

Chapitre 2

Bien-être : les grands défis

Le bien-être des Autrichiens va se heurter à l'avenir à des défis importants liés aux tendances démographiques et environnementales, qui rendent encore plus saillants les synergies et les arbitrages entre les différents aspects du bien-être. Le vieillissement de la population nécessite un juste équilibre entre les cotisations et les droits à pension, sur la base de la réforme récente du régime de retraite. Ces progrès vont permettre aux Autrichiens de faire des choix plus éclairés entre la durée de leur vie active et de leurs cotisations et celle de leur retraite ainsi que leurs revenus en fonction de leurs préférences, sans pour autant peser sur la viabilité des finances publiques. Face à l'augmentation du taux d'activité des femmes, les politiques familiales devraient contribuer à l'égalité des chances au sein des familles et favoriser des services de soutien accessibles, abordables et efficaces. La proportion grandissante des groupes immigrés ayant un faible niveau de capital humain exige la mise en place de mesures correctives afin de préserver la cohésion sociale, et donc des efforts plus importants pour encourager la formation de capital humain et des synergies entre les sources matérielles et non matérielles du bien-être pour tous. Les pressions pesant sur l'environnement sont causées par l'étalement urbain et l'expansion rapide du transport routier. L'étalement urbain accroît le risque de crues et menace la biodiversité, tandis que la circulation automobile contribue largement à la pollution atmosphérique et à ses effets néfastes sur la santé. Pour contrer ces évolutions environnementales, il faudra mettre en place une tarification plus appropriée des externalités et de meilleures politiques de développement régional afin de promouvoir des habitats plus denses et bien desservis par les transports publics. Il faut pour cela renforcer la coordination entre les différents niveaux d'administration et mieux intégrer les politiques de développement régional, de transport et de logement afin d'en améliorer la cohérence.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Le bien-être des Autrichiens se heurte à un certain nombre de problèmes de viabilité. Le présent chapitre aborde les défis que posent l'évolution démographique et les changements environnementaux.

Évolution démographique : obtenir pour tous un équilibre durable entre travail et vie privée

L'évolution démographique pose des problèmes pour le bien-être des Autrichiens dans trois domaines principaux : i) le vieillissement de la population menace la pérennité du généreux régime public de retraite ; ii) la hausse du taux d'activité des femmes renforce la demande de mesures permettant de concilier travail et obligations familiales ; et iii) le poids considérable des personnes issues de l'immigration et ayant un niveau de capital humain relativement faible requiert des ajustements sous forme de formation de capital humain et de transmission de capital social.

Retraite et revenus : conjuguer libre choix et viabilité budgétaire

De longues périodes de non-activité en bonne santé pour la majorité des retraités¹, financées par le système public de retraite, ont constitué jusqu'à aujourd'hui l'un des principaux facteurs de bien-être des Autrichiens. Les pensions de retraite dont ont bénéficié les groupes partis à la retraite jusque dans les années 2000 ont été favorables par rapport aux cotisations qu'ils ont versées pendant toute leur vie active. Ces avantages deviennent plus coûteux avec le vieillissement rapide de la population. Des tensions budgétaires fortes, associées à des prévisions démographiques à moyen terme préoccupantes, ont donné lieu à une série de réformes des retraites et d'autres réformes sont à venir.

L'âge moyen de départ à la retraite est actuellement de 59 ans, tandis que l'espérance de vie des plus de 60 ans atteint 86 ans pour les femmes et 83 ans pour les hommes. Le niveau mensuel moyen de la pension de retraite publique était en 2010 de 1 180 EUR pour les travailleurs du secteur privé et de 2 270 EUR pour les retraités du secteur public. Les hommes perçoivent 69 % de leur salaire moyen, et les femmes, 44 %. Les pensions d'invalidité atteignent 59 % du salaire moyen pour les hommes et 33 % pour les femmes. Les personnes qui partent à la retraite ont une espérance de vie moyenne de 25 ans, un chiffre qui augmente d'un à deux mois par an. Aujourd'hui, un travailleur qui part à la retraite à l'âge légal (65 ans pour les hommes et 62 pour les femmes) peut espérer à peu près 18 à 24 ans de retraite.

En 2005, une réforme radicale du régime de retraite a permis d'unifier des systèmes auparavant morcelés et de redéfinir les paramètres relatifs aux cotisations et aux pensions. Les âges minimums de départ à la retraite (âge officiel pour les femmes et âge de fait pour les hommes) ont été relevés et les périodes de cotisation prolongées. Le régime public de retraite constitue toujours la principale source de revenus des futurs retraités, sur la base de taux de cotisation élevés pendant la vie active et de taux de remplacement élevés à la retraite (encadré 2.1).

Encadré 2.1. Une réforme des retraites bien conçue mais progressive

L'Autriche a lancé sa réforme des retraites un peu après de nombreux pays de l'OCDE, mais elle a néanmoins mis en place une infrastructure juridique et technique solide afin d'obtenir un système reposant sur des principes actuariels équitables et qui soit budgétairement viable. La mise en œuvre de cette réforme est parfois critiquée pour son manque de transparence et de prédictibilité, mais elle a déjà produit d'importantes améliorations et reste ouverte à de nouveaux ajustements.

La nouvelle loi sur les pensions (*Allgemeines Pensionsgesetz*), adoptée en 2004, a permis d'unifier les règles de plusieurs systèmes professionnels. Avant la réforme, différentes catégories de professionnels (fonctionnaires, salariés, travailleurs indépendants, agriculteurs, professions libérales, etc.) avaient chacune un régime de retraite, associé à des paramètres de cotisation et de pension différents. Le système applicable aux fonctionnaires fédéraux a été harmonisé avec le régime général, mais pas celui applicable aux fonctionnaires des *Länder* et des communes.

Le taux de cotisation du régime unifié s'établit à un niveau élevé : 22.8 % du salaire brut, réparti entre employeur et employé. Les taux de cotisation des agriculteurs et des travailleurs indépendants sont respectivement de 17 % et 18.5 %, la différence avec le taux général étant financée sur le budget fédéral. Les primes d'assurance retraite des chômeurs et des personnes qui s'occupent des enfants sont prélevées sur des fonds publics généraux (respectivement, la Caisse d'assurance-chômage et le Fonds extrabudgétaire de péréquation des charges familiales).

Les droits à pension futurs seront proportionnels au salaire moyen des 40 meilleures années de vie active et atteindront 80 % de ce revenu de référence après 45 ans de cotisations. L'âge légal de départ à la retraite est fixé à 65 ans pour les hommes et 60 pour les femmes, et l'âge de retraite des femmes va converger avec celui des hommes d'ici 2033. Les personnes ayant cotisé au moins 37.5 ans peuvent partir à la retraite à 62 ans (cette durée passera à 40 ans en 2017) avec une pension moins élevée. Au départ, une décote de 4.2 % était appliquée pour chaque année de retraite anticipée et une surcote du même taux pour chaque année de travail supplémentaire. Ce taux a été relevé à 5.1 % en 2012. Un système de retraite spécial a été instauré pour les actifs effectuant des « travaux pénibles », au titre duquel l'âge légal de départ à la retraite diminue de trois mois par année de travaux pénibles.

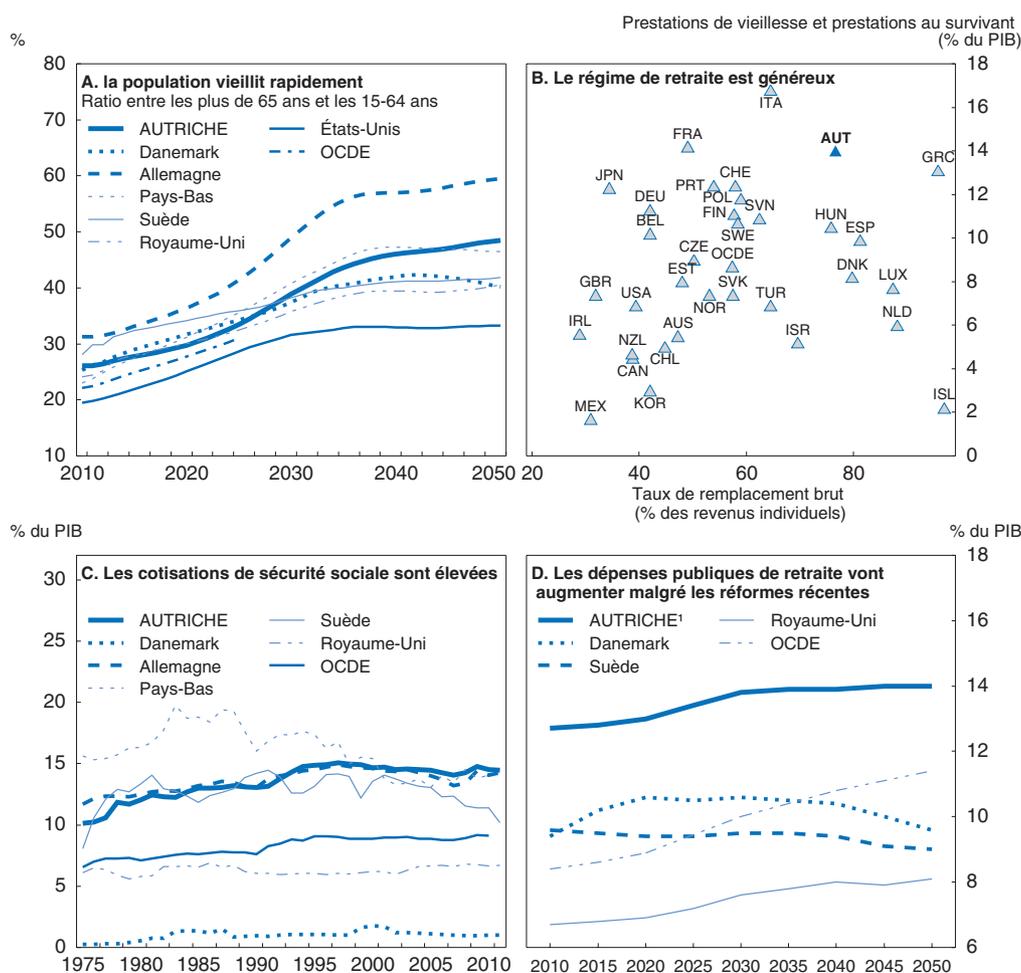
Avec ces nouvelles règles, les paramètres liés aux cotisations et aux pensions du régime de retraite devraient se rapprocher des normes internationales de viabilité. Le taux d'acquisition des droits à pension (coefficient notionnel reliant les cotisations de retraite annuelles et les pensions perçues par la suite) a été ramené à 1.78 %, contre 2 % auparavant. Le rapport entre la pension moyenne et la productivité moyenne du travail devrait tomber de 22 % en 2004 à 15 % en 2050 (Knell et al., 2006).

L'un des atouts notables de ce nouveau régime réside dans la possibilité d'ajuster régulièrement les paramètres. Une Commission des retraites a été créée, elle réunit des représentants des partenaires sociaux et des parties politiques, ainsi que d'autres spécialistes. Elle est mandatée pour proposer des ajustements réglementaires (par exemple sur l'âge de départ à la retraite, les cotisations ou les transferts budgétaires) si l'espérance de vie augmente plus que prévu ou si les prévisions relatives à d'autres variables clés (telles que la hausse de la productivité ou le taux d'activité) changent*.

* La loi de 2004 prévoit que si certaines variables économiques menacent d'évoluer de façon moins favorable que prévu, la charge budgétaire doit être compensée par une réduction des pensions, une augmentation des cotisations et des transferts plus importants du budget fédéral vers le système de retraite. À la suite de chaque révision des prévisions démographiques officielles, la Commission présentera des propositions sur la mise en œuvre précise des ajustements (tous les trois ans). Elle formulera aussi des propositions d'ajustement si les projections révisées concernant d'autres variables importantes, comme la croissance de la productivité ou les taux d'activité, laissent entrevoir une augmentation des charges fiscales. Alors que des ajustements sont prévus par la loi en cas d'évolution de l'espérance de vie, il n'en va pas de même en cas d'évolution des charges fiscales (OCDE, *Étude économique de l'Autriche*, 2005).

La réforme est mise en place progressivement. Elle est totalement applicable pour les cohortes nées en 1987 et après, alors les droits à pension issus du système précédent pour les cohortes nées entre 1965 et 1986 seront crédités sur les nouveaux comptes retraite (voir ci-après) d'ici à 2014. Le calcul de ce crédit tient compte de la réglementation sur les pensions qui était en vigueur au moment de l'ouverture des droits, mais les droits futurs seront calculés selon un cadre légal unique sur la base des comptes retraite individuels. Cette étape renforce la transparence et a pour but de mieux mettre en évidence les décotes imposées en cas de retraite anticipée. Selon les nouveaux paramètres applicables, les dépenses publiques de retraite (qui dépassent actuellement 12 % du PIB) devraient atteindre 14 % du PIB en 2030, puis se stabiliser jusqu'en 2060 – mais dans ces ajustements ne sont pas pris en compte ceux introduits en 2012. Ce niveau de dépenses devrait être l'un des plus élevés de la zone OCDE (graphique 2.1).

Graphique 2.1. **De fortes pressions démographiques s'exercent sur le régime de retraite**



1. Les prévisions de dépenses au titre des retraites pour l'Autriche ne tiennent pas compte des ajustements des paramètres introduits en 2012.

Source : Données rétrospectives et projections de l'OCDE sur la population (1950-2050), Base de données ; Perspectives de l'OCDE sur les pensions 2012 ; Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX) ; Base de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes publiques ; Panorama des pensions de l'OCDE 2011 : les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20.

StatLink Note : Pour télécharger les données correspondantes à ce graphique reportez-vous au graphique 7.

Il ressort d'une analyse récente de l'OCDE, le *Panorama des pensions* (OCDE, 2011), que la réforme des retraites en Autriche répond globalement aux normes internationales, ne pénalise pas indûment les travailleurs plus âgés et, malgré certaines failles encore possibles dans le dispositif, ne favorise pas excessivement la retraite anticipée. Le système autrichien semble maintenant « assurer une équivalence des prestations » (préservant le patrimoine net de retraite des travailleurs seniors ayant droit à une pension mais poursuivant leur activité quelques années de plus, voir Queisser et Whitehouse, 2006)². Néanmoins, d'autres ajustements seraient utiles, par exemple relever la décote en cas de retraite anticipée, des 5.1 % actuels pour chaque année de retraite anticipée à 6 %, afin d'arriver à la pleine neutralité actuarielle³. Un relèvement plus rapide de l'âge légal de départ à la retraite pour les femmes a également été recommandé, mais cela n'est pas envisagé à l'heure actuelle (OCDE, 2011 ; OCDE, 2004a). L'OCDE salue la création des comptes retraite individuels, qui devraient permettre de gérer les pensions en fonction des cotisations (OCDE, 2005 ; OCDE, 2011b). Ce nouveau système peut permettre de reproduire un système de comptabilité basé sur des cotisations notionnelles et d'ajuster les paramètres afin d'obtenir un système reposant sur des principes actuariels équitables et qui soit budgétairement viable. Les nouveaux arrivés sur le marché du travail depuis 2005 (qui sont soumis au nouveau régime de retraite) peuvent demander une notification annuelle du cumul de leurs cotisations et de leurs droits à pension futurs. Ceux qui travaillaient déjà en 2005 (et qui sont donc soumis à différents régimes) auront la même possibilité en 2014, les droits à pension accumulés dans l'ancien régime étant crédités à leurs nouveaux comptes de retraite.

Si le régime de retraite repose désormais sur des bases solides, il souffre toujours de certaines incertitudes et déficiences importantes. Des actions supplémentaires sont requises dans les domaines suivants :

Renforcer la transparence des mécanismes de redistribution et de cotisation

Au sein du régime de retraite, certains éléments du mécanisme de redistribution sont intentionnels, par exemple la pension de réversion ou les prestations aux personnes ayant subi des périodes involontaires d'interruption de travail. Mais d'autres éléments ont un caractère plus « accidentel » (au sens où ils ne répondent à aucun objectif social délibéré), par exemple lorsqu'ils sont liés à des effets de cohorte (qui supposent des règles différentes pour des cohortes différentes) et à des écarts d'espérance de vie entre différents groupes sociaux. Une plus grande transparence dans ces domaines permettrait de calibrer de manière plus précise les éléments intentionnels et d'apporter des corrections aux éléments « accidentels » et contribuerait à améliorer la base de données pour les mesures futures des pensions. La nécessité de clarifier les principes de redistribution du régime de retraite est connue et certaines analyses exhaustives commencent à paraître (Marin, 2013). La transparence peut être améliorée, notamment dans les domaines suivants :

- La réforme est mise en œuvre progressivement. Les cohortes nées avant 1945 ne sont pas du tout touchées et continueront de percevoir les mêmes pensions jusqu'en 2040 environ. Ce système peut générer de profonds écarts entre les bilans cotisations/pensions des différents groupes d'âge.
- Certaines catégories professionnelles, telles que les agriculteurs et les travailleurs indépendants, sont subventionnées. Les fonctionnaires tirent également des rendements élevés de leurs cotisations : ces rendements devraient converger avec les taux actuariels moyens du régime général à partir des années 2020. Les bilans

cotisations/pensions diffèrent également parce que l'espérance de vie n'est pas la même selon la profession exercée (OCDE, 2005).

- Les bénéficiaires de la pension minimum garantie perçoivent, à condition qu'ils soient assurés depuis au moins 15 ans, environ 980 EUR par mois (ils étaient 220 000 en 2011). En 2012, 70 % en moyenne de ces pensions minimums étaient fondées sur les droits acquis mais financées par le système public ; 30 % étaient financées par le budget de l'État. Les cotisations pour le compte des chômeurs, des personnes en congé maternité et des autres personnes éligibles ayant un membre de leur famille à charge sont aussi financées par des fonds publics. Les modalités de financement de ces transferts (entre le budget public et le régime de retraite) devraient être plus transparentes.
- Les personnes ayant connu des périodes d'interruption de leur activité et de leurs cotisations, ainsi que celles ayant cotisé essentiellement sur la base d'un temps partiel, se retrouvent avec des droits à pension inégaux par rapport au groupe d'âge auquel elles appartiennent. Cette situation provient des différences qui caractérisaient leurs régimes de retraite avant l'unification du système. En revanche, les différences résultant du choix délibéré de travailler et de cotiser plus ou moins longtemps en échange de pensions plus en moins élevées à la retraite devraient être respectées. Pour bien appréhender les écarts délibérés et non délibérés (accidentels) entre les cotisations et les prestations, il faudrait que leur solde soit établi de la façon la plus transparente possible entre l'ensemble des groupes d'âge.
- La pension de réversion peut être considérée comme un mécanisme d'assurance ou comme une prime versée au survivant pour les responsabilités familiales qu'il a assumées par le passé. Elle est actuellement rattachée au régime de retraite et calculée selon des règles qui ont été révisées en 2009. Des questions demeurent quant aux conditions requises à la mise en œuvre d'un régime de pension de réversion équitable (encadré 2.2). Il s'agit là d'un point important, dans la mesure où plus de 25 % de l'ensemble des retraités touchaient une pension de réversion au milieu des années 2000 – proportion qui restera supérieure à 20 % jusqu'en 2050.

Encadré 2.2. **La délicate question des pensions de réversion**

La pension de réversion est destinée à assurer un revenu au conjoint et aux enfants d'un retraité après sa mort. Elle peut atteindre jusqu'à 60 % du revenu de la personne décédée selon son revenu et celui du survivant. Certaines conditions préalables s'appliquent, mais il n'y a pas d'âge minimum pour percevoir une pension de réversion.

Les pensions de réversion représentent en moyenne 28 % du salaire moyen. Comme elles ne sont pas calculées sur la base des propres cotisations des couples mariés, mais financées sur le régime de retraite, elles entraînent des subventions croisées. Il est difficile d'établir un juste niveau pour ces transferts, car de nombreux paramètres doivent être pris en compte, notamment la notion de famille (au-delà du mariage légal) et le degré souhaitable de protection sociale des personnes qui ont fourni de nombreux services au sein de la famille pendant toute leur vie.

