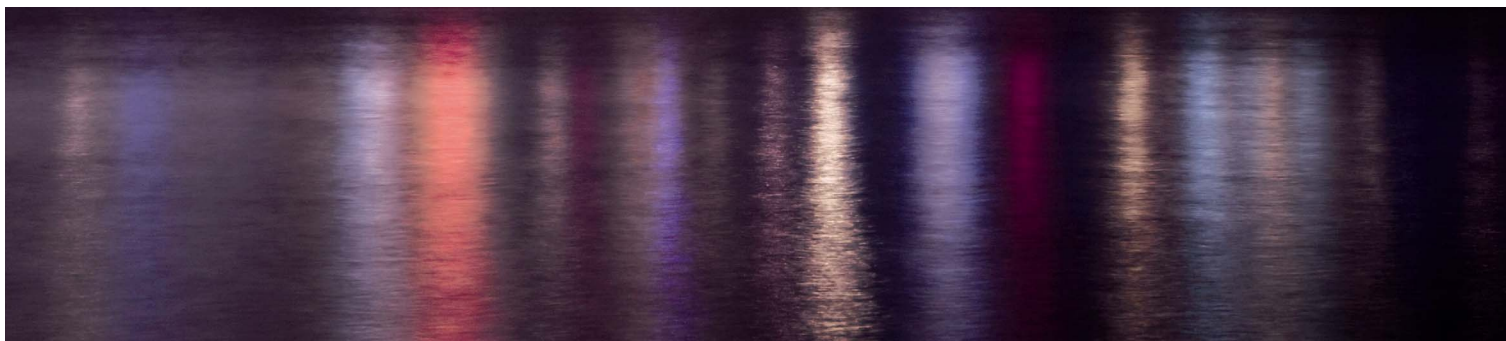




Études économiques de l'OCDE AUSTRALIE

DÉCEMBRE 2012

SYNTHÈSE



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.

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.

Résumé

Le principal enjeu pour les autorités consiste à préserver le dynamisme de la reprise, tout en encourageant d'importants changements structurels. L'Australie a continué de bien résister à la crise économique mondiale, grâce à des politiques macroéconomiques saines et à une forte demande en provenance de la Chine. La croissance s'est temporairement ralentie en 2010 et 2011 à mesure que les mesures de relance ont été retirées et que les ménages sont devenus plus prudents. Les secteurs des biens échangeables autres que les produits miniers ont été confrontés à la vigueur du taux de change induite par le boom minier. Cependant, les fondamentaux restent solides, avec un chômage proche de son taux structurel et une inflation et une dette publique faibles. La croissance s'est renforcée en 2012 et les perspectives d'évolution sont positives, même si des risques de dégradation associés à l'environnement extérieur existent, auxquels l'Australie est toutefois moins vulnérable que beaucoup d'autres pays de l'OCDE.

Le panachage actuel des politiques monétaire et budgétaire est approprié pour soutenir la reprise et l'Australie est bien armée pour faire face aux risques. L'assouplissement monétaire dans un contexte de faible inflation soutient l'activité, alors que l'excédent budgétaire est rapidement rétabli pour récupérer des marges de manœuvre budgétaire. Au cas où l'affaiblissement conjoncturel de l'activité serait plus prononcé qu'escompté, la banque centrale devrait assouplir davantage sa politique et les stabilisateurs budgétaires automatiques devraient pouvoir jouer, même si cela retarde le retour à un budget en excédent. La politique monétaire devrait être la première ligne de défense, mais, si une nouvelle crise mondiale d'une ampleur similaire à celle de 2008-09 venait à éclater, des mesures d'expansion budgétaire seraient justifiées pour soutenir l'activité.

Des institutions budgétaires à moyen terme plus solides seraient mieux à même de faire face à l'instabilité des recettes au titre des ressources naturelles. L'objectif à moyen terme de réduction de la dette nette est bienvenu. Les autorités devraient envisager de créer un fonds de stabilisation pour accumuler les recettes tirées des activités minières lorsqu'elles sont inhabituellement élevées, afin de protéger le budget et les dépenses et de réduire ainsi le risque d'une politique budgétaire procyclique.

Les changements structurels découlant du boom minier peuvent être facilités par le maintien de marchés flexibles et l'introduction de réformes fiscales. L'Australie devrait encourager un redéploiement souple des ressources en tirant parti des nouvelles possibilités offertes par la croissance en Asie et devrait réduire le plus possible les coûts d'ajustement en préservant un marché du travail décentralisé et flexible. En particulier, les aides publiques ne devraient pas être utilisées pour maintenir des ressources dans des secteurs où l'avantage comparatif du pays décline. Les réformes fiscales, notamment une baisse du taux d'imposition des sociétés, une taxe sur la rente minière avec une assise plus large et des impôts plus efficaces au niveau des États, faciliteraient les ajustements structurels en cours. Par ailleurs, un partage équitable des coûts et des gains d'ajustement faciliterait l'acceptation des réformes.

Pour que les résultats restent bons, la croissance de la productivité devra être améliorée. Une partie du ralentissement de la croissance de la productivité globale des facteurs est temporaire, car de grands projets dans le domaine des ressources ou de l'infrastructure ne sont pas encore engagés et les secteurs structurellement plus faibles s'ajustent progressivement aux nouvelles conditions. Néanmoins, pour maintenir une progression des niveaux de vie généralisée et durable, des politiques doivent être mises en œuvre pour améliorer les résultats de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur et répondre ainsi aux besoins futurs de compétences, consolider la performance dans le secteur de l'innovation grâce à une collaboration plus étroite entre les principaux acteurs, remédier aux goulets d'étranglement au niveau de l'infrastructure grâce à une meilleure planification ainsi qu'à un financement et une utilisation plus efficaces des équipements en place, et renforcer la concurrence.

Les progrès faits récemment pour encourager une croissance plus durable au moyen d'une politique environnementale efficace sont bienvenus et devraient être poursuivis. L'introduction d'un prix du carbone, avec des mesures d'accompagnement, devrait encourager l'investissement dans des technologies énergétiques propres et contribuer à renforcer la compétitivité dans un monde contraint à limiter ses émissions. Une allocation plus efficace des ressources en eau pourrait être obtenue en améliorant la tarification et en supprimant les obstacles aux échanges dans ce domaine grâce à l'application rapide de l'Initiative nationale sur l'eau.

