de sept ans) avec les Länder (à l'exception des écoles de formation des enseignants, qui sont gérées par l'État fédéral).

La transition en cours vers une gestion moderne des budgets et des dépenses publiques devrait contribuer directement à la réaffectation nécessaire des ressources. Ainsi qu'il est dit dans le chapitre 2, l'Autriche s'oriente vers un système de gestion budgétaire stratégique et axé sur les résultats, qui devrait être en place en 2013. Dans le domaine de l'éducation, la planification stratégique devrait contribuer à définir des objectifs de capacité et des coûts budgétaires (concernant par exemple le développement de l'enseignement supérieur), ainsi qu'à analyser les déséquilibres existants dans l'utilisation des ressources (les dépenses excessives dans l'enseignement secondaire, par exemple), ce qui devrait encourager les ajustements. Même si ces nouvelles méthodes budgétaires ne vont pas comme par enchantement aplanir les difficultés politiques que pose la réaffectation des ressources, elles les faciliteront en offrant un cadre transparent et de meilleures comparaisons des coûts et des avantages.

L'adoption d'un mécanisme d'établissement des budgets axé sur les résultats favorisera également la définition d'objectifs de performance en matière de prestation des services éducatifs. Tous les ministères fonctionnels auront des « budgets axés sur les performances » et fixeront leurs objectifs en termes de qualité des services et d'intérêt général. Dans le domaine de l'éducation, ce mécanisme s'appuiera sur les données de référence et les informations concernant les performances générées dans le cadre de l'initiative sur les normes nationales, ce qui confortera d'autant la légitimité de ce projet.

#### **Obtenir un consensus plus large dans l'opinion publique**

L'opinion publique autrichienne n'a pas toujours été en accord avec les actions récentes entreprises par les pouvoirs publics en matière d'éducation. Sur plusieurs points, il serait souhaitable de parvenir à un consensus plus large, étayé par l'expérience internationale, afin de faciliter les réformes :

- L'idée selon laquelle l'Autriche doit abandonner le système d'orientation précoce cadre mal avec l'opinion de nombreux parents, qui estiment qu'une orientation précoce est souhaitable.

- L'opinion dominante en Autriche est que tous les diplômés du secondaire qualifiés doivent avoir librement accès au domaine d'études de leur choix. Cela interdit toute planification préalable des capacités universitaires et toute norme minimale concernant les moyens pédagogiques à mettre en œuvre par étudiant.
- L'opinion publique autrichienne se montre jusqu'à présent très réticente à l'idée de faire payer aux étudiants une partie de leurs études (tout en préservant l'égalité d'accès)<sup>28</sup>. L'Autriche est l'un des rares pays de l'OCDE où les ménages ne contribuent quasiment pas au financement de l'enseignement supérieur (graphique 4.5), malgré le poids des arguments en faveur de droits d'inscription à l'université<sup>29</sup>. Dans le contexte de l'Autriche, où les financements limités versés aux universités en raison des pressions budgétaires sont devenus un véritable obstacle à un accès ouvert, large et équitable aux études supérieures, des financements privés plus importants sont nécessaires. La mise en place d'un système de prêts étudiants moderne, comportant des modalités de remboursement subordonné au revenu futur suffisamment intéressantes, des durées de remboursement suffisamment longues, des taux d'intérêt attractifs et couvrant non seulement les droits d'inscription mais aussi les frais de subsistance pendant les études, contribuerait à rendre l'accès à l'enseignement supérieur plus équitable et à améliorer le financement des universités<sup>30</sup>.
- La réussite passée du système éducatif autrichien pourrait faire croire à de nombreux Autrichiens de souche que l'intégration et l'amélioration des résultats des élèves issus de l'immigration ne sont qu'une question de temps et se produiront naturellement. Cela pourrait encourager un certain « laisser-faire » face aux difficultés des immigrants, qui ne seraient que le reflet de leurs retards et donneraient à penser qu'il suffit d'étendre aux immigrants les programmes d'aide destinés aux Autrichiens à faible revenu. Au contraire, les études internationales montrent clairement que les handicaps socio-économiques et culturels des immigrants sont souvent plus profonds et de nature différente – en particulier pour certains groupes ethniques.

## Recommandations

L'encadré 4.8 résume les conclusions de fond tirées de l'analyse présentée dans ce chapitre.

