

Étude économique de l'Australie, 2004

Résumé

Quels sont les succès
et les enjeux de la principale
politique économique ?

La politique budgétaire
est-elle sur la bonne voie ?

Quel impact aura
le vieillissement
de la population
sur la croissance économique
et les dépenses publiques ?

Quels sont les questions
qui pourraient bénéficier
d'une meilleure coopération
entre les différents niveaux
de gouvernements
australiens ?

Quelles sont les meilleures
réformes pour augmenter
la quantité et la qualité
de la main-d'œuvre ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Les performances récentes sont bonnes et devraient le rester à l'avenir. L'économie australienne bénéficie actuellement des profondes réformes qui ont débuté dans les années 1980 et se sont intensifiées dans les années 1990. L'action macroéconomique a pu ainsi plus facilement s'inscrire dans un cadre à moyen terme axé sur la stabilité. Le résultat a été une longue expansion économique de 13 ans, marquée d'une faible inflation, d'une forte résilience aux chocs externes et internes et d'une situation très saine dans le domaine des finances publiques. On peut s'attendre à court terme à la poursuite d'une croissance rapide et faiblement inflationniste.

Il faut s'attaquer dès maintenant aux problèmes à venir. Les principaux problèmes se profilent à moyen et long terme, mais des mesures s'imposent dès aujourd'hui pour les résoudre. Le vieillissement de la population accentuera la tendance à la hausse des dépenses publiques pour la santé et, à un moindre degré pour les retraites, les finances publiques se trouvant alors très sollicitées. Plus fondamentalement, bien que l'Australie ait progressé dans le classement des pays en ce qui concerne le revenu par habitant, elle a seulement retrouvé la place qu'elle occupait au début des années 1970 et elle reste loin derrière les pays en tête pour les taux d'activité et la productivité de la main-d'œuvre. Il faudrait donc agir dans ces deux domaines. Une plus forte croissance de la production sera également utile face au gonflement des dépenses sociales, en évitant ou en rendant moins nécessaires un alourdissement de la fiscalité ou des compressions de dépenses dans d'autres secteurs.

Il faudrait accroître les taux d'activité. Comme dans de nombreux autres pays, les taux d'activité des femmes augmentent, mais ceux des hommes diminuent. On constate en outre un phénomène déconcertant de hausse tendancielle à long terme du nombre de travailleurs âgés titulaires d'une pension d'invalidité, même s'il est dû en partie à un effet de cohorte. Des mesures sont envisagées pour évaluer plus

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Australie pour 2004. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

précisément la capacité de travail en cas de demande de pension d'invalidité. Une série de mesures de « valorisation du travail » ont été adoptées pour encourager les bénéficiaires de prestations sociales à exercer un emploi, car les taux marginaux effectifs d'imposition du travail sont comparativement élevés pour les revenus modestes. Il serait souhaitable de réduire encore ces taux marginaux effectifs et de prêter davantage attention aux conditions d'admissibilité des régimes de prestations sociales, aux dispositifs d'activation et aux mécanismes d'obligation mutuelle. Les personnes qui sont faiblement qualifiées rencontrent des obstacles supplémentaires pour accéder à un emploi ou pour le conserver parce que le salaire minimum est relativement élevé et les vestiges du système de sentences, qui se caractérisait par son omniprésence et son juridisme excessif, découragent encore la flexibilité. De nouvelles réformes sont indispensables dans ces domaines.

Il ne suffira pas d'accroître les taux d'activité. On estime que si les taux d'emploi atteignaient en Australie les niveaux les plus élevés observés dans les pays de l'OCDE, le gain de PIB réel serait de 9 pour cent dans une vingtaine d'années par rapport aux résultats qui seraient obtenus si la situation actuelle perdurait, ce à quoi il faut ajouter des effets extrêmement positifs sur les finances publiques. Néanmoins, cela ne suffira pas pour compenser entièrement la contraction relative de la population d'âge actif qui se produira ces prochaines décennies sous l'influence du vieillissement démographique. La croissance du revenu par habitant tomberait au-dessous des taux tendanciels à long terme et, *a fortiori*, au-dessous des taux observés récemment. Une plus forte croissance de la productivité du travail sera également nécessaire si l'on veut que le revenu par habitant augmente au rythme souhaité.

