

Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 421 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l’Autriche pour 2014
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l’Autriche pour 2014**

{SWD(2014) 421 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l'Autriche pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Autriche pour 2014

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 économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne²,

vu les résolutions du Parlement européen³,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

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 sont nécessaires 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, 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.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2014) 421 final.

³ P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union 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 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 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de l'Autriche pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de l'Autriche pour la période 2012-2017. Le 15 novembre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013⁴, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de l'Autriche pour 2014⁵.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁶, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁷, dans lequel l'Autriche n'a pas été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 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 d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt 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 8 avril 2014, l'Autriche a présenté son programme national de réforme pour 2014 et le 29 avril 2014, son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité pour 2014 consiste à atteindre l'objectif à moyen terme d'un déficit structurel ne dépassant pas 0,45 % du PIB d'ici à 2016, ce qui est conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le déficit public a été ramené de manière durable sous les 3 % du PIB en 2013. Le solde structurel (recalculé) devrait rester stable en 2014 et s'améliorer de 0,3 point de pourcentage du PIB en 2015, soit bien moins que l'ajustement requis pour chacune des deux années. La croissance des dépenses s'écartera également de manière significative du critère des dépenses, tant en 2014 qu'en 2015. Le 12 mai 2014, l'Autriche a annoncé une série de mesures supplémentaires concernant les recettes et les dépenses. Pour autant que ces mesures soient appliquées de manière stricte et en temps voulu, la stratégie budgétaire de l'Autriche ne devrait plus entraîner en 2014 de déviation significative par rapport à la trajectoire d'ajustement nécessaire pour atteindre l'objectif à moyen terme. Dans le même temps, la trajectoire d'ajustement prévue vers la réalisation de l'objectif à moyen terme comporte toujours des risques en ce qui concerne le respect des exigences du pacte de stabilité et de croissance. Selon le programme de stabilité, la dette publique augmentera significativement en 2014, passant à 79 % du PIB (contre près de 74,5 % du PIB en 2013), en raison de l'incidence de la création d'une entité

⁴ JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

⁵ C(2013) 8009 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

de liquidation des actifs de Hypo Alpe Adria, avant de commencer à diminuer à partir de 2015. Le scénario macroéconomique sous-tendant les projections budgétaires du programme est plausible et a été établi par un organisme indépendant, l'Institut autrichien de recherche économique (WIFO). Selon les prévisions de la Commission du printemps 2014, le déficit devrait rester sous les 3 % en 2014 et 2015. Toutefois, la Commission prévoit une détérioration du solde structurel en 2014 et une amélioration d'à peine 0,1 % du PIB en 2015. Sur la base de son évaluation du programme et des prévisions de la Commission, ainsi que de son évaluation des mesures supplémentaires annoncées le 12 mai, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que l'Autriche a corrigé de manière durable son déficit excessif, mais qu'elle risque de connaître une déviation significative par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme en 2014 et 2015.

