



Bruxelles, le 22.5.2017  
COM(2017) 519 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de l'Autriche pour 2017  
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Autriche pour 2017**

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l'Autriche pour 2017**

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

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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance<sup>4</sup>, qui marque le lancement du semestre européen 2017 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte<sup>5</sup>, dans lequel l'Autriche n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017 et adoptée par le Conseil le 21 mars 2017<sup>6</sup>.
- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, l'Autriche devrait veiller à

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

<sup>2</sup> COM(2017) 519 final.

<sup>3</sup> P8\_TA(2017)0038, P8\_TA(2017)0039 et P8\_TA(2017)0040.

<sup>4</sup> COM(2016) 725 final.

<sup>5</sup> COM(2016) 728 final.

<sup>6</sup> JO C 92 du 24.3.2017, p. 1.

mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, qui est prise en compte dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

- (3) Le rapport 2017 pour l'Autriche<sup>7</sup> a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par l'Autriche dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par ce pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) L'Autriche a présenté son programme national de réforme pour 2017 le 21 avril 2017 et son programme de stabilité pour 2017 le 2 mai 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans les programmes des États membres relatifs aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit la législation relative aux Fonds ESI<sup>8</sup>, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations par pays pertinentes, la Commission peut demander à un État membre de revoir et de modifier ses programmes concernés relevant des fonds ESI. La Commission a fourni des lignes directrices supplémentaires relatives à l'application de ces règles<sup>9</sup>.
- (6) L'Autriche relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise à la règle relative à la dette. Dans son programme de stabilité pour 2017, le gouvernement annonce que le déficit nominal s'améliorera pour atteindre 1,0 % du PIB en 2017, avant de s'établir à 0,3 % du PIB en 2021. L'objectif budgétaire à moyen terme - soit un déficit structurel de 0,45 % du PIB jusqu'en 2016 et de 0,5 % du PIB par la suite - devrait être atteint en 2019. Selon le programme de stabilité, le ratio de la dette publique au PIB devrait progressivement reculer pour atteindre 71,0 % en 2021, contre 84,6 % en 2016. Ces projections budgétaires se fondent sur un scénario macroéconomique favorable, partant de l'hypothèse d'une croissance soutenue de l'investissement et des exportations en 2017 et en 2018.
- (7) Le programme de stabilité indique que l'afflux extraordinaire de réfugiés et les mesures de sécurité exceptionnelles ont eu un impact significatif sur le budget, et donne également des éléments de preuve suffisants de l'étendue et de la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Selon la Commission, les dépenses supplémentaires éligibles en 2016 représentaient 0,25 % du PIB pour l'afflux exceptionnel de réfugiés et 0,04 % du PIB en ce qui concerne les mesures de sécurité. En 2017, l'impact budgétaire supplémentaire des mesures de sécurité par rapport à 2016 est estimé actuellement à 0,01 % du PIB. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que

---

<sup>7</sup> SWD (2017) 85 final.

<sup>8</sup> Article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

<sup>9</sup> COM(2014) 494 final.

l'afflux de réfugiés et la gravité de la menace terroriste sont des circonstances exceptionnelles, que leur incidence sur les finances publiques autrichiennes est importante et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. En conséquence, l'ajustement requis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme pour 2016 a été réduit pour tenir compte des coûts supplémentaires liés aux réfugiés et à la sécurité. En ce qui concerne 2017, une évaluation finale, portant notamment sur les montants éligibles, sera réalisée au printemps 2018 sur la base des données observées telles qu'elles seront fournies par les autorités autrichiennes.

- (8) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé à l'Autriche de veiller à ce que l'écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme soit limité au montant éligible lié à l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés<sup>10</sup> et, à cet effet, de réaliser un ajustement budgétaire annuel de 0,3 % du PIB en 2017, à moins qu'un effort moindre ne permette d'assurer le respect de l'objectif budgétaire. Sur la base des prévisions du printemps 2017 de la Commission, le solde structurel doit rester stable en 2017, compte tenu des montants éligibles accordés. Les prévisions de la Commission laissent entrevoir un risque d'écart par rapport à cette exigence en 2017. En 2018, sur la base des prévisions du printemps 2017 de la Commission, l'Autriche devrait veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes<sup>11</sup> n'excède pas 2,2 %, ce qui représente une amélioration du solde structurel de 0,3 % du PIB<sup>12</sup>. À politiques inchangées, l'Autriche risquerait de s'écarter quelque peu de cette exigence en 2018. Dans le même temps, l'Autriche devrait, selon les prévisions, respecter la règle relative à la dette en 2017 et en 2018. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que l'Autriche doit être prête à prendre des mesures supplémentaires pour respecter ses obligations en 2017 et en 2018.
- (9) Les dépenses en matière de retraites et de soins de santé font peser un risque modéré sur la viabilité budgétaire à moyen et à long termes, en raison du vieillissement rapide de la population. Les dépenses publiques de l'Autriche en matière de retraites sont relativement élevées par rapport au reste de l'Europe et devraient augmenter de 0,5 point de pourcentage du PIB d'ici à 2060, alors que la moyenne de l'UE devrait diminuer de 0,2 point de pourcentage du PIB au cours de la même période. L'âge effectif de départ à la retraite, qui reste peu élevé malgré les récentes réformes, est l'une des principales causes de la hausse des dépenses de retraite. Il est actuellement de 60 ans et 3 mois, soit nettement moins que la moyenne de l'UE, qui est de 63 ans et 6 mois pour les hommes et de 62 ans et 6 mois pour les femmes (2014). En outre, l'âge légal de la retraite pour les femmes, qui est actuellement de 60 ans, figure

---

<sup>10</sup> L'Autriche est autorisée à s'écarter de son objectif à moyen terme jusqu'en 2017 et 2018 du fait de l'impact budgétaire supplémentaire lié à l'afflux exceptionnel de réfugiés et aux mesures de sécurité subi en 2015 et en 2016 respectivement, étant donné que les écarts temporaires sont reconduits dans chaque cas sur une période de trois ans au total.

<sup>11</sup> Les dépenses publiques nettes englobent les dépenses publiques totales, déduction faite des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes prescrites par la loi sont prises en compte. Les mesures uniques sur le plan des recettes et des dépenses sont déduites.

<sup>12</sup> Pour l'Autriche, l'exigence en matière d'ajustement pour 2018 tient compte du montant éligible lié aux événements exceptionnels accordé pour 2016, les écarts temporaires étant reconduits sur une période de trois ans.

parmi les plus bas de l'UE et ne commencera à être harmonisé avec celui des hommes qu'en 2024. Le fait de lier l'âge légal de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie permettrait de garantir la viabilité des retraites dans un contexte de vieillissement démographique, notamment en contribuant au relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite.

- (10) Dans le domaine des soins de santé, les dépenses publiques, déjà très élevées, devraient augmenter de manière significative à moyen et à long termes, puisqu'elles connaîtraient une hausse de 1,3 point de pourcentage du PIB, contre 0,9 point de pourcentage en moyenne dans l'UE, d'ici à 2060. Le niveau élevé des dépenses de santé est principalement imputable à l'important secteur hospitalier, tandis que les soins ambulatoires, moins onéreux, sont sous-utilisés. La part des dépenses hospitalières dans le coût global des soins de santé compte parmi les plus élevées de l'UE. Les initiatives récentes en faveur du renforcement de la fourniture de services de soins de santé primaires doivent par conséquent être pleinement mises en œuvre, notamment en encourageant la conclusion de nouveaux accords financiers entre prestataires de soins de santé et fonds de sécurité sociale. En outre, le secteur hospitalier autrichien ne recourt pas suffisamment à des procédures de passation de marchés efficaces, comme des procédures à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne (0,23 % du PIB, contre 0,62 % en moyenne dans l'UE), à l'agrégation des marchés publics et à des critères d'attribution non liés aux prix.
- (11) La loi de péréquation financière de 2017 a contribué à simplifier les rapports financiers entre les différents niveaux de pouvoir en Autriche. Néanmoins, le cadre budgétaire de l'Autriche demeure trop complexe en termes de compétences et de dispositions financières et continue de pâtir des disparités entre les pouvoirs d'imposition limités et les compétences plus étendues en matière de dépenses dont disposent les gouvernements régionaux et le gouvernement fédéral.
- (12) Alors que la réforme fiscale de 2016 a réduit la pression fiscale de 49,5 % à 46,7 %, celle-ci reste relativement élevée par rapport à la moyenne de l'UE, qui est de 40,6 % (taux pour un travailleur moyen, célibataire et sans enfant). En l'absence d'une indexation des tranches d'imposition sur l'inflation, la charge fiscale va de nouveau augmenter progressivement sous l'effet de l'érosion fiscale annuelle. En revanche, les sources de recettes favorisant davantage la croissance, telles que les taxes foncières récurrentes, sont sous-utilisées, principalement parce que l'assiette fiscale est obsolète. En 2014, les recettes générées par les taxes foncières récurrentes en Autriche ont été très faibles, puisqu'elles représentaient 0,2 % du PIB, contre 1,6 % du PIB en moyenne dans l'UE. De même, le taux d'imposition implicite sur l'énergie est relativement faible en Autriche, ce qui met en évidence un potentiel inexploité en matière de taxes environnementales, dont des incitations à des comportements positifs.
- (13) Si l'Autriche enregistre de meilleurs résultats que la plupart des États membres en ce qui concerne le marché du travail, il lui reste des défis à relever. Plus spécifiquement, le potentiel des femmes sur le marché du travail est sous-utilisé, ainsi qu'en témoigne l'écart de rémunération important entre les hommes et les femmes, qui résulte notamment de la part élevée du travail à temps partiel. En 2015, l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes était de 21,7 %, contre 16,3 % en moyenne dans l'UE. La proportion élevée de femmes travaillant à temps partiel, qui est supérieure à la moyenne, découle en grande partie des responsabilités assumées par ces dernières à l'égard des enfants et des personnes âgées. Le nombre de places

d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans représentait 25,5 % en 2015, soit un pourcentage nettement inférieur à l'objectif de Barcelone, qui est de 33 %.

- (14) En matière d'éducation, l'Autriche a déjà dépassé ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Toutefois, les résultats dans ce domaine dépendent fortement du contexte socio-économique, ainsi que l'ont confirmé les résultats de l'enquête PISA de l'OCDE menée en 2015. En outre, les résultats scolaires des élèves issus de l'immigration sont nettement moins bons que ceux des autres élèves. En 2015, les élèves nés de parents étrangers étaient trois fois plus susceptibles que les élèves nés de parents autrichiens de quitter l'école avant d'avoir achevé leur parcours dans l'enseignement secondaire supérieur. Le problème de l'intégration touche aussi les enfants d'immigrants nés en Autriche. Par ailleurs, l'Autriche est confrontée au défi que constitue l'intégration d'un grand nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés dans son système éducatif.
- (15) Le secteur bancaire enregistre une amélioration constante, quoique lente. La capitalisation des banques autrichiennes reste inférieure à celle des banques de l'UE, et leur capacité à générer des bénéfices sur le marché national a été mise à rude épreuve. En ce qui concerne les opérations internationales, la qualité des actifs et la rentabilité s'est encore améliorée sur plusieurs marchés d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est, mais des poches de vulnérabilité subsistent. Dans le même temps, l'augmentation des prix de l'immobilier et la relance des prêts hypothécaires soulignent l'importance de mesures macro-prudentielles.
- (16) En Autriche, la croissance des investissements a repris en 2016, mais les investissements des PME et du secteur des services ont continué à montrer des signes de faiblesse. L'Autriche a pris la mesure du rôle de la création d'entreprises et de la croissance des entreprises pour les nouveaux investissements (c'est-à-dire pour les investissements qui ne constituent pas des investissements de remplacement) et la création d'emplois correspondants. Elle s'est donc fixé des objectifs ambitieux afin de faciliter le passage au numérique, ainsi que de remédier aux taux traditionnellement peu élevés de création d'entreprises (7,4 %, contre 10,8 % en moyenne dans l'UE) et de croissance des entreprises (les entreprises à forte croissance représentent 7,3 %, contre 9,2 % en moyenne dans l'UE). Certaines mesures spécifiques ont déjà été annoncées, qui associent la réduction des obstacles aux investissements à des conditions-cadres plus favorables en ce qui concerne le financement des capitaux propres, la promotion de l'esprit d'entreprise et des incitations fiscales.
- (17) Il subsiste des barrières réglementaires importantes dans le secteur des services aux entreprises et pour les professions réglementées, le niveau des restrictions étant plus élevé que la moyenne européenne pour les architectes et les ingénieurs, en particulier. En outre, pour ces derniers, ainsi que pour les juristes, les professionnels de l'expertise comptable, les agents en brevets, les agents immobiliers et les guides touristiques, le taux d'attrition est nettement inférieur à la moyenne de l'UE, ce qui donne à penser que le secteur des services professionnels en Autriche est relativement peu dynamique et que la concurrence y est assez limitée. Ces obstacles consistent notamment en 1) des restrictions en matière d'actionariat et de type de sociétés pour les architectes, les ingénieurs et les conseils en brevets, 2) des restrictions pluridisciplinaires concernant les architectes et les ingénieurs et 3) des activités réservées particulièrement étendues pour les architectes, les ingénieurs et les guides touristiques. La réduction de ces obstacles pourrait conduire à une concurrence accrue, ce qui permettrait l'arrivée sur le marché d'un nombre accru

d'entreprises et serait profitable aux consommateurs, qui bénéficieraient de prix moins élevés. Des recommandations ont été formulées à cet égard en janvier 2017 dans une communication de la Commission, dans le cadre d'un train de mesures visant à lutter contre les obstacles sur les marchés des services<sup>13</sup>.

- (18) L'Autriche a déployé des efforts considérables pour accueillir les demandeurs d'asile et permettre l'intégration des réfugiés et des autres immigrants. Néanmoins, l'intégration sur le marché du travail des personnes issues de l'immigration, et notamment des femmes nées hors de l'UE et des réfugiés à la recherche d'un emploi, reste un défi.
- (19) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de l'Autriche, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à l'Autriche les années précédentes. 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 les orientations de l'Union européenne, vu la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.
- (20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et son avis est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous<sup>14</sup>,

RECOMMANDE que l'Autriche s'attache, au cours de la période 2017-2018, à:

1. poursuivre sa politique budgétaire conformément aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ce qui implique la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme en 2018, compte tenu du montant éligible lié aux événements exceptionnels; garantir la viabilité du système de santé et du régime des retraites; rationaliser et réorganiser les compétences entre les différents niveaux de pouvoir et harmoniser leurs compétences en matière de financement et de dépenses;
2. améliorer la participation des femmes au marché du travail, notamment en offrant des services de prise en charge à temps plein; améliorer le niveau d'instruction des jeunes défavorisés, et plus particulièrement de ceux qui sont issus de l'immigration; encourager l'investissement dans le secteur des services en réduisant les barrières administratives et réglementaires, en rendant l'entrée sur le marché plus aisée et en facilitant la croissance des entreprises.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*

---

<sup>13</sup> COM(2016) 820 final, COM(2016) 821 final, COM(2016) 822 final, COM(2016) 823 final, COM(2016) 824 final.

<sup>14</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.