L'intensification de la concurrence est l'un des remèdes. L'Australie a remarquablement progressé si l'on considère sa situation de départ extrêmement médiocre, mais il reste encore beaucoup à faire, et notamment à éliminer les restrictions à la concurrence jugées contraires à l'intérêt général à l'issue du réexamen des réglementations. Il existe de telles restrictions dans les activités suivantes : commercialisation des produits agricoles, licences pour les boissons alcoolisées, régimes d'assurance obligatoire, pharmacies, services professionnels et certains métiers. Il faut remédier comme prévu aux incohérences réglementaires dues à la coexistence d'autorités de régulation au niveau des États et au niveau national dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Les réformes qui concernent l'eau ont beaucoup progressé en zone urbaine, mais leur rythme est lent en zone rurale. Il faut efficacement mettre en œuvre les réformes concernant les transports terrestres nationaux qui sont prévues dans le cadre du dispositif *AusLink* et promouvoir la concurrence dans la navigation maritime. Il conviendrait de favoriser la concurrence dans les télécommunications fixes par des mesures facilitant encore l'accès de concurrents. Il faudrait obliger Telstra à céder son réseau câblé et sa participation dans une grande télévision payante, si une évaluation objective démontrait que les avantages d'un

démantèlement l'emportent sur son coût. Enfin, il faudrait redoubler d'efforts pour ouvrir à la concurrence le marché des services postaux.

Développer le capital humain sera également bénéfique. Dans le secteur de l'éducation, les normes et les résultats se sont améliorés ces 25 dernières années, mais il subsiste de profondes disparités et un grand nombre de jeunes quittent prématurément l'école avec peu de qualifications. Il serait utile de modifier les programmes scolaires de façon à mieux répondre aux aspirations des élèves et aux besoins de leur futur employeur. De plus, si l'on intensifiait l'approche plus globale de la formation tout au long de la vie, les salariés seraient incités à rester plus longtemps en activité et les employeurs s'y montreraient plus favorables. ■

Quels sont les succès et les enjeux de la principale politique économique ?

Durant la dernière décennie du XX^e siècle, l'Australie est devenue un modèle pour les autres pays de l'OCDE sur deux plans : premièrement, la ténacité et la minutie avec lesquelles de profondes réformes structurelles ont été proposées, débattues, adoptées, mises en œuvre et surveillées sur pratiquement tous les marchés, ce qui a créé une « culture de la concurrence » profondément enracinée ; deuxièmement, la mise en place d'un cadre de politique budgétaire et de politique monétaire qui a mis l'accent sur la transparence et la responsabilité et qui a constamment privilégié les mesures macro-économiques axées sur la stabilité, largement protégées du débat politique. Au total, ces repères de politique structurelle et de politique macroéconomique ont doté l'économie australienne d'un degré enviable de résilience et de flexibilité. Il en est résulté une période prolongée de bons résultats économiques, qui a permis à l'Australie de ne pas connaître les crises de ses principaux partenaires commerciaux et de surmonter une sécheresse catastrophique. Dans l'immédiat, il faut encore s'attendre à une forte croissance de la productivité et de la production, à une faible inflation et à des excédents budgétaires se doublant de baisses d'impôts.

Le rythme des réformes n'a pas été aussi rapide ces derniers temps qu'il aurait pu l'être. L'occasion s'offre aujourd'hui aux autorités australiennes de mener un nouveau programme coordonné au niveau national pour relancer la réforme et relever les défis futurs, à savoir :

- faire en sorte que le revenu australien par habitant atteigne les niveaux les plus élevés dans la zone de l'OCDE ;
- empêcher une aggravation des charges par rapport à leur niveau actuel dans un contexte de vieillissement démographique et de hausse du coût des services de santé.

Pour relever ces défis, il faudra accélérer les gains de productivité et accroître les taux d'activité dans le long terme. Ces deux objectifs ambitieux ne sont aucunement irréalisables : les niveaux de productivité sont

nettement inférieurs à ceux observés dans plusieurs autres pays de l'OCDE, et il en est de même pour les taux d'activité de certaines catégories de la population d'âge actif. Il faudrait donc :

- préserver des conditions macroéconomiques stables en recherchant une faible inflation et en visant au moins l'équilibre budgétaire sur l'ensemble du cycle économique. Ces mesures sont importantes pour bien gérer les risques qui entourent les perspectives économiques à court terme, notamment le prix du pétrole, l'instabilité du taux de change et l'ajustement dans le secteur du logement ;
- favoriser une plus forte croissance de la productivité en intensifiant la concurrence dans l'économie. Pour se faire, il faudrait achever de mettre en œuvre la Politique nationale de la concurrence (NCP) et adopter un programme élargi de réformes à l'issue de l'examen, par la Commission de la productivité, de l'avenir de la NCP ;
- étudier comment on pourrait assurer un investissement optimal dans les industries de réseau régulées qui opèrent dans plusieurs États ou Territoires ;
- faire en sorte que le marché du travail fonctionne plus efficacement, en favorisant la négociation des salaires et des conditions de travail au niveau de l'entreprise et au niveau individuel, en éliminant les contre-incitations à l'embauche, surtout pour les travailleurs peu qualifiés, en valorisant le capital humain grâce à un meilleur système d'enseignement et de formation et en incitant davantage certains groupes à exercer un emploi, en particulier les travailleurs âgés ;
- œuvrer à une politique nationale de l'eau qui ait pour but d'éliminer les distorsions de prix entre les différentes catégories d'usagers. ■

La politique budgétaire est-elle sur la bonne voie ?

