

Bruxelles, le 29.5.2013  
COM(2013) 370 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de l’Autriche pour 2013 et portant avis  
du Conseil sur le programme de stabilité de l’Autriche pour la période 2012-2017**

{SWD(2013) 370 final}

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

### **concernant le programme national de réforme de l'Autriche pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Autriche pour la période 2012-2017**

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<sup>1</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne<sup>2</sup>,

vu les résolutions du Parlement européen<sup>3</sup>,

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 porte 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) Sur la base des propositions de la Commission, 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<sup>4</sup>, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un Pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, au niveau des États membres, de l'UE et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> COM(2013) 370 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2013)0052 et P7\_TA(2013)0053.

<sup>4</sup> Décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013.

sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.

- (4) Le 6 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Autriche pour 2012 et a émis un avis sur la version actualisée de son programme de stabilité pour la période 2011-2016.
- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance<sup>5</sup>, qui marque le lancement du semestre européen 2013 de coordination des politiques économiques. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte<sup>6</sup> dans lequel l'Autriche n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 14 mars 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité de prendre des mesures en faveur d'un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 16 avril 2013, l'Autriche a présenté son programme de stabilité 2013 pour la période 2012-2017 et son programme national de réforme pour 2013. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité 2013 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que l'Autriche a déployé des efforts considérables de consolidation afin de ramener son budget sur une trajectoire de rectification des déficits excessifs. En ce qui concerne le programme 2013, le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme est optimiste. L'objectif principal de la stratégie budgétaire exposée dans le programme consiste à réduire graduellement le déficit public global pour ramener le budget à l'équilibre, en valeurs nominales, d'ici 2016 et pour atteindre l'objectif à moyen terme (OMT) d'ici 2015. Le programme confirme l'OMT précédent d'un déficit structurel de 0,45 % du PIB. L'OMT est conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Selon les projections actuelles, l'Autriche est en bonne voie pour corriger sa situation de déficit excessif en 2013, étant donné que le déficit des administrations publiques s'est établi à 2,5 % du PIB en 2012 et qu'il devrait encore reculer, pour passer respectivement à 2,2 % en 2013, puis 1,8 % en 2014, selon les prévisions de la Commission. Il est toutefois possible que des coûts supplémentaires liés à la restructuration d'une grande banque aient des répercussions sensibles sur la réduction du déficit. Après avoir enregistré une forte amélioration en 2012, dépassant le niveau de la trajectoire d'ajustement prévue par la PDE, le déficit structurel devrait s'accroître en 2013, passant à 1,8 %. Les prévisions de la Commission confirment elles aussi cette légère hausse du déficit structurel en 2013. Selon les informations du programme relatives à la période à partir de 2014, le solde structurel recalculé devrait enregistrer un ajustement structurel dépassant 0,5 % en 2014 et 2015, permettant à l'Autriche d'atteindre l'OMT avec deux années d'avance sur le scénario présenté dans le cadre du programme, c'est-à-dire en 2015 au lieu de 2017. Quant au critère de dépenses tel qu'il ressort des informations fournies dans le programme, le taux de

---

<sup>5</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>6</sup> COM(2012) 751 final.

croissance des dépenses publiques – net des mesures discrétionnaires – pour les années 2014 à 2016 devrait contribuer à hauteur de 0,5 % du PIB à un ajustement structurel annuel dans le sens de l'OMT. Toutefois, l'abaissement substantiel du ratio dépenses/PIB prévu par le scénario sur lequel se fonde le programme est très ambitieux, étant donné que les dépenses exprimées en proportion du PIB devraient atteindre, selon les estimations, l'un de leurs plus faibles niveaux depuis plus de quinze ans. On peut s'attendre à ce que l'Autriche traverse une phase de transition entre 2014 et 2016 en ce qui concerne le respect du critère de la dette et les mesures prévues devraient assurer une progression suffisante sur la voie du respect de ce critère.