Jusqu'à présent, les pensions de réversion constituent en définitive des subventions de la part des célibataires aux couples mariés. Pour les percevoir, le mariage doit être légal au moment du décès, même si des clauses particulières existent pour les personnes divorcées. En cas de remariage, la pension de réversion est perdue (à l'exception d'une somme forfaitaire). La structure de ces pensions de réversion semble devoir être adaptée aux nouvelles formes de famille et aux différents parcours familiaux.

Il existe donc de nombreuses subventions croisées possibles entre différents groupes au sein du régime de retraite autrichien. Le niveau élevé des cotisations et des pensions rend opaques les composantes « redistribution » et « cotisation » du régime ; cependant, ces aspects ne sont pas encore systématiquement analysés. Pour que le public ait davantage confiance dans l'intégrité du régime de retraite, et pour consolider les données utiles à la prise de décision sur des ajustements futurs du système, il faudrait renforcer la transparence de ces composantes « redistribution » et « épargne à prélèvement différé ». La Commission des retraites devrait être mandatée et dotée de ressources pour encourager cette transparence.

Durcir les conditions préalables à la retraite anticipée

Le marché du travail autrichien se caractérise par un âge réel précoce de départ à la retraite, qui s'explique par des possibilités de retraite anticipée qui étaient encore relativement faciles à exploiter il y a peu. En 2010, seuls 28 % des nouveaux retraités avaient suivi la procédure classique de départ à la retraite, tandis que 31 % avaient obtenu une pension d'invalidité et 41 % avaient bénéficié d'autres plans de retraite anticipée. Au moment de la préretraite, les deux tiers des bénéficiaires d'une pension d'invalidité recevaient une prestation d'assurance-maladie ou une indemnité de chômage.

Des mesures ont été prises pour relever le taux d'activité des travailleurs âgés au moment de la réforme des retraites, notamment des amendements à la réglementation sur le handicap, la pénibilité et le travail à temps partiel. La part des actifs occupés de 55 à 64 ans, traditionnellement bien inférieure à la moyenne dans l'OCDE, a ainsi augmenté, mais des écarts importants demeurent, car les moyennes ont également progressé dans les autres pays membres. La difficulté consiste à laisser des possibilités de retraite anticipée aux seuls actifs ayant une capacité de travail très réduite. Des restrictions supplémentaires vont s'appliquer dans ce domaine à partir de 2014, les personnes souffrant de handicap partiel devraient être davantage aidées afin de mieux utiliser la capacité de travail qu'il leur reste en se consacrant à d'autres fonctions, par exemple sous forme de compléments de revenu d'activité partiels. Les nouvelles politiques devraient être pleinement mises en œuvre et l'évolution de l'âge effectif de départ à la retraite devrait être étroitement surveillée de façon à prendre les mesures additionnelles appropriées, au besoin.

Tableau 2.1. L'emploi des travailleurs plus âgés s'est accru mais l'âge moyen de départ à la retraite reste précoce

Taux d'emploi (%)	Autriche			OCDE		
	2001	2005	2011	2001	2005	2011
50-64 ans	44.8	47.2	57.1	55.6	58.4	61.2
<i>Dont</i> : 50-54 ans	74.5	76.1	81.9	71.8	73.7	76.1
55-59 ans	43.5	50.0	60.9	55.9	59.9	64.8
60-64 ans	12.7	13.6	20.9	32.5	35.6	40.0
Âge réel de départ à la retraite ¹ (en années)						
Hommes	59.5	58.9	60.4	63.1	63.3	63.9
Femmes	58.3	58.1	58.4	61.1	62.0	62.8

1. Âge réel de départ sur les périodes de cinq ans suivantes : 1996-2001, 2000-05 et 2006-11. L'âge réel de départ à la retraite est calculé comme la moyenne pondérée des âges de départ de chaque groupe d'âge de cinq ans, à commencer par le groupe d'âge des 40-44 ans au moment de la première date, et en utilisant comme coefficients de pondération les changements en valeur absolue du taux d'activité de chaque groupe d'âge.

Source : Estimations de l'OCDE d'après des enquêtes nationales sur la main-d'œuvre et *Base de données de l'OCDE sur l'éducation*.

D'après les prévisions officielles, le taux d'emploi des 55-59 ans, 60-64 ans et des plus de 65 ans devrait augmenter au cours des prochaines décennies (Schiman et Orischnig, 2012). L'évolution future des taux d'activité fait également l'objet de prévisions non officielles : à partir d'un modèle détaillé ventilé par sexe et par groupe d'âge, Wöss et Türk (2012) laissent entendre que le taux d'emploi, et en particulier celui des femmes du groupe des 50-54 ans, pourrait s'accroître considérablement à court terme. Le rapport de dépendance économique (nombre de retraités, handicapés, chômeurs et inactifs en pourcentage des actifs occupés) à l'horizon 2050 devrait osciller entre 75 et 90 %. D'autres calculs, notamment ceux figurant dans le rapport sur le vieillissement de la Communauté européenne (CE, 2012a), font apparaître une variation située entre 61 et 86 %. La largeur de ces fourchettes illustre le potentiel considérable de réduction de la charge du vieillissement que représente la promotion de l'emploi.

Améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs seniors

La grande majorité des travailleurs autrichiens (environ 80 %) prennent leur retraite aussitôt qu'ils ont droit à une pension (Commission des retraites, 2012). La tendance à prendre sa retraite aussitôt que possible tient sans doute aux préférences des travailleurs, mais est également imputable, d'après certains signes, à l'absence de conditions de travail attrayantes et sans risque pour la santé pour les travailleurs seniors (Chambre du travail, 2009). Des mesures ont été prises pour rendre le travail plus attrayant au cours des dernières années à différents niveaux d'administration (pouvoir fédéral, *Länder*, organismes de sécurité sociale) et dans divers ministères (santé, travail, économie). Ces mesures n'ont que peu de liens entre elles et une meilleure coordination permettrait de les rendre plus efficaces (encadré 2.3). Le coût du travail des actifs âgés est considéré comme un obstacle majeur à leur emploi (WKO, 2012 ; OCDE, 2011b). De fait, l'Autriche fait depuis longtemps partie des pays de l'OCDE présentant les courbes âge/salaire les plus prononcées, même si aucune donnée comparative actualisée n'est disponible (OCDE, 2005). Des mesures prises récemment en vue de supprimer toutes les possibilités injustifiées de départ anticipé, ainsi que la prise de conscience de ce problème par les partenaires sociaux, laissent espérer des dispositions plus favorables à l'emploi des travailleurs âgés dans les conventions collectives.

Encadré 2.3. L'emploi des travailleurs seniors

Suite à un examen international approfondi du vieillissement et des politiques de l'emploi en 2003-05, résumé en 2006 dans un rapport de l'OCDE, *Vivre et travailler plus longtemps*, l'OCDE a mis à jour les mesures prises dans ce domaine dans 21 pays membres. Cette mise à jour porte sur les actions entreprises dans trois secteurs : i) renforcer les incitations financières au maintien dans l'emploi ; ii) lutter contre les obstacles à l'emploi du côté des employeurs ; et iii) améliorer l'employabilité des travailleurs âgés. Cette étude montre qu'il n'existe pas de remède miracle pour accroître le taux d'emploi des seniors, et que des actions sont nécessaires dans de nombreux domaines. S'agissant de l'Autriche, les observations principales étaient les suivantes :

Encadré 2.3. **L'emploi des travailleurs seniors (suite)**

Recommandations de l'OCDE en 2005	Évaluation
A. Renforcer les incitations financières au maintien dans l'emploi	
Surveiller les incitations à la retraite anticipée	En 2012, les droits à pension applicables au titre du système de décote/surcote (préretraite à partir de 62 ans) ont été limités aux personnes ayant cotisé au moins 37.5 ans. Cette durée va passer progressivement à 40 ans.
Ajuster l'âge de départ à la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie	Il n'existe pas encore de règle d'ajustement automatique en Autriche. Une procédure fondée sur des évaluations analytiques partagées entre les parties prenantes est en place.
Revenir sur l'instauration de règles spéciales concernant la pénibilité au travail	Au moins 10 des 20 dernières années de travail doivent avoir été consacrées à des « travaux pénibles » pour obtenir une retraite anticipée. La définition des « travaux pénibles » reste quelque peu ouverte.
Envisager de relever plus tôt l'âge minimum et l'âge légal de départ à la retraite des femmes	L'âge de départ légal est aujourd'hui de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. L'âge de départ des femmes va être relevé à partir de 2024 et converger avec celui des hommes en 2033.
Surveiller l'impact du programme d'emploi à temps partiel des travailleurs âgés	Un complément de revenu d'activité partiel est versé (à partir de 58 ans pour les hommes, et de 53 ans pour les femmes) afin de permettre aux travailleurs plus âgés de réduire leurs heures de travail tout en percevant un complément de salaire partiel. Après 2013, cette mesure sera subordonnée à l'embauche d'un chômeur ou d'un apprenti dans la même entreprise.
Revoir la possibilité d'instaurer un complément de revenu d'activité partiel en cas d'invalidité	Aucune action particulière n'a encore été entreprise. Des mesures ont été prises pour limiter les demandes de prestations pour incapacité et invalidité (initiatives <i>Health Road</i> et <i>Fit2Work</i>).
Supprimer l'« évaluation de l'incapacité dans l'emploi actuel »	Pour les travailleurs de plus de 57 ans, le droit à la pension d'invalidité requiert une perte d'au moins 50 % de la capacité de travail dans l'emploi actuel. À l'image de la réforme récente du système d'assurance chômage, les obligations liées à l'emploi devraient être élargies.
Améliorer l'accès des travailleurs âgés aux services de réadaptation médicale et professionnelle	Le programme dit de « réadaptation précédant la pension » a été renforcé par de nouvelles mesures en faveur de la réadaptation médicale et de qualifications professionnelles en 2009. Ces mesures sont coordonnées entre les organismes publics de l'emploi et d'assurance retraite. Des incitations sont accordées aux entreprises qui embauchent des bénéficiaires de pension d'invalidité.
B. Lutter contre les obstacles à l'emploi du côté des employeurs	
Améliorer le ciblage des réductions d'impôt sur les salaires	Les réductions de cotisations sociales en fonction de l'âge sont supprimées à compter de 2013 (dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire). Les exonérations existantes (exonérations de cotisations d'assurance chômage pour les travailleurs de plus de 57 ans) ne sont pas concernées.
Évaluer le mécanisme de bonus/malus pour l'embauche et le licenciement des travailleurs âgés	Le système de bonus/malus prévoyait des incitations financières aux entreprises recrutant des actifs de plus de 50 ans (bonus) et des pénalités (malus) en cas de licenciement de travailleurs âgés. Ce système a été abandonné en 2009 car les coûts administratifs élevés ne justifiaient pas les effets limités sur l'emploi.
Adopter une approche équilibrée des règles de protection de l'emploi	Les autorités estiment que les règles de protection de l'emploi existantes permettent d'obtenir un juste équilibre entre les intérêts des salariés et des employeurs.
Revoir la règle selon laquelle les chômeurs qui remplissent les conditions requises pour une retraite anticipée doivent demander une pension	De manière générale, cette règle s'applique toujours. Le droit aux allocations de chômage s'achève lorsque la personne peut prétendre à une pension de retraite.
Accélérer la réforme des systèmes de salaires à l'ancienneté	La politique salariale est du ressort des partenaires sociaux. Ces dernières années, les partenaires dans certains secteurs ont essayé d'atténuer la courbe des salaires en limitant les augmentations automatiques de salaire et les autres différenciations selon l'ancienneté. Même si ces tentatives se sont révélées jusqu'à présent peu concluantes, elles vont se poursuivre dans les prochaines années.
Suivre les effets de la législation anti-discrimination	Pour améliorer la protection contre les discriminations, la Loi sur l'égalité de traitement de 1993 a été renforcée, tant d'un point de vue matériel (augmentation des niveaux minimums d'indemnisation en cas de dommage) qu'en termes de procédures.
Favoriser et surveiller les programmes de diversité liée à l'âge	Les partenaires sociaux ont lancé un certain nombre d'initiatives visant à promouvoir des conditions de travail conçues et organisées de manière à répondre aux besoins des travailleurs plus âgés.

Encadré 2.3. **L'emploi des travailleurs seniors (suite)**

Recommandations de l'OCDE en 2005	Évaluation
C. Améliorer l'employabilité des travailleurs âgés	
Envisager des mesures de valorisation du travail	Un dispositif de complément de salaire (<i>KombiLohn</i>) permet aux travailleurs à temps plein admissibles de percevoir un complément de salaire mensuel pouvant aller jusqu'à 300 EUR si leur base de cotisation est inférieure à 1 500 EUR. Les travailleurs de 50 ans et plus qui recherchent un emploi depuis plus de 182 jours sont visés par cette initiative.
Étendre les nouvelles mesures d'activation aux travailleurs âgés	Le programme <i>Fit2Work</i> a été instauré en 2011 en tant que service d'orientation et de soutien afin de prévenir les retraites anticipées pour raisons de santé. Le Service public de l'emploi, l'Inspection du travail, les organismes d'assurance sociale, les partenaires sociaux et les ministères de la Santé, des Finances, de l'Économie et du Travail sont tous parties prenantes.
Améliorer la cohérence du système de formation continue	La cohérence des différents secteurs de formation peut être encore améliorée par une coopération plus étroite entre différents niveaux d'offre de formation.
Promouvoir la formation tout au long de la vie	Depuis 2009, seuls six mois d'emploi sont nécessaires pour prendre un congé de formation subventionné (allocation de formation) et une formation modulaire est maintenant proposée. La participation a beaucoup augmenté, jusqu'à 10 000 personnes par an.
Valider les acquis de l'expérience	Plusieurs mesures ont été prises pour valider les compétences acquises sur le tas. Un projet pilote sur les compétences a débuté en 2008 (<i>Du kannst was!</i>) en tant qu'initiative commune des partenaires sociaux de Haute-Autriche.

Source : OCDE (2012), [www.oecd.org/els/emp/Older %20Workers %20Austria.pdf](http://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Austria.pdf).

Ajustement des paramètres des retraites en fonction des modifications de l'espérance de vie

Le mandat de la Commission des retraites devrait être renforcé pour mieux tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie. Les paramètres concernant les cotisations et les prestations sont censés être ajustés pour refléter ces changements, mais cet ajustement n'a pas été opéré systématiquement jusqu'ici. Le mécanisme de viabilité devrait être réformé sur la base d'une série bien définie d'indicateurs et prendre pleinement en considération les modifications de l'espérance de vie.

Vieillesse et coût des services de santé

Le vieillissement de la population pèse également sur le système de santé. Le chapitre de l'*Étude économique 2011* (OCDE, 2011) consacré à la santé offre un examen approfondi de ce secteur, souligne sa bonne image auprès de la population, mais aussi ses coûts élevés. Cela pourrait poser problème pour le bien-être des Autrichiens à l'avenir, ainsi que pour le régime de retraite. Il était recommandé dans cette *Étude* de s'attaquer au morcellement des responsabilités en matière de financement, de dépenses et de services entre le pouvoir fédéral, les *Länder* et les organismes d'assurance maladie. Une meilleure intégration des services de prévention, de soins et de posthospitalisation permettrait de faire des économies et d'améliorer la qualité. La coordination avec les « services hors santé » associés par exemple aux modes de vie ou aux régimes alimentaires, est également capitale. La nécessité de coordonner les services est essentielle dans une société vieillissante, notamment dans les domaines de la santé mentale et de la prise en charge des nouvelles formes de dépendance (maladie d'Alzheimer, par exemple). L'Autriche a pris des mesures récemment dans ce sens, mais les changements profonds se révèlent difficiles à mettre en place. Le cadre d'action doit favoriser des services plus innovants, moins segmentés et moins coûteux.

Encadré 2.4. **Recommandations principales concernant le vieillissement et le régime de retraite**

- Recenser et réduire tous les obstacles encore existants à l'emploi des travailleurs seniors et éliminer les dernières failles rendant possible l'accès à la retraite anticipée. Les nouvelles politiques durcissant les conditions préalables à la préretraite devraient être pleinement mises en œuvre et l'évolution de l'âge effectif de départ à la retraite devrait être étroitement suivie de façon à prendre les mesures supplémentaires appropriées, au besoin.
- La Commission des retraites devrait être mandatée pour mieux refléter l'évolution de l'espérance de vie dans les mécanismes de viabilité du système de retraite. Elle devrait aussi calculer les composantes « épargne à prélèvement différé » et « redistribution » entre les différents groupes d'âge afin d'améliorer le corpus de données pour les mesures futures.
- Les transferts de retraite répondant à des objectifs sociaux devraient être financés par des sources transparentes, en réduisant autant que possible les subventions croisées au sein du système. Le coût budgétaire futur du régime de retraite devrait être évalué et maîtrisé à la lumière de cette analyse.
- Appliquer les recommandations du chapitre de l'*Étude économique 2011 de l'Autriche* consacré à la santé.

Prise en charge familiale et égalité des chances entre hommes et femmes

L'équilibre entre travail et vie de famille continuera de façonner les sources matérielles du bien-être, l'égalité des chances entre hommes et femmes et les structures familiales. L'évolution du taux de fécondité dépendra également de la façon dont les Autrichiens parviendront à concilier responsabilités familiales et professionnelles.

L'Autriche a un taux d'activité féminin relativement élevé, à 67 %, par rapport à la moyenne de l'OCDE de 57 %, mais ce taux reste inférieur à celui de la Suède, de la Suisse, du Danemark et des Pays-Bas. Au sein des couples, la structure d'emploi classique est celle d'un actif à temps plein et d'un actif à temps partiel, car la majorité des femmes associent responsabilités familiales et travail à temps partiel. Néanmoins, ce modèle est difficilement tenable à long terme, pour deux raisons : i) il est toujours aussi difficile de concilier travail et responsabilités familiales, même pour les femmes qui travaillent à temps partiel, et ii) à mesure que le niveau d'études des femmes s'élève, leur volonté de travailler à temps plein s'accroît, comme le coût d'opportunité de ne pas le faire. Les familles doivent trouver de nouveaux moyens de concilier travail et vie de famille, y compris en pensant les rôles dévolus aux hommes et aux femmes.

Comme indiqué au chapitre 1, les femmes continuent de gagner moins que les hommes, ce qui tient en partie aux structures familiales actuelles. Bien que les femmes rattrapent rapidement leur retard sur le plan des études, les écarts de salaire par rapport aux hommes persistent du fait du travail à temps partiel, des congés maternités, des interruptions de carrière liées aux grossesses et des autres responsabilités qui incombent aux femmes sur le plan familial. Une étude récente sur les écarts de salaire a mis en évidence d'autres facteurs : elle montre en effet que ce sont les femmes qui continuent d'assumer la plus grande partie des responsabilités familiales même lorsque les deux partenaires travaillent à plein-temps. Les hommes ont ainsi plus de temps à consacrer aux

loisirs et au repos, ce qui les avantage en termes de productivité (Böheim et al., 2007). Il est donc logique que certains employeurs prennent cette situation en ligne de compte et agissent en conséquence. En considérant les caractéristiques individuelles, l'étude montre en effet que les femmes mariées ont un salaire inférieur à celui des femmes célibataires, tandis que les hommes qui se marient bénéficient d'un avantage salarial. Une répartition inégale des responsabilités familiales peut donc influencer sur l'égalité des chances entre hommes et femmes, et ce par différents moyens.

