RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

**concernant le programme national de réforme de l'Autriche pour 2011 et portant avis du Conseil
concernant le programme de stabilité actualisé de l'Autriche pour la période 2011-2014**

(2011/C 210/03)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres ⁽²⁾, qui forment ensemble les «Lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui consacre l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et marque le début du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(6) Le 27 avril 2011, l'Autriche a présenté son programme de stabilité actualisé, qui couvre la période 2011-2014, et le 2 mai 2011, son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(7) Lorsqu'elle est entrée dans la crise, l'économie autrichienne bénéficiait de fondamentaux sains et n'avait subi ni distorsion ni déséquilibre majeur dans la période antérieure. Pourtant, la crise financière et économique a précipité le pays dans la pire récession qu'il ait connue ces dernières décennies. En général, le PIB réel a reculé de près de 4 % au total en 2009. Sous l'effet de la crise, l'emploi a reculé de 1 % environ en 2009, le chômage passant à 4,8 % (contre 3,8 % un an plus tôt). La croissance précédemment ininterrompue de l'excédent de la balance courante a marqué le pas. La crise économique et financière a prélevé un lourd tribut sur les finances publiques. À la suite de l'adoption de mesures de relance, les stabilisateurs automatiques jouant à plein, le déficit public a atteint 4,1 % et 4,6 % du PIB, respectivement, en 2009 et 2010. La dette publique a progressé pour s'établir à 69,6 % puis à 72,3 % du PIB en 2009 et en 2010 respectivement. La plupart des mesures de relance étant de nature permanente, il a été nécessaire d'entreprendre un assainissement budgétaire dès l'amélioration des conditions économiques. Une série de mesures d'assainissement, représentant près de 1 % du PIB, a été inscrite dans la loi de finances pour 2011. Depuis le troisième trimestre de 2009, l'économie connaît un redressement régulier à la faveur de l'augmentation de la demande extérieure et, en particulier, de la croissance de l'activité économique en Allemagne. La croissance du PIB réel a atteint 2 % au total en 2010.

- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé, effectuée conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est plausible, et qu'il est trop optimiste vers la fin de la période du programme de stabilité. Le principal objectif de la stratégie budgétaire à moyen terme, présentée dans la dernière version en date du programme de stabilité, est la réduction progressive du déficit public de 4,6 % du PIB en 2010 à 2,4 % du PIB en 2014, essentiellement par des mesures de restriction budgétaire. Les risques qui pèsent sur cet objectif émanent principalement du double fait que les mesures devant étayer le processus d'assainissement budgétaire au niveau infranational n'ont pas été précisées et que les économies devant résulter de certaines des mesures adoptées au niveau fédéral pourraient ne pas se matérialiser, comme les recettes de la campagne de lutte contre la fraude fiscale, dont l'incidence prévue paraît très hypothétique. D'autre part, un facteur qui pourrait avoir un effet positif est le cadre de dépenses pluriannuel introduit pour le gouvernement fédéral en 2009, lequel semble avoir contribué à améliorer la prévisibilité du processus budgétaire à moyen terme, néanmoins au niveau fédéral uniquement. Le programme de stabilité indique que le ratio de la dette au PIB passera de 72,3 % en 2010 à 75,5 % en 2013, avant de revenir à 75,1 % en 2014. Ces prévisions sont toutefois associées à certains risques liés à l'augmentation de la dette d'entreprises détenues par l'État et classées hors du secteur public ainsi qu'aux éventuelles dépenses supplémentaires résultant des mesures d'aide au secteur bancaire. Cependant, le taux d'endettement pourrait aussi s'avérer moins important que prévu, car il est probable que les banques qui ont bénéficié d'une aide publique pendant la crise la rembourseront plus rapidement que ne le prévoit le calendrier établi dans le programme de stabilité.
- (9) Le programme de stabilité indique que le déficit public devrait passer sous la valeur de référence de 3 % en 2013, conformément à l'échéance fixée par le Conseil. Cela étant, l'effort budgétaire annuel moyen de 0,2 % du PIB qu'il envisage pour la période 2011-2013 est nettement inférieur à l'objectif de 0,75 % du PIB préconisé par le Conseil pour l'Autriche. Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît moyen.
- (10) Bien que l'Autriche ait mis en place un pacte de stabilité national élaboré, une réforme plus poussée des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration pourrait engendrer des économies notables, favoriser l'assainissement budgétaire et libérer des ressources pour des investissements visant à stimuler la croissance dans des domaines comme la recherche et développement et l'éducation. On s'accorde généralement sur la complexité de ces relations en l'état actuel: non seulement les recettes de la plupart des impôts et taxes sont partagées entre les divers échelons territoriaux suivant une clé de répartition fixe, mais les compétences décisionnelles sont également morcelées entre différents niveaux de pouvoir. Pour nombre d'activités, les compétences pour la perception et l'utilisation des recettes ne relèvent pas du même niveau d'administration. On trouve des exemples marquants d'inefficacité résultant de la forme actuelle de ces relations budgétaires dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation.
- (11) Le prélèvement fiscal moyen autrichien compte parmi les plus élevés de l'Union. Par rapport à d'autres pays de l'Union, les cotisations sociales des salariés sont très élevées. La réduction des cotisations à l'assurance chômage pour les bas salaires en 2008 et la réforme de l'impôt sur le revenu en 2009 ont contribué à atténuer la pression fiscale sur le travail, mais elles n'ont pas pu empêcher une légère augmentation du prélèvement fiscal pour les salariés aux revenus faibles et moyens par rapport au début de la décennie. Ce prélèvement a une incidence négative sur l'emploi, en particulier pour les travailleurs peu rémunérés et peu qualifiés.
- (12) Le taux d'emploi des travailleurs âgés en Autriche reste nettement inférieur à la moyenne de l'Union, malgré sa forte progression au cours des dix dernières années. Le recours aux dispositifs de retraite anticipée et aux pensions d'invalidité reste très répandu. Sur l'ensemble des pensions liquidées en 2010, 72 % l'ont été avant l'âge légal de départ à la retraite. Un autre facteur qui contribue à la faiblesse du taux d'emploi des travailleurs âgés est l'âge légal de départ à la retraite des femmes, qui reste relativement peu élevé (60 ans). Compte tenu de l'évolution démographique de l'Autriche, il est important de relever l'âge effectif de départ à la retraite et d'améliorer le cadre permettant aux travailleurs âgés de rester plus longtemps sur le marché du travail, dans le double but de garantir la viabilité des finances publiques et de stimuler l'offre de main-d'œuvre qui, selon les prévisions, devrait commencer à se contracter à partir de 2020.
- (13) La proportion de femmes exerçant un emploi est relativement importante en Autriche, où le taux de travail à temps partiel figure en outre parmi les plus élevés. La concentration de femmes dans les emplois faiblement rémunérés est très forte. Ces caractéristiques engendrent un écart salarial entre les femmes et les hommes de 25,4 %, soit le deuxième par ordre d'importance dans l'Union, dont découle un risque de paupérisation relativement élevé chez les femmes. Une raison de la féminisation du travail à temps partiel est la distribution inégale, entre les hommes et les femmes, des obligations de prise en charge des enfants et des personnes âgées, ainsi que la pénurie de services d'accueil d'enfants et de soins aux personnes dépendantes.
- (14) Le système éducatif se caractérise par l'orientation précoce des élèves, lesquels doivent décider de leur futur parcours scolaire dès l'âge de 10 ans alors que la perméabilité entre les différents parcours est limitée, ainsi que par un recours très répandu à la scolarisation à la demi-journée. Ces caractéristiques peuvent avoir une incidence négative sur les résultats scolaires des jeunes vulnérables, notamment les élèves issus de l'immigration. La précocité des choix scolaires détermine dans une large mesure le parcours éducatif ultérieur et rend plus difficile

l'accès à l'enseignement supérieur par la suite. L'instauration d'un programme scolaire commun pour tous les enfants âgés de 10 à 14 ans contribuerait à accroître l'égalité des chances dans le système éducatif et à abaisser les taux d'abandon scolaire.