Il est essentiel de s'en tenir à l'*objectif budgétaire d'équilibre au cours du cycle*, surtout parce qu'on veut améliorer le niveau de l'épargne nationale ces prochaines années, dans un contexte où le vieillissement accentuera les pressions à moyen terme et où il sera difficile de revenir sur des hausses discrétionnaires des dépenses. Dans l'immédiat, le budget de mai 2004 prévoit un excédent de trésorerie de 0.3 pour cent du PIB en 2004-05 et, à nouveau, de faibles excédents pour les années suivantes, après de nouvelles baisses d'impôts et un renforcement de l'aide aux familles.

Le point de repère à moyen terme de la politique budgétaire est l'équilibre budgétaire au cours du cycle. Le gouvernement australien (fédéral) vise également un excédent « lorsque les perspectives de croissance sont favorables », ce qui devrait être le cas ces prochaines années. *Rechercher un faible excédent lorsque l'économie fonctionne à son potentiel ou à un niveau proche est une politique judicieuse à l'heure actuelle, à condition*

qu'elle s'accompagne de nouvelles réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Les mesures d'assainissement budgétaire et les cessions d'actifs ont fortement réduit l'endettement net de la Fédération depuis le milieu des années 1990. Puisque cet endettement pourrait s'éteindre à moyen terme, on peut se demander s'il faut maintenir le marché des obligations publiques et comment il y a lieu de répartir le résultat net en hausse. Après un examen public en 2002, le gouvernement a décidé de maintenir le marché des obligations fédérales, parce qu'il contribue largement à une gestion efficace du risque de taux d'intérêt et parce que préserver la diversité des marchés financiers paraît souhaitable. Dans le cadre d'une stratégie visant à enrayer les pressions budgétaires dues au vieillissement de la population, le gouvernement envisage maintenant de mettre en place un « Fonds pour l'avenir », financé par les excédents budgétaires futurs et les recettes de cessions d'actifs pour faire face aux engagements non provisionnés des régimes de retraite des fonctionnaires, qu'on estime à 10½ pour cent du PIB en 2004-05. Ce fonds serait géré par des personnalités extérieures et ses placements seraient diversifiés. Des problèmes délicats de réglementation et d'administration se posent pour l'acquisition d'actifs, l'expérience des autres pays ne pouvant être utile qu'à un degré limité.

Après l'introduction d'une taxe sur les biens et services moderne et à large assiette, à laquelle il faut ajouter diverses améliorations de la fiscalité des entreprises ces dernières années, notamment un régime fiscal moins complexe et plus compétitif sur le plan international, la réforme fiscale a beaucoup progressé, mais il reste encore à faire. L'écart très marqué entre le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le taux de l'impôt sur les sociétés incite les personnes physiques à requalifier certains de leurs revenus en bénéfices de société. Par ailleurs, alors que le taux maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est proche de la moyenne sur le plan international, et, commence à s'appliquer à un niveau de revenu relativement faible, ce qui peut créer une contre-incitation au travail et décourager l'acquisition de nouvelles qualifications. Un autre problème essentiel est celui des taux marginaux effectifs d'imposition qui, malgré les réformes récentes, demeurent élevés pour un grand nombre de titulaires de bas revenus, ce qui freine l'activité, en particulier pour les seconds apporteurs de revenu et les travailleurs âgés. *La mesure prioritaire pour la réforme fiscale devrait être de poursuivre simultanément les mesures qui contribuent à faire baisser ces taux marginaux effectifs d'imposition qui sont élevés et de relever le seuil auquel s'applique le taux marginal supérieur de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, tout en respectant les objectifs budgétaires. Une suppression rapide des impôts des États qui ont encore des effets de distorsion et une réforme de la taxe sur les salaires, impôt à assiette étroite et comportant de nombreuses exonérations – qui relève également des États – améliorerait en outre l'efficacité du système fiscal australien et l'allocation des ressources.* ■

Quel impact aura le vieillissement de la population sur la croissance économique et les dépenses publiques ?