En Autriche, la discrimination entre les sexes est une problématique centrale en matière de bien-être depuis 20 ans. La principale initiative prise par les pouvoirs publics en la matière a été l'adoption d'une loi sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes (*Gleichbehandlungsgesetz*) en 1993. Cette loi prévoit un salaire égal à travail égal et a conduit à la création d'une Commission sur l'égalité des salaires. Cette commission statue sur un large éventail de questions, parmi lesquelles les annonces d'offres d'emploi, les discriminations en matière de formation en entreprise, les promotions, le harcèlement, les licenciements abusifs et le harcèlement sexuel. Certaines mesures ont aussi été prises pour favoriser un partage plus égal des responsabilités familiales, notamment en prolongeant le versement des allocations pour garde d'enfants de six mois au maximum si les deux parents prennent un congé parental en alternance, au lieu d'un seul.

Plus récemment, un Plan d'action national pour l'égalité des sexes sur le marché du travail a été introduit et une Charte pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle a été adoptée. Ce plan couvre la période 2010-13 et a quatre objectifs stratégiques : i) offrir des orientations de carrière sensibles à la problématique sexospécifique et diversifier les parcours d'études et les choix de carrière ; ii) réduire les différences entre les sexes dans l'emploi et favoriser le passage à l'emploi à plein-temps ; iii) faire en sorte que davantage de femmes accèdent à des postes de direction ; et iv) réduire l'écart de rémunération entre les sexes. Ce plan contient un ensemble de 55 mesures, dont 32 ont déjà été mises en œuvre. La Charte est une manifestation de la volonté publique de favoriser la mise en place de mesures favorables à la famille dans les entreprises et les organisations. Elle a été cosignée en 2012 par le ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, les partenaires sociaux et la Fédération des industries autrichiennes. Les entreprises autrichiennes ont aussi la possibilité de participer à des « audits travail et famille », qui aident les entreprises à mettre au point une culture interne favorable à la famille. Ces audits ont donné de bons résultats et sont maintenant réalisés dans les petites et moyennes entreprises et dans les hôpitaux et les maisons de retraite, qui emploient un grand nombre de travailleurs de sexe féminin.

Néanmoins, le cadre juridique ne couvre pas la problématique des arbitrages opérés volontairement par les femmes entre leur vie professionnelle et leurs obligations familiales. Ces arbitrages existent non seulement en Autriche mais aussi dans des pays comparables comme le Danemark, les Pays-Bas et la Suède (Eurofound, 2009). En Autriche, l'emploi à temps partiel des femmes ne cesse d'augmenter. Si les divergences hommes-femmes en matière d'emploi et de salaire peuvent compromettre l'égalité des chances, elles peuvent aussi découler des préférences individuelles. Comme indiqué au chapitre 1, la majorité des Autrichiennes qui travaillent à temps partiel déclarent l'avoir choisi (même si ces enquêtes sont difficiles à interpréter dans la mesure où ces choix sont contraints par l'environnement institutionnel et de services). Le plan d'action national pour l'égalité des sexes sur le marché du travail vise dans tous les cas à encourager le travail à temps plein et l'emploi des femmes. Par ailleurs, le fait d'opter pour le travail à temps partiel n'est pas

uniquement une question de genre : de nombreux hommes font aussi le choix de travailler moins.

Ces choix ont des répercussions sur le plan social. Selon une analyse menée récemment par l'OCDE, le taux de croissance du PIB par habitant de l'Autriche devrait être inférieur à celui des autres pays si les schémas actuels persistent en matière de taux d'activité. La croissance annuelle du PIB pourrait être comprise entre 1.5 et 2.1 % jusqu'en 2030, en fonction de l'évolution et de l'intensité du taux d'activité des femmes, qui dépendent notamment de leurs arbitrages entre travail à temps plein et travail à temps partiel. Il s'agit de la fourchette de variation la plus importante des pays comparables (tableau 2.2).

Tableau 2.2. Prévisions relatives à la population active et à la croissance selon différents scénarios d'évolution du taux d'activité des femmes (2011-30)

	Variation prévue de la taille de la population active totale en 2030, en pourcentage des niveaux observés en 2011			Taux de croissance annuel moyen prévu du PIB par habitant (USD à PPA 2005, pourcentage, 2011-30)			
	Statu quo ¹	Convergence des taux d'activité ²	Convergence de l'intensité de l'activité ³	Le taux d'activité reste inchangé ⁴	Réduction de 50 % de l'écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes, d'ici à 2030 ⁵	Réduction de 75 % de l'écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes, d'ici à 2030 ⁶	Réduction de 100 % de l'écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes, d'ici à 2030 ⁷
Autriche	-3.6	3.5	17.4	1.5	1.8	1.9	2.1
Danemark	-2.7	1.2	8.6	1.2	1.4	1.5	1.5
Finlande	-4.2	-1.7	3.8	1.9	2.0	2.1	2.2
Allemagne	-11.9	-5.7	8.2	1.6	1.8	2.0	2.1
Pays-Bas	-6.0	0.3	22.2	1.6	1.9	2.0	2.1
Suède	0.5	3.8	9.9	1.9	2.1	2.1	2.2
Suisse	0.2	7.2	27.6	1.9	2.2	2.3	2.4
Royaume-Uni				1.4	1.7	1.8	1.9
États-Unis				1.7	1.9	2.0	2.2
OCDE				1.8	2.1	2.3	2.4

1. *Statu quo* : taille estimée de la population active totale âgée de 15 à 64 ans dans l'hypothèse d'un taux d'activité constant pour les hommes comme pour les femmes entre 2011 et 2030 (au niveau observé en 2010).
2. Convergence des taux d'activité : taille estimée de la population active totale âgée de 15 à 64 ans, dans l'hypothèse où le taux d'activité des hommes se maintient à son niveau de 2010 entre 2011 et 2030, et où celui des femmes augmente progressivement (taux de croissance régulier) entre 2011 et 2030, atteignant celui des hommes d'ici 2030.
3. Convergence de l'intensité de l'activité : taille estimée de la population active totale âgée de 15 à 64 ans, dans l'hypothèse où le taux d'activité équivalent temps plein des hommes se maintient à son niveau de 2010 entre 2011 et 2030, et où le taux équivalent temps plein des femmes augmente progressivement (taux de croissance régulier) entre 2011 et 2030, atteignant le taux équivalent temps plein des hommes d'ici 2030. Le taux équivalent temps plein est obtenu en multipliant le taux d'activité par le nombre moyen d'heures habituellement travaillées par semaine par tous les actifs occupés, hommes et femmes respectivement, divisé par 40.
4. *Statu quo* : l'écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes se maintient au niveau de 2010 (scénario identique au scénario de croissance de base présenté dans les *Perspectives économiques de l'OCDE n° 91, base de données à long terme*).
5. Réduction de 50 % de l'écart hommes-femmes : l'écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes observé en 2010 diminue de 50 % d'ici 2030, sur la base d'un taux de croissance régulier de l'activité des femmes.
6. Réduction de 75 % de l'écart hommes-femmes : l'écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes observé en 2010 diminue de 75 % d'ici 2030, sur la base d'un taux de croissance régulier de l'activité des femmes.
7. Convergence des taux d'activité : l'écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes observé en 2010 disparaît d'ici 2030, sur la base d'un taux de croissance régulier de l'activité des femmes. Ce scénario repose donc sur l'hypothèse selon laquelle le taux d'activité des femmes rejoint celui des hommes d'ici à 2030, comblant ainsi l'écart en totalité.

Source : Estimations du Secrétariat de l'OCDE, *Inégalités hommes-femmes : il est temps d'agir* (2012).

L'Autriche offre des aides généreuses aux familles ayant un enfant ou une personne âgée à charge. En 2009, les allocations familiales représentaient 3.1 % du PIB, ce qui est élevé par comparaison avec d'autres pays, quoiqu'en deçà des niveaux constatés en France et en Suède. Néanmoins, la part réservée aux jeunes enfants et à la garde en établissement reste plus faible que dans des pays comparables, tandis que la durée de versement des prestations est plus longue (Hofmarcher-Holzhacker, 2012). Les aides à la prise en charge des personnes âgées dépendantes comptent également parmi les plus généreuses des pays membres, à 1.5 % du PIB, et devraient exiger des ressources budgétaires supplémentaires à l'avenir (Eurocentre, 2013). L'organisation fédérale de ces politiques est complexe : les transferts en espèces (via divers mécanismes sous condition de ressources ou non) sont accordés par les autorités fédérales, les services en nature subventionnés pour les personnes âgées, essentiellement par les *Länder*, et les structures d'accueil des enfants, principalement par les communes. Il conviendrait d'analyser de manière plus systématique l'impact net de ces politiques publiques sur l'équilibre vie professionnelle-vie privée des Autrichiens (encadré 2.5).

Encadré 2.5. **La complexité des politiques familiales en Autriche**

À la suite des changements adoptés dans les années 2000, l'Autriche est devenue l'un des pays les plus généreux en matière de politiques familiales (graphique 2.2). En 2009, les allocations familiales représentaient 3.1 % du PIB, contre 2.3 % en moyenne dans les pays de l'UE. Ces politiques ont pour objectif « de permettre aux parents de choisir le mode de garde qui leur convient le mieux, d'encourager le retour des parents sur le marché du travail, d'instaurer sur le lieu de travail des pratiques favorables à la vie de famille, de promouvoir et de financer des structures d'accueil des jeunes enfants de qualité et d'aider les pères qui souhaitent s'impliquer davantage dans la vie de famille » (UE, 2013). Les politiques familiales, qui s'appuient sur un vaste éventail d'instruments à différents échelons de l'administration, sont très complexes, à tel point que les familles elles-mêmes ont parfois des difficultés à déterminer leurs droits :

- **Congé parental.** Le congé maternité débute huit semaines avant la naissance et prend fin huit semaines après (12 semaines en cas de césarienne ou de naissance multiple). Un congé parental supplémentaire non rémunéré « avec protection contre une rupture du contrat » est possible jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant. Cette période de deux années est à l'heure actuelle non compatible avec la période au cours de laquelle sont versées des allocations pour garde d'enfants (2.5 à 3 ans, voir ci-après), ce qui crée une certaine confusion concernant la durée des droits parentaux. Des dispositifs ont été mis en place récemment pour donner aux parents la possibilité de prendre des congés supplémentaires jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école. La loi donne aussi aux parents la possibilité de travailler à temps partiel depuis 2004, afin qu'ils puissent garder un lien avec la population active. Cette mesure pourrait avoir contribué à l'essor de ce mode de travail. Durant les quatre premières années de la vie de l'enfant, les cotisations versées pendant la période consacrée à la garde des enfants sont financées par une caisse d'allocations familiales. À titre de comparaison, les droits à congé à temps partiel sont encore plus généreux en Norvège, où les mères peuvent travailler à temps partiel jusqu'à ce que leur plus jeune enfant atteigne l'âge de 12 ans. Cette mesure semble avoir joué un rôle déterminant dans le redressement du taux de fécondité en Norvège (Johnsen, 2012).

Encadré 2.5. La complexité des politiques familiales en Autriche (suite)

- L'allocation familiale (*Familienbeihilfe*) n'est pas subordonnée aux ressources et dépend de l'âge de l'enfant : de 105.40 EUR par mois et par enfant pendant les trois premières années, elle passe à 152.70 EUR par mois, pour les jeunes qui peuvent y prétendre, jusqu'à 24 ans (dans certains cas jusqu'à 25 ans), à condition qu'ils poursuivent leurs études et n'aient pas un revenu supérieur à 10 000 EUR. Des prestations supplémentaires sont versées aux familles ayant deux (12.50 EUR supplémentaires), trois (47.80 EUR) ou quatre enfants (98 EUR), voire plus (50 EUR supplémentaires par enfant). Chaque septembre, une indemnité additionnelle de 100 EUR est accordée pour les enfants de 6 à 15 ans. Les parents des enfants handicapés ont droit à des prestations majorées (+138.30 EUR par mois). Une autre majoration (prime pour famille nombreuse) de 20 EUR par mois est accordée pour le troisième enfant et pour chaque enfant suivant si le revenu imposable du ménage est inférieur au seuil annuel de 55 000 EUR par an. Les familles reçoivent aussi 58.40 EUR par mois et par enfant à titre de crédit d'impôt, versé avec l'allocation familiale. Par ailleurs, les bénéficiaires des allocations familiales peuvent prétendre à des réductions d'impôts.
- Les allocations pour la garde d'enfants fournissent une aide financière pendant le congé parental. Les parents peuvent réclamer l'allocation pour la garde d'enfants fixe (offrant quatre choix) qu'ils aient été employés avant la naissance de l'enfant ou pas. En fonction de l'option choisie, ils peuvent prendre un congé pouvant aller jusqu'à 36 mois (troisième anniversaire de l'enfant). Les parents peuvent avoir un revenu additionnel tout en recevant l'allocation pour la garde d'enfants, mais ce revenu est plafonné (à 60 % de ce qu'il gagnait avant la naissance de l'enfant, hors indemnités pour garde d'enfant, ou bien à 16 200 EUR par an). Si ce plafond est dépassé, l'allocation doit être restituée à hauteur du montant en excédent. Depuis 2010, les parents ont une autre possibilité, sous la forme d'une allocation pour la garde d'enfants liée à leur revenu, qui a pour objectif de permettre à ceux qui ont un potentiel de revenu élevé de quitter le marché du travail pendant une période limitée pour s'occuper de leur enfant. Pour inciter à une répartition plus équilibrée des responsabilités en matière de garde des enfants, la durée du congé en cas de partage de la garde entre les parents peut être prolongée (de 6 mois au maximum).
- Places subventionnées en crèche. L'aide publique peut financer jusqu'à 90 % du coût d'exploitation des crèches. Les charges fixes et d'exploitation sont subventionnées dans les crèches publiques, tandis que dans les crèches privées, seules les charges d'exploitation sont financées par les fonds publics (OCDE, 2006). Il s'agit d'une incitation importante pour le placement des enfants en crèche, dont l'efficacité dépend toutefois des places disponibles. Les communes fournissent environ 60 % des places en crèche, le reste étant partagé entre les institutions religieuses et les entreprises. 80 % des enfants de 3 ans sont inscrits en crèche, contre 94 % des enfants de 4 ans et 96 % des enfants de 5 ans, essentiellement à temps partiel. Le taux de placement en crèche des enfants de moins de 3 ans s'élève à 9 % en Autriche (l'objectif étant qu'il atteigne 28 % d'ici à 2014), mais il est plus élevé à Vienne. L'accent est aujourd'hui mis sur la création de places en crèche pour les enfants de tous âges (voir l'annexe A1).

Encadré 2.5. La complexité des politiques familiales en Autriche (suite)

Dans l'ensemble, compte tenu du niveau élevé des salaires moyens et des aides publiques aux crèches, le coût de la garde des enfants à temps plein, lorsqu'elle est possible, représente 20 % environ du deuxième revenu moyen de la famille, contre plus de 50 % dans plusieurs autres pays. Néanmoins, cette estimation est fondée sur les services standards et ne tient pas compte d'éventuelles exigences de qualité spécifiques des parents. Le *taux d'imposition implicite* reste aussi élevé pour les femmes ayant de faibles revenus, en raison du coût de la garde des enfants par rapport au salaire, de l'impôt sur le revenu et de la perte des prestations sociales. En 2009, le *taux d'imposition implicite* s'élevait à 67 % du salaire moyen des femmes prenant un emploi, soit l'un des plus hauts niveaux de la zone OCDE (OCDE, 2009). Pour autant, le régime fiscal de l'Autriche encourage les femmes à travailler plus longtemps en autorisant la déclaration de revenus individuelle. En fonction du niveau de revenu relatif des couples, ce mode de déclaration peut avoir un effet positif sur le *taux d'activité* des femmes. En Autriche, les mères travaillent plus que leurs homologues allemandes, ce qui s'explique par un *taux marginal d'imposition* plus bas pour les deuxièmes apporteurs de revenus.

Le *taux d'activité* des deuxièmes apporteurs de revenus dépend également de l'offre, du coût et de la qualité des services de prise en charge des personnes âgées dépendantes. Les services en établissement ne cessent de se développer dans ce domaine. Selon des prévisions récentes du ministère des Finances, 13 % des personnes âgées dépendantes pourraient être prises en charge non plus par leur famille mais par des établissements spécialisés entre 2009 et 2050, soit un transfert annuel de la prise en charge correspondant à 0.3 % de toutes les personnes âgées dépendantes. Dans l'hypothèse d'un transfert plus rapide, 0.6 % de toutes les personnes âgées dépendantes pourraient être placées en établissements spécialisés chaque année d'ici à 2030 et 0.9 % entre 2030 et 2050. Ces projections s'appuient sur une augmentation du *taux d'activité* à temps plein des femmes (voir tableau 2.2).

Dans la perspective d'une optimisation du bien-être, les politiques publiques ne doivent pas uniquement avoir pour objectif de maximiser le *taux d'activité* et la croissance du PIB : elles doivent également être conçues pour aider les membres de la famille à conjuguer responsabilités professionnelles et familiales selon leurs préférences. Le faible *taux d'activité* des femmes se traduit par un revenu familial plus faible, entraîne une perte de croissance du PIB et nuit à l'égalité des sexes. Cependant, s'il reflète un choix totalement délibéré sur la façon de concilier vie professionnelle et obligations familiales, permettant aussi bien aux femmes qu'aux hommes de passer plus de temps avec leur famille, il pourrait aussi avoir des avantages en termes de bien-être. La disponibilité de services d'accueil des enfants et des personnes âgées de qualité est essentielle à cet égard. Malgré les efforts éployés aux niveaux de l'État fédéral, des *Länder* et des communes, ces services ne sont actuellement pas suffisamment accessibles ni abordables (OCDE, 2012a). S'agissant de la garde des enfants, bien que le subventionnement des crèches contribue à maintenir les coûts à un niveau relativement bas (voir encadré 2.4), les places en crèche restent rares pour les tout-petits et les contraintes d'horaires et d'ouverture pendant les périodes de vacances scolaires sont difficiles à concilier avec un emploi à temps plein pour les deux parents. C'est pourquoi un renforcement des capacités et l'innovation dans les services faciliteraient l'équilibre des familles entre vie privée et vie professionnelle. Les services de

prise en charge de la dépendance offrent des exemples prometteurs pour l'évolution des services de garde des enfants : la liberté d'utilisation des aides à la prise en charge de la dépendance par les bénéficiaires, conjuguée à des conditions favorables d'accès au marché, ont contribué à dynamiser le marché des services (Eurocentre, 2013) (encadré 2.6).

Encadré 2.6. **Innovations dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées**

La diversification des circuits de soins pour les personnes âgées aide les familles à concilier plus facilement leur travail et leurs obligations vis-à-vis des personnes dont elles ont la charge. Des services complémentaires sont ainsi fournis par le biais des circuits traditionnels (maisons de retraite, soins posthospitaliers) et nouveaux, par des prestataires publics et privés, dans une optique commerciale ou non. Ils bénéficient de différents niveaux de subventions publiques. L'environnement réglementaire relativement favorable a conduit à l'émergence de différentes formes de soins.

Par exemple, il existe en Autriche des services à domicile fournis par des aides sous la responsabilité des familles. À l'origine, ces services se sont développés en dehors du cadre légal, grâce à la disponibilité d'aides qualifiées mais néanmoins abordables provenant de Slovaquie. Plusieurs dizaines de milliers de familles ont eu recours à ces services (entre 20 000 et 60 000 selon les estimations). Par la suite, ces modalités ont été légalisées, les aides étant désormais employées comme salariés ou comme travailleurs indépendants.

Des services d'aide à domicile sont fournis dans le cadre d'une coopération entre les communes et les organismes de la société civile. Ils reposent sur des visites régulières à domicile, dont la fréquence varie en fonction des besoins, afin de favoriser le maintien des personnes dépendantes à leur domicile ou dans leur famille. Ils comprennent des actions de prévention et des soins médicaux que les familles ne peuvent pas fournir et réduisent considérablement la nécessité de placements en établissement, plus coûteux et moins bien acceptés.

Pour favoriser le bien-être, il est préférable d'adopter une orientation politique neutre en permettant aux familles d'organiser leurs responsabilités familiales en fonction de leurs préférences et de leur situation, ce qui contribue par ailleurs à faire diminuer le coût budgétaire des services. Cependant, la neutralité du cadre d'action s'est révélée insuffisante jusqu'à présent pour atténuer les déséquilibres entre hommes et femmes en matière de responsabilités familiales (OCDE, 2013a).