### Encadré 4.8. **Recommandations dans le domaine de l'enseignement**

#### **Éducation préscolaire**

- Outre l'instauration déjà prévue d'une année d'éducation préscolaire obligatoire en demi-journée, encourager l'inscription des enfants en maternelle toute la journée dès trois ans, notamment pour les enfants issus de milieux défavorisés et de l'immigration.
- Définir et appliquer des normes de qualité dans l'éducation préscolaire, concernant les équipements, la taille des classes et les qualifications des enseignants.
- Améliorer la coopération entre les autorités fédérales, les Länder et les communes afin d'établir des objectifs concernant l'étendue et la qualité des services d'éducation préscolaire.
- Faire du développement de l'éducation préscolaire une priorité budgétaire, avec des objectifs de résultat explicites.

#### Encadré 4.8. **Recommandations dans le domaine de l'enseignement** (suite)

##### **Enseignement primaire et secondaire**

- Imposer des normes scolaires nationales dans l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que des systèmes d'épreuves et d'évaluations.
- Supprimer l'orientation trop précoce des élèves, notamment en favorisant la création d'établissements non sélectifs (*Neuen Mittelschulen*), ce qui nécessite de les doter des moyens pédagogiques et des programmes scolaires adéquats.
- À l'aide de mesures spécifiques, résorber les très grandes différences de résultats scolaires entre les élèves qui parlent allemand à la maison et les autres.
- Donner aux enseignants les moyens de recenser les élèves plus faibles et ceux d'origine étrangère qui ont des difficultés en langue, de mieux diagnostiquer leurs difficultés et de personnaliser leur enseignement en conséquence. Cela pourrait supposer des ressources supplémentaires pour les écoles qui accueillent davantage d'élèves vulnérables.
- Renforcer l'autonomie et le pouvoir des chefs d'établissement et des enseignants pour qu'ils puissent adapter les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques en fonction de leurs élèves.
- Continuer de soutenir le développement des évaluations, notamment les épreuves d'évaluation au niveau des établissements, qui contribueront à terme à améliorer la qualité et la responsabilité.
- Réévaluer les infrastructures scolaires actuelles, la taille des classes et le personnel enseignant en fonction de l'évolution démographique et de l'urbanisation, et élaborer un plan de rationalisation.
- Réinvestir les ressources libérées par la rationalisation en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement, notamment en développant la formation en cours d'emploi des professionnels de l'éducation afin qu'ils mènent les évaluations.
- Développer la coopération entre l'État fédéral et les Länder afin d'établir des objectifs communs en vue de rationaliser les infrastructures scolaires et d'améliorer la qualité de l'enseignement.
- Rendre les carrières d'enseignant et de chef d'établissement plus intéressantes. Élaborer une politique nationale relative aux enseignants et aux chefs d'établissement, notamment pour le recrutement, la formation continue, l'évaluation régulière, la mobilité géographique, les salaires et les primes.

##### **Enseignement supérieur**

- Définir des objectifs pour le développement des capacités – insuffisantes – de l'enseignement supérieur.
- Préciser les responsabilités publiques et privées en matière de financement des études supérieures et en tirer les implications au niveau budgétaire.
- Permettre aux universités d'imposer des droits d'inscription, tout en évitant la ségrégation socio-économique en matière d'accès à l'université grâce à un système moderne de bourses et de prêts étudiants.
- Mettre au point un système de prêts étudiants moderne s'inspirant des meilleures pratiques internationales, et couvrant non seulement les droits d'inscription mais aussi les frais de subsistance.
- Permettre aux universités de limiter les admissions en fonction des capacités d'enseignement.
- Veiller à la transparence et à la publication des données sur la qualité de l'enseignement, des normes scolaires et des résultats professionnels des diplômés de chaque établissement d'enseignement supérieur.
- Continuer à encourager les réformes de la gouvernance et de la gestion des universités, et élaborer des « contrats d'objectifs » avec les pouvoirs publics.