Il sera de plus en plus difficile de préserver une croissance rapide du revenu par habitant à mesure que la génération nombreuse du baby-boom vieillira et finira par prendre sa retraite. La proportion de la population de moins de 55 ans, pour laquelle l'activité est normalement la plus forte, diminuera très sensiblement ces vingt prochaines années. Le gouvernement australien prévoit pour les 40 prochaines années un doublement de la population de plus de 65 ans, qui passera à environ 25 pour cent de la population totale, et la croissance de la population normalement active devrait devenir quasiment nulle. Sauf hausse exceptionnelle des taux de fécondité, la pyramide des âges devrait se stabiliser par la suite, avec une proportion beaucoup plus forte de personnes âgées. Certes, l'immigration se traduira encore par un apport de main-d'œuvre, mais elle ne fera pas cesser le vieillissement même si elle le ralentit, essentiellement parce que les immigrants vieilliront tout comme le reste de la population. En conséquence, le taux global d'activité sera en baisse, par rapport à la situation actuelle, de 9 points environ au début des années 2040. Toutes choses égales par ailleurs, la croissance du PIB réel par habitant serait ramenée à quelque 1½ pour cent par an à partir des années 2020 dans l'hypothèse d'une croissance de la productivité du travail de 1¾ pour cent (rythme moyen de ces trente dernières années).

Avec un tel scénario, non seulement le revenu par habitant progressera moins vite qu'à l'heure actuelle, mais les dépenses publiques liées à l'âge s'alourdiront et accentueront les pressions sur le budget. L'incidence purement budgétaire des retraites publiques n'est pas spécialement préoccupante par rapport aux autres pays, notamment parce que le régime privé obligatoire de retraite complémentaire arrive à maturité et que la pension de vieillesse publique par répartition, à taux uniforme et soumise à conditions de ressources, se situe à un faible niveau par rapport au salaire moyen. De plus, un impôt (à taux avantageux) est perçu sur les revenus et les plus-values des organismes de retraite complémentaire, de même que sur les sommes prélevées au moment de la retraite ou postérieurement.

En fait, les autorités australiennes considèrent que les plus fortes pressions sur les finances publiques proviendront à l'avenir des dépenses pour la santé et pour la prise en charge de longue durée. Cela tient à la fois à la démographie et aux tendances lourdes des technologies médicales. En Australie, pour l'ensemble des services de santé et des services de prise en charge des personnes âgées, les dépenses annuelles moyennes sont à peu près quatre fois supérieures pour les plus de 65 ans à celles constatées pour les moins de 65 ans et elles sont six à neuf fois supérieures pour les personnes les plus âgées. De plus, la demande de services de santé à tous âges devrait augmenter sous l'effet de l'introduction de

nouvelles technologies médicales. Les coûts devraient même s'accroître davantage, surtout du côté du régime de prestations pharmaceutiques (PBS), parce qu'il y aura de plus en plus de médicaments nouveaux, mais plus coûteux. En conséquence, les autorités australiennes prévoient dans leur *rapport intergénérationnel* une hausse des dépenses de santé et de prise en charge des personnes âgées qui devrait atteindre 5 à 6 points de PIB ces 40 prochaines années. Dès lors, le gouvernement prévoit une dégradation du solde du budget fédéral, qui passera de la situation actuelle de faible excédent à un déficit de 5 pour cent du PIB au début des années 2040 à supposer que la productivité et les taux d'activité n'évoluent pas. Le gonflement des coûts du PBS représente à lui seul trois points d'augmentation ; on notera à cet égard que l'alourdissement prévisible à long terme des coûts unitaires de la santé sera très rapide par rapport aux autres pays, même s'il s'inscrit dans une tendance à long terme ancienne. Enfin, les dépenses publiques pour la prise en charge des personnes âgées devraient s'accroître et passer à 1¼ pour cent du PIB en 2041-42, surtout à cause du gonflement des dépenses de soins résidentiels.

Trois types de mesures complémentaires peuvent contribuer à atténuer l'impact que la progression des dépenses de santé et des autres dépenses liées au vieillissement aura sur le solde budgétaire et sur le niveau de vie matériel. Premièrement, il faut *accroître la productivité dans le secteur même de la santé et mettre à la charge des usagers des services une plus forte proportion des coûts*. Deuxièmement, *en accélérant la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie, on allégera le prélèvement de plus en plus lourd sur les ressources que représentent les services de santé, et ce quelle que soit l'origine du financement*. Troisièmement, *des réformes dans le domaine de la protection sociale devraient encourager une plus forte activité de façon à stimuler la production, réduire les dépenses sociales et augmenter les recettes fiscales*.