Encadré 1. Principales recommandations d'action

Politique macroéconomique

- La modification en cours du cadre macroéconomique est appropriée. Si le cycle se ralentit, assouplir la politique monétaire et laisser jouer les stabilisateurs automatiques. La politique monétaire devrait être la première ligne de défense, mais, si une crise mondiale de même ampleur que celle de 2008-09 venait à éclater, être prêt à adopter rapidement des mesures d'expansion budgétaire.
- Envisager de créer un fonds de stabilisation pour mieux isoler les dépenses publiques des variations des recettes dues à l'instabilité des termes de l'échange.

Réforme fiscale

- Poursuivre les réformes de la fiscalité des entreprises, notamment en réduisant le taux de l'impôt sur les sociétés et en étudiant la possibilité d'étendre aux entreprises non constituées en société le dispositif d'imputation des pertes sur les bénéfices d'exercices antérieurs.
- Dans le cadre de la réforme fiscale, encourager l'utilisation de ressources budgétaires non exploitées et moins génératrices de distorsions, notamment la réduction des aides à l'infrastructure d'irrigation et au secteur de l'automobile. Revoir les exonérations accordées aux entreprises au titre des droits d'accise sur les combustibles fossiles dans les secteurs non couverts par la nouvelle taxe carbone.
- Élargir la couverture de la taxe sur la rente de ressources minérales. Envisager de remplacer les redevances prélevées par les États par une taxe sur la rente minière, s'inspirant de l'approche fédérale, en laissant aux États la possibilité de fixer le taux de cette taxe.
- Rationaliser les autres impôts des États : réduire ou supprimer les droits de mutation et la progressivité de la taxe foncière prélevée par les États ; élargir la base de cette taxe en éliminant les exemptions pour les propriétaires occupants ; réduire les subventions accordées aux primo-accédants ; élargir la base de la taxe sur les biens et services et envisager d'accroître son taux relativement bas.

Réforme du marché du travail

- Préserver le cadre existant des négociations salariales directes et décentralisées, qui a donné de bons résultats jusqu'ici. Éviter d'y apporter des modifications de fond afin de minimiser les coûts de l'ajustement à des changements réglementaires fréquents
- Envisager de modifier légèrement le cadre des relations professionnelles, notamment en permettant aux employeurs se lançant véritablement dans une nouvelle entreprise de négocier des accords collectifs à la fois directement avec les potentiels futurs salariés et/ou avec les syndicats.
- Enquêter sur les conditions de travail particulières négociées au niveau sectoriel entre employeurs et salariés qui touchent les préoccupations de flexibilité et d'équité, afin de faire progresser le débat sur l'équité et la justice et de le focaliser sur des questions pratiques qui sont potentiellement plus faciles à résoudre par la voie de la négociation et du compromis.
- Pour améliorer l'efficacité des services d'emploi, relier plus étroitement le financement des services d'emploi au nombre de demandeurs d'emploi, éventuellement en introduisant un système de coupons. Envisager d'assujettir plus strictement la rémunération des prestataires de services à leurs résultats, mesurés par le système d'évaluation des performances « Star Rating ».

Améliorer la productivité pour dynamiser la croissance

- Mettre en place des apprentissages fondés sur les compétences conformément à la stratégie adoptée dans ce domaine. Poursuivre les efforts pour développer de solides mécanismes d'assurance-qualité de la formation.
- Assurer l'amélioration des flux d'information pour les futurs étudiants dans de l'enseignement supérieur sur la qualité des cours et leurs résultats. Suivre les taux d'achèvement des études et les résultats obtenus par les étudiants dans l'enseignement supérieur suite au déplafonnement du nombre de places dans les universités. Les dispositifs de financement prévus dans le nouveau système devraient assurer une offre effective de places aux étudiants.
- Les programmes visant à soutenir la collaboration et le réseautage entre universités et entreprises devraient être simples et flexibles afin de renforcer leur incidence sur l'innovation.
- Améliorer les résultats dans le domaine de l'infrastructure en réduisant la complexité de la gouvernance et de la réalisation des investissements requis et en assurant une planification plus efficace. Supprimer les obstacles à la participation privée au financement des investissements d'infrastructure. Poursuivre les efforts destinés à accroître l'efficacité des partenariats public/privé et améliorer les approches de gestion des risques de ces projets.
- Recourir plus largement aux péages routiers. Introduire des péages de congestion spécifiques à certains lieux et variables suivant les périodes pour l'utilisation de l'infrastructure routière dans les grandes villes. Passer à des tarifs reflétant davantage les coûts dans le secteur de l'eau. Mettre en place un système de compteurs électriques dernier cri (« compteurs intelligents ») afin d'encourager un choix de consommation efficace du point de vue énergétique.

Évaluation et recommandations

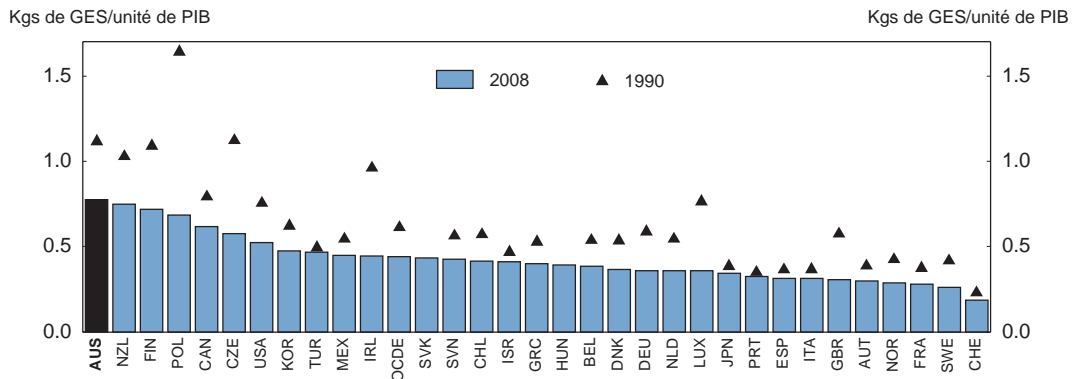
Avec 21 années de croissance ininterrompue, l'Australie occupe une place à part parmi les pays de l'OCDE. Cette performance a été favorisée par des politiques saines et, plus récemment, par une forte expansion de la demande de matières premières émanant des pays asiatiques. Cependant, des facteurs temporaires, y compris la crise économique et financière de 2008-09 et la prudence grandissante des ménages face aux incertitudes de l'environnement international, ont ralenti la croissance. Dans le même temps, l'Australie s'adapte aux changements structurels suscités par le boom des matières premières, un fort taux de change et des termes de l'échange qui, bien qu'ayant fléchi récemment, restent élevés dans une perspective historique. Le principal enjeu pour les autorités est donc de gérer une reprise soutenue, tout en encourageant d'importants changements structurels dans l'économie.