## Notes

1. Dans son dernier examen des politiques d'éducation, l'OCDE formulait ainsi le problème : « permettre à l'éducation de se réinventer, comme l'ont fait d'autres secteurs, et de mieux rentabiliser les investissements » (OCDE, 2008). Les principaux défis de la politique de l'éducation dans les pays de l'OCDE ont été récemment résumés dans (OCDE, 2009a).
2. La Loi de 1962 sur l'organisation de l'instruction en Autriche stipule : « L'école autrichienne a pour mission de développer les qualités et les aptitudes potentielles des jeunes gens, en harmonie avec les valeurs éthiques, religieuses et sociales, ainsi que la perception de ce qui est vrai, bon et beau, en leur donnant une instruction correspondant à leurs programmes d'études respectifs. L'instruction doit donner aux jeunes les connaissances et les compétences nécessaires à leur vie d'adulte et à leur activité professionnelle, et elle doit les inciter à acquérir des connaissances de leur propre chef ». La législation autrichienne garantit la liberté d'accès à l'école publique sans distinction de naissance, de sexe, d'origine ethnique, de statut, de langue ou de religion. Les établissements scolaires privés, en revanche, peuvent choisir leurs élèves selon ces critères, bien que ce mode de sélection soit rarement appliqué. La langue officielle est l'allemand. La loi protège les droits des groupes ethniques locaux (Slovènes, Croates, Hongrois, Tchèques, Slovaques, Rom et Sinti), y compris en ce qui concerne l'éducation. L'obligation scolaire débute le 1<sup>er</sup> septembre suivant le 6<sup>e</sup> anniversaire de l'enfant; l'école est obligatoire pour tous les enfants résidant en Autriche, quelle que soit leur nationalité, et dure neuf ans. Les écoles spéciales (*Sonderschule*), qui couvrent les neuf années de scolarité obligatoire, accueillent des enfants souffrant de handicaps mentaux ou physiques.
3. Les dépenses par élève comprennent toutes les dépenses destinées aux établissements d'enseignement (divisées par le nombre d'élèves) mais non leurs frais de subsistance.
4. À l'exception des établissements d'enseignement secondaire privés (10 % de l'ensemble) et des *Fachhochschulen* (universités de sciences appliquées) qui accueillent 10 % des étudiants.
5. Les demandes des parents pour une prise en charge sur toute la journée varient selon les régions. À Vienne, 30 % des parents souhaitent une prise en charge sur toute la journée, alors qu'ils ne sont que 3 % à Innsbruck. Les écoles peuvent organiser un accueil l'après-midi si un nombre minimum de parents en font la demande. Certaines communes mettent des places de maternelle à disposition de l'étude après les heures de classe en primaire. La journée scolaire continue n'est cependant pas généralisée en Autriche.
6. La situation varie beaucoup suivant les Länder et les communes (il existe de nombreux types de maternelles, notamment celles gérées par des groupes d'intérêt particuliers et des coopératives), mais tous les dispositifs tiennent compte du revenu et de la situation sociale des parents. On observe désormais une tendance générale à la réduction ou à la suppression des droits d'inscription. Dans six Länder sur neuf, des services gratuits sont déjà disponibles pour au moins une demi-journée; ils sont offerts pour la journée entière en Styrie, et trois autres Länder (Vienne, Burgenland et Haute-Autriche) vont faire de même à l'automne 2009. La Haute-Autriche fournit des repas gratuits dans certaines parties de la province; la ville de Vienne fournit des repas gratuits aux enfants de familles à revenus modestes.
7. Les sources statistiques sur l'inscription en maternelle des enfants selon leur milieu socio-économique sont rares et pas entièrement homogènes (PIRLS, 2007, OCDE, 2007), mais toutes les sources disponibles confirment l'écart entre les familles autochtones et certains groupes d'immigrants. En particulier, la proportion d'enfants d'origine turque inscrits en maternelle est particulièrement faible, or ce groupe est celui dont les résultats scolaires moyens sont les plus médiocres. Ce phénomène a été décrit pour la première fois à la fin des années 90 (Herzog-Punzenberger, 2003) et confirmé par une vaste enquête récente couvrant sept pays européens. Cette étude a révélé qu'en Autriche les enfants turcs de seconde génération entrent dans le système éducatif à un âge particulièrement tardif (4.9 ans en moyenne, contre 4.0 ans aux Pays-Bas et 3.1 ans en Suède), et qu'environ 45 % de ces enfants sont entrés directement à l'école, ce qui constitue la proportion la plus élevée parmi les pays étudiés (Crul et Schneider, 2009).
8. Il y a encore peu de temps, l'Allemagne appliquait le même système d'orientation des élèves à 10 ans mais plusieurs Länder allemands sont en passe de le supprimer.
9. D'aucuns estiment que les élèves autrichiens diplômés des établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle (par exemple, HTL pour les domaines techniques et HAK pour les filières commerciales) à l'âge de 19 ans ont des compétences analogues à celles des diplômés du supérieur dans d'autres pays. Toutefois, les taux d'inscription et de réussite à l'université n'en restent pas moins faibles, même lorsqu'on tient compte des programmes secondaires du deuxième cycle qui sont assimilés à des cursus du supérieur dans d'autres pays (formation des enseignants, des infirmières, des puéricultrices, par exemple). Voir OCDE, *Étude économique de l'Autriche 2007*.