En ce qui concerne les réformes dans le secteur même de la santé, les disparités d'efficacité entre les États et les Territoires pour un large éventail de services de santé montrent qu'on pourrait améliorer le rapport coût-efficacité dans la prestation des services. *Il faudrait une coordination plus étroite entre les diverses catégories de prestataires de services et entre les niveaux d'administration, notamment pour éviter les transferts de coûts. Il conviendrait également de renforcer la prévention et de faire jouer davantage les signaux de prix dans le secteur de la santé. On pourrait en particulier aller plus loin dans la suppression, pour la rémunération des médecins, du paiement à l'acte qui, s'ajoutant à l'universalité de l'assurance, a tendance à favoriser une offre excédentaire de services. Le gouvernement a mis en place des mesures visant à favoriser une plus large couverture privée pour l'assurance maladie. Il faudrait permettre à l'assurance privée de couvrir un éventail plus large de services courants de santé, notamment les traitements autres qu'hospitaliers.*

Une application vigoureuse du droit de la concurrence, réduisant le pouvoir des entreprises dans le domaine des prix, contribue également à de bons résultats économiques. Les dernières propositions de réforme de la commission Dawson visent à dissiper l'incertitude pour les entreprises grâce à une prise de décision plus responsable, plus transparente et plus rapide. *Une procédure plus transparente et plus formelle d'examen des propositions d'autorisation de fusion serait souhaitable et obligerait la Commission australienne de la concurrence et des consommateurs (ACCC) à rendre davantage de comptes. La commission Dawson considère que la procédure actuelle d'autorisation des fusions impose aux entreprises des délais économiquement irréalistes et elle a recommandé que le Tribunal australien de la concurrence se prononce sur les autorisations de fusion sur la base des « effets bénéfiques pour le public », sans examen par l'ACCC. Le gouvernement a approuvé cette recommandation. Cette solution comporte certains risques et il est essentiel que l'ACCC prête son concours au Tribunal via son expertise dans le domaine des enquêtes et sa connaissance des marchés. Il faudrait maintenir un contrôle rigoureux des fusions dont les effets sur la concurrence sont indirects ou cumulatifs.* Les cas les plus importants sont les regroupements dans les secteurs d'utilité publique récemment déréglementés, qui risquent d'empêcher la concurrence de jouer sur les nouveaux marchés, et les acquisitions, point de vente après point de vente, dans un commerce de détail déjà concentré. La commission Dawson a néanmoins conclu récemment que la réglementation actuelle des fusions est suffisante dans ces cas. Les entreprises sont passibles d'une amende civile pour entente illicite, mais cette amende est plafonnée par la loi à un niveau relativement bas. Si, comme le gouvernement l'a proposé, le niveau de l'amende était porté au plus élevé des trois chiffres suivants : 10 millions A\$, 3 fois le gain tiré de la violation ou (lorsqu'il est difficile d'évaluer le gain) 10 pour cent du chiffre d'affaires du groupe, l'Australie se trouverait dans une situation similaire à celle des autres grands pays. Les amendes prononcées contre les personnes physiques sont fréquentes, mais faibles ; les propositions visant à frapper les personnes physiques de sanctions pénales pour entente caractérisée sur les prix et pour soumissions concertées amélioreront l'effet de dissuasion si l'on peut régler correctement les problèmes juridiques de définition de l'infraction. Un petit nombre de décisions récentes des tribunaux ont quelque peu semé le trouble dans le domaine de l'abus de position dominante. Les modifications de la loi annoncées en juin 2004 seront utiles pour remédier à l'incertitude créée par ces décisions.

Les indicateurs de productivité montrent systématiquement qu'en Australie la production par heure travaillée, tout en augmentant rapidement, demeure nettement inférieure à celle observée dans les pays en tête sur le plan technologique, de sorte qu'il existe probablement une ample marge de rattrapage. Les mesures les plus déterminantes à cet égard sont celles qui favorisent la concurrence sur les marchés de produits et contribuent donc à la croissance de la productivité multifactorielle et à la diffusion des nouvelles technologies. La NCP a