Le libre choix entre la garde des enfants à la maison ou en crèche peut être altéré par des mesures publiques pour de bonnes raisons. Des arguments solides plaident par exemple en faveur d'une prise en charge en crèche des enfants de plus de deux ans, compte tenu des avantages de la socialisation sur leur développement – notamment pour les enfants de familles défavorisées. Grâce à la détermination dont ont fait récemment preuve les pouvoirs publics autrichiens dans ce domaine, le taux d'inscription des enfants de plus de deux ans en crèche est désormais conforme aux moyennes internationales. La préscolarisation des enfants de plus de 5 ans a également été rendue obligatoire il y a peu. En revanche, le débat est plus ouvert sur la question des subventions supplémentaires (s'ajoutant aux aides standards) pour la préscolarisation des enfants de moins de deux ans, et les évaluations devraient se poursuivre dans ce domaine (OCDE, 2011 ; OCDE, 2004 ; US Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, 2000). Dans tous les cas,

l'environnement de marché de ces services devrait être pleinement ouvert afin de renforcer les capacités existantes, conformément à des normes de qualité adaptées.

Il serait utile de procéder à une analyse systématique des coûts budgétaires des mesures disponibles pour concilier responsabilités professionnelles et familiales, ainsi que de leurs retombées sur le bien-être. Les enquêtes et les études longitudinales peuvent en effet fournir des informations pertinentes sur l'évolution du bien-être des familles, ainsi que des enfants et des personnes âgées dépendantes. Ces analyses pourraient servir à orienter les politiques publiques vers les secteurs où elles auraient le plus d'impact, tout en contribuant à la gestion des coûts budgétaires à long terme.

Les tensions qui persistent entre vie professionnelle et responsabilités familiales pourraient avoir joué un rôle dans la baisse de la fécondité en Autriche (encadré 2.7 et graphique 2.2). Ce sont les femmes qui ont suivi des études qui affichent la plus forte contraction de la fécondité. Entre 2000 et 2009, la fécondité a accusé une légère baisse, pour se maintenir aux alentours de 1.4 enfant par femme, alors qu'elle a progressé de 1.7 à 1.8 en moyenne dans la zone OCDE. En Autriche, on constate de fortes disparités entre les différentes catégories sociales (tableau 2.3).

Encadré 2.7. **Données empiriques sur les déterminants de la fécondité**

Selon une analyse menée par l'OCDE (D'Addio et Mira d'Ercole, 2005), les études empiriques donnent à penser que les politiques d'aide à la garde des enfants exercent une influence considérable sur la fécondité. Blau et Robins (1998, 1989) ont montré que l'offre de services publics d'accueil des enfants accroît le taux de fécondité, tandis que l'augmentation du coût de ces services a l'effet inverse. Del Boca et al. (2003) ont publié des résultats comparables pour les Italiennes. Selon Ermisch (1989), l'offre de services de garde d'enfants dans divers pays de l'OCDE a eu pour conséquence de ralentir la chute du taux de fécondité.

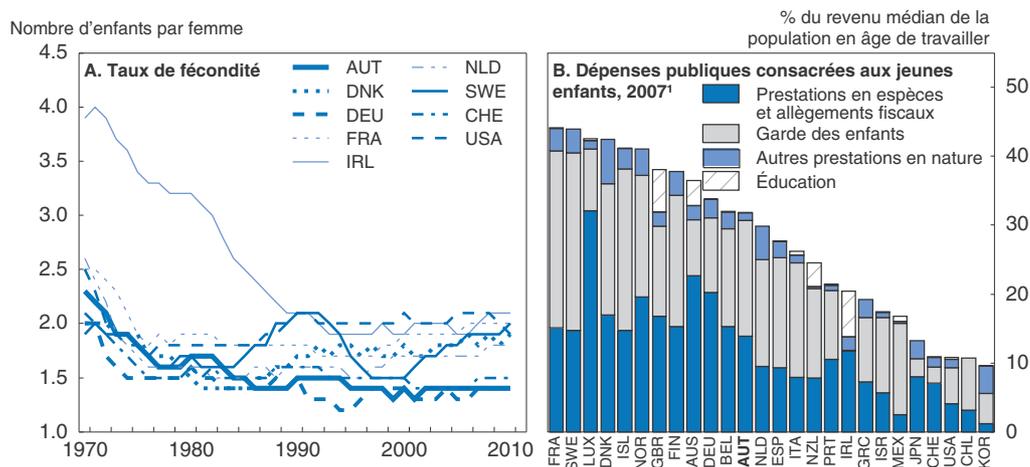
S'agissant des politiques familiales (c'est-à-dire des incitations financières), Barnby et Cigno (1988) ont conclu que les prestations publiques avancent l'âge auquel les femmes commencent à avoir des enfants au Royaume-Uni. Whittington et al. (1990) et Whittington (1992) ont démontré qu'un abattement fiscal adopté aux États-Unis avait eu un effet positif sur la taille des familles. Des résultats comparables ont été publiés pour le Canada par Zhang et al. (1994). Laroque et Salanié (2004) estiment qu'une réforme ambitieuse des allocations familiales en France pourrait avoir augmenté les naissances de près de 5 %.

Les dispositifs en vigueur en matière de congés maternité et parental semblent également jouer un rôle. Selon Rønsen (2004), le prolongement du congé maternité a eu une incidence positive sur la fécondité en Norvège et en Finlande. D'après Andersson (2001), la mise en place d'une « prime de rapidité » dans le système de congé parental de la Suède a accéléré les décisions de grossesse et réduit l'écart entre le premier et le deuxième enfant.

Certaines études ont analysé les conséquences des politiques familiales dans différents pays. Ainsi, Blanchet et Ekert-Jaffé (1994) ont examiné les effets des prestations disponibles dans 11 pays. Gauthier et Hatzius (1997) ont modélisé la relation entre taux de fécondité et politiques familiales dans 22 pays de l'OCDE entre 1970 et 1990. Adsera (2004) a étudié la relation entre taux de fécondité et institutions familiales dans 21 pays de l'OCDE. Toutes ces études font état d'une corrélation positive entre incitations publiques et taux de fécondité.

Source : D'Addio et Mira d'Ercole (2005) (les références sont fournies dans cet ouvrage).

Graphique 2.2. Taux de fécondité et politiques familiales



1. Dépenses sociales consacrées aux jeunes enfants (0-5 ans) par habitant.

Sources : OCDE, Base de données sur la santé ; OCDE (2012), Base de données sur la famille, OCDE, Paris www.oecd.org/social/family/database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932856703>

Tableau 2.3. Taux de fécondité selon la catégorie sociale
(Taux de fécondité des femmes nées entre 1955 et 1960 selon leur lieu de résidence, leur pays de naissance et leur niveau d'études)

Lieu de résidence	Proportion de la population (%)				Nombre moyen d'enfants		Proportion de la population totale %
	Pas d'enfant	Un enfant	2 enfants	3 enfants et plus	Par femme	Par mère	
Toutes les femmes résidant en Autriche	16.1	23.4	37.9	22.6	1.77	2.11	100
Vienne	25.3	28.3	31.4	15.0	1.43	1.92	19.4
Lieu de naissance							
Autriche	16.4	23.8	38.0	21.8	1.74	2.08	86.3
UE15	21.9	22.8	34.3	21.0	1.64	2.09	2.4
Ex-Yougoslavie	9.0	18.2	45.6	27.2	2.05	2.25	4.9
Turquie	4.8	6.9	22.7	65.6	3.07	3.22	1.6
Niveau d'études							
Supérieur : université	29.8	24.0	32.1	14.1	1.35	1.93	7.0
Supérieur : enseignants et travailleurs sociaux	18.1	21.2	40.1	20.6	1.69	2.07	5.2
Deuxième cycle du secondaire	22.3	25.3	35.3	17.1	1.54	1.98	9.4
Premier cycle du secondaire	14.3	25.0	40.0	20.7	1.74	2.03	48.7
Scolarité obligatoire	13.5	20.2	36.5	29.8	1.99	2.30	29.7

Source : Statistik Austria (2005c), recensement 2001.

L'encadré 2.8 présente des recommandations dans ce domaine, en s'appuyant également sur un projet récent d'envergure de l'OCDE consacré aux inégalités entre hommes et femmes (OCDE 2012a, OCDE 2012b, OCDE 2011).

Améliorer la qualité de l'enseignement destiné aux immigrants afin que les emplois de qualité soient accessibles à tous

Les personnes issues de l'immigration représentent aujourd'hui 19 % de la population totale, une part en constante augmentation. Près d'un tiers d'entre elles sont nées en Autriche de parents immigrants (deuxième génération). Les immigrants de première génération les plus nombreux viennent d'Allemagne (23 %), d'ex-Yougoslavie (22 %) et de

Encadré 2.8. Recommandations en faveur de l'égalité des chances entre hommes et femmes et la liberté de choix au sein des familles

- Permettre aux parents de choisir entre la garde d'enfants à la maison ou en crèche et proposer des services d'accueil de qualité pour les enfants de tous âges, notamment en zone rurale. Améliorer la compatibilité des services d'accueil des enfants avec les horaires et conditions de travail des parents.
- Pour les très jeunes enfants, associer les prestations en espèces existantes avec des services d'accueil abordables et accessibles. Pour les enfants plus âgés (âge préscolaire), continuer de privilégier des services d'accueil de qualité.
- Garder le cadre réglementaire ouvert pour de nouveaux prestataires et pour développer les capacités d'accueil des jeunes enfants et des personnes âgées, conformément à des règles de qualité et de sécurité appropriées. Les subventions allouées à ces services devraient être accordées de manière équitable entre les prestataires publics, à but non lucratif et à but lucratif afin de stimuler la concurrence et l'innovation.
- Analyser l'ensemble des politiques contribuant à concilier responsabilités professionnelles et familiales. En évaluer les résultats au regard de leurs coûts budgétaires. Utiliser les enquêtes et les études longitudinales pour obtenir des informations pertinentes en ce qui concerne leurs retombées sur le bien-être des familles, des enfants et des personnes âgées dépendantes. Cibler les politiques sur les instruments les plus efficaces.

Turquie (19 %). Les Turcs sont plus fortement représentés parmi la population immigrée de deuxième génération. La proportion de la population issue de l'immigration devrait augmenter au cours des prochaines décennies si les taux d'immigration et de natalité se maintiennent à leur niveau actuel.

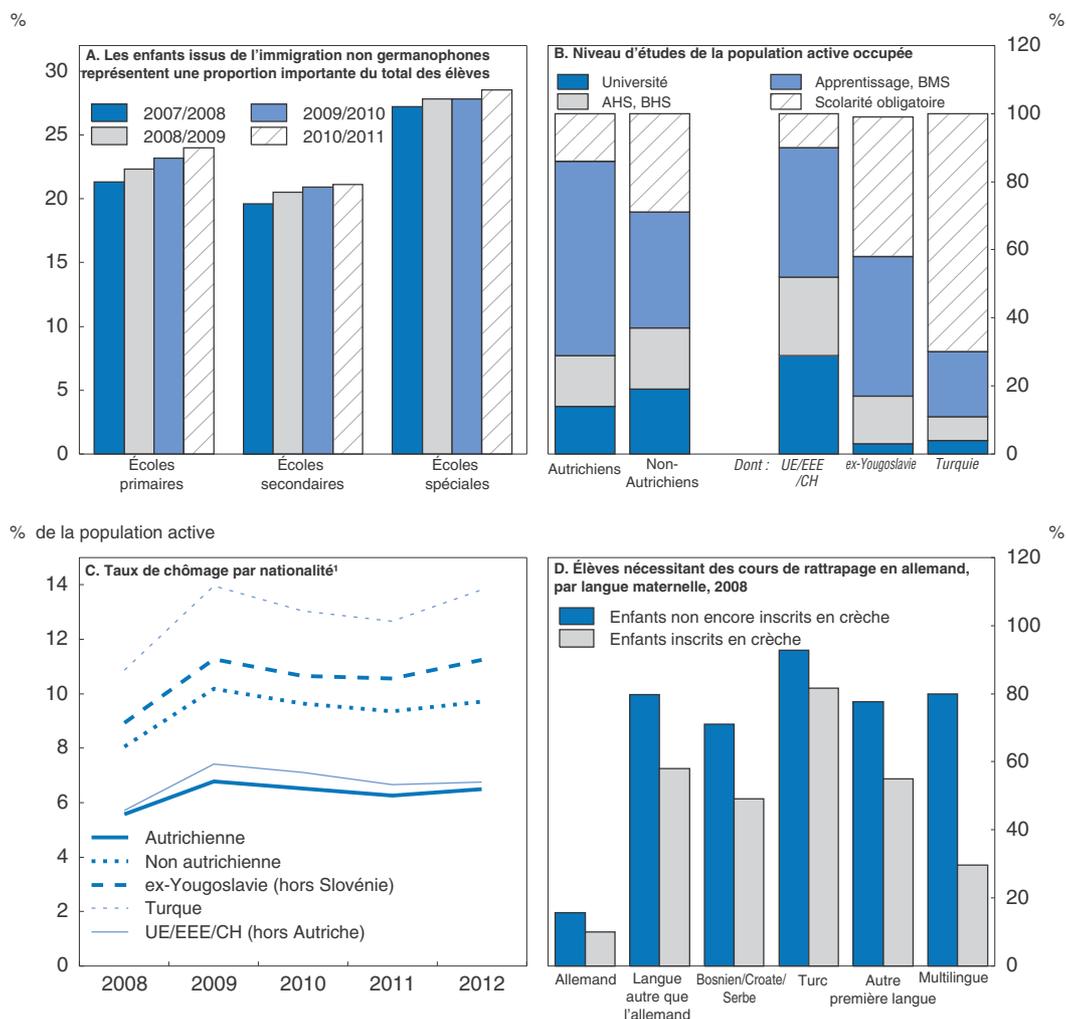
Dans le cadre d'un projet récent, l'OCDE (OCDE, 2012) a analysé l'insertion des immigrés sur le marché du travail autrichien sous différents aspects, pour parvenir à la conclusion suivante : « En définitive, le cadre d'intégration de l'Autriche a considérablement progressé ces dernières années et les initiatives récentes vont dans le bon sens. Néanmoins, les politiques d'intégration autrichiennes accusent toujours du retard par rapport à celles d'autres pays de l'OCDE. » La création récente d'un secrétariat d'État chargé des questions d'intégration est une évolution bienvenue. La présente section examine les problématiques propres aux enfants issus de l'immigration en matière d'éducation, déterminant clé de leur bien-être futur.

D'une manière générale, l'immigration contribue au bien-être en Autriche, en favorisant la croissance de la population active et l'offre de main-d'œuvre qualifiée. Pour autant, certaines catégories de migrants pâtissent d'insuffisances notables en termes de capital humain, qui se perpétuent souvent au fil des générations, notamment en raison du rôle important joué par la famille dans l'éducation en Autriche.

Selon Statistik Austria (2012), certains des enfants qui parlent rarement l'allemand à la maison débutent leur scolarité dans des écoles spéciales (*Sonderschule*, prévues pour les enfants ayant des difficultés intellectuelles), et non dans une école élémentaire normale. En 2011, près de 30 % de tous les élèves inscrits dans des écoles spéciales étaient issus de familles non germanophones. En outre, les enfants issus de l'immigration représentent une proportion élevée (28 %) des élèves inscrits dans des écoles secondaires spécialisées du premier cycle. Le niveau de qualité de ces écoles en zone rurale et dans les petites villes est

bon, mais il est notablement moins bon dans les grandes zones urbaines où les familles immigrées sont plus nombreuses. La proportion des jeunes issus de l'immigration inscrits dans des établissements préparant à l'université est aujourd'hui inférieure à la moyenne. Ces élèves se caractérisent également par des taux d'abandon élevés : en 2010, près de 15 % des élèves ne parlant pas allemand à la maison et ayant achevé leur 8^e année ne poursuivaient pas leurs études, contre 4 % seulement des élèves germanophones. Ces handicaps scolaires participent aux handicaps cumulés par les immigrés en termes de bien-être (graphique 2.3).

Graphique 2.3. **Problématiques propres aux immigrés en matière de démographie et d'éducation**



1. Le taux de chômage utilisé ici correspond à la proportion (en pourcentage) des chômeurs dans le total des actifs salariés et chômeurs.

Source : Statistik Austria, Migration and Integration 2012 ; ministère fédéral du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des consommateurs (site Internet ELIS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932856722>

Les pouvoirs publics ont pris des mesures importantes dans ce domaine, comme l'a montré une étude récente de l'OCDE consacrée à l'éducation des enfants issus de l'immigration (OCDE, 2011b) :

- i) L'aide fournie aux familles immigrées pour la garde des tout-petits a notamment pour objectif d'améliorer les compétences linguistiques des enfants dès le plus jeune âge, à la fois en allemand et dans leur langue maternelle. Selon les études internationales et autrichiennes, les compétences linguistiques jouent un rôle crucial dans le développement mental et intellectuel des enfants. Il se dégage également des recherches qu'une multitude d'aptitudes personnelles fondamentales s'acquièrent dès le plus jeune âge et qu'une aide extérieure à la famille permet de mieux les cultiver (encadré 2.9). Cependant, il se révèle difficile de proposer cette aide : les compétences professionnelles adéquates en crèche et la coopération des familles elles-mêmes sont indispensables à la réussite du projet, mais elles ne sont pas toujours présentes. Un rang plus élevé de priorité est aujourd'hui accordé aux capacités linguistiques dans les tests d'« aptitude scolaire » auxquels sont soumis les enfants avant l'entrée dans le primaire, afin d'orienter ceux ayant des aptitudes linguistiques insuffisantes vers une année de préparation préscolaire supplémentaire⁴. Une initiative du même ordre, mais intervenant plus tôt, est le test de langue que passent tous les enfants de quatre ans dans les structures publiques d'accueil, avec un soutien linguistique spécial offert gratuitement lorsque des déficiences sont notées.

Encadré 2.9. **Remédier le plus tôt possible aux handicaps sur le plan de la langue**

Si la grande majorité des jeunes enfants sont élevés par leurs familles en Autriche (chapitre 1), cette proportion est encore plus importante chez les immigrés. Or cette situation semble avoir un effet négatif sur leurs compétences linguistiques non seulement en allemand mais aussi dans leur langue maternelle (compte tenu de leur environnement de socialisation restreint).

Une étude réalisée auprès d'enfants âgés de 4.5 à 5.5 ans montre que 90 % des enfants germanophones inscrits en crèche ont des compétences linguistiques qui correspondent à leur âge, 10 % seulement d'entre eux nécessitant des cours de rattrapage. À l'inverse, 60 % environ des enfants ayant une langue maternelle autre que l'allemand ont besoin de cours de rattrapage afin de remettre à niveau leurs compétences linguistiques (en allemand). 82 % des enfants parlant turc ont des compétences insuffisantes en langue, contre 50 % des enfants parlant bosniaque, serbe et croate.

La proportion d'enfants non inscrits en crèche nécessitant des cours de langue est sensiblement plus élevée (50 %) que celle des enfants inscrits en crèche (23 %). Parmi ces derniers, 16 % des enfants germanophones ont besoin de cours de soutien, contre 80 % de ceux dont la langue maternelle n'est pas l'allemand. 93 % des enfants d'origine turque inscrits en crèche ont besoin de cours de rattrapage, contre 71 % de leurs homologues d'origine bosniaque, croate et serbe.

Source : Statistik Austria, *Migration and Integration*, 2012 ; OECD *Review of Migrant Education: Austria*, 2009.