- (9) Conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, l'Autriche a renforcé son cadre budgétaire en 2012 par une réforme du pacte de stabilité interne autrichien. Le mandat du Conseil budgétaire autrichien a été étendu depuis novembre 2013 en réponse aux exigences du pacte budgétaire. La nécessité d'une réforme en profondeur des relations entre les différents niveaux de pouvoir en vue de rationaliser leurs responsabilités respectives subsiste néanmoins, comme le reconnaît l'accord de coalition.
- (10) Les dépenses à moyen et long termes en matière de retraites et de soins de santé, ainsi que, dans une moindre mesure, les dépenses pour les soins de longue durée, font peser un risque sur la viabilité des dépenses publiques. En 2014, certaines mesures destinées à limiter l'accès aux régimes de retraite anticipée et à inciter les travailleurs à travailler plus longtemps sont entrées en vigueur. L'âge effectif de départ à la retraite, qui était de 58,4 ans en 2012, n'en reste pas moins largement inférieur à la moyenne de l'Union. Il reste également bien en deçà de l'âge légal de départ à la retraite (de 5,6 ans pour les hommes et de 2,6 ans pour les femmes en 2012). Le programme national de réforme contient des objectifs à court terme relativement ambitieux, consistant à augmenter l'âge effectif de départ à la retraite de 1,6 année entre 2012 et 2018, et leur mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi étroit. Les récentes réformes du système de retraite sont susceptibles d'atténuer dans une certaine mesure les risques pesant sur la viabilité du système si elles s'accompagnent d'améliorations des conditions sur le marché du travail de nature à permettre aux travailleurs âgés de travailler plus longtemps. Toutefois, il n'existe aucun projet visant à instaurer des mesures ayant un effet plus structurel et à long terme, comme accélérer l'harmonisation de l'âge de départ légal à la retraite pour les hommes et les femmes et lier cet âge à l'espérance de vie, qui contribueraient en outre à allonger les carrières et à renforcer la viabilité financière du régime de retraite.
- (11) L'allocation efficace des ressources dans le système de santé autrichien est entravée par une structure de gouvernance complexe et l'accent relativement important mis sur un secteur hospitalier vaste et coûteux. Certaines mesures ont été prises en vue de réformer les soins de santé et d'accroître le rapport coût-efficacité des dépenses publiques. Toutefois, elles pourraient ne pas suffire pour remédier aux faiblesses structurelles du secteur, et il reste nécessaire de fixer des objectifs plus ambitieux en matière de développement des soins ambulatoires en lieu et place des soins hospitaliers et de renforcer les soins préventifs, pour lesquels les dépenses publiques sont inférieures à la moyenne de l'Union. Les mesures annoncées pour renforcer

l'offre de soins primaires et mettre au point des programmes de soins intégrés pour les maladies chroniques sont appréciables. Le fonds pour les soins de longue durée, qui a été prolongé jusqu'en 2016 avec une dotation supplémentaire de 650 millions d'EUR et devrait être prolongé une nouvelle fois jusqu'en 2018 avec une dotation supplémentaire de 700 millions d'EUR, offre une solution transitoire pour le financement des services de soins. La viabilité financière des soins de longue durée devra également faire l'objet d'une attention particulière au-delà de cette date.

- (12) Le système fiscal autrichien reste caractérisé par des charges fiscales et sociales élevées sur les revenus du travail, en particulier pour les salariés à faible revenu. La taxation du travail représentait 24,7 % du PIB autrichien en 2012, l'un des taux les plus élevés de l'Union. Les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur les salaires représentent près de 50 % des salaires bruts. Le niveau élevé des cotisations sociales et de l'impôt payé sur la première tranche des revenus est susceptible de diminuer les incitations au travail pour les personnes susceptibles de percevoir un salaire peu élevé et pour les seconds apporteurs de revenus. L'ensemble de mesures fiscales récemment adopté contient des mesures destinées à diminuer la charge fiscale pesant le travail, mais n'exploite pas le potentiel d'un déplacement de la fiscalité vers des impôts et taxes moins préjudiciables à la croissance, comme les taxes récurrentes sur les biens immobiliers, pour lesquelles les estimations des bases imposables sont obsolètes.
- (13) Le marché du travail autrichien continue d'afficher de bons résultats, avec l'un des taux de chômage les plus bas de l'Union (4,9 % en 2013). Toutefois, les enjeux futurs liés au vieillissement de la population et à la diminution possible de la main-d'œuvre plaident en faveur d'une meilleure utilisation du potentiel sous-exploité que représentent les travailleurs âgés, les femmes et les migrants sur le marché du travail. Le taux d'emploi des travailleurs âgés reste inférieur à la moyenne de l'Union (44,9 % contre 50,3 %), bien que le taux de participation de ces travailleurs ait considérablement augmenté depuis 2000, de près de 15 points de pourcentage, pour atteindre 44,9 % en 2013. Les mesures destinées à freiner les départs à la retraite anticipée commencent à produire leurs effets en 2014, et de nouvelles mesures destinées à encourager davantage les travailleurs à retarder leur sortie du marché du travail sont en préparation. Néanmoins, il subsiste des difficultés pour les travailleurs âgés qui souhaitent rester sur le marché du travail ou le réintégrer. Les migrants restent confrontés à des obstacles empêchant leur pleine intégration sur le marché du travail et connaissent toujours des taux de chômage considérablement plus élevés, notamment en raison d'entraves à la reconnaissance de leurs qualifications, alors qu'ils constituent une part croissante de la main-d'œuvre. Si le taux d'emploi des femmes, qui s'élevait à 70,8 % en 2013, est relativement élevé, il est beaucoup moins positif exprimé en équivalents temps plein (55,6 % en 2012). L'Autriche connaît l'un des taux les plus élevés d'emploi à temps partiel chez les femmes et une forte concentration de femmes dans les emplois peu rémunérés. Il en résulte que l'écart de rémunération et de retraite entre les hommes et les femmes est l'un des plus élevés de l'Union. Bien que certaines mesures aient été prises pour améliorer les services de garde d'enfants et de soins de longue durée, leur disponibilité reste limitée.
- (14) L'Autriche a amélioré ses résultats en matière d'éducation dans toutes les catégories couvertes par l'enquête de l'OCDE de 2012 sur les compétences des étudiants, mais les résultats en lecture restent inférieurs à la moyenne de l'Union et le milieu socio-économique continue à avoir une incidence considérable sur les résultats scolaires. Si l'objectif global en matière d'abandon scolaire a été atteint, le taux d'abandon