Malgré la consolidation du cadre budgétaire, les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration sont demeurées largement inchangées et la superposition partielle des responsabilités en matière de recettes et de dépenses, de même que les incohérences concernant la répartition de ces responsabilités, restent un enjeu majeur. La complexité du système d'accords continus entre le gouvernement national, les prestataires d'assurance sociale et le niveau infra-fédéral constitue un risque pour l'application des mesures visant à contenir le niveau des dépenses de santé. Dans le domaine de l'éducation, les négociations entreprises sur une proposition en six points, prévoyant notamment la suppression des autorités scolaires au niveau du district, constitue un progrès appréciable dans la voie de la rationalisation du partage des responsabilités entre les différents niveaux d'administration, mais il conviendrait de poursuivre ce travail de simplification pour réduire plus substantiellement le problème de la fragmentation des responsabilités.

- (9) Selon les projections, le potentiel de main-d'œuvre de l'Autriche devrait diminuer à partir de 2020, alors que l'économie nécessite des compétences de plus en plus spécialisées. Des marges existent pour optimiser le taux d'emploi de la population active, en particulier des femmes, des migrants et des seniors.
- (10) Les seniors affichent un taux d'emploi inférieur à la moyenne de l'Union (43,1 % contre 48,8 %) et près de 30 % des travailleurs sont au chômage ou en arrêt-maladie pendant 1,5 à 3 ans juste avant leur départ à la retraite. Le recours toujours assez largement répandu aux départs à la retraite anticipée et aux pensions d'invalidité et le fait que l'âge légal de la retraite pour les femmes (60 ans) est relativement bas et ne reculera que très progressivement au cours des années à venir ont un effet négatif sur le taux d'occupation des travailleurs âgés.
- (11) Même si le taux d'emploi des femmes reste relativement élevé en Autriche (70,3 % contre 62,4 % au niveau de l'UE en 2012), il pourrait encore être amélioré en réduisant la segmentation par sexe du marché de l'emploi. La part des femmes dans l'emploi à temps partiel figure parmi les plus élevées de l'Union et l'offre de services de garde d'enfants ou de soins de longue durée est limitée. Mesuré en équivalents temps plein, le taux d'emploi des femmes (55,6 % en 2012) donne à penser que l'Autriche éprouve certaines difficultés à exploiter pleinement le potentiel de sa main-d'œuvre féminine. En outre, les femmes sont presque deux fois plus nombreuses que les hommes dans les emplois précaires et sont très largement prédominantes dans les emplois faiblement rémunérés. Cette situation engendre un différentiel de salaire hommes-femmes s'établissant à 24 %, ce qui place l'Autriche au troisième rang de l'inégalité salariale dans l'UE. Un allègement de la charge fiscale pesant sur les faibles revenus pourrait encourager une plus grande participation au marché du travail. La structure du régime d'imposition autrichien est telle qu'il serait possible de réorienter la fiscalité vers d'autres sources, moins pénalisantes pour la croissance. En effet, les recettes de

l'impôt foncier ne représentent que 0,5 % du PIB de l'Autriche et sont sensiblement inférieures à la moyenne de 2,1 % enregistrée pour l'UE dans son ensemble. En particulier, les recettes tirées des taxes récurrentes sur les biens immobiliers, considérées comme les moins défavorables à la croissance, se classent à la troisième place des taxes les plus basses de l'UE dans ce domaine, représentant 0,2 % du PIB de l'Autriche en 2011, contre 1,3 % en moyenne dans l'Union.