engagé un ensemble de grandes réformes structurelles et notamment l'élimination des restrictions qui, à l'issue d'examens des réglementations, ont été jugées contraires à l'intérêt public général, mais il reste encore beaucoup à faire. Les secteurs suivants justifieraient de nouvelles réformes : les services d'infrastructure, la commercialisation des produits agricoles, le régime de licences pour les alcools, l'assurance obligatoire, les pharmacies, les services professionnels et plusieurs métiers (par exemple, professions de la santé et professions juridiques). *Il est essentiel de mener à terme le programme de réformes selon un calendrier annoncé à l'avance afin de ne pas donner l'impression que les réformes délicates peuvent être indéfiniment reportées. Il faudrait en particulier que l'État fédéral s'emploie davantage à améliorer son propre taux de mise en conformité,* qui est l'un des plus faibles pour l'ensemble des administrations publiques australiennes et n'est pas à la mesure de son rôle pilote, à savoir promouvoir une plus vive concurrence sur les marchés de produits. La Commission de la productivité réfléchit actuellement à l'avenir de la NCP dans la perspective du réexamen auquel procédera en 2005 le Conseil des gouvernements australiens. Ce sera l'occasion de s'attaquer aux problèmes qui n'ont pas encore été traités, d'insuffler une nouvelle dynamique aux réformes et d'élargir à de nouveaux secteurs bien choisis l'action menée pour améliorer la concurrence et l'efficacité.

En ce qui concerne les services d'infrastructure, il n'y a pas encore en Australie de marché national de l'électricité pleinement concurrentiel, notamment au niveau de la distribution, même entre les États voisins de l'est du pays. *L'un des principaux préalables est de mettre fin comme prévu à l'incohérence réglementaire due à la coexistence de deux régulateurs, l'un au niveau de l'État et l'autre au niveau national, aussi bien dans le secteur de l'électricité que dans le secteur du gaz.* Dans le cadre de la NCP, les engagements de réforme dans le secteur routier, qui ne vont pas aussi loin que les propositions initiales de la Commission nationale pour les transports routiers, sont maintenant mis en œuvre dans leur quasi-totalité. Comme la réforme dans le secteur ferroviaire, d'autres réformes concernant les transports routiers sont entreprises dans un cadre autre que celui de la NCP, à savoir un mécanisme de coopération entre les gouvernements des États. *Pour assurer des investissements à long terme efficaces et pour mieux intégrer le réseau, il faudrait efficacement mettre en œuvre les réformes récemment annoncées pour les transports terrestres nationaux dans le cadre du dispositif Auslink. Il faudrait aussi promouvoir la concurrence dans les transports maritimes, un examen récent de la Commission de la productivité montrant qu'il y aurait tout intérêt à supprimer le régime spécifique des transports internationaux de marchandises sur navires de ligne. Plus généralement, les gouvernements australiens devraient s'efforcer de mettre en place un programme intégré de réforme s'inscrivant dans un dispositif mesurable de coopération et couvrant tous les éléments des transports terrestres et maritimes. Il faudrait promouvoir la concurrence dans les télécommunications fixes en facilitant*

l'accès de concurrents, et obliger Telstra à céder son réseau câblé et sa participation dans une grande télévision payante si une évaluation indépendante montre que les effets bénéfiques d'une telle cession l'emporte sur son coût. Il conviendrait également d'ouvrir davantage les services postaux à la concurrence.

Un « régime d'accès » instaure un cadre de nature à assurer (dans le temps) que les éléments de monopole des industries de réseau soient gérés d'une façon qui n'entrave pas le développement d'une concurrence efficace dans les activités se situant en amont et en aval. Mais il ne garantit pas en lui-même que les décisions d'investissement dans le réseau soient prises avec le meilleur rapport coût-efficacité possible et au bon moment, surtout si la propriété et la régulation du réseau sont confiées à plusieurs autorités géographiquement compétentes. Dans toute économie, l'efficacité des investissements en infrastructures est un dossier complexe car, souvent, les signaux de marché ne constituent pas des repères suffisants, le pouvoir de marché creuse un écart entre le taux de rendement privé et le taux de rendement social, et les décisions d'investissement ont un large impact redistributif entre les régions. Aucune « pratique optimale » ne s'impose pour régler ces problèmes et les autorités australiennes doivent en outre prendre en compte la façon dont la constitution répartit les compétences dans ce domaine. *Mais en général l'efficacité économique ne sera probablement obtenue que si l'analyse se situe au niveau national et si les décisions sont coordonnées entre les niveaux d'administration.*