10. Une étude de l'OCDE montre que les taux de diplômés dans le supérieur en pourcentage des 20-29 ans présentent une corrélation positive avec les taux de rendement interne des études supérieures et la qualité de l'offre (estimée par des indicateurs de flexibilité et de responsabilité), et une corrélation négative avec les contraintes financières des étudiants. Dans cette perspective, l'Autriche se distingue par la faiblesse des taux de rendement interne des études supérieures, le peu de flexibilité et de responsabilité au sein du système universitaire, et par des contraintes financières importantes pour les étudiants (qui ne pas sont dues aux droits d'inscription mais au niveau élevé des frais de subsistance et à l'absence de système de prêts étudiants intéressant) (Oliveira Martins et al., 2007).
11. Un autre facteur est parfois évoqué en Autriche : le faible nombre d'élèves de la filière secondaire classique qui peuvent poursuivre des études supérieures. L'Autriche est le pays de l'OCDE où le nombre annuel de jeunes pouvant aller à l'université est le plus proche du nombre de places disponibles. Toutefois, étant donné les possibilités qu'ont maintenant les diplômés d'établissements d'enseignement secondaire « non classique » d'aller à l'université, et le fait que le nombre de demandes dans les cursus universitaires les plus demandés est supérieur aux capacités d'accueil, il semble que le manque de candidats éligibles ne représente pas une contrainte réelle pour les taux de réussite à l'université.
12. Les étudiants qui ne bénéficient pas d'un soutien public intégral sont en droit d'exiger de leurs parents qu'ils financent la totalité de leurs frais d'études supérieures. Cependant, beaucoup d'entre eux s'abstiennent d'exercer ce droit.
13. D'après les résultats de l'étude PISA, 60 % des élèves issus de l'immigration déclarent que leurs parents attachent beaucoup d'importance aux bons résultats à l'école, contre 38 % de leurs camarades autochtones (Weiss, 2007).
14. Les recherches actuelles montrent que l'orientation précoce accentue la ségrégation culturelle. À l'inverse, reporter l'orientation bénéficie à tous les enfants de milieux modestes, et en particulier aux élèves issus de l'immigration. Des enquêtes récentes indiquent qu'un parcours long dans un cadre préscolaire classique, où l'on parle uniquement allemand, améliore sensiblement le développement intellectuel des enfants issus de l'immigration – ce que confirme également une étude très récente de l'Institut national de recherche en éducation (*Austrian Times*, 2009a).
15. De nombreux établissements d'enseignement « général » à Vienne ont une concentration d'élèves issus de l'immigration qui approche les 100 % (*Austrian Times*, 2009b).
16. C'est par exemple le cas de 8 % des élèves d'origine turque, contre 3 % des autochtones. Le ministère demande que les élèves issus de l'immigration qui ne maîtrisent pas l'allemand soient acceptés comme des élèves ordinaires dans les établissements d'enseignement obligatoire, avec le statut spécial d'élèves « non ordinaires ». Ce statut doit durer au maximum 12 mois et peut être prolongé pendant une année supplémentaire si nécessaire. Cependant, comme il est important de préserver l'homogénéité de l'environnement pédagogique, les établissements et les enseignants peuvent trouver difficile de mettre en œuvre cette politique.
17. Le taux de chômage des travailleurs peu qualifiés (de tous âges) a atteint 12.7 % en 2004 pour les personnes nées à l'étranger et 8.6 % pour les autochtones. Cependant, les « autochtones » dans les enquêtes sur la main-d'œuvre incluent les résidents de la seconde génération d'immigrants, dont le taux de chômage est probablement plus élevé que celui des résidents de la première génération.
18. Le Fonds d'intégration autrichien (financé par les ministères fédéraux de l'Intérieur, de l'Éducation, de la Santé et des Affaires familiales) apporte déjà une aide financière aux maternelles qui proposent un soutien précoce en langue, et aide à former les enseignants en maternelle dans ce sens. Le gouvernement fédéral s'est engagé à consacrer un budget supplémentaire de 45 millions d'euros aux nouvelles structures d'accueil des tout-petits sur la période 2008-2010. Les gouvernements des Länder doivent également apporter leur contribution.
19. Pour plus de détails, voir la note 6 ci-dessus.
20. Contrairement à l'enseignement primaire et secondaire, le milieu de l'éducation à l'échelle mondiale s'accorde à penser que des effectifs réduits dans les services d'éducation préscolaire en améliorent la qualité. Les experts s'accordent sur des effectifs de 15 enfants par classe, certaines études autrichiennes récentes parlent de 12 enfants par classe – peut-être pour tenir compte de la présence d'enfants issus de l'immigration.
21. Avant 2006, toute la législation sur l'école devait être adoptée par une majorité des deux tiers au Parlement. Le nouveau gouvernement de coalition a proposé de supprimer cette disposition et le Parlement a accepté de revenir à la règle de la majorité simple, sauf pour les « questions relatives aux établissements d'enseignement non sélectif ».