Les perspectives à moyen terme restent dopées par la proximité d'une Chine dynamique, qui achète à l'Australie de grandes quantités de ressources, en particulier le minerai de fer et le charbon dont elle dispose en abondance. La Chine offre aussi nombre de nouveaux débouchés à divers secteurs. Le maintien de marchés flexibles, associé à une répartition équitable de la charge et des retombées bénéfiques de l'ajustement, faciliterait les changements structurels que cette situation implique. Étant donné qu'un redressement de l'offre sur le marché mondial du charbon et du minerai de fer pourrait, à terme, inverser de façon permanente certains des gains des termes de l'échange, il est indispensable de veiller à ce que les conditions d'une croissance durable et à large assise soient renforcées. Dans ce contexte, il importe de remédier au fort recul des gains de productivité enregistré depuis la fin des années 90.

Les récents efforts pour améliorer les résultats environnementaux sont bienvenus et devraient être poursuivis

Un aspect déterminant du dynamisme de la croissance en Australie est l'efficacité de la politique environnementale, notamment dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de la gestion de l'eau. Bien que les émissions de GES de l'Australie ne représentent que 1.5 % des émissions mondiales, leur intensité par unité de PIB est plus élevée que dans tout autre pays de l'OCDE en raison de l'utilisation répandue du charbon, d'activités d'extraction minière très énergivores et de transports routiers très denses (graphique 1).

Graphique 1. Émission de gaz à effet de serre^{1,2}



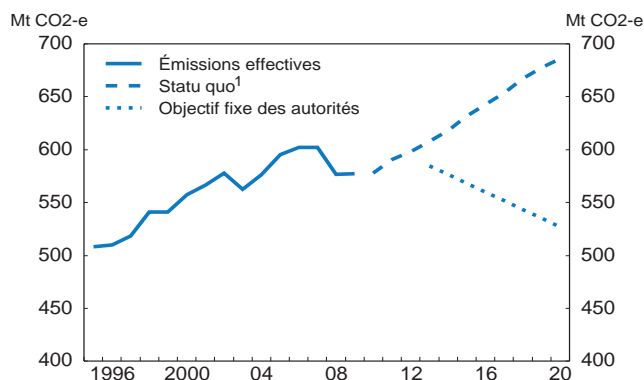
1. Les données couvrent le CO₂ provenant de la combustion de carburants, des rejets fugitifs et des procédés industriels, entre autres ; le CH₄ provenant de l'agriculture, des déchets, entre autres ; le N₂O provenant de l'énergie, de l'agriculture, des procédés industriels, entre autres ; les HFC, PFC et SF₆ provenant des procédés industriels.
2. Émissions directes brutes, y compris les émissions ou les réductions résultant des changements d'affectation des terres et de la foresterie (LULUCF).

Source : OCDE, *base de données de la démographie et la population* et Agence internationale de l'énergie (AIE), *base de données de l'énergie*.

Pour dissocier les émissions de la croissance économique, les autorités ont adopté en novembre 2011 le programme législatif pour une énergie propre, qui a marqué un tournant décisif dans la politique australienne en matière de changements climatiques. Leur objectif est de ramener les émissions de GES de 80 % au-dessous de leur niveau de 2000 d'ici à 2050 et elles se sont engagées unilatéralement à les réduire de 5 % d'ici à 2020. Ce dernier engagement, qui implique de faire baisser de 23 % ces émissions par rapport à un scénario de statu quo (graphique 2), complète l'objectif précédemment approuvé de produire 20 % de l'électricité à partir de sources renouvelables d'ici à 2020. Le programme pour une énergie propre est fondé sur les principes suivants :

- Introduire, pour une durée de trois ans, un prix fixe pour le carbone, fixé initialement à 23 AUD par tonne, avant de passer à un prix flexible pour l'exercice 2015/16, fondé sur un système d'échange de droits d'émissions lié aux marchés internationaux.
- Utiliser les recettes correspondantes pour compenser l'incidence sur les ménages de la hausse des coûts de l'énergie en réduisant les impôts et en augmentant les pensions sur une base permanente, et soutenir les entreprises exposées à la concurrence internationale et fortes consommatrices d'énergie en leur allouant sur une base temporaire des permis gratuits d'émission.
- Encourager l'innovation, la commercialisation et l'investissement dans le domaine des énergies renouvelables ainsi que l'efficacité énergétique, au moyen d'un soutien financier de la Clean Energy Finance Corporation et de l'Australian Renewable Energy Agency, dotées respectivement de budgets de 10 milliards AUD et de 3.2 milliards AUD.

Graphique 2. Évolution des émissions de GES en Australie



1. Émissions ne tenant pas compte de l'abattement au titre de la tarification du carbone et de la CFI (Carbon Farming Initiative).

Source : Australian Department of Climate Change and Energy Efficiency, *Australia's emissions projections 2010* et estimations du Trésor à partir du rapport de SGLP (2011), *Strong Growth, Low Pollution, Modelling a Carbon Price*, Commonwealth of Australia.

Le recours à ces mécanismes du marché pour réduire les émissions de GES, et les mesures d'accompagnement, devraient susciter des changements structurels dans l'économie, déplaçant des ressources vers le secteur de l'énergie propre et les technologies moins génératrices d'émissions, et favorisant l'investissement dans ces secteurs. En outre, les mesures d'accompagnement devraient limiter les conséquences macroéconomiques de cette réforme. Mise à part une hausse des prix exceptionnelle estimée à ¼ pour cent pour l'exercice 2012/13, l'incidence sur la croissance du revenu national par habitant devrait être d'environ 0.1 point de pourcentage par an jusqu'en 2050 (SGLP, 2011). L'impact négatif sur la compétitivité des entreprises du prix relativement élevé du carbone retenu par l'Australie par rapport au prix sur le marché international, actuellement de 10 AUD par tonne, sera atténué par d'importantes mesures d'aide, revêtant initialement la forme de permis gratuits d'émissions. Par ailleurs, la récente décision de supprimer le prix-plancher du carbone précédemment annoncé, prise au lendemain de l'accord d'août 2012 reliant les systèmes d'échange de droits d'émission australien et européen à compter de juillet 2015, devrait limiter les risques futurs pour la compétitivité au cas où le prix international du carbone se maintiendrait en permanence à un bas niveau. Un prix du carbone plus faible que prévu aura un coût budgétaire sauf si les subventions aux ménages sont réduites. Or, compte tenu de leur structure, ces subventions seront difficiles à supprimer. D'après certaines estimations, leur coût budgétaire devrait être relativement limité étant donné qu'un prix du carbone à 15 AUD durant l'exercice 2015/16, au lieu du niveau attendu de 29 AUD, ne réduirait le solde budgétaire que de 3 milliards AUD environ (moins de 0.2 % du PIB) (Priest, 2012 ; Bartos, 2012).