scolaire pour les élèves issus de l'immigration, dont le nombre ne cesse de croître, était plus de trois fois supérieur à celui enregistré pour les autres élèves (21,5 % contre 6,0 % en 2012). L'accent n'est pas suffisamment mis sur la prévention de l'abandon scolaire, et il est nécessaire de mettre en place une approche stratégique à l'échelle nationale en faveur de l'éducation des jeunes enfants. Certaines réformes concernant divers aspects du système éducatif, en particulier le programme concernant le nouvel enseignement secondaire inférieur («Neue Mittelschule»), sont en cours ou viennent d'être adoptées. La capacité de ce programme à atténuer, pour les jeunes issus de milieux sociaux défavorisés, les effets négatifs de l'orientation précoce des élèves vers des types d'enseignement différents après quatre années d'enseignement primaire («différenciation précoce») et à améliorer les résultats d'apprentissage doit être suivie de près. Dans l'enseignement supérieur, le nombre croissant d'étudiants inscrits exerce une pression sur le financement et l'organisation du système, tandis que le pourcentage d'étudiants qui finissent leurs études avec succès reste inférieur à la moyenne de l'Union. L'amélioration des résultats en matière d'éducation reste essentielle pour faciliter le passage des études à l'emploi.

- (15) Il subsiste d'importants obstacles réglementaires empêchant les entreprises et les professionnels individuels d'offrir leurs services en Autriche. La législation régissant certaines professions impose des restrictions concernant les formes de société et des exigences en matière de participation, tandis que l'accès aux différentes professions est soumis à la possession de qualifications professionnelles spécifiques, et l'établissement de sociétés de services interdisciplinaires reste difficile. La combinaison de ces exigences entrave l'accès au marché et la prestation de certains services professionnels, ce qui restreint la concurrence. En ce qui concerne les exigences en matière de qualifications professionnelles, l'Autriche participe à l'exercice d'évaluation mutuelle mené à l'échelle de l'Union et a mis à jour sa base de données des professions réglementées comme première étape en vue de l'examen de la justification et de la proportionnalité de ces exigences.
- (16) Les exigences en matière de publication établies par la législation de l'Union relative aux marchés publics visent à garantir la concurrence et l'égalité de traitement grâce une meilleure information quant aux possibilités de marchés, qui constitue une condition essentielle pour l'accès au marché. Une concurrence accrue entre les soumissionnaires se traduit généralement par des offres plus avantageuses pour les entités adjudicatrices, y compris par une diminution substantielle des prix. Toutefois, la valeur des appels d'offres publiés par les autorités et entités autrichiennes au titre de la législation de l'Union en matière de marchés publics était de 1,5 % du PIB et de 6,6 % des dépenses publiques totales consacrées aux travaux, biens et services en 2012, soit bien en deçà des moyennes européennes, qui étaient de 3,4 % et de 17,7 % respectivement. Cette situation entraîne des coûts considérables pour le contribuable autrichien et la perte de possibilités commerciales pour les entreprises.
- (17) Malgré l'augmentation du budget de l'autorité fédérale autrichienne de la concurrence, les effectifs de celle-ci restent bien moindres que ceux des autorités d'États membres de taille similaire ou inférieure. Les marchés ferroviaires autrichiens du fret et du transport de voyageurs bénéficieraient d'un renforcement des efforts visant à stimuler la concurrence, conformément aux recommandations formulées par le Conseil en 2013.
- (18) Si la capitalisation globale du secteur bancaire a continué de s'améliorer en 2013, davantage d'efforts pour renforcer les coussins de fonds propres apparaissent justifiés compte tenu du profil de risque des banques. Le Conseil a recommandé en