- (12) Parmi les pays de l'OCDE, l'Autriche affiche l'un des taux les plus élevés d'immigrants en âge de travailler, la part de sa population active née à l'étranger s'établissant à 19 % en 2011. Les migrants sont souvent confrontés à des situations difficiles sur le marché de l'emploi et enregistrent des taux de chômage sensiblement plus élevés que la population indigène (9,7 % contre 3,6 %), ainsi que des taux d'emploi nettement plus faibles (62,8 % pour les ressortissants de pays tiers contre 76,4 % pour les Autrichiens). De plus, les personnes issues de l'immigration sont trois fois plus nombreuses que les Autrichiens à occuper des postes dont le niveau de compétence et la rémunération sont inférieurs à leurs qualifications (27,5 % contre 9,7 % en 2008). Par ailleurs, leur niveau d'études à la sortie du système éducatif est moins élevé et leur risque de pauvreté est deux fois plus grand (26,6 % contre 12,6 %).
- (13) Les projections à moyen et long terme concernant les dépenses de retraite et de santé font apparaître un risque de viabilité pour les finances publiques. Les projections à long terme pour les dépenses de soins mettent également en évidence un risque de viabilité, mais à un degré moindre. Les récentes réformes du système des retraites sont susceptibles de réduire dans une certaine mesure les risques de viabilité si elles s'accompagnent d'améliorations des conditions du marché de l'emploi qui permettraient aux seniors de travailler plus longtemps. Toutefois, il n'y a toujours pas eu d'accélération de l'harmonisation des âges de départ à la retraite pour les hommes et les femmes, pas plus qu'il n'y a de corrélation entre l'âge légal de la retraite et l'espérance de vie. La question de la viabilité budgétaire du système de santé et de soins de longue durée doit être traitée, compte tenu notamment de la nécessité et de la demande croissantes de services de soins de longue durée. Les mesures politiques prises récemment dans le secteur de la santé vont sans doute dans la bonne direction, même s'il reste à évaluer précisément leur efficacité au cours des années à venir. Il existe des marges de manœuvre pour renforcer la prévention, la rééducation et l'autonomie de vie, de manière à limiter à l'avenir le coût des soins de longue durée.
- (14) Selon des études et des analyses comparatives internationales, le niveau de formation atteint en Autriche est inférieur à la moyenne pour les 10-15 ans, bien que le pays consacre aux dépenses d'éducation l'équivalent de 6,01 % de son PIB, contre 5,41 % en moyenne dans l'UE. Plus de 25 % des jeunes âgés de 15 ans ont du mal à lire correctement et les résultats ne sont que légèrement meilleurs en mathématiques. Le différentiel de réussite entre les jeunes issus de l'immigration et les jeunes nés dans le pays figure parmi les plus élevés de l'Union. Dans l'enseignement supérieur, l'augmentation du nombre d'étudiants accentue encore la pression sur les systèmes organisationnels et financiers, mais la proportion des étudiants qui achèvent avec succès leurs études est basse. La gestion et le financement du système éducatif sont également victimes d'une fragmentation des responsabilités.
- (15) L'Autriche est l'un des États membres qui auraient le plus à gagner (en termes de PIB) d'une réduction des barrières à la prestation transfrontalière de services. Toutefois, des obstacles significatifs entravent encore l'accès au secteur des services et le bon fonctionnement de la concurrence dans ce secteur. Ces obstacles s'observent particulièrement dans les professions libérales et le transport ferroviaire. Les services

professionnels jouent un rôle de premier plan sur le marché des services aux entreprises, représentant 10 % du PIB et 11 % de l'emploi total. Des restrictions subsistent concernant l'exercice de professions relevant du secteur des services ainsi l'accès à celles-ci, notamment pour ce qui est des conditions à remplir par rapport au statut juridique et à la détention d'actions. Il serait certainement fort judicieux de déterminer dans quelle mesure ces restrictions sont justifiées et si les mêmes objectifs d'intérêt public ne pourraient pas être atteints par un allègement des dispositions réglementaires. Si la modification récente du droit de la concurrence renforcera les prérogatives de l'autorité autrichienne chargée de surveiller la concurrence, les ressources financières et humaines de cet organisme restent inférieures aux niveaux observés dans les économies de taille similaire ou même inférieure.