Une meilleure tarification de l'eau est également nécessaire pour améliorer l'efficacité économique et les résultats environnementaux. Dans le secteur de l'alimentation en eau, des obstacles empêchent encore l'allocation et l'utilisation efficaces des ressources. La sur-allocation des droits de propriété sur l'eau dans les zones rurales conduit à une sous-tarification de l'eau d'irrigation et, par conséquent, à la surexploitation et à des décisions d'investissement non rationnelles. Pour remédier à la sur-allocation, la tarification de l'eau devrait garantir la récupération intégrale des coûts, notamment des coûts pour l'environnement, et les obstacles au commerce de l'eau devraient être supprimés. La National Water Initiative (NWI), feuille de route de l'Australie pour la réforme du secteur de l'eau, vise une tarification efficace de l'eau grâce à l'échange des droits de propriété et à la suppression des obstacles au commerce. La meilleure pratique en matière de tarification de l'eau – y compris le principe utilisateur-payeur – est un élément essentiel de la NWI. Cependant, la mise en œuvre est lente, encore que des variations existent suivant les juridictions. Les subventions de l'État à l'infrastructure d'irrigation devraient être supprimées, même si elles sont transitoires, car elles nuisent aux efforts de tarification efficace de l'eau. Les mesures prises par les autorités pour remédier au problème de la sur-allocation au moyen d'achats directs sur le marché des droits de propriété sur l'eau détenus par des particuliers sont bienvenues.

Une réforme s'impose aussi d'urgence dans le secteur de l'eau urbaine (PC, 2011). La sécurité de l'alimentation en eau au moindre coût exigerait l'exploitation de toutes les options disponibles du côté de l'offre, y compris les échanges entre zones rurales et zones urbaines et le recyclage de l'eau, actuellement limités par les réglementations des États (OCDE, 2008 ; IA, 2010). Il est indispensable dans ce contexte que la mise en œuvre de la NWI progresse rapidement. La sécheresse prolongée a aussi mis en évidence le bien-fondé de systèmes de tarification plus flexibles, réactifs aux variations de l'offre d'eau. Un système de tarification fondé sur la rareté peut donner de bons résultats aussi longtemps qu'il s'accompagne d'améliorations de la mesure de la consommation et d'une facturation plus fréquente afin d'assurer que les signaux de prix sont effectivement transmis aux utilisateurs d'eau (PC, 2008).

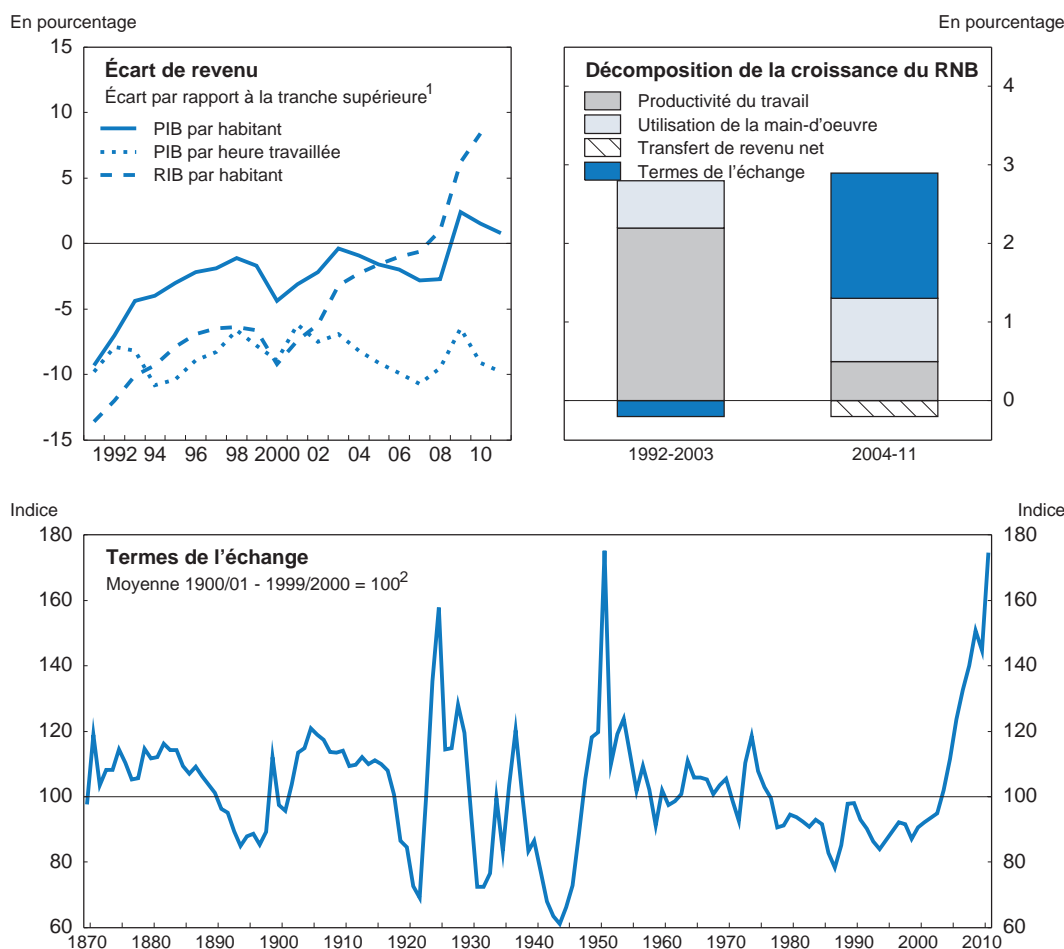
Toutefois, il faut surtout noter, que les prix de l'eau en zones urbaines sont faussés par la priorité accordée aux objectifs sociaux, qui implique que les consommateurs d'eau n'acquittent pas le plein coût des services. Les objectifs sociaux seraient mieux réalisés par le biais d'un système de prélèvements et de transferts. D'autres préoccupations concernent l'incidence potentiellement négative sur les prix de l'eau en zones urbaines des subventions d'État, qui influent vraisemblablement sur les décisions d'infrastructure, même si ce soutien est à court terme et intermittent (OCDE, 2010a ; NWC, 2011). Appliquer des tarifs qui reflètent le coût de l'approvisionnement en eau réduirait aussi la nécessité du versement par l'État de subventions aux sociétés concernées.