2013 que l'Autriche accélère la restructuration des banques nationalisées et partiellement nationalisées. Actuellement, le cadre juridique pour la liquidation de Hypo Alpe Adria doit être soumis au Parlement pour adoption cet été. Les préparatifs organisationnels pour l'établissement de la société de gestion d'actifs correspondante sont en cours. Cette société devrait devenir opérationnelle à l'automne. Österreichische Volksbanken AG et la structure de défaillance («bad bank») de Kommunalkredit, KA Finanz, ont poursuivi pour l'une sa restructuration et pour l'autre sa liquidation, conformément aux décisions de l'Union en matière d'aides d'État. Des mesures résolues et transparentes pour achever la restructuration des banques nationalisées seraient essentielles pour préserver la stabilité financière et réduire au minimum les incidences négatives sur les finances publiques.

- (19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète 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 globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de l'Autriche et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁸.
- (21) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. L'Autriche devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que l'Autriche s'attache, au cours de la période 2014-2015:

- 1. à la suite de la correction du déficit excessif, à renforcer les mesures budgétaires pour 2014, compte tenu de l'apparition d'un écart de 0,5 % du PIB sur la base des prévisions du printemps 2014 de la Commission, qui laisse entrevoir un risque de déviation significative par rapport aux exigences du pacte de stabilité et de croissance; en 2015, à renforcer considérablement la stratégie budgétaire pour garantir la réalisation de l'objectif à moyen terme et son maintien par la suite et à assurer le respect de la règle relative à la dette de manière à maintenir le taux d'endettement de l'État sur une trajectoire descendante durable; à rationaliser davantage les relations budgétaires entre les différents niveaux de pouvoir, par exemple en simplifiant leur volet organisationnel et en harmonisant les responsabilités en matière de dépenses et de recettes;
- 2. à améliorer la viabilité à long terme du système de retraite, notamment en renforçant l'harmonisation de l'âge légal de départ à la retraite pour les hommes et les femmes et en liant cet âge à l'espérance de vie; à suivre la mise en œuvre des réformes récentes limitant l'accès à la retraite anticipée; à poursuivre l'amélioration du rapport coût-efficacité et de la viabilité des services de soins de santé et de soins de longue durée;

⁸ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

3. à réduire le coin fiscal pour les bas salaires, en déplaçant la charge fiscale vers des sources de recettes moins préjudiciables à la croissance, telles que les taxes récurrentes sur les biens immobiliers, y compris par l'actualisation de la base imposable; à renforcer les mesures destinées à améliorer les perspectives sur le marché du travail pour les personnes issues de l'immigration, les femmes et les travailleurs âgés. Il s'agit notamment de poursuivre l'amélioration des services de garde d'enfants et de soins de longue durée et de reconnaître les qualifications des travailleurs migrants. à améliorer les niveaux de formation, notamment des jeunes issus de l'immigration, en valorisant l'éducation des jeunes enfants et en atténuant les effets négatifs de la différenciation précoce; à améliorer davantage la planification stratégique de l'enseignement supérieur et à renforcer les mesures destinées à réduire le nombre d'étudiants n'achevant pas leur cursus;
4. à supprimer les entraves disproportionnées pour les prestataires de services, y compris en ce qui concerne les exigences liées à la forme juridique et à la participation et pour ce qui est de la création de sociétés de services interdisciplinaires; à examiner si les restrictions de l'accès aux professions réglementées et à l'exercice de ces dernières sont proportionnées et justifiées par l'intérêt général; à déterminer les raisons expliquant la faible valeur des marchés publics mis en adjudication au titre de la législation de l'Union; à renforcer considérablement les ressources de l'autorité fédérale de la concurrence;
5. à continuer de superviser étroitement et à poursuivre efficacement la restructuration ordonnée des banques nationalisées et partiellement nationalisées.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*