La réforme dans le secteur de l'eau a beaucoup progressé en zone urbaine, mais il faut accélérer le rythme en zone rurale. L'Australie connaît des problèmes aigus de gestion de l'eau parce que la sécheresse y domine. À certains égards, elle est aujourd'hui en pointe sur la scène mondiale, notamment en ayant défini clairement un régime de propriété pour l'eau. Mais il reste à régler certains problèmes essentiels, en particulier *l'exécution et l'échange des droits de propriété sur l'eau ainsi que l'attribution et la tarification d'allocations respectueuses de l'environnement.* En conséquence, l'Initiative nationale de 2004 en faveur de l'eau, prise dans le cadre du Conseil des gouvernements australiens, vise à améliorer la sécurité des droits d'accès à l'eau, à assurer la viabilité des écosystèmes et à encourager le développement de marchés et d'échanges dans le secteur de l'eau. *Il faudrait mettre fin progressivement aux subventions croisées entre les usagers urbains et les usagers ruraux, et également entre les différentes catégories d'usagers agricoles.* ■

Quels sont les questions qui pourraient bénéficier d'une meilleure coopération entre les différents niveaux de gouvernements australiens ?

Lors du réexamen de la NCP par le Conseil des gouvernements australiens en 2005, il faudra définir le cadre approprié à un programme de réforme redynamisé et

coordonné au niveau national, *notamment sous l'angle des incitations financières et des mécanismes d'évaluation. Il faudrait également définir les priorités de ces réformes et étendre le champ des efforts à d'autres domaines.* Les soins de santé, l'enseignement et les services collectifs sont les secteurs qui offrent le plus de possibilités de coordination plus étroite des réformes entre les autorités australiennes compétentes dans l'optique d'une plus grande efficacité, étant donné le degré de fédéralisme budgétaire que connaît l'Australie avec ses autorités infranationales dotées par la constitution d'amples prérogatives et obligations. Cela est d'autant plus important que le vieillissement de la population aura une incidence sur les politiques concernant les services publics, les recettes et le revenu pour la retraite. La croissance future est exposée à un autre risque, celui de la dégradation de l'environnement, qui met en jeu lui aussi les différents niveaux d'administration, puisque la constitution attribue l'essentiel des compétences environnementales aux États, mais que leurs intérêts divergent en fonction de leur production d'énergie, de leurs problèmes de biodiversité et de leur situation du point de vue de l'utilisation de l'eau. Dès lors, une approche régionale et nationale coordonnée est nécessaire pour remédier aux effets que les mesures prises par un État peuvent avoir sur un autre État et pour mettre en œuvre les engagements internationaux ; il s'agit également de pouvoir disposer d'une panoplie suffisante de moyens pour s'attaquer aux problèmes environnementaux. ■

Quelles sont les meilleures réformes pour augmenter la quantité et la qualité de la main-d'œuvre ?

Une comparaison internationale du chômage structurel, des taux globaux d'emploi et des taux d'activité montre qu'on pourrait amplement accroître l'apport de main-d'œuvre en Australie. Ce qu'il faut surtout, c'est améliorer l'incitation à exercer une activité et à la poursuivre à un certain âge. Pour accroître les taux d'activité, les mesures qui ont été prises et qui ont débuté avec le programme *Australians Working Together* (AWT) lors du budget 2001-02 se sont efforcées de faciliter le passage d'un régime d'aide au revenu à l'exercice d'un emploi et de réduire la dépendance vis-à-vis des prestations sociales en mettant en place un ensemble de dispositifs de « valorisation du travail ». Pour enrayer les nombreuses entrées dans le régime d'invalidité, les autorités australiennes ont pris des mesures pour mieux prendre en compte la capacité de travail des personnes handicapées et ont durci l'admissibilité à la pension d'invalidité. Mais, sur ce dernier point, elles se sont heurtées à une vive opposition politique, de nouvelles règles d'évaluation de l'incapacité ayant pu néanmoins être adoptées en 2002 dans le cadre du programme AWT. Cependant, la faible activité demeure problématique, surtout pour les travailleurs âgés. *En rééquilibrant les obligations, les services et l'assistance dont bénéficient les titulaires d'aides au revenu, on pourrait accroître les taux*

d'activité. De plus, on pourrait prendre des mesures pour inciter les employeurs à offrir aux travailleurs des possibilités de formation et de recyclage avant qu'ils atteignent 55 ans et pour encourager ces travailleurs à tirer parti de ces possibilités.