Enjeux macroéconomiques et politiques requises

Le boom minier stimule la croissance depuis le début des années 2000

Le revenu par habitant s'est fortement accru au cours de la dernière décennie malgré le recul des gains de productivité et, en 2010, il était de 10 % supérieur au niveau moyen de la tranche supérieure des pays de l'OCDE (graphique 3) et de seulement 5 % au-dessous du niveau des États-Unis. Cette croissance a été essentiellement induite par l'envolée des prix des matières premières et par une hausse correspondante de l'investissement dans de nouvelles entreprises minières. De fait, depuis 2003, plus de la moitié de la progression du revenu par habitant est liée à des améliorations des termes de l'échange. Ce dynamisme reflète aussi une hausse du taux d'emploi, favorisée par les réformes structurelles successives du marché du travail intervenues ces dernières décennies. Enfin, la gestion exemplaire de la crise économique et financière mondiale a contribué à éviter une récession en 2008-09. Grâce aux politiques macroéconomiques prudentes adoptées dans les années qui ont précédé la crise, lorsque les difficultés sont apparues, l'activité a été soutenue par une prompt réaction sur le front monétaire de la Reserve Bank of Australia (RBA) et la mise en œuvre en temps opportun de mesures de relance budgétaire larges et ciblées par le gouvernement.

Graphique 3. Principales évolutions macroéconomiques



1. Écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple des 17 pays de l'OCDE situés dans la tranche supérieure.
2. Année civile avant 1900, année fiscale ensuite.

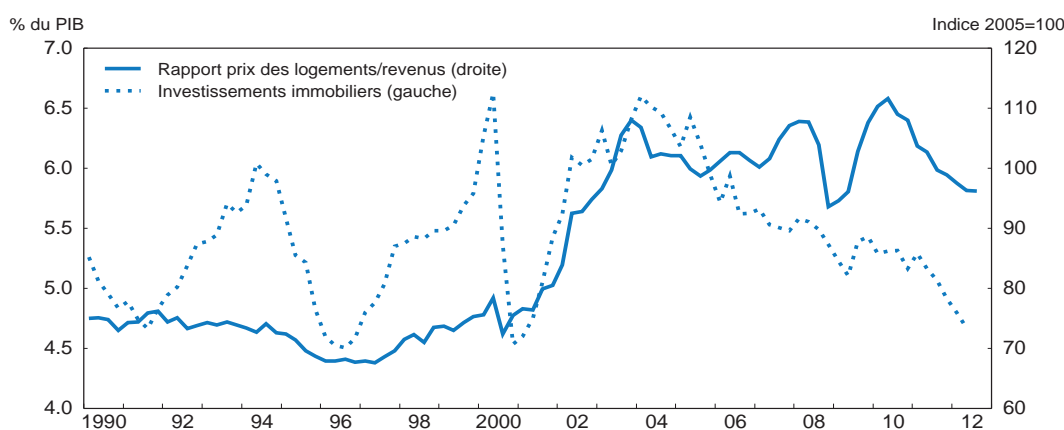
Source : RBA; OCDE, *base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, OCDE (2012), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, éditions OCDE, Paris.

L'économie a connu un affaiblissement temporaire depuis la crise économique mondiale

La croissance annuelle du PIB, à 2¼ pour cent en moyenne en 2010 et 2011, a été moins vigoureuse que la moyenne de l'OCDE, bien qu'elle se soit redressée au début de 2012. Cette expansion relativement modérée tient en partie au caractère assez peu marqué de la récession durant la crise financière mondiale (sans recul de la production) et en partie au retrait progressif correspondant des mesures de relance introduites à la fin de 2008 et en 2009, notamment une hausse graduelle des taux d'intérêt entre octobre 2009 et la fin de 2011. La production a aussi été freinée par les importantes catastrophes naturelles qui ont frappé le Queensland au début de 2011 et perturbé les exportations de charbon. Comme dans nombre d'autres pays de l'OCDE, le niveau relativement élevé de l'endettement, la diminution de la valeur des actifs et l'accroissement des incertitudes ont entraîné une dégradation de la confiance des ménages, qui ont fait montre d'une plus grande prudence (Stevens, 2011). Leur taux d'épargne a fortement augmenté depuis 2007, alors que la demande de prêts s'est ralentie, pénalisant l'activité de détail.

La forte poussée des prix de l'immobilier, qui s'est poursuivie tout au long de la crise mondiale, s'affaiblit maintenant (graphique 4). Les prix réels des logements ont diminué de plus de 8 % entre leur sommet du milieu de 2010 et le milieu de 2012, et ont récemment montré quelques signes de stabilisation, grâce à l'assouplissement monétaire. En l'absence d'un ralentissement significatif de l'économie, l'ajustement des prix de l'immobilier se fera vraisemblablement de manière ordonnée. Bien que l'endettement soit encore élevé dans l'ensemble du secteur du logement, les ménages semblent être en mesure de faire face à leurs obligations, comme indiqué par la faible part des prêts immobiliers non performants, qui est restée inférieure à 1%. De fait, près de 50 % des propriétaires occupants remboursent leurs prêts avant l'échéance. Cette réduction de l'appétit pour l'endettement immobilier semble être motivée par la volonté des ménages de renforcer leur patrimoine face à la faiblesse de certains marchés d'actifs. Le revenu des ménages s'est accru à un rythme plus rapide que le niveau de l'endettement ces dernières années, ce qui a aussi renforcé leur capacité d'assurer le service de la dette. Le risque d'un effondrement des prix des logements est aussi limité par le fait que les prêteurs hypothécaires se sont abstenus d'accorder des prêts assortis de normes trop laxistes (Ellis, 2012). En Australie, la plupart des prêts hypothécaires sont consentis par des entités dont la réglementation prudentielle est assurée par un seul organisme de réglementation.