22. Les financements par place d'études restent au niveau fixé il y a dix ans (6 904 euros par étudiant et par année dans les cursus techniques, et 5 814 euros dans les autres programmes). Les *Fachhochschulen* estiment que cela s'est traduit par une perte réelle de 40 % par étudiant, perte qu'elles ont compensé jusqu'à présent par divers gains d'efficacité (mais qui touchent maintenant à leurs limites). Le gouvernement prévoit d'augmenter les droits de scolarité de 12-15 % à partir de l'année scolaire 2009/10.
23. Un examen des évolutions récentes est présenté dans Biffi (2009).
24. Les objectifs initiaux du BIFIE sont de définir des normes sur les acquis i) des élèves de 10 ans en allemand, en mathématiques et dans la première langue étrangère, à la fin de la 4<sup>e</sup> année; ii) des élèves de 14 ans dans les mêmes matières, à la fin de la 8<sup>e</sup> année; iii) dans toutes les matières à la fin de la 12<sup>e</sup> année, à l'issue de laquelle les élèves obtiennent leur diplôme (*Matura*) s'ils réussissent l'examen national. Le BIFIE établira également des normes de certification pour les enseignants en maternelle.
25. Voir Schratz et Petzold (2007).
26. Parmi les pays de l'OCDE, c'est au Royaume-Uni que les autorités ont été le plus loin dans la transparence des résultats scolaires et des comparaisons entre établissements. L'*Office for Standards in Education* (Ofsted) publie les résultats bruts des élèves aux épreuves scolaires dans tous les établissements et complète depuis peu ces données brutes avec des mesures des performances qui prennent mieux en compte la « valeur ajoutée ». Il n'en reste pas moins que le public continue de s'intéresser en priorité aux classements absolus des établissements, qui ne tiennent pas compte de ces facteurs, ce qui est considéré comme un problème grave pour une utilisation adéquate des informations sur les performances (Brook, 2008).
27. Le plan de la Chambre économique d'Autriche comprend les suggestions suivantes : i) la législation et l'administration des questions relatives à l'école devrait être du ressort de l'État fédéral, et il ne devrait y avoir que des établissements scolaires fédéraux et des enseignants fédéraux; ii) il devrait y avoir une Loi sur les services publics commune à tous les enseignants; iii) une réforme globale de l'administration des établissements scolaires devrait donner lieu à une réduction sensible des coûts; iv) la désignation des enseignants devrait incomber à chaque école, dans le cadre de l'autonomie des établissements.
28. Un sondage réalisé par l'institut de sondage OGM pendant la période où les droits d'inscription ont été instaurés montrait que 58 % des Autrichiens étaient opposés à ces droits, tandis qu'ils étaient 36 % à les approuver.
29. Dans la mesure où ce sont les diplômés eux-mêmes qui profitent essentiellement des avantages d'une formation universitaire, leur contribution au financement serait justifiée. Cette disposition faciliterait le développement des capacités de l'enseignement supérieur, inciterait les étudiants à finir plus vite leurs études et réduirait les transferts des contribuables à faible revenu vers les diplômés du supérieur.
30. Dans son dernier examen des politiques d'éducation des pays membres, l'OCDE soulignait que, parallèlement à la possibilité de faire de l'éducation une priorité pour l'allocation des fonds publics, les décideurs doivent également examiner les moyens de recourir davantage aux fonds privés dans l'enseignement supérieur. À cet égard, le défi principal réside dans la capacité d'atteindre cet objectif sans remettre en question le principe d'équité. L'expérience internationale montre qu'un bon dosage entre les aides accordées aux étudiants sous forme de prêts ou de bourses peut renforcer l'équité en matière d'accès aux études supérieures. Certaines analyses semblent indiquer que les bourses sont plus efficaces que les prêts pour encourager les étudiants de milieux socio-économiques défavorisés à poursuivre leurs études, tandis que les prêts sont plus efficaces pour les autres catégories (OCDE, 2008a).