Les réformes de la protection sociale ont eu également pour but de réduire le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition auxquels sont soumis les bénéficiaires d'aides au revenu en cas d'exercice d'un emploi et d'accorder également dans ce cas un « crédit pour activité » qui permet de conserver une plus forte proportion des aides au revenu. Mais ce crédit pour activité n'a qu'un effet transitoire sur les taux marginaux effectifs d'imposition, qui sont élevés, car il est fonction des droits à crédit constitués par l'intéressé. Le budget de mai 2004 ayant en outre réduit les taux de retrait des prestations fiscales familiales et attribué des aides supplémentaires aux familles, les taux marginaux effectifs d'imposition des familles pour le salaire moyen sont tombés à 51.5 pour cent, contre 85.5 pour cent en 1999. *Il faudrait poursuivre les réformes de la protection sociale, pour rendre toute activité encore plus attractive, tout en suivant de près le coût budgétaire des changements futurs.*

Pour favoriser encore l'activité et l'emploi, il y aurait lieu également de réformer le système de relations du travail afin de rendre le marché du travail plus flexible, de réduire les coûts de transaction qui se rattachent à l'emploi et d'établir un lien plus étroit entre le salaire et la productivité. *Il faudrait assouplir la réglementation des accords collectifs et individuels de façon qu'ils puissent remplacer les sentences. Une initiative décisive en ce sens serait de réduire encore le nombre des domaines réservés aux sentences, tout en les définissant plus étroitement. Les hausses de salaires dans le cadre des sentences qui constituent le « filet de sécurité » devraient s'appuyer sur la productivité et par conséquent sur l'employabilité des travailleurs faiblement qualifiés.* Parmi les problèmes qui ne sont toujours pas réglés, on citera l'harmonisation des relations du travail au niveau fédéral et au niveau des États ainsi que la rationalisation de la législation concernant les conflits du travail afin de diminuer la fréquence des actions revendicatives illicites. Enfin, le coût du licenciement, notamment pour les salariés qui n'ont qu'une faible ancienneté, est souvent cité par les responsables des petites entreprises comme un obstacle à l'embauche. Le gouvernement est maintenant en mesure de s'attaquer à ces problèmes et il devrait le faire dès que possible.

Le niveau d'instruction a remarquablement progressé en Australie ces 25 dernières années, mais il y a encore des possibilités de rattrapage. Par exemple, à en juger par

l'étude PISA de l'OCDE, environ 12 pour cent des élèves de 15 ans ont un faible niveau de compréhension de l'écrit et, en Australie, on observe pour les résultats en matière de lecture des disparités entre les élèves qui sont supérieures à la moyenne. En outre, malgré la hausse des taux apparents de rétention depuis une vingtaine d'années, la proportion des jeunes de 15 à 19 ans inscrits dans l'enseignement secondaire post-obligatoire est plus faible que dans un grand nombre de pays de l'OCDE. *L'une des grandes priorités devrait être d'améliorer encore les possibilités et les performances éducatives de façon à faciliter le passage de l'école à la vie active pour les jeunes.* Plusieurs initiatives récentes vont dans le bon sens, en s'efforçant d'améliorer les compétences élémentaires acquises à l'école et en renforçant l'éducation pour l'emploi et l'orientation professionnelle. *Il faudrait aussi poursuivre l'effort d'élargissement des programmes du secondaire afin de répondre aux aspirations des élèves et de réduire le risque d'abandon prématuré. Il serait souhaitable à cet égard d'intégrer davantage l'enseignement et la formation professionnels à l'ensemble du système éducatif. Il faudrait aussi accorder une plus haute priorité à la formation des travailleurs et à l'amélioration de leurs qualifications,* et les mesures qui ont été prises récemment en vue d'une stratégie coordonnée de formation pour adultes sont à cet égard très louables. Il faudrait mieux adapter les dispositifs aux besoins des travailleurs adultes, afin que la formation tout au long de la vie donne des résultats qui soient à la mesure du coût de l'enseignement et des pertes de production lorsque le salarié est absent de son poste de travail. Enfin, dans l'enseignement supérieur, le vaste programme de réformes rendu public à l'occasion du budget 2003 devrait améliorer le fonctionnement de ce secteur grâce à des formules de financement plus souples, à une déréglementation partielle des frais de scolarité universitaire et à l'attribution, aux étudiants payant l'intégralité des frais, de prêts dont le remboursement est fonction du revenu ultérieur. *Des améliorations dans d'autres domaines, notamment la gouvernance, sont également nécessaire pour relever le niveau de qualité de l'enseignement supérieur et pour faire en sorte qu'il reste compétitif sur le plan international.* ■

Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette *Étude* peuvent être obtenues auprès de : Helmut Ziegelschmidt, Tél. : (33-1) 45 24 87 77 (e-mail : helmut.ziegelschmidt@oecd.org), ou Vassiliki Koutsogeorgopoulou, Tél. : (33-1) 45 24 80 92 (e-mail : vassiliki.koutsogeorgopoulou@oecd.org). ■

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/bookshop.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 76**, décembre 2004. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE

www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 9138 6233
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.ocdemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm