



Bruxelles, le 18.5.2016
COM(2016) 340 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de l’Autriche pour 2016
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l’Autriche pour 2016**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de l’Autriche pour 2016

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l’Autriche pour 2016

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 novembre 2015, la Commission a adopté l’examen annuel de la croissance⁴, qui marque le lancement du semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l’examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d’alerte⁵, dans lequel l’Autriche est 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 euro⁶. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016. En tant que pays dont la monnaie est l’euro, et compte tenu des liens étroits entre les

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2016) XXX.

³ XXX.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

économies de l'Union économique et monétaire, l'Autriche devrait veiller à mettre en œuvre cette recommandation intégralement et en temps utile.

- (2) Le rapport 2016 pour l'Autriche⁷ a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par l'Autriche dans la mise en œuvre des recommandations que le Conseil lui avait spécifiquement adressées le 14 juillet 2015, ainsi que ses progrès en direction de ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Il comprenait également le bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. La Commission a présenté les résultats du bilan approfondi le 8 mars 2016.⁸ L'analyse de la Commission l'amène à conclure que l'Autriche ne connaît pas de déséquilibres macroéconomiques.
- (3) Le 26 avril 2016, l'Autriche a présenté son programme national de réforme pour 2016 et, le 27 avril 2016, son programme de stabilité pour 2016. Compte tenu de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir et de proposer des modifications à son accord de partenariat et aux programmes concernés. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁹.
- (5) Le programme de stabilité indique que l'afflux exceptionnel de réfugiés a une incidence budgétaire importante et fournit des preuves suffisantes de l'ampleur et de la nature de cette charge budgétaire supplémentaire. Selon la Commission, les dépenses supplémentaires éligibles ont représenté 0,09 % du PIB en 2015 et peuvent actuellement être estimées à 0,26 % du PIB pour 2016. Il s'agit d'une révision à la hausse des estimations contenues dans le projet de plan budgétaire pour 2016, qui tablait sur des dépenses supplémentaires de l'ordre de 0,08 % du PIB en 2015 et de 0,16 % du PIB en 2016. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent de tenir compte de ces dépenses supplémentaires, dans la mesure où l'afflux de réfugiés est un événement exceptionnel, où il a une incidence budgétaire importante et où le fait d'autoriser l'Autriche à s'écarter de sa trajectoire d'ajustement en direction de son objectif à moyen terme ne compromettrait pas la viabilité de ses finances publiques. En 2015, ayant atteint son objectif à moyen terme, l'Autriche n'a pas fait usage de la possibilité d'un écart temporaire. Toutefois, pour que l'Autriche puisse bénéficier du même écart temporaire que les pays qui n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme, elle sera autorisée à s'en écarter en 2016 et 2017 à hauteur du montant considéré comme éligible pour 2015. En ce qui concerne le surcroît d'écart possible en 2016, une évaluation finale, y compris en ce qui concerne les montants éligibles, sera effectuée au printemps 2017 sur la base des données analysées, telles que communiquées par les autorités autrichiennes.

⁷ SWD(2016) 88 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

- (6) L'Autriche relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires de la règle relative à la dette. Dans son programme de stabilité pour 2016, le gouvernement annonce que le déficit nominal se dégradera pour atteindre 1,6 % du PIB en 2016, avant de s'améliorer progressivement pour s'établir à 0,4 % en 2020. L'objectif budgétaire à moyen terme – soit un déficit structurel de 0,45 % du PIB jusqu'en 2016, puis un déficit structurel de 0,5 % à compter de 2017 – devrait être atteint à compter de 2018. Sur la base du solde structurel recalculé, il ne serait toutefois atteint qu'à partir de 2019. Selon le programme de stabilité, le ratio de la dette publique au PIB devrait avoir culminé à 86,2 % en 2015, puis il devrait diminuer progressivement pour s'établir à 76,6 % en 2020. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent ces projections budgétaires est plausible. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2017 ne sont pas suffisamment détaillées. D'après les prévisions du printemps 2016 de la Commission, il existe un risque de dérapage en 2016. Toutefois, si l'on exclut aussi de l'évaluation l'incidence supplémentaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés attendu en 2016, on peut s'attendre à ce que l'Autriche respecte les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2016. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart significatif par rapport à l'ajustement recommandé en 2017. Néanmoins, l'écart projeté pour 2017 n'est plus significatif une fois pris en compte le surcroît de montant éligible, lié à l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés, qui pourrait être accordé pour 2016. L'Autriche devrait respecter en 2016 les dispositions transitoires de la règle relative à la dette et, en 2017, une fois la période de transition achevée, le critère relatif à la réduction de la dette. Se fondant sur son évaluation du programme de stabilité et sur les prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil estime que l'Autriche risque de ne pas se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. De nouvelles mesures seront donc nécessaires pour garantir le respect de ces dispositions par l'Autriche en 2016 et 2017.
- (7) L'effet budgétaire de la récente réforme fiscale est encore incertain. Les mesures qui seront prises pour garantir la viabilité budgétaire devraient tenir compte du fait que, malgré les réformes récentes, la fiscalité sur le travail reste importante, et la pression fiscale élevée par rapport aux autres pays européens. Entre-temps, les sources de fiscalité plus favorables à la croissance et permettant d'alléger la fiscalité sur le travail sont sous-utilisées. L'adoption de mesures tendant à réorienter la pression fiscale sur d'autres sources moins préjudiciables à la croissance aiderait à résoudre ce problème.
- (8) En 2015, le taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans a été de 46,3 % (moyenne de l'UE: 53,3 %), ce qui place l'Autriche en 19^e position par rapport aux autres États membres. Des mesures supplémentaires visant à relever l'âge effectif de départ à la retraite sont en vigueur depuis 2014 et ont produit certains effets. Reste à voir si elles inverseront la tendance selon laquelle l'âge effectif de départ à la retraite en Autriche demeure inférieur à la moyenne de l'Union à moyen terme. En outre, la durée de la retraite augmente en raison de l'allongement de l'espérance de vie. L'âge légal de la retraite des femmes sera relevé, mais il ne sera aligné sur celui des hommes que progressivement à compter de 2024 jusqu'en 2033. En Autriche, l'âge légal de la retraite n'est pas lié à l'allongement de l'espérance de vie. La Commission estime qu'en 2040, les dépenses de retraite auront augmenté de 0,8 % du PIB par rapport à 2013. À long terme (en 2060), elles devraient avoir augmenté de 0,5 % du PIB. De même, les dépenses de santé devraient croître de 1 % du PIB entre 2013 et 2040, et

de 1,3 % du PIB d'ici à 2060. Cette tendance, conjuguée à l'augmentation prévue des dépenses liées aux soins de longue durée, constitue un risque moyen pour la viabilité des finances publiques de l'Autriche.

- (9) L'organisation budgétaire entre les différents niveaux de gouvernement (fédéral, états et local) est complexe, et les responsabilités en matière de recettes et de dépenses ne sont pas harmonisées dans de nombreux domaines, comme les soins de santé. Alors que, selon les données de l'OCDE de 2014, les administrations infranationales ont des responsabilités politiques entraînant des dépenses publiques d'un montant de 16 % du PIB, les impôts infranationaux ne représentent qu'environ 2 % du PIB. Cette complexité est coûteuse et pourrait affaiblir la discipline budgétaire. La répartition des recettes entre les trois niveaux de gouvernement fait actuellement l'objet de négociations pour la période qui débutera en 2017, ce qui offre l'occasion de redresser la situation.
- (10) L'Autriche a traditionnellement l'un des taux de chômage les plus bas de l'Union. Toutefois, ce taux est en hausse depuis 2011 et a atteint 5,7 % en 2015. Le chômage des jeunes est faible lui aussi, puisqu'il touchait 10,6 % des actifs entre 15 et 24 ans en 2015. L'Autriche a également un taux d'emploi élevé. Par ailleurs, bien que le taux d'emploi des femmes, qui s'élève à 70,2 %, soit supérieur à la moyenne de l'Union, une proportion relativement importante de femmes travaille à temps partiel, parce qu'elles s'occupent de leurs enfants ou de personnes âgées. En conséquence, l'Autriche enregistre l'un des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes les plus élevés de l'Union, ainsi qu'un écart significatif de retraite entre les hommes et les femmes. Pour les travailleurs âgés (de 55 à 64 ans), le taux d'emploi est inférieur à la moyenne de l'Union.
- (11) En matière d'éducation, l'Autriche a déjà dépassé ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. En 2015, le taux de décrochage scolaire était de 7,3 %, tandis que le taux de diplômés de l'enseignement supérieur atteignait 38,7 %. Les résultats en matière d'éducation dépendent cependant fortement du milieu socio-économique. La mobilité inter-générationnelle en matière d'éducation compte parmi les plus faibles de tous les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. Le taux de décrochage des élèves nés à l'étranger est presque trois fois supérieur à celui des élèves nés en Autriche, et les difficultés vont croissant lorsqu'il s'agit d'intégrer les jeunes réfugiés et migrants en âge scolaire ou plus âgés dans le système d'éducation et de formation.
- (12) Si les banques autrichiennes sont confrontées à des difficultés sur le marché national, comme sur les marchés étrangers, les mesures de surveillance prises aux niveaux national et européen ont permis de contrer les risques liés à la détérioration de la qualité des actifs en Europe centrale, orientale et du Sud-Est. En ce qui concerne la restructuration et la liquidation des établissements financiers en difficulté, les risques budgétaires ont déjà été intégrés dans les comptes publics. Si l'on ne peut exclure d'autres risques, ceux-ci semblent néanmoins se limiter à des problèmes hérités du passé pour quelques établissements spécifiques.
- (13) L'Autriche a un taux d'investissement plus élevé que la moyenne de l'Union pour toutes les composantes du PIB, à l'exception des logements. Cependant, l'investissement y est atone depuis 2012, malgré l'importante liquidité des entreprises et des conditions de financement favorables. Afin de stimuler l'investissement et la croissance, le pays devrait simplifier son environnement administratif. Par exemple, les obstacles réglementaires et les contraintes

administratives dans le secteur des services sont peu propices à la création de nouvelles entreprises. En ce qui concerne les obstacles à la création de sociétés interdisciplinaires, visés dans les recommandations par pays qui lui ont été adressées en 2015, l'Autriche a commencé à étudier comment améliorer la situation, mais n'a encore pris aucune décision. Les services aux entreprises se heurtent à des difficultés qui découlent précisément des exigences restrictives en matière d'agrément et des restrictions en matière de forme juridique et de détention du capital, ayant pour conséquence une faible dynamique de marché et une croissance négative de la productivité. Le plan d'action soumis par l'Autriche à la suite de l'évaluation mutuelle de l'accès aux professions réglementées et de leur exercice ne propose qu'un nombre limité de mesures, alors qu'il est clairement possible d'être plus ambitieux.

- (14) L'afflux massif de réfugiés qu'a connu l'Autriche l'année dernière a pour elle un certain nombre de conséquences sociales et économiques. Si, à court terme, l'afflux de réfugiés devrait gonfler les dépenses publiques et la demande intérieure et tirer ainsi le PIB à la hausse, ses effets à moyen terme sur l'emploi et la croissance dépendront de la bonne intégration des réfugiés dans la société et sur le marché du travail, notamment par un accompagnement éducatif. Cette question est une priorité politique tant au niveau de l'Union qu'au niveau national et elle sera étroitement suivie et analysée, y compris dans le rapport par pays de 2017.
- (15) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a effectué une analyse complète de la politique économique de l'Autriche, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données par l'Autriche aux recommandations qui lui avaient été adressées les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement du bien-fondé de ces programmes dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Autriche, mais aussi de leur conformité aux règles et orientations de l'Union, 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 3 ci-après reflètent les recommandations formulées dans le cadre du semestre européen.
- (16) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et son avis¹⁰ se retrouve en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-après,

RECOMMANDE que l'Autriche s'attache, en 2016 et en 2017, à:

- 1. veiller, en 2016 et 2017, à ce que l'écart par rapport à l'objectif à moyen terme soit limité au montant éligible lié à l'incidence budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugiés de 2015 et, à cet effet, 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; garantir la viabilité du système de santé, et du système de retraite en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie; simplifier, rationaliser et réorganiser les relations et les responsabilités budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement;

¹⁰ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

2. accroître la participation des femmes au marché du travail; prendre des mesures pour améliorer le niveau d'instruction des jeunes défavorisés, en particulier les jeunes issus de l'immigration;
3. réduire les obstacles administratifs et réglementaires à l'investissement, tels que les exigences restrictives en matière d'agrément et les restrictions en matière de forme juridique et de détention du capital, et les entraves à la création de sociétés interdisciplinaires en particulier dans le secteur des services.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président