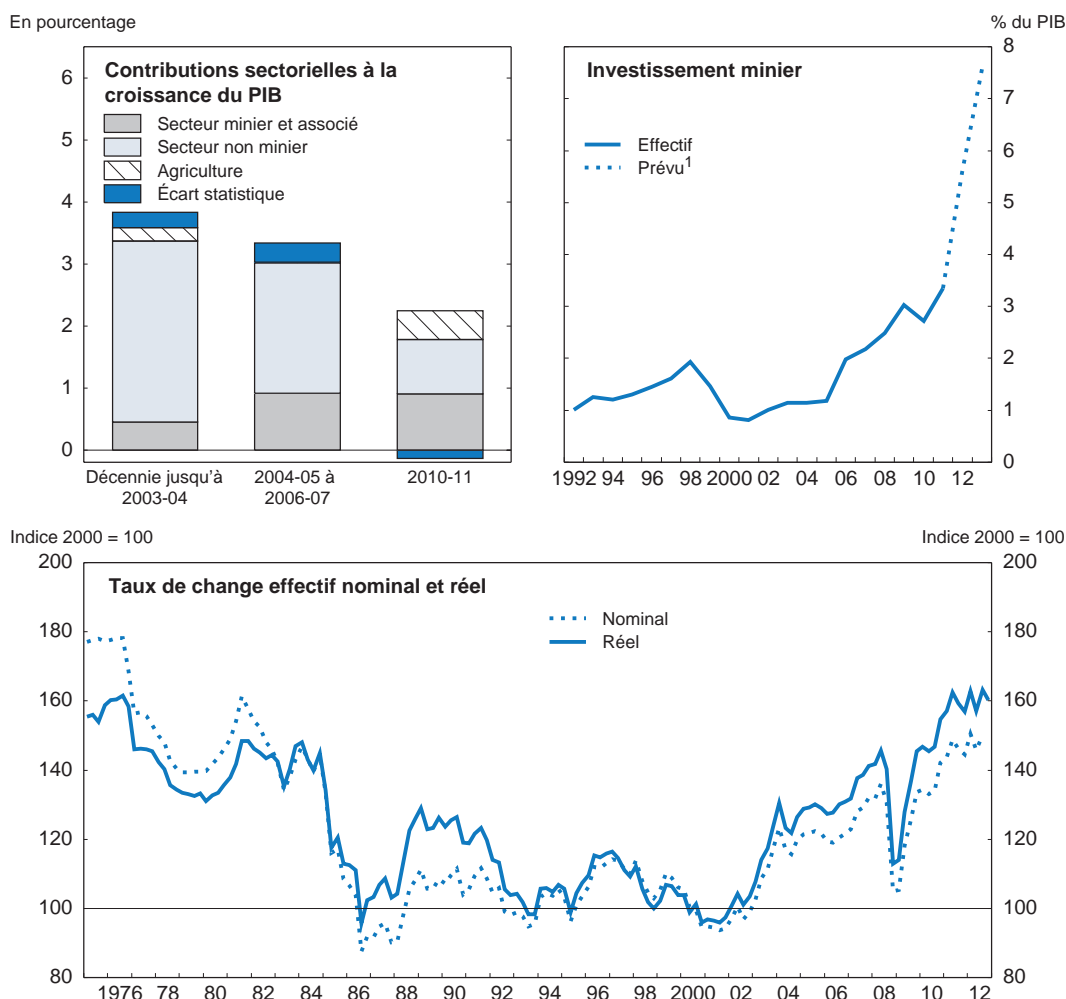
Graphique 4. Investissements immobiliers et rapport prix des logements/revenus



Source : ABS, cat. n° 6416.0 et OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Depuis le milieu des années 2000, la croissance repose sur la hausse des recettes minières et des dépenses en capital, lesquelles ont eu des effets positifs directs sur le reste de l'économie, grâce, par exemple, aux achats de biens et services locaux (Gruen, 2011 ; Connolly et Orsmond, 2011). En 2010 et 2011, plus de la moitié de la croissance du PIB non agricole a été imputable à l'expansion de l'industrie minière et des secteurs associés, qui représentent ensemble moins de 20 % du PIB total (graphique 5). La forte expansion du secteur minier a aussi eu des effets indirects plus larges sur la demande. Les revenus réels des ménages sont dopés par l'affaiblissement des prix des importations lié à l'appréciation du taux de change, et la création d'emplois est restée solide entre 2003 et 2010 dans le secteur minier et les services, malgré la crise.

Graphique 5. Inégalité de la croissance selon les secteurs



1. Dépenses en capital prévues d'après les enquêtes, corrigées par le ratio de réalisation moyen.

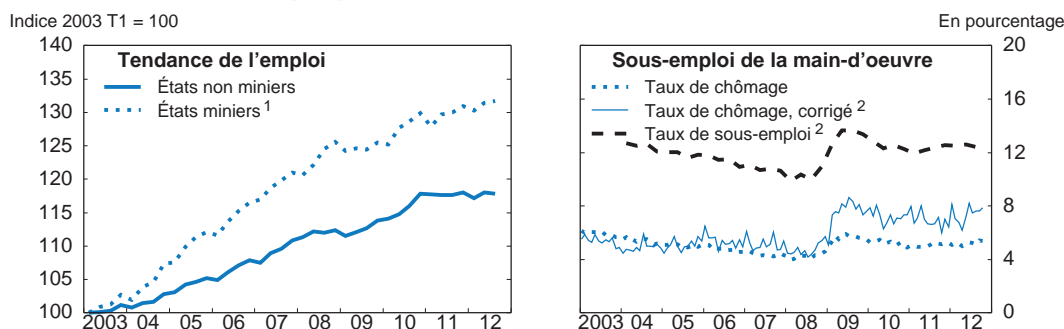
Source ABS, cat. n° 5204.0 et 5625.0; OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Le dynamisme de la demande a fait grimper le taux de change effectif réel, exercé des pressions sur les autres secteurs produisant des biens échangeables et modifié la composition de la demande. L'augmentation de l'investissement dans le secteur minier ne s'est pas encore traduite par une expansion proportionnelle de la capacité d'exportation. Un nombre croissant d'entreprises, en particulier dans le secteur manufacturier, le tourisme et l'éducation, sont confrontées à des problèmes de compétitivité internationale. L'appréciation du taux de change et les investissements en biens d'équipement ont entraîné une progression des importations et, par conséquent, un creusement du déficit de la balance des opérations courantes.

Le ralentissement de la création d'emplois, qui a été plus apparent dans les États non miniers depuis 2012, tient dans une large mesure à l'affaiblissement du secteur des services (graphique 6). Bien que le chômage soit resté stable, proche de son niveau structurel de 5 % jusqu'au milieu de 2012, une certaine sous-utilisation des ressources a persisté sur le marché du travail, comme l'indique le taux élevé de sous-emploi. La durée du travail, qui avait diminué durant la crise, ne s'est redressée que lentement, car les entreprises ont cherché à garder leur main-d'œuvre de façon à éviter de possibles pénuries de compétences, comme cela s'est produit dans le passé. Globalement, on estime que l'écart de production est légèrement négatif, aux alentours de 2 %, bien que des incertitudes considérables entourent ce type d'estimations. Dans ce contexte, les salaires n'ont augmenté que modérément et

l'inflation a été maîtrisée grâce à la baisse des prix à l'importation. Malgré l'introduction d'une taxe carbone en juillet 2012, l'inflation globale et sous-jacente ont augmenté respectivement de 2 et 2½ pour cent au troisième trimestre de 2012.