- ii) Autre objectif majeur : renforcer l'intégration scolaire aux niveaux d'enseignement suivants, ainsi que le préconisait le chapitre de l'*Étude économique 2009 de l'Autriche* consacré à l'éducation. Le but est de supprimer l'orientation trop précoce des élèves

avant qu'ils n'aient développé tout leur potentiel, ce qui est particulièrement important pour les enfants issus de l'immigration. L'une des mesures prévues consiste à relever le niveau des écoles secondaires spécialisées du premier cycle pour en faire des *Neue Mittelschule* (nouvelle école secondaire) de meilleure qualité. Cette mesure, qui sera généralisée en 2018, est destinée à offrir aux jeunes diplômés de 14 ans un meilleur accès aux niveaux d'enseignement suivants. La réussite de cette mise à niveau des écoles secondaires spécialisées du premier cycle dans les zones urbaines pourrait nécessiter des ressources pédagogiques et matérielles plus importantes. Par ailleurs, les établissements secondaires classiques sont encore rares à avoir adopté le système de la *Neue Mittelschule*. Il conviendrait d'étudier de nouveaux moyens d'étendre cette initiative encourageante.

- iii) La lutte contre l'abandon scolaire compte également parmi les grands objectifs des pouvoirs publics. La part des jeunes qui abandonnent leurs études en Autriche est inférieure à la moyenne de l'UE pour les élèves autochtones, mais elle est supérieure pour les jeunes issus de l'immigration. De nouvelles initiatives ont été lancées : encadrement des jeunes et des apprentis, programmes diplômants gratuits destinés aux jeunes qui n'ont pas terminé leur scolarité (écoles de la seconde chance) et garantie de formation pour les élèves qui ne trouvent pas de contrat d'apprentissage en entreprise (ils sont alors formés dans des établissements publics spécialisés). Les premiers résultats de ces initiatives sont encourageants. Entre 2007 et 2010, l'Autriche a mieux réussi à réduire les taux d'abandon scolaire que d'autres pays de l'UE (malgré un taux moyen de départ plus bas) ; elle est par ailleurs parvenue à diminuer le taux d'abandon des enfants issus de l'immigration, tandis que ces taux ont augmenté dans l'UE (Commission européenne, 2012).
- iv) Une implication plus active des groupes d'immigrés dans les efforts de politique publique, par exemple grâce à leur intégration dans les institutions de partenariat social qui jouent un rôle important dans le débat politique, pourrait faciliter une communication plus efficace avec ces groupes et contribuer à leur participation aux programmes de renforcement du capital humain grâce à une meilleure compréhension des attentes des familles. D'après les meilleures pratiques des pays de l'OCDE, les programmes qui assurent un soutien à l'éducation et à l'intégration des enfants de famille immigrée sont plus efficaces lorsqu'ils sont administrés en étroite coopération avec les groupes bénéficiaires, y compris dans des installations dédiées ouvertes aux parents (OCDE, 2012g).

Néanmoins, la participation des enfants de famille immigrée aux programmes d'apprentissage – qui constituent l'un des piliers du modèle de bien-être de l'Autriche (voir chapitre 1) – continue de poser des problèmes. Les employeurs qui recrutent des apprentis doivent pouvoir être certains que ces derniers disposent des compétences de base nécessaires, notamment en ce qui concerne la langue, la compréhension orale et écrite et les mathématiques. Ces compétences sont en effet indispensables à une formation en entreprise efficace mais elles ne sont pas toujours garanties (voir par exemple Profil, 2013). Étant donné que les enfants issus de l'immigration représentent désormais une proportion importante des nouveaux inscrits en apprentissage (25 % des élèves des écoles « polytechniques » ont une langue maternelle autre que l'allemand) et que l'apprentissage offre des perspectives prometteuses en termes d'insertion professionnelle des immigrés, il est crucial que le système fonctionne efficacement. Il s'agit en outre d'un critère essentiel pour la réussite future des activités économiques de qualité et à forte productivité de l'Autriche.

Encadré 2.10. Principales recommandations en vue de renforcer le capital humain des immigrés

- Offrir aux enfants issus de l'immigration un enseignement en allemand de grande qualité dès le plus jeune âge et assurer un soutien dans la langue maternelle au besoin.
- Éviter l'orientation précoce des enfants issus de l'immigration vers des filières moins exigeantes avant qu'ils n'aient développé pleinement leur potentiel.
- Transformer comme prévu toutes les écoles secondaires spécialisées du premier cycle en *Neue Mittelschule* d'ici 2018. Faire appliquer pleinement les normes de qualité associées, notamment dans les zones urbaines défavorisées. Encourager les établissements secondaires classiques du premier cycle à adopter cette initiative.
- Ouvrir des structures de partenariat social pour les immigrés afin de mieux informer les familles immigrées et de les aider à mieux répondre aux besoins de leurs enfants en termes de santé, d'éducation et de socialisation.

Assurer la durabilité du point de vue de l'environnement

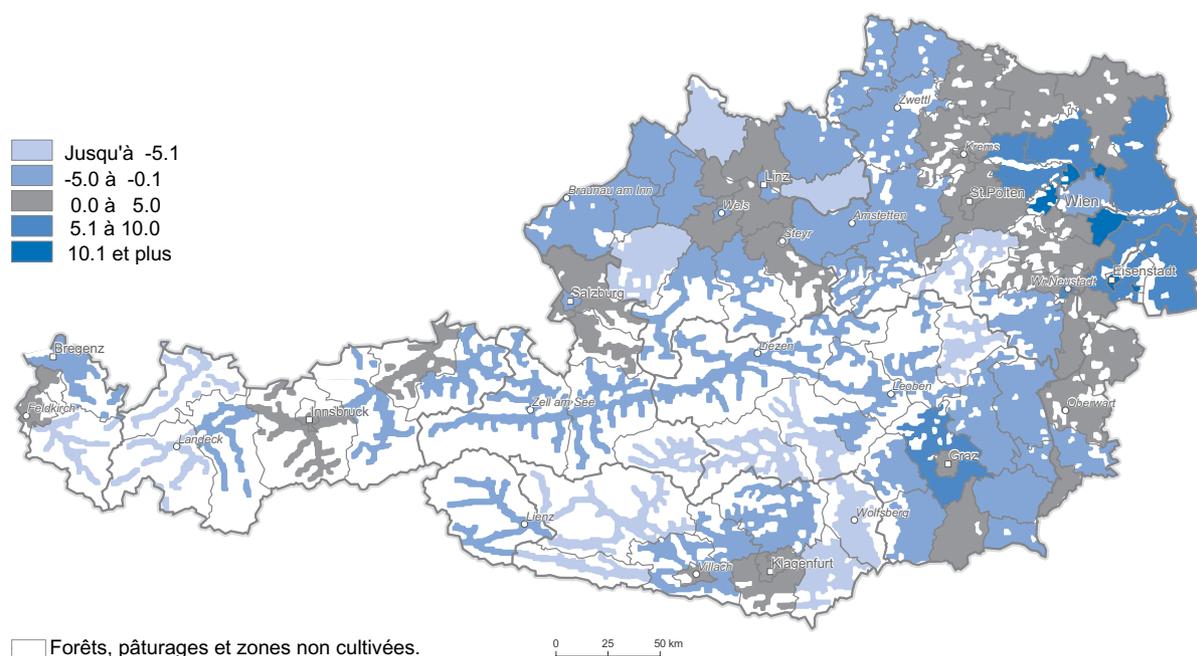
Le riche patrimoine naturel de l'Autriche, ses forêts, ses montagnes, sa biodiversité et la beauté de ses paysages, tout comme la qualité de l'air qui s'améliore et celle de l'eau qui est déjà bonne, contribuent au niveau élevé de bien-être de sa population. L'environnement de qualité a une influence favorable sur le bien-être subjectif (Boarini et al., 2012), tandis que les actifs naturels génèrent d'importantes recettes et de l'emploi grâce au secteur florissant du tourisme. La possibilité de se livrer à des activités de loisirs de grande qualité, ainsi que la qualité satisfaisante de l'air et de l'eau, ont également des effets positifs sur la santé et, partant, augmentent le bien-être (voir par exemple Prüss-Üstün et Corvalán, 2006 ; Ellaway et al., 2005).

Des pressions s'exercent néanmoins sur l'environnement en raison de l'étalement urbain et de la vive accélération du développement du trafic routier. La population rurale est en recul car les nouveaux emplois sont surtout créés dans les zones urbaines, mais les nouveaux établissements humains s'implantent principalement dans les zones suburbaines, d'où une urbanisation en tache d'huile. Dans le même temps, la hausse des revenus et l'aspiration des citoyens à vivre dans de plus grandes surfaces habitables ont accentué cette tendance à la périurbanisation et entraîné une augmentation des déplacements pendulaires. Malgré une population croissante, les migrations internes partant de Vienne vers d'autres régions du pays ont été plus importantes que les migrations vers Vienne au cours de la dernière décennie. En revanche, les régions adjacentes à Vienne ont enregistré les plus fortes arrivées migratoires nettes observées en Autriche. Une tendance analogue est perceptible dans d'autres grandes zones urbaines (graphique 2.4). Une comparaison à l'échelle européenne met en lumière que les trois zones métropolitaines⁵ de Vienne, Graz et Linz ont une faible densité de population, laissant entrevoir la possibilité d'une densification, et les surfaces habitables, qui n'ont cessé de croître, sont grandes au regard d'une comparaison internationale (cf. graphique 1.5 dans le chapitre 1). Selon les projections démographiques régionales, les régions qui entourent les grandes villes, en particulier Vienne, afficheront aussi les accroissements les plus importants dans les prochaines décennies. La population augmentera également dans les villes elles-mêmes, mais moins que dans les zones périurbaines (ÖROK, 2011a).

L'étalement urbain et la suburbanisation ont notamment eu pour conséquence des changements d'affectation des terres résultant des nouvelles zones bâties qui se sont opérés à un rythme beaucoup plus rapide que la croissance démographique, et qui dépassent aujourd'hui l'objectif national en la matière (graphique 2.5). Plus de 20 hectares par jour d'espaces naturels ou de terres agricoles sont actuellement converties en zones urbaines, ce qui correspond en gros, chaque année, à la superficie de la ville de Salzbourg. La superficie affectée à des bâtiments et à des infrastructures de transport s'est accrue de quelque 13 % (20 % pour les bâtiments, 5 % pour les infrastructures) entre 2001 et 2011 (Statistik Austria, 2013), alors que dans la même période, le taux de croissance de la population avoisinait 5 %. Rapportée à la population, la superficie occupée par des bâtiments et des infrastructures est passée de 200 m² par habitant dans les années 50 à 500 m² en 2007. Dans l'ensemble, la superficie artificielle (c'est-à-dire celle où la nature des sols a été modifiée, principalement en raison de revêtements ou de travaux de construction les rendant imperméables) a plus que doublé depuis 1995, ce qui aggrave le risque d'inondation et met en péril la biodiversité.

Graphique 2.4. Flux migratoires internes nets

Moyenne 2002-11, par 1 000 habitants

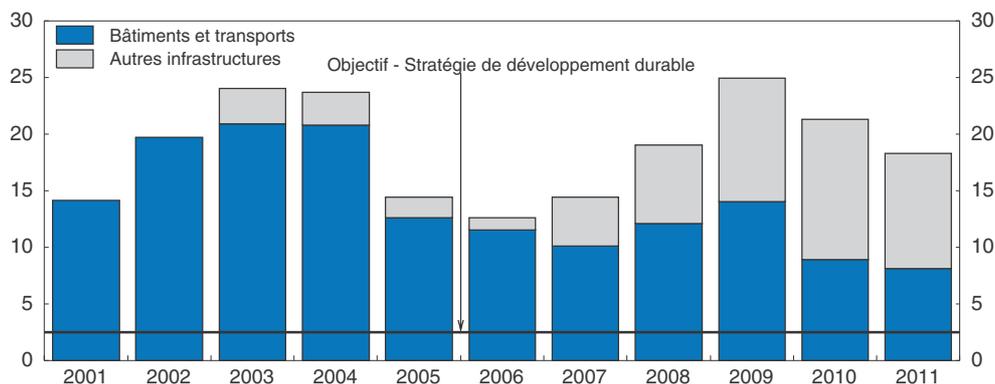


Source : Statistik Austria.

Par rapport aux autres pays, la population résidant en milieu rural est encore nombreuse en Autriche, bien qu'elle diminue : près de la moitié des habitants sont implantés dans des zones essentiellement rurales, contre une moyenne de 34 % dans les pays de l'OCDE⁶. Cela tient peut-être en partie à l'existence de liens étroits au niveau local et à la faible mobilité résidentielle décrite au chapitre 1, qui enrichissent le capital social local (David et al., 2008). Dès lors que le capital social est susceptible de procurer des avantages tant aux individus qu'à la collectivité, par exemple en faisant baisser les taux de criminalité et de délinquance (OCDE, 2011c ; Putnam, 2000 ; Halpern, 2005), il leur a peut-être

Graphique 2.5. Les changements d'affectation des terres résultant des nouvelles zones bâties dépassent l'objectif national

Augmentation annuelle moyenne en hectares par jour



Source : Bureau fédéral autrichien de métrologie et de topographie (BEV, Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen), données agrégées de l'Agence pour l'environnement de l'Autriche (UBA, Umweltbundesamt).

apporté un plus grand bien-être. Il se peut aussi que l'octroi de subventions considérables en faveur du développement rural ait contribué au maintien d'une part plus importante de la population dans les zones rurales. Ces subventions étant, en grande partie, liées à des objectifs environnementaux, notamment l'agriculture biologique ou la préservation de la nature, c'est également un facteur qui pourrait avoir amélioré le bien-être (cf. encadré 2.11). Cependant, l'habitat rural peut être à l'origine de pressions environnementales spécifiques, dans la mesure où les établissements humains sont plus dispersés et la voiture est le principal mode de transport. De plus, les perspectives d'emploi en recul dans les zones rurales et l'accès limité aux transports publics ont peut-être contribué à l'augmentation rapide des migrations alternantes en voiture.

Encadré 2.11. La conception de l'espace rural et les politiques de développement rural en Autriche

Pour des raisons historiques, l'importance des zones rurales (mesurée en proportion de la superficie totale et de la population) est plus grande en Autriche que dans la plupart des États membres de l'UE. Depuis la fin du néolithique, les habitants ont cultivé la quasi-totalité du territoire allant des sommets des Alpes jusqu'aux vallées des fleuves qui traversent les plaines, et rares sont les espaces demeurés vierges. Ils ont donc influencé et façonné un paysage « anthropisé » en Autriche (BMLFUW 2007), sur lequel repose le tourisme actuel.

De nombreux documents officiels évoquent l'importance de la préservation de ce patrimoine culturel que constitue un paysage cultivé. La *Stratégie de développement durable nationale* (BMLFUW 2002), par exemple, déclare que la diversité des habitats naturels et humains doit être préservée en suivant une orientation régionale forte et en visant spécialement à soutenir le monde rural. Les productions locales devraient être garanties dans tout le territoire autrichien. Cette stratégie souligne que la diversité des habitats, des sites naturels et des paysages cultivés doit être préservée car il s'agit d'un héritage pour les générations futures ; d'espaces pour le logement, le travail et les loisirs ; ainsi que d'un facteur d'identification avec la région. Le *Cadre d'aménagement du territoire autrichien* (ÖROK, 2011b) compte aussi le développement rural parmi ses objectifs.

Encadré 2.11. La conception de l'espace rural et les politiques de développement rural en Autriche (suite)

Les politiques agricoles ont un rôle crucial dans la préservation des espaces ruraux et la protection de l'environnement. Les entreprises agricoles sont en général de petite taille, notamment en raison de la forte proportion d'agriculteurs de montagne. Ce modèle ne joue pas en faveur de la compétitivité internationale, mais il est considéré comme un atout pour préserver des paysages agricoles témoins du passé (BMLFUW 2002). Environ 60 % du budget national de l'agriculture ont été affectés au développement rural, en conformité avec le deuxième pilier de la politique agricole commune de l'UE. Au cours de la période 2007-13, près de 8 milliards EUR (2.6 % du PIB) ont été dépensés au titre du développement rural, un peu plus de la moitié de ce montant provenant des fonds structurels de l'UE et le reste du budget autrichien. Selon le *Programme national autrichien de développement rural* (BMLFUW, 2007), les quatre grands objectifs à poursuivre sont les suivants : i) le renforcement de la compétitivité de l'agriculture et de la foresterie (12.5 % des crédits totaux) ; ii) la protection de l'environnement ainsi que la conservation du milieu rural et des paysages (73.4 % des crédits totaux) ; iii) la qualité de la vie et la diversification de l'économie rurale (6.2 % des crédits totaux) ; et iv) le programme appelé LEADER qui, dans une logique ascendante, soutient les projets régionaux novateurs traduisant dans les faits les trois objectifs qui précèdent.

La majeure partie des ressources du programme de développement rural sont allouées à la protection de l'environnement et à la préservation des paysages. Le programme autrichien de promotion d'une agriculture respectueuse de l'environnement, extensive et préservant les habitats naturels (ÖPUL) est la principale initiative mise en œuvre pour atteindre ces objectifs, mais les compensations accordées dans les régions défavorisées (pour l'essentiel, aux agriculteurs de montagne) sont importantes également. À la différence des programmes environnementaux cantonnés à des régions particulières qu'appliquent nombre d'autres États membres de l'UE, l'ÖPUL entend avoir une portée nationale. En 2011, 74 % des entreprises agricoles, qui occupaient 89 % de la superficie agricole, ont reçu un soutien au titre de ce programme. En moyenne, ces subventions se sont chiffrées à 4 795 EUR par entreprise. Les surfaces vouées à l'agriculture biologique ou protégées en tant qu'espaces naturels ont plus que doublé entre 1995 et 2011, et c'est en partie le fruit de ces mesures de soutien. L'agriculture biologique représente aujourd'hui un cinquième environ du territoire agricole, et les zones protégées 4 % de l'ensemble du territoire, soit plus que les moyennes correspondantes au sein de l'UE (Statistik Austria, 2012). Par exemple, réduire l'utilisation d'engrais, s'abstenir d'utiliser certains pesticides chimiques ou geler des parcelles temporairement font partie des mesures prises dans le cadre de l'agriculture biologique ou pour protéger l'environnement: elles sont bénéfiques pour la biodiversité et améliorent la qualité des ressources en sols et en eau.

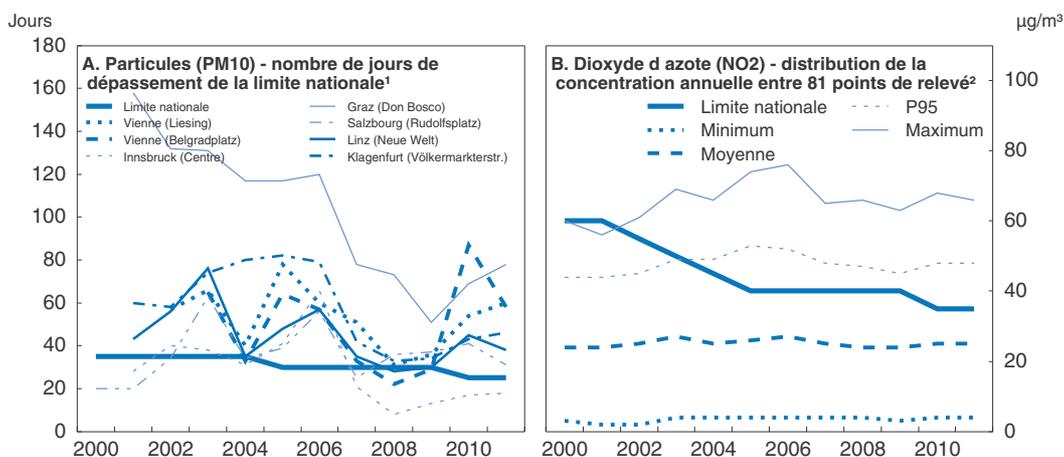
À terme, il est probable que les fonds de l'UE accordés à l'Autriche au titre du développement rural seront légèrement réduits pour la période 2014-20. Les débats sur un cofinancement national sont en cours.