## Bibliographie

- Barber, M. et M. Mourshed (2007), « How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top », McKinsey and Company.
- Bauer, P. et R. Riphahn (2006), « Timing of School Tracking as a Determinant of Intergenerational Transmission of Education », *Economics Letters*, vol. 91, n<sup>o</sup> 1.
- Biffi, G. (2009), « Die Arbeitsmarktsituation von Jungakademikern/-innen vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung und der neuen dreigliedrigen Studienstruktur », document non publié, Université de Donau-Krems, 10 mars.

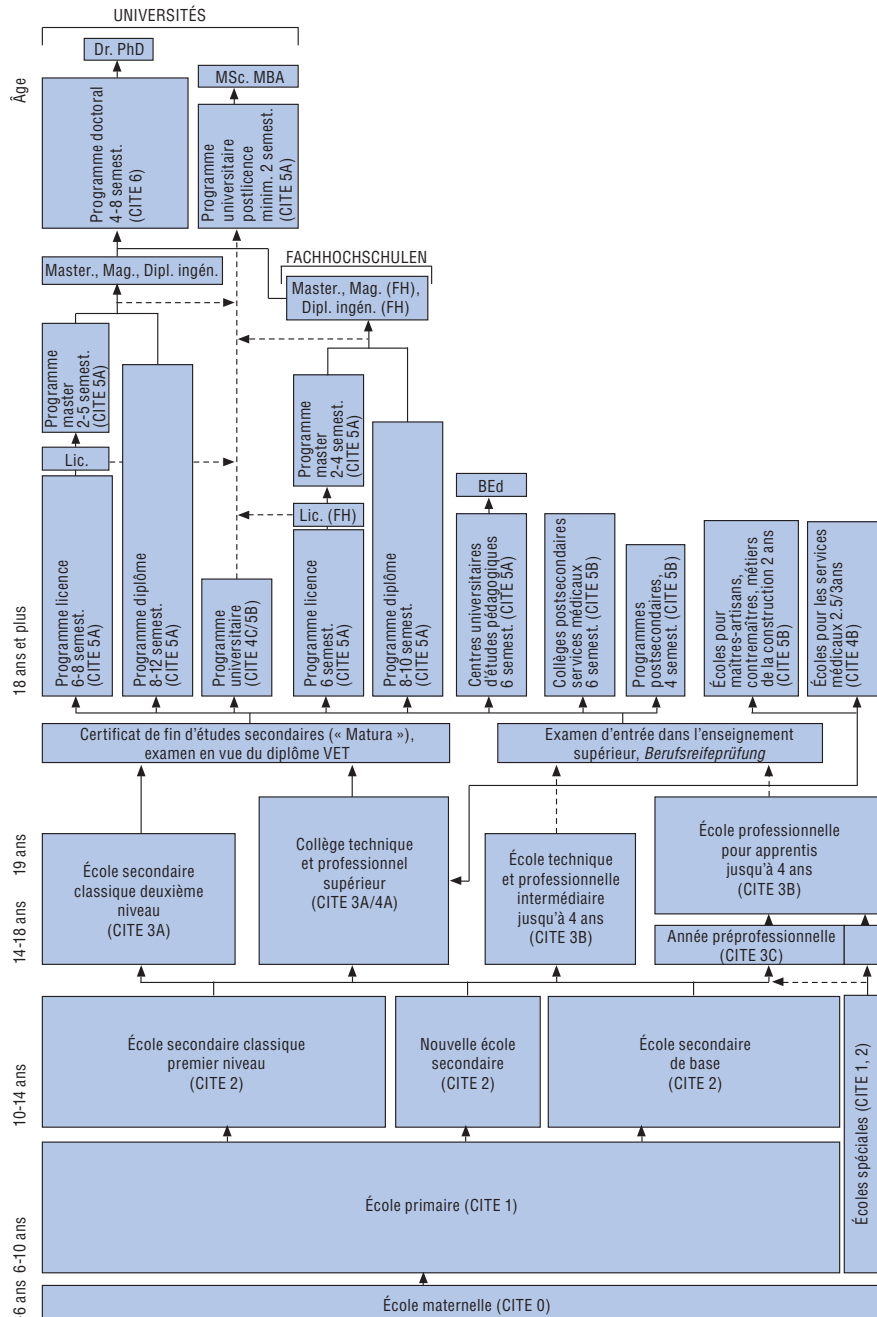


- Borland M. et R. Hovsen (2003), « An Examination of the Effect of Elementary School Size on Student Academic Achievement », *International Review of Education*, n° 5.
- Brook, A. M. (2008), « Raising Education Achievement and Breaking the Cycle of Inequality in the United Kingdom », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 633, Paris.
- Brunello, G. et D. Cecchi (2006), « Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence », *document de travail IZA* n° 2348, Bonn.
- Chambre fédérale du travail (2005), « AK Umfrage zeigt: Keine Rede von Weltklasse – Studenten geben den Unis ein schlechtes Zeugnis, Presentation of Student Survey », 24 mai.
- Crul, M. et J. Schneider (2009), « The Second Generation in Europe: Education and the Transition to the Labour Market », *TIES Policy Brief*, Institute for Migration and Ethnic Studies, Amsterdam.
- Delannoy, F., P. McKenzie, S. Wolter et B. van der Ree (2003), « Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers », *Country Note: Austria*, OCDE, Paris.
- Die Presse (2009), « Andrag in Privatschulen: 39.000 Schüler allein in Wien », 18 mars.
- Eder, D. (2001), « Accredited Programs and Authentic Assessment », dans C. Palomba et T. Banta (dir. pub.), *Assessing Student Competence in Accredited Disciplines*, Sterling, VA: Stylus Publishing, LLC.