- (16) L'Autriche a réalisé des progrès dans le domaine de la coordination transfrontalière de la surveillance financière par le pays d'origine-pays d'accueil. En outre, d'autres avancées ont été enregistrées grâce à la restructuration des banques nationalisées ou partiellement nationalisées, lesquelles ont bénéficié d'aides ciblées dans ce domaine. Toutefois, compte tenu des risques de détérioration future de la qualité des actifs de ces banques, il subsiste des poches de vulnérabilité qui devront être surveillées de près.
- (17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse détaillée de la politique économique de l'Autriche. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. 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 européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique européenne par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 7 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Autriche et la recommandation n° 1 ci-dessous reflète, en particulier, son avis<sup>7</sup>.
- (19) Dans le contexte du semestre européen, la Commission a également procédé à une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur cette base, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. L'Autriche devrait elle aussi veiller à ce que ces recommandations soient mises en œuvre intégralement et dans les délais,

RECOMMANDE que l'Autriche s'attache, au cours de la période 2013-2014, à:

- 1. mettre en œuvre le budget prévisionnel 2013 de façon à corriger durablement le déficit excessif et à parachever l'effort d'ajustement structurel prévu par les recommandations du Conseil dans le cadre de la procédure de déficit excessif; après correction du déficit excessif, poursuivre l'effort d'ajustement structurel à un rythme adapté, de manière à atteindre l'OMT d'ici 2015; rationaliser les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, par exemple en simplifiant leur volet organisationnel et en harmonisant les responsabilités en matière de dépenses et de recettes;
- 2. progresser sur la voie de l'harmonisation de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes; établir un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de

---

<sup>7</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

vie; appliquer et surveiller les récentes réformes limitant l'accès aux dispositifs de retraite anticipée; améliorer l'employabilité des seniors, afin de faire reculer leur âge réel de départ à la retraite et de renforcer leur taux d'emploi;

3. prendre de nouvelles mesures pour renforcer la participation des femmes au marché du travail, notamment en améliorant davantage encore l'offre de garde d'enfants et de soins de longue durée, et résorber le différentiel de salaires et de pensions élevé entre hommes et femmes; exploiter pleinement le potentiel d'emploi des populations issues de l'immigration en améliorant la reconnaissance de leurs qualifications et leur niveau de formation; alléger, à coût budgétaire neutre, la charge que l'impôt et les cotisations de sécurité sociale font peser sur les salariés à faible revenu, en se tournant davantage vers d'autres sources de recettes fiscales moins pénalisantes pour la croissance, telles que les taxes récurrentes sur les biens immobiliers;
4. mettre efficacement en œuvre les récentes réformes du système de santé, afin de s'assurer que les gains attendus au niveau du rapport coût/efficacité se matérialisent; élaborer un modèle financièrement viable pour la prestation de soins de longue durée et mettre davantage l'accent sur la prévention, la rééducation et l'autonomie de vie;
5. améliorer les niveaux de formation, notamment des jeunes issus des milieux défavorisés, en valorisant par exemple l'éducation des jeunes enfants et en atténuant les effets négatifs d'un traçage précoce; améliorer davantage la planification stratégique de l'enseignement supérieur et renforcer les mesures destinées à réduire le nombre d'étudiants n'achevant pas leur cursus;
6. poursuivre la consolidation des prérogatives et des ressources de l'autorité fédérale chargée de surveiller la concurrence et superviser la mise en œuvre de la réforme du droit de la concurrence; supprimer les obstacles superflus en matière de prestations de services; examiner à cet égard si les restrictions existantes en ce qui concerne l'accès aux professions réglementées et l'exercice de celles-ci sont justifiées par l'intérêt général; renforcer la concurrence, notamment dans le secteur ferroviaire.
7. continuer à surveiller de près les banques nationalisées et partiellement nationalisées et accélérer leur restructuration, en vue d'assurer leur stabilité financière.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*