La part des migrants journaliers dans l'ensemble des personnes pourvues d'un emploi s'est nettement accrue depuis quelques décennies. Plus de la moitié des actifs occupés vivent et travaillent dans des communes différentes aujourd'hui, contre un quart environ dans les années 70 (Statistik Austria, 2010). Selon la dernière étude exhaustive sur les déplacements domicile-travail menée en 2001, les distances parcourues pour ces déplacements se sont allongées aussi, et sont passées d'une moyenne de 11 kilomètres en

1971 à 20 kilomètres en 2001. Les trois quarts environ des navetteurs utilisaient la voiture à cet effet en 2001 (sauf pour les déplacements pendulaires à l'intérieur du périmètre de Vienne), proportion qui est plus élevée dans les zones rurales (BMVIT, 2012a).

Le développement des déplacements pendulaires en voiture dû à l'étalement urbain et à la faible mobilité résidentielle a coïncidé avec un vif essor du trafic routier de marchandises, en particulier transfrontalier et en transit, qui s'explique notamment par la forte intensité des échanges de l'Autriche et sa position géographique centrale après la chute du rideau de fer et l'élargissement de l'UE à l'Est. Or, le transport routier, et en particulier de marchandises, est responsable de 60 % des émissions de NO_x , niveau encore supérieur aux objectifs du pays et de l'UE. Depuis 2005, la réduction des émissions a été rendue possible par l'adoption des normes d'émission des véhicules EURO 4 et EURO 5. Le secteur des transports est aussi un gros émetteur de particules (PM10), surtout imputables aux voitures diesel. La hausse prononcée des émissions entre 1990 et 2005 a pu être freinée après cette date à la faveur des progrès techniques et du recours plus répandu aux filtres à particules. Bien qu'orientées à la baisse, les concentrations de particules (PM10), d'ozone et de dioxydes d'azote (NO_2) dépassent encore aujourd'hui, dans plusieurs agglomérations et le long des itinéraires de transport, les limites fixées au niveau national par la loi sur la qualité de l'air ambiant et la loi sur l'ozone afin d'éviter des effets néfastes pour la santé (graphique 2.6).

Graphique 2.6. **Pollution atmosphérique**



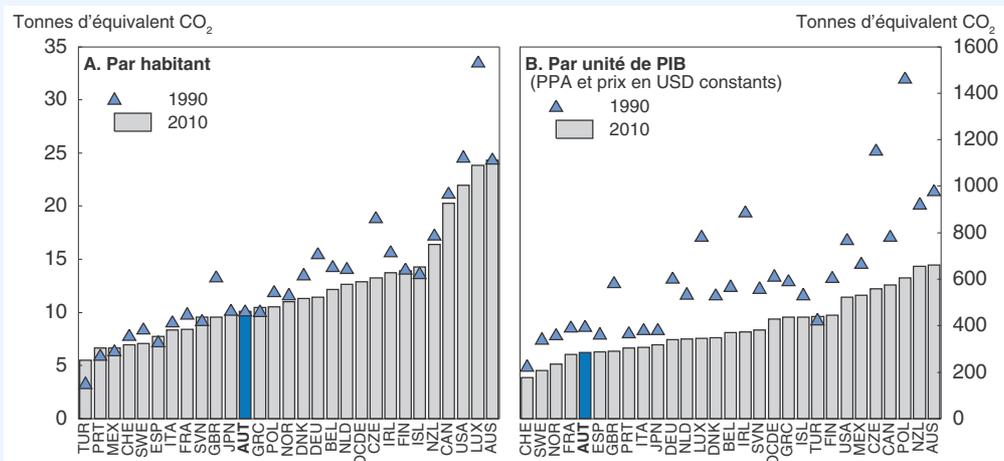
1. La limite nationale exige que les concentrations journalières maximales restent inférieures ou égales à $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ pendant plus de 35 jours (jusqu'en 2004), de 30 jours (jusqu'en 2009) et de 25 jours (depuis 2010) par an, afin d' limiter les effets sur la santé.
 2. La limite nationale autorise une marge de tolérance. À partir de 2012, la limite nationale est fixée à $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$.
- Source : Umweltbundesamt (Agence pour l'environnement de l'Autriche).

Le transport routier est aussi le secteur qui rejette le plus d'émissions de GES non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, et ses émissions ont fortement augmenté entre 1990 et 2005 (encadré 2.12), en partie à cause des ventes de carburants à des non-résidents venant des pays voisins pour bénéficier des taxes plus faibles que dans leur pays. Les émissions diminuent depuis 2005, mais il sera difficile pour l'Autriche de respecter ses objectifs de réduction des GES prévus à l'horizon 2020 dans le cadre de l'UE sans abaisser encore les émissions dues au transport routier. Ce secteur est

Encadré 2.12. Réalisations et objectifs de l'Autriche eu égard au changement climatique

En Autriche, l'intensité carbone (rapportée au PIB) est relativement faible, mais la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) a progressé plus lentement que dans d'autres pays de l'OCDE. L'Autriche est l'un des rares pays où les émissions totales de GES étaient encore supérieures en 2011 à leur niveau de 1990 (graphique 2.7). Ce n'est que depuis le milieu des années 2000 que le découplage absolu des émissions de GES de la croissance du PIB est perceptible.

Graphique 2.7. Émissions de gaz à effet de serre



Source : Base de données de l'OCDE sur l'environnement ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932856741>

En vertu du protocole de Kyoto et de l'accord de partage de la charge qui en découle au sein de l'UE, l'Autriche s'est engagée à réduire les émissions de 13 % par rapport au niveau de 1990, au plus tard dans la période d'engagement 2008-12. Pourtant, durant la période 2008-11, les émissions de gaz à effet de serre ont dépassé de 22 % en moyenne l'objectif visé. Grâce à une extension du programme autorisant l'achat de crédits de réduction des émissions dans le cadre des mécanismes de développement propre (MDP), de mise en œuvre conjointe (MOC) et d'investissements verts relevant du protocole de Kyoto, l'Autriche a pu se conformer en 2012 aux obligations concernant la période 2008-11 qu'elle avait souscrites au titre de ce protocole. Or, les achats qui se sont avérés nécessaires ont largement dépassé les prévisions de la stratégie autrichienne de 2007 concernant le changement climatique. La plupart des crédits de réduction des émissions ont été acquis au titre du mécanisme d'investissements verts, en vertu duquel le pays vendeur doit investir le produit de la vente des crédits dans des projets d'atténuation du changement climatique ayant une incidence sur le climat mesurable en termes de réduction des gaz à effet de serre. Les projets autrichiens relevant de ce mécanisme ont été exécutés en Lettonie, dans la République tchèque, en Estonie et en Bulgarie. D'après les projections actuelles concernant les émissions, les crédits de réduction des émissions acquis permettront probablement de combler l'écart entre les émissions effectives et prévues en 2012.

Encadré 2.12. Réalisations et objectifs de l'Autriche eu égard au changement climatique (suite)

S'agissant de la période 2013-20, l'objectif de l'ensemble de l'UE visant à réduire les émissions de GES de 20 % entre 1990 et 2020 se traduit, à l'échelon national, par un objectif de réduction de 16 % à l'horizon 2020 par rapport à 2005 pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE (essentiellement les transports et les secteurs résidentiel et agricole). Par rapport aux émissions de 2011, cela suppose une réduction supplémentaire de quelque 5 % dans les secteurs hors SEQE à l'horizon 2020. D'après des simulations effectuées par l'agence autrichienne pour l'environnement, les mesures mises en œuvre jusqu'en février 2010 ne seraient pas suffisantes pour ramener les émissions au niveau qu'exigerait le respect de l'objectif de l'UE pour 2020. Cela étant, compte tenu des mesures précisées dans la *stratégie énergétique autrichienne* et des politiques prévues, dont l'entrée en vigueur et la mise en œuvre devraient intervenir d'ici à 2030 de l'avis des spécialistes, on estime que les émissions seront réduites de 18 % environ et que l'objectif de l'UE à l'horizon 2020 pourrait en conséquence être atteint (UBA, 2011a)¹. Une mesure importante de ce deuxième scénario est devenue effective depuis que les taxes sur les carburants ont été relevées en janvier 2011.

Le tableau 2.4 présente les émissions sectorielles de l'Autriche comparées à celles de certains autres pays. Les émissions par habitant des industries énergétiques sont relativement faibles, par suite de la part notable de l'hydraulique dans la production d'électricité et de celle, relativement importante, de la biomasse dans la production de chaleur. En revanche, les émissions des industries manufacturières et du secteur de la construction, celles issues de procédés industriels, et les émissions liées au secteur des transports en particulier, sont plus élevées que dans les autres pays. Les émissions plus importantes du secteur manufacturier sont imputables en partie au poids relativement grand des industries à forte intensité énergétique dans l'économie, en proportion de la valeur ajoutée totale. Surtout, les émissions dues à la combustion et à la transformation d'énergie dans la sidérurgie sont assez considérables (13.4 % des émissions totales de GES). Mais les émissions liées à l'élaboration de produits minéraux (clinker de ciment principalement) (3.5 %) et celles de l'industrie chimique (0.8 %) sont importantes elles aussi. Ces dernières sont néanmoins en net recul depuis 1990².

Les écarts entre les émissions de l'Autriche et celles des autres pays sont particulièrement prononcés dans le secteur des transports. En 2011, celui-ci se plaçait, avec 26 % des émissions totales, en deuxième position parmi les plus gros émetteurs de GES, légèrement derrière le secteur industriel qui en produisait 30 % (combustion d'énergie et procédés industriels). Les émissions du secteur de l'énergie se chiffraient à 17 % des émissions totales. Les émissions imputables au secteur des transports ont aussi beaucoup plus augmenté depuis 1990 que celles des autres secteurs en Autriche, et que celles des transports dans les autres pays (tableau 2.4). Une baisse s'est amorcée en 2005, notamment à la faveur de toute une série de mesures prises, par exemple pour promouvoir les biocarburants ou encourager par des incitations fiscales l'acquisition de voitures plus propres et à faible émission de carbone (*Normverbrauchsabgabe*, NOVA), ainsi que dans le cadre du programme national de promotion de la gestion de la mobilité *klima:aktiv mobil initiative* (se reporter au corps du texte).

**Encadré 2.12. Réalisations et objectifs de l'Autriche
eu égard au changement climatique (suite)**

Tableau 2.4. Émissions sectorielles de GES

	Émissions de GES par habitant, 2010 (teq CO ₂ /habitant)						Variation en % des émissions totales 1990-2010					
	AUT	DNK	DEU	NLD	SWE	CHE	AUT	DNK	DEU	NLD	SWE	CHE
Total hors UTCATF ¹	10.1	11.3	11.5	12.6	7.1	6.9	8.2	-10.5	-24.8	-0.9	-9.0	2.2
Total UTCATF compris ¹	9.7	10.9	11.7	12.8	3.4	6.8	18.8	-18.7	-21.7	-0.9	2.1	8.4
Énergie	7.7	9.1	9.6	10.7	5.3	5.6	16.1	-5.9	-23.4	15.5	-7.9	4.7
Industries énergétiques	1.7	4.4	4.3	4.0	1.4	0.5	3.3	-8.4	-17.2	26.4	29.0	64.5
Secteurs manuf. et construction	1.9	0.8	1.4	1.6	1.1	0.8	22.3	-18.0	-35.1	-17.4	-15.9	-6.6
Transports	2.7	2.4	1.9	2.1	2.2	2.1	60.0	22.8	-6.1	32.3	7.5	12.4
Autres secteurs	1.4	1.3	1.8	2.8	0.5	2.2	-20.9	-25.3	-29.9	19.7	-61.2	-4.2
Autres	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	31.8	-10.1	-89.2	-42.2	-78.7	-41.3
Émissions fugaces	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	66.2	26.0	-64.4	-4.0	161.2	-47.5
Procédés industriels	1.3	0.3	0.9	0.6	0.7	0.5	5.7	-23.9	-23.2	-53.0	8.1	9.1
Solvants	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-36.1	-18.1	-57.2	-68.5	-6.4	-54.5
Agriculture	0.9	1.7	0.8	1.0	0.8	0.7	-12.9	-23.5	-18.9	-26.2	-13.2	-7.3
Déchets	0.2	0.2	0.1	0.3	0.2	0.1	-49.7	-41.4	-71.6	-60.8	-46.0	-38.5

1. UTCATF signifie utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie.

Source : Calculs de l'OCDE effectués à partir de données obtenues auprès de la CCNUCC.

Plus de 95 % des émissions du secteur des transports proviennent du transport routier (60 % du transport de personnes et 40 % du transport de marchandises). Bien que la consommation de carburant du parc automobile national s'améliore de façon ininterrompue depuis les années 90 et que la consommation de biocarburants progresse, les effets de ces tendances ont été plus que neutralisés par l'allongement des distances parcourues (tableau 2.5). Le trafic routier de marchandises a aussi très sensiblement augmenté depuis 1990, et la part du transport ferroviaire dans l'ensemble du transport de marchandises à l'échelon national est tombée de 36 % à 31 % sur la période 1990-2010. Il s'est toutefois produit un certain découplage entre les émissions et l'activité de transport mesurée en termes de tonnes-kilomètres, grâce à des gains de rendement (plus forte utilisation des capacités, optimisation des itinéraires de transport, effets de gamme) et à la percée des biocarburants. Comme il est précisé dans le corps du texte, les « exportations de carburants » sont pour beaucoup dans les émissions du secteur des transports : elles étaient responsables d'un tiers environ de ses émissions totales et se sont fortement accrues entre le début des années 90 et le milieu des années 2000. Si l'Autriche n'avait pas dû comptabiliser les émissions liées à ces exportations de carburants, elle aurait atteint l'objectif d'émissions nationales qu'elle avait stipulé pour le secteur routier dans la loi de 2011 sur le changement climatique, qui fixe les plafonds pour les émissions sectorielles ne relevant pas du SEQE-UE. S'agissant de l'avenir, le gouvernement a l'intention de réduire de 6 % les émissions du secteur des transports d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 2010, et de 19 % à l'horizon 2025, lorsque la modernisation des principaux axes ferroviaires sera achevée³.

**Encadré 2.12. Réalisations et objectifs de l'Autriche
eu égard au changement climatique (suite)**

Tableau 2.5. Émissions de GES dues au transport routier

	Variation des émissions 1990-2010 (%)	Part dans les émissions totales 1990	Part dans les émissions totales 2010
Transport de marchandises	113	5.5	10.9
Camions légers	35	1.7	2.1
Poids lourds	147	3.9	8.8
Transport de personnes	37	11.8	15.0
Voitures diesel	397	1.8	8.2
Voitures à essence	-30	9.6	6.2

Source : Umweltbundesamt (Agence de l'environnement de l'Autriche).

1. Ce scénario table sur une croissance moyenne du PIB de 2 % en termes réels. Si la croissance du PIB est plus faible, à 1.5 %, la réduction hors SEQE-UE prévue est de 19 %.
2. Cette baisse est principalement due à l'installation d'un réacteur catalytique pour réduire les émissions de N₂O dans la production du salpêtre en 2003.
3. Ces objectifs ne tiennent pas compte des émissions imputables aux exportations de carburants.

également la principale source de bruit, et le développement du transport routier était classé en deuxième position, en 2007, parmi les problèmes d'environnement les plus préoccupants, après le changement climatique (Statistik Austria, 2009).

Pour inverser ces tendances environnementales, il faudra avant tout une tarification plus appropriée des externalités liées au transport ainsi que des politiques de développement régional plus efficaces pour promouvoir la densification d'un habitat bien desservi par les transports publics. À cet effet, il sera nécessaire de renforcer la coordination entre les différents niveaux d'administration et de mieux intégrer le développement régional avec les politiques des transports et du logement afin de favoriser la cohérence des politiques.

Améliorer la tarification des externalités du transport routier

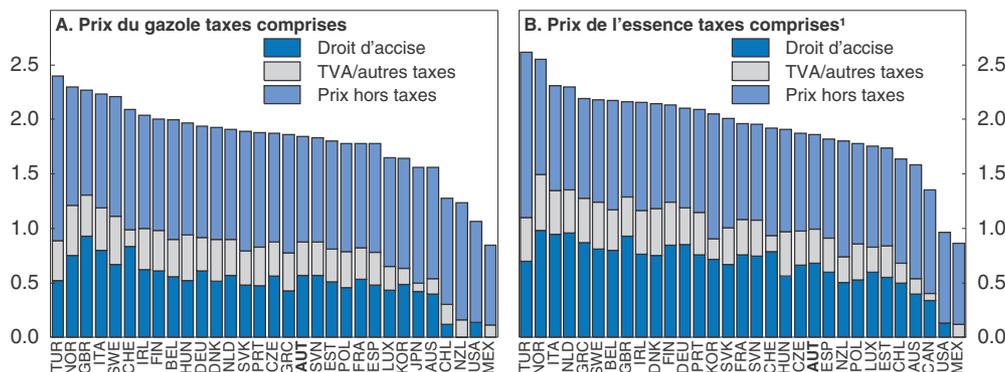
Le gouvernement, conscient des pressions exercées sur l'environnement par le transport routier, a pris toute une série d'initiatives. Par exemple, le programme national de promotion de la gestion de la mobilité *klima:aktiv mobil* constitue un volet important de la stratégie transsectorielle de l'initiative autrichienne pour le climat *klima:aktiv*, lancée par le ministère de l'environnement en 2004, qui fait partie de la stratégie fédérale autrichienne concernant le changement climatique. Ce programme vise principalement à favoriser l'adoption et la promotion de technologies et de services sans incidence sur le climat. Le module *klima:aktiv mobil* entend promouvoir une mobilité respectueuse du climat. Plusieurs services sont proposés dans ce cadre : i) des programmes de conseil à l'intention des entreprises, des villes, des communes et des établissements scolaires afin de leur indiquer des moyens d'optimiser leur gestion de la mobilité du point de vue environnemental et de rationaliser leurs besoins de transport ; ii) des subventions à des projets favorables au climat, concernant par exemple la conversion du parc automobile aux énergies alternatives, l'usage du vélo ou les transports publics ; iii) des campagnes

d'information destinées à sensibiliser la population aux bienfaits d'une mobilité respectueuse du climat ; et iv) la formation et la certification de moniteurs enseignant la conduite économe en carburant, par exemple. De plus, le gouvernement a récemment présenté son plan d'action visant à promouvoir les voitures électriques et, plus généralement, les transports fonctionnant à l'électricité (l'électromobilité). Il y a certes lieu de se féliciter de ces initiatives, mais leurs effets ne se feront probablement sentir qu'à long terme, et l'amélioration de la tarification des externalités des transports serait un moyen plus efficace par rapport aux coûts de réduire ces effets externes. De même, le renchérissement des déplacements pendulaires en voiture inciterait les gens à rapprocher leur domicile de leur lieu de travail et/ou à s'installer dans des endroits mieux desservis par les transports publics.

Les prix des carburants sont encore inférieurs à ceux pratiqués dans les pays voisins, en particulier en Allemagne, en Italie et en Suisse, en raison à la fois de leur prix inférieur avant impôt et des droits d'accise plus faibles, bien que la taxation ait augmenté en janvier 2011 (graphique 2.8). Ces écarts de prix sont en partie à l'origine du volume considérable des « exportations de carburants », à savoir la différence entre les ventes et la consommation de carburants en Autriche. Selon certaines estimations, ce volume se serait fortement accru au début des années 2000 et représenterait aujourd'hui un tiers environ des ventes totales de carburants (BMFLUW, 2009). Environ les deux tiers de ces exportations de carburants sont imputables au transport routier de marchandises, et celles qui concernent des voitures particulières vont surtout vers l'Allemagne. Comme la comptabilisation des émissions de CO₂ est basée sur les ventes de carburants, ces exportations sont également pour beaucoup dans la hausse importante des émissions de CO₂ et la forte intensité carbone du secteur des transports (encadré 2.12).