- Eder, D. (2004), « General Education Assessment within the Disciplines », *Journal of General Education*, vol. 53, n° 2.
- Field, S., K. Hoeckel, V. Kis et M. Kuczera (2008), « Apprendre pour le monde du travail », document non publié, OCDE, Paris.
- Field, S., M. Kuczera et B. Pont (2007), *En finir avec l'échec scolaire – Dix mesures pour une éducation équitable*, OCDE, Paris.
- Gonand F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543, Paris.
- Hackl, D. (2003), « Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, *Country Background Report for Austria* », OCDE, Paris.
- Haider, G. et C. Schreiner (2006), « Die PISA-Studie: Österreichs Schulsystem im Internationalen Wettbewerb », OCDE/PISA.
- Hanushek, E. (2003), « The Failure of Input-Based Schooling Policies », *Economic Journal*, vol. 113, pp. 64-98.
- Hanushek, E. et L. Wößmann (2005), « Does Education Tracking Affect Performance and Inequality? Differences in Differences Evidence across Countries », *Documents de travail NBER*, n° 11124, Cambridge, MA.
- Hanushek, E. et L. Wößmann (2007), « The Role of School Improvement in Economic Development », *Documents de travail CESifo*, n° 1911.
- Herzog-Punzenberger, B. (2003), « Ethnic Segmentation in School and Labour Market – 40 Year Legacy of Austrian Guestworker Policy », *International Migration Review*, vol. 37, n° 4.
- Meghir, C. et M. Palme (2005), « Educational Reform, Ability and Family Background », *American Economic Review*, vol. 95, n° 1.
- Meier V. et G. Schütz (2007), « The Economics of Tracking and Non-Tracking », *documents de travail IFO*, n° 50.
- OCDE (2007), *PISA 2006 – Les compétences en sciences, un atout pour réussir. Volume 1 : Analyse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*, Paris (chapitre 5 – Améliorer l'enseignement primaire et secondaire).
- OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *L'enseignement supérieur au service de la société de la connaissance*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.