- (15) Dans le secteur des services, notamment les services de réseau comme les télécommunications, les transports, les services d'utilité publique, la vente au détail et les services professionnels, la concurrence n'est pas assez développée. La croissance de la productivité a été faible et la structure du marché n'a pas stimulé le pouvoir d'achat et la demande des consommateurs. Favoriser la concurrence en facilitant l'accès au marché, alléger la réglementation des professions et garantir une fixation concurrentielle des prix seraient autant de moyens d'étendre le choix des consommateurs et de rendre les prix plus abordables. L'Autriche a accumulé d'importants retards dans la mise en œuvre de la directive sur les services; la résolution de ce problème pourrait contribuer à dynamiser la croissance. L'adoption de la «loi horizontale» en particulier, une loi fédérale qui transpose les principes essentiels de la directive, reste en suspens.
- (16) L'Autriche a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements portent sur trois des quatre domaines du pacte. Sur le front budgétaire, les mesures répondent à la nécessité de relever l'âge effectif de départ à la retraite et de contrôler plus efficacement les dépenses publiques aux différents niveaux d'administration. Concernant l'emploi, l'accent a été mis sur la lutte contre le chômage des jeunes et, pour ce qui est de la compétitivité, sur l'augmentation des investissements dans la recherche et l'enseignement technique, ainsi que sur l'élaboration de modèles d'organisation du temps scolaire basés sur des journées complètes. Les initiatives présentées dans le cadre du pacte s'inscrivent dans le droit fil du programme national de réforme et sont conformes à la loi fédérale sur le cadre budgétaire ainsi qu'au programme de stabilité. Toutefois, si les mesures répondent à certains des grands enjeux socio-économiques auxquels le pays doit faire face, il aurait été utile que les engagements pris portent encore sur d'autres défis, notamment dans les domaines de la politique budgétaire, de l'éducation, de la concurrence et de l'innovation. Les engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus ont été évalués et pris en considération dans les recommandations.
- (17) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les engagements pris par l'Autriche dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Autriche, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les conditions économiques étant favorables, il conviendrait d'intensifier l'effort d'assainissement budgétaire, notamment en 2012, et de poursuivre la réforme des relations budgétaires entre les divers échelons d'administration. La réduction

du prélèvement fiscal, l'amélioration des résultats scolaires et la lutte contre la segmentation selon le sexe profiteraient au dynamisme du marché du travail, tandis que la stimulation de la concurrence et de l'innovation permettrait d'accroître la compétitivité.

- (18) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée du programme de stabilité de l'Autriche pour 2011, et les recommandations figurant aux points 1) et 2) ci-dessous, en particulier, reflètent son avis ⁽¹⁾,

RECOMMANDE que l'Autriche s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. accélérer le rythme de correction du déficit excessif, planifiée principalement du côté des dépenses, et ainsi orienter à la baisse le ratio élevé de dette publique, en profitant du redressement de l'économie pour garantir un effort budgétaire annuel moyen équivalant à 0,75 % du PIB sur la période 2012-2013 conformément aux recommandations du Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs. Préciser les mesures nécessaires pour garantir un avancement approprié en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme conforme au pacte de stabilité et de croissance, après la correction du déficit excessif;
2. prendre des mesures pour renforcer davantage le cadre budgétaire national en harmonisant les compétences des différents niveaux de pouvoir en matière de législation, d'administration et de perception et d'utilisation des recettes, en particulier dans le domaine des soins de santé;
3. prendre, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, des mesures en vue de limiter encore des dispositifs de retraite anticipée pour les personnes bénéficiant de longues périodes d'assurance, et prendre des mesures pour réduire la période de transition de l'harmonisation de l'âge légal de départ à la retraite entre les hommes et les femmes, afin d'assurer la pérennité et l'adéquation du système de retraite. Appliquer de manière rigoureuse les conditions d'accès au dispositif de pension d'invalidité;
4. prendre des mesures pour améliorer la participation au marché du travail, en ce compris: réduire, par des mesures neutres d'un point de vue budgétaire, la charge fiscale et sociale effective pesant sur le travail, spécialement pour les salariés aux revenus faibles et moyens; appliquer le plan d'action national pour l'égalité de traitement des femmes et des hommes sur le marché du travail en apportant notamment des améliorations en ce qui concerne, d'une part, la disponibilité de services d'accueil et de soin ainsi que de

⁽¹⁾ Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.

places pour une scolarisation par journées entières, dans le but de donner aux femmes plus de possibilités de travailler à temps plein, et, d'autre part, l'important écart salarial entre les hommes et les femmes; prendre des mesures afin d'améliorer les résultats scolaires et de prévenir l'abandon scolaire;

5. prendre de nouvelles mesures pour favoriser la concurrence, notamment dans le secteur des services, en assouplissant les barrières à l'entrée, en levant les restrictions injustifiées concernant certaines professions ainsi qu'en renforçant les

pouvoirs de l'autorité chargée de la concurrence. Accélérer le processus d'adoption de la «loi horizontale» mettant en œuvre la directive sur les services.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil
Le président
J. VINCENT-ROSTOWSKI