Graphique 2.8. Prix et fiscalité du gazole et de l'essence

Prix total (USD par litre), 4^e trimestre 2012



1. Prix de l'essence super sans plomb IO 95.

Source : AIE, Energy Prices and Taxes Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932856760>

En conséquence, une partie des émissions qui devrait être imputée aux pays voisins est simplement transférée à l'Autriche, par exemple lorsque des conducteurs de camions en transit ou traversant la frontière profitent de l'occasion pour remplir leur réservoir. Cependant, il est tout à fait probable que l'augmentation des émissions et de la congestion s'explique aussi par les trajets supplémentaires et les détours effectués exclusivement pour tirer parti de la différence de prix des carburants. Hausberger et Schwingshackl (2011)

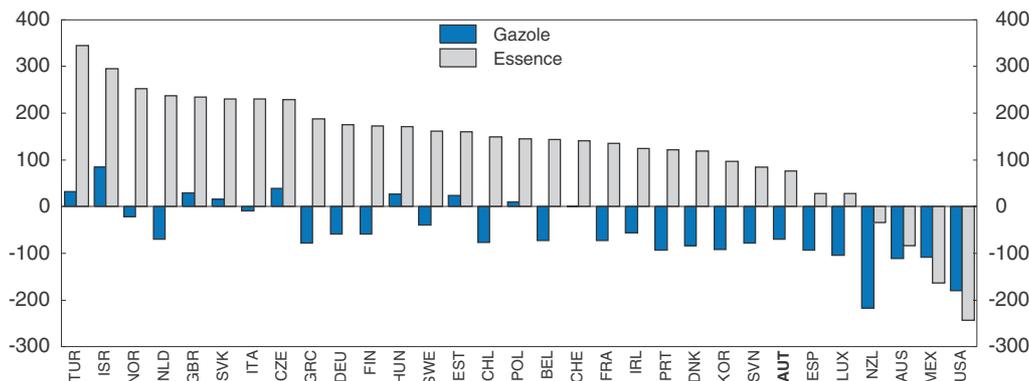
estiment qu'un relèvement de la taxation de 5 ct/l ferait baisser localement les émissions de CO₂ de 1 % d'ici à 2020 et réduirait de 10 % les « exportations de carburants ». Néanmoins, cette étude ne fait pas de distinction entre les émissions transférées et les véritables réductions dues au moindre nombre de trajets supplémentaires. Il y aurait donc intérêt à mener des études pour mieux connaître l'ampleur du phénomène des trajets supplémentaires, études qui d'ailleurs permettraient aussi de mieux appréhender les conséquences budgétaires d'une hausse des impôts. Le gouvernement estime que le relèvement des taxes sur les carburants afin d'aligner leur prix sur ceux pratiqués dans les pays voisins générerait sans doute des recettes supplémentaires, en dépit de la diminution des exportations de carburants (BMFLUW, 2009). Les élasticités de ces exportations sont toutefois très incertaines ; en outre, les pertes de recettes de TVA sur la vente dans les stations service de produits autres que les carburants pourraient neutraliser l'augmentation des recettes fiscales provenant de la taxation des carburants. Comme les écarts entre les taxes sur les carburants perçues en Autriche et chez ses voisins de l'Est sont faibles, une hausse de la fiscalité des carburants risque d'inciter des Autrichiens à se rendre dans ces pays limitrophes pour en acheter, d'où des trajets supplémentaires. C'est pourquoi l'Autriche devrait prendre part aux efforts déployés pour harmoniser la fiscalité des carburants au niveau européen afin de limiter le tourisme à la pompe et de garantir à tous les pays la possibilité de fixer le juste prix des externalités.

Le taux d'imposition qui s'applique au gazole est beaucoup plus faible que celui de l'essence. Cela explique en partie pourquoi la part des voitures diesel dans le parc automobile national est montée en flèche. Or, les externalités locales associées au gazole alourdissent les coûts sociaux, en raison surtout de l'aggravation de la pollution, notamment par les particules (graphique 2.9). Par conséquent, pour mieux tenir compte des externalités, l'Autriche devrait relever la taxation du gazole afin que ce carburant soit plus lourdement taxé que l'essence. Plus généralement, une publication récente de l'OCDE (OCDE, 2013) a montré que les prix implicites du carbone étaient très différents selon les carburants. Il en ressort que l'Autriche ne cherche pas systématiquement à atténuer l'intensité carbone au moindre coût. La suppression récente de plusieurs exonérations fiscales concernant les énergies fossiles, tel le remboursement de la taxe sur le gazole utilisé dans l'agriculture, mérite d'être saluée à cet égard.

Les taxes sur les carburants peuvent apporter une réponse au problème des externalités, y compris la congestion, mais elles manquent de précision et il est par conséquent préférable de recourir à d'autres instruments à cette fin. En particulier, l'Autriche pourrait appliquer plus largement son système de péages routiers et urbains. Bien que le problème de la congestion soit moins grave dans les villes autrichiennes que dans d'autres zones métropolitaines comparables en Europe, la circulation automobile entraîne bel et bien des dépassements transitoires des valeurs limites d'émission au niveau local, tout comme des contraintes de capacité routière dans les villes et la périphérie des pôles urbains. Les camions et les poids lourds (de plus de 3.5 t) doivent payer un péage kilométrique sur les autoroutes et les voies rapides, différencié selon la catégorie d'émissions à laquelle le véhicule appartient. Les voitures particulières sont en revanche assujetties à une redevance annuelle fixe, non liée aux distances parcourues. En outre, des péages spéciaux s'appliquent dans certains axes routiers et tunnels, principalement dans les traversées alpines. L'Autriche pourrait amplifier les avantages de la tarification routière et urbaine en appliquant aussi aux voitures particulières des tarifs variables en fonction des distances parcourues, modulés selon les plages horaires et les

Graphique 2.9. Gazole et essence : prix implicites du carbone après prise en compte des externalités

EUR/tonne de CO₂, 3^e trimestre 2012



Note: Pour le gazole et l'essence, on obtient le prix implicite du carbone en soustrayant les coûts externes des externalités négatives du prix du carbone qui découle implicitement du droit d'accise. Le prix implicite du carbone est calculé en convertissant le droit d'accise par litre en une taxe par tonne de CO₂ après déduction du coût estimatif d'une série d'externalités associées à la combustion du carburant. La conversion est basée sur une teneur en CO₂ de 2.7 kg de CO₂ par litre de gazole (fioul léger pour les usages résidentiels et industriels), et de 2.24 kg de CO₂ dans le cas de l'essence (essence super sans plomb pour les ménages). Le coût externe comprend la pollution atmosphérique, le bruit, les accidents et la congestion. Les estimations sont reprises de Persson et Song (2010), « The Land Transport Sector: Policy and Performance », Département des affaires économiques de l'OCDE, Document de travail n° 817, tableau 5.9, s'agissant de la pollution acoustique, des accidents et de la congestion. Le coût estimé de la pollution atmosphérique en Allemagne, publié dans CE DELFT (2008, *Handbook on Estimation of External Costs in the Transport Sector*), est utilisé pour tous les pays.

Source : Calculs de l'OCDE effectués à partir de Égert (2011), *Politiques environnementales de la France : internaliser les externalités globales et locales*, Département des affaires économiques de l'OCDE, Document de travail n° 859.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932856779>

zones géographiques. La tarification différenciée par zones géographiques permet de tenir compte des coûts sociaux de la pollution probablement plus élevés dans les régions montagneuses où l'air pollué est fréquemment piégé, ce qui entraîne une exposition prolongée (AEE, 2013). Des redevances d'usage plus élevées aux heures de pointe et dans les zones encombrées inciteraient les usagers de la route à adapter leur emploi du temps quotidien, ce qui permettrait d'étaler les pointes de la demande sur la journée et d'utiliser plus rationnellement la capacité routière, rendant ainsi moins nécessaire l'expansion des infrastructures. Les dépenses à engager pour réaliser une extension de la tarification routière de cette nature seraient relativement faibles, car le péage électronique est d'ores et déjà en place en Autriche⁷.

L'automobilité et les migrations alternantes en voiture sont subventionnées du fait de la déductibilité fiscale des frais liés aux déplacements domicile-travail, ainsi que du traitement fiscal des voitures de société qui représente pour les salariés un avantage annexe faiblement taxé. Comme les indemnités accordées au titre des déplacements domicile-travail sont fonction de la distance parcourue, les salariés ne sont pas encouragés à s'installer plus près de leur lieu de travail, et comme elles sont plus élevées si leur lieu de résidence n'est pas desservi par des transports publics, ils ont moins intérêt à choisir un quartier très accessible par les transports en commun. Le montant déductible de l'impôt peut atteindre 3 672 EUR par an, pour des distances supérieures à 60 kilomètres si le recours au transport collectif est jugé « déraisonnable »⁸. Certains Länder subventionnent aussi, en sus, les déplacements domicile-travail, et les conditions requises pour percevoir des indemnités à ce titre ont été récemment assouplies afin que les travailleurs à temps

partiel puissent en bénéficier. Un impôt négatif est accordé aux migrants alternants non imposables sur le revenu et, à compter de 2013, ce dispositif est complété par un dégrèvement fiscal direct de 1 EUR par km, qui atténue son caractère régressif. Dans l'ensemble, environ 19 % des salariés du pays avaient droit aux indemnités de transport pour leurs déplacements domicile-travail en 2011, lesquelles étaient particulièrement répandues en Basse-Autriche et dans le Burgenland, deux *Länder* qui comptent une forte proportion de travailleurs faisant quotidiennement la navette entre leur lieu de résidence et Vienne.

L'usage à des fins personnelles de la voiture de société accroît le revenu imposable du salarié d'un montant égal à 1.5 % du coût d'acquisition du véhicule, plafonné à 600 EUR par mois. Étant donné que les dépenses de carburant prises en charge par l'entreprise ne sont pas assujetties à une taxation des avantages annexes au-delà de ce plafond, et que la fiscalité n'est pas liée aux normes d'émission des voitures, les salariés des entreprises privées sont incités à se servir sans mesure de la voiture de société, et à rouler dans des modèles plus grands, plus onéreux et plus gourmands en carburant. Les voitures de société, dont le nombre a rapidement augmenté au cours de la décennie écoulée, représentaient quelque 40 % des voitures neuves en 2011 (VCÖ, 2012). Plus de 80 % des voitures de luxe neuves et 70 % des véhicules tout-terrain de loisir (TTL) sont des voitures de société (UWD, 2012). Dans une analyse récente, l'OCDE estime que la subvention annuelle totale par voiture de société s'élève à 1 342 EUR (OCDE, 2012e). Cet avantage fiscal est sans doute lui aussi de nature régressive, puisque ce sont les salariés à revenu élevé qui en bénéficient beaucoup plus largement que les autres. À partir de 2013, les employés utilisant une voiture de société dans le cadre de leur vie privée ne recevront plus d'indemnité de déplacement domicile-travail, mesure dont il y a lieu de se féliciter. L'élimination des distorsions provoquées par les subventions qui encouragent l'automobilité devrait renforcer les incitations découlant de la tarification des externalités du transport routier à réduire le transport individuel.

Le renchérissement du transport routier, conjugué à l'ouverture à la concurrence dans le transport ferroviaire afin de tirer pleinement parti de gains d'efficacité économique, peut également stimuler un report du trafic vers le rail, conformément aux objectifs visés par le gouvernement. Dans une comparaison internationale, la part du ferroviaire dans le transport de marchandises, légèrement supérieure à 30 %, est élevée. Elle l'est encore plus si l'on considère le trafic marchandises transfrontalier (hors transit), et elle le doit en partie aux subventions et investissements publics dont bénéficient les terminaux de fret parce qu'ils facilitent les opérations de transbordement d'un mode à l'autre et les correspondances avec les chemins de fer privés. L'Autriche entend porter à 40 % en 2025 la part modale du rail dans le transport de marchandises (BMVIT, 2012b), principalement à la faveur de la modernisation des grands axes existants pour accroître leur capacité, de la construction de nouveaux terminaux de fret et de l'agrandissement des terminaux existants. La promotion de la concurrence ferroviaire pourrait favoriser une prestation de services plus économiquement efficace et une baisse des prix. Le marché ferroviaire a été officiellement libéralisé en Autriche en 1998 et, d'après l'indice de la libéralisation du rail (IBM, 2011), le degré d'ouverture du marché est l'un des plus élevés de l'Union européenne. Toutefois, en dépit des progrès réalisés depuis quelques années, la part de marché de l'opérateur historique reste supérieure à 80 % dans le trafic marchandises, et dépasse 90 % dans le trafic voyageurs (IRG, 2013). Le recours aux adjudications publiques pour

l'attribution de marchés publics à des prestataires de services de transport permettrait de dynamiser la concurrence.

Mieux intégrer les politiques de développement régional, des transports et du logement, tout en améliorant leur cohérence

Si une meilleure tarification des externalités routières peut aider à internaliser partiellement les coûts environnementaux de l'étalement urbain, à savoir la pollution atmosphérique, le bruit et la congestion liés aux migrations alternantes en voiture, il est plus difficile de chiffrer d'autres coûts externes, par exemple la diminution des espaces naturels et de la biodiversité, et d'y attribuer un prix. Il peut se révéler plus indiqué dans ces cas de figure d'appliquer des réglementations qui obligent à améliorer les politiques de développement régional pour stimuler la densification de l'habitat autour des pôles urbains. Des établissements humains plus compacts sont en effet propices à la marche et à l'usage du vélo, ils constituent un préalable à l'efficacité économique de la prestation de services de transports en commun, et ils limiteraient la perte d'espaces naturels et de biodiversité (OCDE, 2012g).

Ces objectifs sont généralement pris en compte dans le *Cadre d'aménagement du territoire* autrichien (ÖROK, 2011b). De plus, la *Stratégie de développement durable* autrichienne de 2002 (BMLFUW, 2002) précise une limite supérieure annuelle, à l'échelle nationale, concernant les nouvelles zones bâties. Les communes ont resserré leur coopération sur les questions relatives à l'établissement des entreprises depuis l'adoption de cette stratégie. Des objectifs régionaux en matière de changement d'utilisation des terres ont été définis, les aides au logement (*Wohnbauförderung*) ont été relevées pour les constructions plus denses, et des subventions ont été versées lorsque l'aménagement de l'espace permettait d'économiser des terrains (UBA, 2010). Néanmoins, l'objectif national énoncé dans la *Stratégie de développement durable* n'a jamais été atteint (graphique 2.5), peut-être faute de coordination entre le niveau fédéral, les *Länder* et les communes, dont relève pour l'essentiel la planification régionale.

La stratégie nationale de développement régional devrait être complétée par des instruments qui améliorent la coordination entre les différents niveaux d'administration. Les autorités fédérales pourraient définir les critères à prendre en compte pour hiérarchiser les priorités de développement, en laissant aux administrations infranationales la responsabilité de la mise en œuvre. Pour assurer le respect des objectifs nationaux, les plans de développement régional établis par les administrations infranationales pourraient être soumis à l'approbation de l'administration centrale, à l'instar de ce que prévoit le nouveau cadre d'aménagement du territoire du Luxembourg (cf. OCDE, 2012f).

Une meilleure intégration des politiques de planification régionale et des transports contribuerait à assurer une bonne desserte des établissements humains par les transports publics. Le nouveau plan général des transports (*Gesamtverkehrsplan*, BMVIT, 2012) marque un progrès important dans ce sens : il présente des objectifs et des stratégies pour une politique intégrée des transports tenant compte de tous les moyens de transport et des différentes instances décisionnelles concernées (Union européenne, administration fédérale, *Länder* et communes). Il propose aussi que 50 % des nouvelles zones constructibles soient situées, à l'horizon 2020, à une distance égale ou inférieure à 500 mètres d'un arrêt de transport public existant ou prévu. Cette mesure devrait s'accompagner d'une meilleure coordination de l'aménagement de l'espace et de la planification des transports publics entre autorités régionales, et en particulier entre les

villes centrales et les communes périphériques. La mise à disposition de transports publics (régionaux) relève principalement de la compétence des communes, or la coordination intercommunale des prestations laisse souvent à désirer. En outre, le financement public de ces services est très complexe et fragmenté entre les différents niveaux d'administration (Kroissenbrunner, 2012). Aussi, pour améliorer la coordination de l'offre de transports en commun, pourrait-on créer un fonds fédéral qui s'apparenterait au fonds pour le trafic d'agglomération existant en Suisse. Les communes pourraient se livrer concurrence pour obtenir des crédits fédéraux, alloués sur la base de critères rigoureux en termes d'analyse coûts-avantages, liés à des objectifs de transport durable et d'aménagement de l'espace, en privilégiant les projets propices à la coopération interrégionale. Par ailleurs, les nouveaux projets d'infrastructures de transport devraient prendre systématiquement en compte les effets sur l'environnement, notamment la menace que le morcellement des habitats naturels fait peser sur la biodiversité. Dans les cas où ce morcellement serait inévitable, des solutions techniques pourraient être étudiées, par exemple la construction de passerelles vertes ou l'aménagement de tunnels pour le passage de la faune.

Vu que les finances publiques sont mises à rude épreuve, il faudra aussi mobiliser l'investissement privé pour financer des projets de transports publics : l'une des premières priorités à cet effet sera de prévoir des instruments financiers et des mécanismes de répartition des risques, en vue de faciliter l'accès aux capitaux privés et d'améliorer le ratio rendement/risque des projets d'infrastructures de transports publics (OCDE, 2013b). Parmi les instruments envisagés, figurent en bonne place les partenariats public-privé (PPP), méthode de passation de marchés qui peut se révéler efficace à condition que la rentabilité des PPP soutienne la comparaison avec celle des marchés publics. D'autres instruments novateurs sont par exemple ceux qui permettent la récupération de plus-values foncières et procurent des recettes grâce aux externalités positives des infrastructures de transport, notamment la revalorisation du foncier et de l'immobilier ainsi que l'activité économique accrue à proximité des gares ou stations de transport. La rénovation de la gare centrale de Vienne a été financée moyennant ce type d'instruments, dans le cadre du programme de réaménagement urbain baptisé « *Bahnhofsoffensive* », qui a accompagné la construction d'une extension de la gare ferroviaire de l'implantation d'une centaine de nouveaux magasins de détail et entreprises à l'intérieur et autour de la gare (PwC, 2013).

Lorsque des politiques de développement régional efficaces sont en place, d'autres politiques sont susceptibles de favoriser la progression de l'offre de terrains, en particulier dans les zones urbaines et les centres des agglomérations, et d'accroître ainsi les incitations à s'y installer. La sensibilité de l'offre de logements aux fluctuations des prix est particulièrement faible en Autriche au regard des autres pays de l'OCDE (Caldera Sánchez et Johansson, 2011). La hausse des prix du foncier qui en découle, surtout dans les endroits où les offres d'emploi sont abondantes, pousse les gens à habiter loin de leur lieu de travail. L'existence d'un vaste marché du logement social ou en copropriété, conjuguée à la réglementation des loyers dans le secteur privé, a peut-être amélioré l'accessibilité financière des logements pour les ménages à faible revenu, mais elle a aussi pesé sur les rendements attendus et, par conséquent, asséché l'offre locative privée. Certains *Länder* ont adopté, dans le cadre de leur législation de développement régional, d'autres instruments visant à rendre disponibles davantage de terrains à bâtir. Par exemple, des règlements de zonage temporaires (en Basse-Autriche, dans le Burgenland et en Styrie) autorisent le retour à un zonage antérieur (prairies, essentiellement) sans indemniser le

propriétaire si le terrain constructible reste non bâti pendant une période donnée. De même, certains Länder (par exemple la Haute-Autriche, le Land de Salzbourg et celui de Styrie) perçoivent une redevance spéciale (*Infrastrukturabgabe*) sur les terrains constructibles non utilisés. Vienne est le seul Land qui prévoit l'expropriation, dans des conditions relativement strictes.