- OCDE (2008e), « Quality Assurance in Vocational Education and Training », document non publié, Paris.
- OCDE (2008f), « Assessing the Challenges of Policy Implementation in Education », document non publié, Paris.
- OCDE (2008g), « How Do OECD countries Take Stock of Progress and Performance in Education Systems? » document non publié, Paris.
- OCDE (2008h), « Measuring Improvements in Learning Outcomes: Best Practices to Assess the Value-Added of Schools », document non publié, Paris.
- OCDE (2009a), *L'éducation aujourd'hui : La perspective de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2009b), *Measuring Improvement in Learning Outcomes: Best Practices to Assess the Value-Added of Schools*, Paris.
- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et C. Saadi (2007), « Les déterminants de la politique d'investissement dans l'enseignement supérieur », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, Paris.
- Peltzer-Karpf, A., V. Wurnig, B. Schwab, M. Griessler, R. Akku, K. Lederwasch, D. Piwonka, T. Blaževi, K. Brizi (2003), *Bilingualer Spracherwerb in der Migration. Psycholinguistische Langzeitstudie (1999-2003) (Endbericht)*, BMBWK, Vienne.
- PIRLS (2007), Programme international de recherche en lecture scolaire, Résultats 2006, TIMMS and PIRLS International Study Center, 2007, Boston College (voir présentation des résultats en Autriche et comparaison avec les notes des élèves : *PIRLS-Studie: Schulnoten sagen nichts über Lesekompetenz aus*, Die Presse, 16 mars 2009).
- Rosenkranz, W. (2009), « 474 Seiten Starke Antwort auf FPÖ-Anfrage », ministère de l'Éducation, Vienne, [www.apa.at/cms/site/news\\_item.html?channel=CH0070&doc=CMS1238400399737](http://www.apa.at/cms/site/news_item.html?channel=CH0070&doc=CMS1238400399737).
- Santiago, P., K. Tremblay, E. Basari et E. Arnal (2008), *L'enseignement supérieur au service de la société de la connaissance – Volume 1*, OCDE, Paris.
- Schratz, M. et K. Petzold (2007), *Improving School Leadership – Country Background Report for Austria*, OCDE.
- Stanat, P., G. Christensen et M. Planck (2006), *Where Immigrant Students Succeed – A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*, OCDE, Paris.
- Stanzel-Tischler, E. (2009), « Evaluation des Projekts: Frühe Sprachliche Förderung im Kindergarten », *Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung Rapport 1/2009*, Vienne.
- WestEd (2001), « School Size Considerations », *Policy Brief*, octobre.
- Wößmann, L., E. Lüdemann, G. Schütz et M. West (2007a) « School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003 », *Documents de travail de la direction de l'éducation de l'OCDE*, n° 13, Paris.
- Wößmann, L., G. Schütz et M. West (2007b) « School Accountability, Autonomy, Choice and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003 », *Documents de travail de la direction de l'éducation de l'OCDE*, n° 14, Paris.
- Wroblewski A. et B. Herzog-Punzerberger (2008), « OECD Thematic Review on Migrant Education: Country Report Austria, preliminary version », OCDE, Paris.
- Wroblewski, A. (2006), *School Achievement and Social Background: a Multilevel Analysis Based on PISA 2000*, Thèse, Université d'Essex.

## ANNEXE 4.A1

Graphique 4.A1.1. Le système éducatif autrichien



Source : Ministère de l'Éducation.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2009 10 2 P) ISBN 978-92-64-05485-1 – n° 56874 2010

## Études économiques de l'OCDE

# AUTRICHE

### THÈME SPÉCIAL : RÉINVENTER LE SYSTÈME ÉDUCATIF

#### Dernières parutions

Allemagne, mars 2010  
Australie, octobre 2008  
**Autriche, juillet 2009**  
Belgique, juillet 2009  
Canada, juin 2008  
Corée, juin 2010  
Danemark, novembre 2009  
Espagne, novembre 2008  
États-Unis, décembre 2008  
Finlande, avril 2010  
France, avril 2009  
Grèce, juillet 2009  
Hongrie, février 2010  
Irlande, novembre 2009  
Islande, septembre 2009  
Italie, juin 2009  
Japon, septembre 2009  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, juillet 2009  
Norvège, mars 2010  
Nouvelle-Zélande, avril 2009  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, avril 2010  
Portugal, juin 2008  
République slovaque, février 2009  
République tchèque, avril 2010  
Royaume-Uni, juin 2009  
Suède, décembre 2008  
Suisse, décembre 2009  
Turquie, juillet 2008  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, janvier 2009

#### Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Brésil, juillet 2009  
Chili, janvier 2010  
Chine, février 2010  
Estonie, avril 2009  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, juillet 2008  
Israël, janvier 2010  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Slovénie, juillet 2009  
Ukraine, septembre 2007  
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 2009/10**  
**Juillet 2009**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2009  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

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

ISBN 978-92-64-05485-1  
10 2009 10 2 P



9 789264 054851