En outre, l'actualisation de la valeur foncière qui sert d'assiette pour le calcul de l'impôt sur le patrimoine foncier pourrait faire augmenter l'offre de logements et limiter la rétention foncière. En effet, il ressort d'une comparaison internationale que le foncier est faiblement taxé en Autriche, principalement parce que les valeurs foncières ne sont pas mises à jour. De plus, ces valeurs ne reflètent pas les prix relatifs des biens immobiliers selon l'endroit. Ainsi, la faiblesse des impôts fonciers peut avoir favorisé la rétention de terrains en prévision de futures hausses des prix, et donc réduit l'offre de terrains à bâtir. À ces facteurs s'ajoute le fait que les plus-values n'étaient pas taxées jusqu'à une date récente, après une période de spéculation qui, pendant dix ans, avait contribué à la rétention foncière. On a des raisons de penser que cette tendance a contraint certains Länder à modifier le zonage de terrains auparavant inutilisés qui se trouvaient loin des centres-villes, ce qui a peut-être contribué à l'étalement urbain (UBA, 2010). La mise à jour des évaluations foncières, qui permettrait de relever le volume aujourd'hui faible des recettes fiscales tirées du foncier, pourrait aussi stimuler la croissance, à condition d'utiliser ces recettes pour réduire des impôts plus préjudiciables à la croissance, tels ceux sur le travail, comme le préconise la précédente *Étude économique* (OCDE, 2011a). Les aides au logement pourraient être ajustées de manière à renforcer la demande de logements dans les zones urbaines et les centres des agglomérations. Les aides en vigueur tiennent déjà compte de considérations écologiques, par exemple au travers du traitement préférentiel des implantations plus compactes de l'habitat. Il serait possible également de renforcer ces incitations et d'en élargir la portée en modulant les subventions selon l'accessibilité des immeubles d'habitation par les transports publics.

Pour améliorer la cohérence et l'efficacité des politiques, il conviendrait de passer en revue les différentes subventions et les autres mesures liées au développement régional, aux transports et au logement afin de vérifier leur homogénéité. Il y a des compromis à trouver entre les différentes dimensions du bien-être. Il se peut que les politiques du logement, notamment en matière de subventions, de réglementation des loyers et de logement social, l'aient rendu plus abordable. Elles ont peut-être aussi conforté la faible mobilité résidentielle, qui a contribué à la stabilité de l'habitat, avec des retombées positives sur les liens sociaux et le capital social local (voir plus haut). Par exemple, la part importante des logements sociaux et en copropriété sur le marché locatif, le contrôle généralisé des loyers et la réglementation qui assure une stricte protection des locataires peuvent constituer des coûts de transaction (Badinger et Url, 2002) dès lors que les locataires ne sont guère disposés à renoncer à des droits acquis et à des loyers inférieurs aux prix du marché (Andrews et al., 2011). La faible mobilité résidentielle ne semble pas associée à de fortes disparités régionales des taux de chômage en Autriche (comme le décrit le chapitre 1), mais elle peut faire augmenter les migrations alternantes, lesquelles sont subventionnées comme on l'a vu plus haut. L'Autriche consacre aussi des subventions considérables au développement rural. Étant donné que ces subventions sont en grande partie liées à des objectifs environnementaux, par exemple l'agriculture biologique ou la préservation de la nature (cf. encadré 2.11), elles ont peut-être favorisé le maintien d'une plus forte proportion de la population dans les zones rurales, où l'habitat est plus dispersé

et la voiture le principal mode de transport. En conséquence, il serait intéressant de procéder à une étude complète concernant les interactions de ces mesures et d'autres politiques, ainsi que leurs effets conjugués sur le bien-être global.

Encadré 2.13. **Recommandations en matière d'environnement**

- Améliorer la tarification des externalités du transport routier. Relever les taxes sur le gazole pour tenir compte des externalités. Envisager l'extension du système de tarification routière. Supprimer les dispositions fiscales favorables aux voitures de société et cesser progressivement de subventionner les déplacements domicile-travail.
- Mettre au point des instruments visant à améliorer la coordination entre les niveaux d'administration fédéral et infranationaux afin de favoriser un habitat plus dense et bien desservi par les transports publics. Accroître l'offre foncière dans des zones spécifiquement désignées, relever les impôts fonciers en actualisant les valeurs foncières qui constituent l'assiette de ces prélèvements.
- Examiner les différentes subventions et les autres mesures liées au développement régional, aux transports et au logement afin d'en vérifier la cohérence. Réaliser une étude complète de ces mesures, de leurs interactions et de leurs effets conjugués sur le bien-être global.
- Procéder systématiquement à des évaluations de l'impact sur l'environnement des nouveaux projets d'infrastructures de transport.

Conclusions

Les enjeux découlant des tendances démographiques et environnementales laissent entrevoir en Autriche des perspectives en matière de bien-être qui appellent des réponses des pouvoirs publics mettant à profit les synergies entre les différents domaines du bien-être. Lorsque des arbitrages s'imposent entre diverses dimensions du bien-être, il faudrait faire en sorte que les citoyens puissent opérer entre ces dimensions des choix libres, éclairés et conformes à leurs préférences.

Compte tenu du vieillissement de la population, il convient de rechercher un juste équilibre entre les cotisations et les droits à pension, en s'appuyant sur la réforme récente du régime de retraite, pour faire en sorte que chaque individu puisse prendre des décisions de départ à la retraite en fonction de ses préférences, qui maximisent le bien-être sans pour autant peser sur la viabilité des finances publiques. Face à l'augmentation du taux d'activité des femmes, les politiques familiales devraient contribuer à l'égalité des chances au sein des familles et favoriser des services de soutien accessibles, abordables et efficaces. La proportion grandissante des groupes immigrés ayant un faible niveau de capital humain exige la mise en place de mesures correctives afin de préserver la cohésion sociale, et donc des efforts plus importants pour encourager la formation de capital humain.

Pour remédier aux pressions pesant sur l'environnement à cause de l'expansion rapide du transport routier et de l'étalement urbain, il faut une tarification plus appropriée des externalités du transport routier et de meilleures politiques de développement régional. Il importe aussi de mieux coordonner l'action des différents niveaux d'administration à l'égard du développement régional, et de l'intégrer davantage avec les politiques des transports et du logement. Une meilleure intégration des politiques, sur la base des mêmes données probantes et analyses, est susceptible de favoriser un bien-être accru et plus équilibré.

Notes

1. Les titulaires de pensions d'invalidité représentent toutefois un tiers environ des entrées annuelles dans le régime de retraite. L'espérance de vie de ces retraités est sensiblement moindre que celle des retraités.
2. D'après les calculs officiels, l'association du taux d'accumulation de 1.78 % et du taux d'actualisation de 5.1 % génère une surcote de 7-8 % pour toute année supplémentaire de travail après l'âge légal.
3. La neutralité actuarielle exige que le patrimoine retraite d'un participant qui continue à travailler une année après l'âge légal reste le même que celui qu'il serait autrement, majoré de la valeur de tout droit à pension supplémentaire accumulé durant l'année (Queisser et Whitehouse, 2006).
4. À Vienne, 131 classes préscolaires de ce type sont déjà en activité. Elles ont accueilli 1 658 élèves au cours de l'année scolaire 2012/2013 et en accueilleront environ 1 800 au cours de l'année scolaire 2013/2014. Cela représente 10 % de l'ensemble des enfants de la ville devant entrer en cours élémentaire.
5. Les zones métropolitaines sont définies selon l'approche des frontières fonctionnelles, qui intègre l'arrière-pays sur la base des données sur les migrations alternantes (cf. OCDE, 2012d).
6. D'après la classification régionale de l'OCDE. La typologie régionale comprend trois catégories : les zones essentiellement urbaines, les zones intermédiaires et les zones essentiellement rurales. La proportion de la population résidant dans les zones essentiellement rurales et intermédiaires représente 77 %.
7. Pour plus d'information sur les expériences réussies de tarification de la congestion, notamment le péage électronique de Singapour, se reporter à OCDE (2013b).
8. Le recours aux transports publics est jugé déraisonnable s'il permet de parcourir moins de la moitié de la distance qui sépare la résidence du lieu de travail, si la personne a une mobilité pédestre très réduite ou si la durée du déplacement excède un certain seuil.

Bibliographie

- AEE (Agence européenne pour l'environnement), (2013), « Road user charges for heavy goods vehicles (HGV) », *EEA Technical Report*, n° 1/2013.
- Aghion, Ph. (2012), *Growth and The Smart State*, Annual Lecture, Harvard University, document non publié.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez et A. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836.
- Ang, G. et V. Marchal (2013), « Mobilising Private Investment in Sustainable Transport: The Case of Land-Based Passenger Transport Infrastructure », *Documents de travail de la Direction de l'environnement de l'OCDE*, n° 56.
- Badinger, H. et T. Url (2002), « Determinants of Regional Unemployment: Some Evidence from Austria », *Regional Studies*, vol. 369, pp. 977-88.
- BMASK (ministère fédéral du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des Consommateurs) (2010), *Sozialbericht 2009-2010*, Vienne.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasser) (2002), *A Sustainable Future for Austria: The Austrian Strategy for Sustainable Development*, téléchargeable à l'adresse: www.nachhaltigkeit.at/filemanager/download/40505/.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasser) (2007), *Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013 (Austrian Programme for the Development of Rural Space)*, téléchargeable à l'adresse : www.lebensministerium.at/dms/lmat/land/laendl_entwicklung/programmtext/01_Programm-nach-7-P-/01_Programm%20nach%207%20P%C3%84.pdf.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasser) (2009), *Abschätzung der Auswirkungen des Kraftstoffexports im Tank auf den Kraftstoffabsatz und die Entwicklung der CO₂- und Luftschadstoffemissionen in Österreich-Aktualisierung 2007 und Prognose 2030*, rapport commandé par le ministère de de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau et le ministère des Transports, de l'Innovation et de la Technologie, Vienne et Graz.

- BMVIT (Bundesministerium für Verkehr, Innovation and Technology) (2012a), *Verkehr in Zahlen 2011* (Traffic in Numbers 2011), Vienne.
- BMVIT (Bundesministerium für Verkehr, Innovation and Technology) (2012b), "Gesamtverkehrsplan für Österreich", téléchargeable à l'adresse : www.bmvit.gv.at/verkehr/gesamtverkehr/gvp/downloads/gvp_gesamt.pdf.
- Boarini, R., M. Comola, C. Smith, R. Manchin et F. de Keulenaer (2012), « What Makes for a Better Life: The Determinants of Subjective Well-Being in OECD Countries – Evidence from the Gallup World Poll », *Documents de travail de la Direction des statistiques de l'OCDE*, n° 2012/03.
- Böheim, R., H. Hofer et Ch. Zulehner (2007) « Wage Differences Between Austrian Men and Women: *Semper Idem?* », *Empirica*, n° 37, printemps.
- Brunner, J.K. et C. Hoffmann (2010), « Versicherungsmathematisch korrekte Pensionsabschläge », (Actuarially correct retirement reductions), *Soziale Sicherheit*, n° 12/2010, Vienne.
- Caldera Sánchez, A. et A. Johansson (2011), « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », *Département des affaires économiques de l'OCDE, Document de travail*, n° 837.
- CE (2012), Commission européenne, *Assessment of the 2012 National Reform Programme and Stability Programme for Austria*, Document de travail des services de la Commission, n° 306, Bruxelles.
- CE (2012a), Commission européenne, « The 2012 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060) », *European Economy* n° 2, Bruxelles.
- Chambre du travail (2009), « The Quality of Working Conditions of Elder Employees », résultats d'enquête, document non publié, Vienne.
- Commission des retraites (2012), *Bericht 2012 über das Monitoring des effektiven Pensionsantrittsalters 2011*, www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/4/0/8/CH2311/CMS1313475036358/monitoring_bericht_20121.pdf.
- D'Addio, A.C et M. Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », *Documents de travail de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE*, n° 27, Paris.
- David, Q., A. Janiak et E. Wasmer (2010), « Local social capital and geographical mobility » *Journal of Urban Economics*, vol. 68, pp. 191-204.
- Ellaway, A., S. Macintyre et X. Bonnefoy (2005), « Graffiti, Greenery, and Obesity in Adults: Secondary Analysis of European cross-sectional Survey », *British Medical Journal*, vol. 331, pp. 611-613.
- Eurofound (2009), *Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Part-time Work in Europe*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- Eurocenter (2013), « Austria: Tax-based Long-term Care Allowance », <http://interlinks.euro.centre.org/node/43>.
- Field S. (2012), *OECD Review of Vocational Education and Training: Austria (Skills Beyond School)*, Éditions OCDE.
- Halpern, D. (2005), *Social Capital*, Polity Press, Cambridge.
- Hanappi, T. et S. Muellbacher (2012), « Modelling Retirement Decisions Based on Administrative Data », University of Linz and Institute of Advanced Studies, document non publié, Vienne.
- Hausberger, S. et M. Schwingshackl (2011), *Update der Emissionsprognose Verkehr Österreich 2030*, rapport commandé par le Fonds énergie et climat (Klima- und Energiefonds), Graz.
- Hoeckel, K. (2010), *OECD Reviews of Vocational Education and Training: Austria (Learning for Jobs)*, Éditions OCDE.
- Hofmarcher-Holzhaecker, M. (2012), « Kosten, Effizienz und Zufriedenheit mit der kindlichen Primärversorgung im internationalen Vergleich », document non publié, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienne.
- IBM (2011), *Rail Liberalisation Index 2011: Market Opening: Comparison of the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, IBM Global Business Services, Bruxelles.
- IRG (Independent Regulators Group – Rail) (2013), « Annual Market Monitoring Report », téléchargeable à l'adresse: www.irg-rail.eu/public-documents/2013/.
- Janger, J. et P. Schmidt-Dengler (2010), « The Relationship between competition and inflation », *Monetary Policy and the Economy*, n° 1, Oesterreichische Nationalbank (Banque centrale autrichienne), Vienne.
- Johnsen, S. (2012), « Norwegian experience with female employment », *Observateur de l'OCDE*, Automne.

- Kloyer, A. (2011), « The Constitution of Entrepreneur Families », document non publié, Sibeth, Munich.
- Knell, M., W. Köhler-Töglhofer et D. Prammer (2006), « The Austrian Pension System – How Recent Reforms Have Changed Fiscal Sustainability and Pension Benefits », Monetary Policy and the Economy, n° 2, Oesterreichische Nationalbank (Banque centrale autrichienne), Vienne.
- Krause, K. et T. Liebig (2011), « The labour market integration of immigrants and their children in Austria », Document de travail de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Éditions OCDE.
- Kroissenbrunner, M. (2012), « Reformbedarf der Finanzierungs- und Förderlandschaft aus Sicht des Städtebundes », présentation à la conférence sur la mobilité urbaine *Urban Mobility*, Vienne, 30 novembre 2012.
- Marin, B. (2013), *Welfare in an Idle Society? Reinventing Retirement, Work, Wealth and Welfare, A Primer on Re-Designing Social Security to Cope with Global Ageing and 21st Century Pension Future: Austria as a Case in Point*, Ashgate, Farnham.
- Ministère fédéral du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des Consommateurs (BMASK) (2010), *Sozialbericht 2009-10*, BMASK, Vienne.
- OCDE (2004), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, Éditions OCDE.
- OCDE (2005), *Ageing and Employment Policies: Austria*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE – Autriche*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE – Autriche*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011 b), *Panorama des pensions*, Éditions OCDE
- OCDE (2011c), *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012), *Les migrants et l'emploi : L'intégration sur le marché du travail en Autriche, Norvège et Suisse*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), « Closing the Gender Gap Country Notes: Austria », site Internet de l'OCDE.
- OCDE (2012b), « Inégalités hommes-femmes : Il est temps d'agir », Éditions OCDE.
- OCDE (2012c), « OECD Thematic Follow-Up Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers: Austria », [www.oecd.org/els/emp/Older %20Workers %20Austria.pdf](http://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20Austria.pdf).
- OCDE (2012d), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012e), « The Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses », COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2012)16/REV1, Paris.
- OCDE (2012f), *Études économiques de l'OCDE – Luxembourg*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012g), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies, Éditions OCDE.
- OCDE (2013), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013a), *Base de données de l'OCDE sur la famille*, [www.oecd.org/fr/els/soc/labasededonnees delocdesurlafamille.htm](http://www.oecd.org/fr/els/soc/labasededonneesdelocdesurlafamille.htm).
- OCDE (2013c), *Objectif croissance* (chapitre sur les effets des réformes structurelles propices à la croissance sur d'autres domaines d'action), Éditions OCDE.
- ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) (2011a), « ÖROK Regional Forecasts 2010-30: Modelling to 2050 for Population, Labour Force and Households », *Schriftenreihe Nr 184*, Vienne.
- ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) (2011b), *Austrian Spatial Development Concept*, downloadable at: www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/Dokumente_OEREK_2011/OEREK_2011_EN_Downloadversion.pdf.
- Profil (2013), *Das Modell der Lehre ist ein Vorbild mit Schwächen*, 5 mars, Vienne.
- Prüss-Üstün, A. et C. Corvalán (2006), *Prévenir la maladie grâce à un environnement sain: Une estimation de la charge de morbidité imputable à l'environnement*. Organisation mondiale de la santé, Genève.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of America's Community*, Simon and Schuster, New York.

- PwC (PricewaterhouseCoopers) (2013), « Quels mécanismes de financement pour les gares urbaines? », Étude réalisée par PricewaterhouseCoopers (PwC) pour La Fabrique de la Cité, « Les mécanismes de financement des gares : comparaison internationale », 13 mars 2013, Paris.
- Queisser, M. et E. Whitehouse (2006), « Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension System Design », *Documents de travail de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE*, n° 40, Éditions OCDE.
- Schiman, S. et T. Orischnig (2012), « Coping with Potential Impacts of Ageing on Public Finances in Austria – The Demography-Based Economic Long-Term Model for Austria's Public Finances: DELTA-BUDGET », *Federal Ministry of Finance Working Paper n° 1*, Vienne.
- Staubli, S. et J. Zweimüller (2011), « Does Raising the Retirement Age Increase Employment of Older Workers? » *IZA Discussion Paper Series n° 5863*, Bonn.
- Statistik Austria (2009), *Umweltbedingungen und Umweltverhalten 2007, Ergebnisse des Mikrozensus*, Vienne.
- Statistik Austria (2010), *Ergebnisse der Abgestimmten Erwerbsstatistik 2010 zum Stichtag 31.10.2010*, Vienne.
- Statistik Austria (2012), *Migration and Integration: Figures, Data, Indicators*, Vienne, Autriche.
- Statistik Austria (2013), *Wie geht's Österreich-Indikatorenset BIP+30: Messung von Wohlstand und Fortschritt-Implementierung der SSF/ESS Empfehlungen*, Statistik Austria, Vienne.
- UBA (Umweltbundesamt) (2010), *Neunter Umweltkontrollbericht-Umweltsituation in Österreich*, REP-0286, Vienne.
- UBA (Umweltbundesamt) (2011a), *GHG Projections and Assessments of Policies and Measures in Austria. Reporting under Decision 280/2004/EC. Reports*, vol. REP-0331, Vienne.
- UE (2013), Plateforme européenne pour l'investissement dans l'enfance, *Country Profiles: Austria*, http://europa.eu/familyalliance/countries/austria/index_en.htm.
- UWD (Umweltdachverband) (2012), *Abbau umweltschädlicher Subventionen wirkt sofort!, facten.lage*, vol. 1/2012, téléchargeable à l'adresse : www.umweltdachverband.at/fileadmin/user_upload/pdfs/Publikationen/fact.enlage_1_12_umweltschaedliche_Subventionen.pdf.
- VCÖ (Verkehrsclub Österreich) (2012), *Steuervergünstigungen bei Firmenwagen verringern*, téléchargeable à l'adresse : www.vcoe.at/de/presse/aussendungen-archiv/details/items/Ausgabe2012-15?print=true.
- Wöss J. et E. Türk (2011), « Dependency ratios and demographic change: The labour market as a key element », *ETUI Policy Brief*, Bruxelles.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Austria 2013

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-aut-2013-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Bien-être : les grands défis », dans *OECD Economic Surveys: Austria 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-aut-2013-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.