Graphique 6. Indicateurs du marché du travail



1. Australie occidentale, Queensland et Territoire du Nord.
2. Le taux de chômage corrigé prend en compte la variation du nombre d'heures travaillées. Il est calculé en supposant que la population active serait prête à effectuer le même nombre mensuel d'heures travaillées que celui enregistré en moyenne entre janvier 2001 et octobre 2008. Le taux de sous-emploi comprend les salariés âgés de 15 ans et plus qui souhaiteraient travailler plus d'heures que ce n'est le cas actuellement et qui sont disponibles pour ce faire.

Source : ABS, cat. n° 6202.0.

L'Australie devrait continuer de bénéficier du boom minier mais reste confrontée à des disparités sectorielles prononcées

La croissance, qui s'est renforcée au premier semestre de 2012, devrait se ralentir pour tomber de 3¾ pour cent en 2012 à 3-3¼ en 2013 et 2014, soit un peu au-dessous du niveau potentiel estimé (tableau 1). Le resserrement de la politique budgétaire devrait freiner la demande intérieure, notamment au cours de l'exercice 2012/13. L'activité restera morose dans nombre de secteurs obligés de s'adapter au dollar fort. En outre, l'élan impulsé à la demande par le boom de l'investissement dans le secteur des ressources devrait s'estomper en 2014, en raison du recul des prix des matières premières, qui a représenté près de 20 % tout au long de l'année se terminant au troisième trimestre de 2012, alors que les coûts de production ont augmenté relativement rapidement dans le secteur minier. Ces facteurs seront en partie compensés par l'orientation monétaire plus accommodante adoptée par la RBA et par l'assouplissement des conditions financières, dont témoignent le récent redressement des prix des logements, la hausse des marchés boursiers et la diminution des taux d'intérêt à long terme. Les investissements dans le secteur des ressources resteront aussi très dynamiques en 2013, la part de l'investissement minier dans le PIB devant doubler par rapport à 2011 sur la base des plans annoncés dans le secteur (graphique 5). Par ailleurs, la croissance des exportations devrait s'accélérer grâce à l'élargissement progressif des capacités dans le secteur des ressources et à la reprise des ventes de charbon à l'étranger après les inondations qui ont frappé le Queensland en 2011. Avec l'atténuation attendue des incertitudes mondiales et le renforcement progressif de la conjoncture internationale à terme, ces forces compensatoires devraient contribuer à maintenir l'économie proche de son taux potentiel au deuxième semestre de 2014. Avec un écart de production encore négatif et un taux de chômage aux alentours de 5½ pour cent, l'inflation devrait rester faible à 2¼-2¾ pour cent.

Tableau 1. **Prévisions à court terme**

	2008	2010	2011	2012	2013	2014
	Prix courants milliards AUD	Variations en pourcentage, volume (prix 2009/2010)				
PIB	1 232.4	2.4	2.3	3.7	3.0	3.2
Consommation privée	668.6	2.9	3.3	3.9	2.6	3.1
Consommation publique	213.3	3.4	2.5	2.6	0.1	1.1
Formation brute de capital fixe	355.4	4.6	7.2	8.6	7.3	5.0
Demande intérieure finale	1 237.3	3.4	4.2	4.9	3.5	3.3
Formation de stocks ¹	3.5	0.6	0.4	-0.1	-0.2	0.0
Demande intérieure totale	1 240.8	3.7	4.7	4.9	3.3	3.3
Exportations de biens et de services	277.0	5.4	-1.3	5.6	5.6	6.1
Importations de biens et de services	285.4	14.3	11.1	7.1	6.6	6.6
Solde extérieur ¹	-8.4	-1.8	-2.5	-0.2	-0.3	-0.2
<i>Pour mémoire</i>						
Déflateur du PIB	-	5.7	4.1	-0.3	1.7	2.3
Indice des prix à la consommation	-	2.9	3.4	1.7	2.8	2.3
Déflateur de la consommation privée	-	2.7	2.5	2.0	2.8	2.3
Taux de chômage	-	5.2	5.1	5.2	5.5	5.5
Écart de production	-	-1.2	-2.0	-1.5	-1.9	-2.2
Taux d'épargne des ménages ²	-	8.9	9.9	8.9	8.7	9.0
Solde financier des administrations publiques ³	-	-4.7	-4.0	-2.8	0.0	0.5
Dette brute des administrations publiques ³	-	23.5	26.7	29.3	28.9	28.0
Solde de la balance des opérations courantes ³	-	-2.9	-2.2	-3.8	-5.0	-5.2

Note : Les comptes nationaux sont fondés sur des données officielles chaînées. Il y a donc divergence entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de précisions, voir *Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE* (<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>).

1. Contribution aux variations du PIB réel (pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.
2. En pourcentage du revenu disponible.
3. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 92.

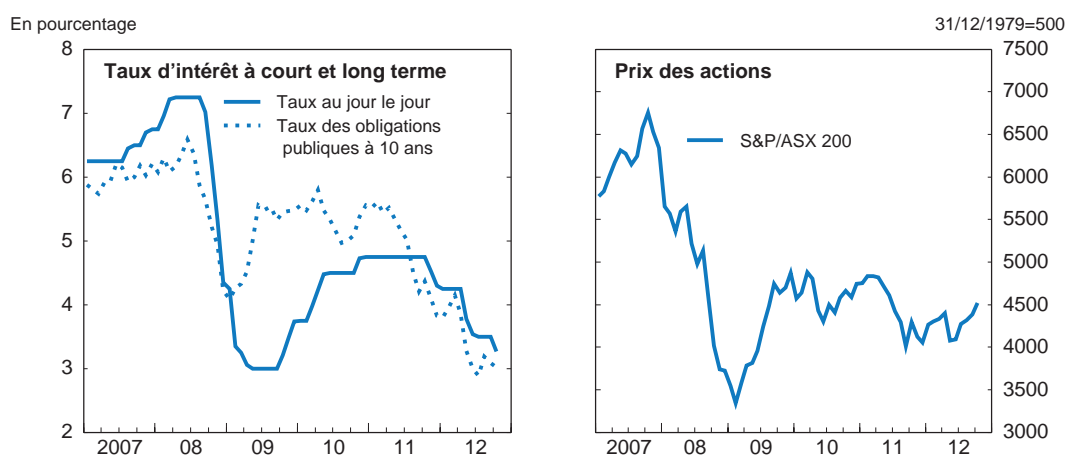
Les principaux risques entourant ces prévisions découlent de l'environnement extérieur et, tout d'abord, de la possibilité d'une aggravation de la crise de la dette souveraine en Europe. L'Australie sera vraisemblablement moins vulnérable dans le cas d'un tel scénario que beaucoup d'autres pays de l'OCDE en raison de sa faible exposition à l'Europe, mais elle est à la merci d'un affaiblissement sensible de l'activité en Chine et dans d'autres pays asiatiques. Un ralentissement plus marqué qu'escompté dans cette partie du monde réduirait les exportations, les termes de l'échange et, très vraisemblablement, le taux de change réel. L'augmentation de l'offre de ressources pourrait aussi exercer une pression à la baisse sur les prix des matières premières. Les mutations structurelles intervenues en faveur des secteurs des ressources sont aussi une source d'incertitudes et pourraient influencer sur l'emploi, la confiance et la croissance, ce qui pourrait affaiblir également les prix de l'immobilier.

Le boom complique la politique monétaire et budgétaire à court et moyen terme

L'assouplissement monétaire est bienvenu

La flexibilité du taux de change et la crédibilité de l'objectif d'inflation ont facilité jusqu'ici l'ajustement au boom dans le secteur minier. L'appréciation du dollar australien a atténué les pressions d'une demande croissante sur une offre limitée à court terme. Contrairement à ce qui s'était produit lors des chocs miniers précédents, la croissance est restée relativement robuste, le chômage est demeuré à un faible niveau et l'inflation a été maîtrisée. En l'absence de pressions inflationnistes, la RBA a réduit son taux de trésorerie de 1½ point de pourcentage pour le ramener à 3,25 %, en cinq étapes entre novembre 2011 et octobre 2012, en restant toujours dans son cadre de ciblage de l'inflation (graphique 7). Si les coûts des financements bancaires restent élevés (encadré 2), la politique monétaire est devenue accommodante. Les taux d'intérêt à long terme ont aussi diminué depuis le milieu de 2011 et les prix des actifs financiers ont eu tendance à se stabiliser depuis la fin de 2011, ce qui a réduit l'incidence du dollar fort sur les conditions financières.

Graphique 7. Taux d'intérêt et prix des actions



Source : RBA.

La réduction des taux de la RBA, et l'assainissement budgétaire prévu, font partie d'un effort de rééquilibrage du cadre budgétaire et monétaire suite au retour à des conditions plus normales. Le rééquilibrage de ce cadre devrait se traduire par un affaiblissement des pressions s'exerçant sur les taux d'intérêt et les taux de change et, partant, par une atténuation des difficultés d'ajustement pour le secteur non minier exposé (Corden, 2012). Plus généralement, le retour à une gestion budgétaire davantage orientée vers le long terme après les soubresauts provoqués par la crise et la prééminence de la politique monétaire dans le soutien de la demande, est aussi salutaire. Malgré les contraintes auxquelles elle est soumise, la politique monétaire est encore le meilleur instrument disponible pour gérer avec souplesse la situation économique actuelle, qui est difficile à décoder en raison de la lourdeur des investissements miniers, des incertitudes concernant le temps nécessaire pour qu'intervienne le redressement attendu des exportations de matières premières et d'autres changements structurels.

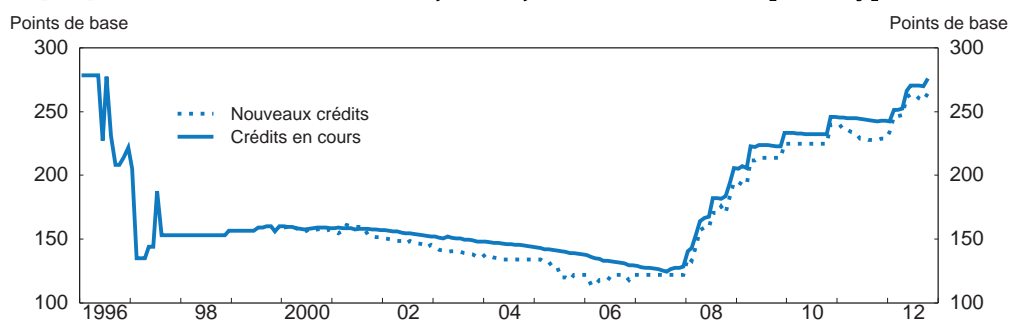
Les conditions monétaires semblent actuellement appropriées, mais la RBA devrait être prête à les assouplir encore si l'environnement international se dégrade. La conduite de la politique monétaire doit tenir compte des pressions conflictuelles s'exerçant sur la monnaie. Récemment, les actifs en dollar australien semblent avoir été utilisés comme valeur refuge, les fonds souverains et les banques centrales étrangères diversifiant leurs portefeuilles en achetant des obligations d'État australiennes, qui ont ainsi vu leur rendement tomber au niveau le plus faible enregistré depuis 60 ans (Lowe, 2012). Pour partie en raison des opérations de portage, la dégradation des termes de l'échange par rapport à leur niveau record du troisième trimestre de 2011 n'a pas, par exemple, entraîné une dépréciation de la monnaie. Une moindre sensibilité de la monnaie à la baisse des prix des matières premières pourrait exiger des réductions plus marquées du taux de trésorerie afin de soutenir la demande.

Encadré 2. Les coûts des financements bancaires ont diminué plus lentement que le taux de trésorerie

Le taux de trésorerie fixé par la RBA joue un rôle clé, mais n'est pas le seul déterminant des taux de prêts bancaires, qui sont aussi déterminés par d'autres facteurs, comme le niveau de concurrence dans le secteur financier et les variations des primes de risque. Depuis la crise, l'écart entre le taux de trésorerie et les taux des prêts s'est accru de 1.20-1.30 point de pourcentage, inversant la tendance à la baisse observée entre la fin des années 90 et 2007 (graphique 8).

La principale raison du creusement de l'écart entre le taux de trésorerie et les taux des prêts bancaires est l'augmentation des coûts de financement (Debelle, 2012). Ceux-ci reflètent la progression des coûts des financements de gros, l'augmentation des taux de dépôt imputable au renforcement de la concurrence entre les banques et à une diminution générale de la part des sources de financement à court terme au profit de sources plus stables. Au début de 2012, les dépôts représentaient 52 % des ressources financières globales des banques, contre 40 % en 2007. Inversement, la part des sources de financement venant des marchés internationaux à court terme est tombée de 15 % à 12 %.

Graphique 8. Écart entre le taux au jour le jour et les taux des prêts hypothécaires



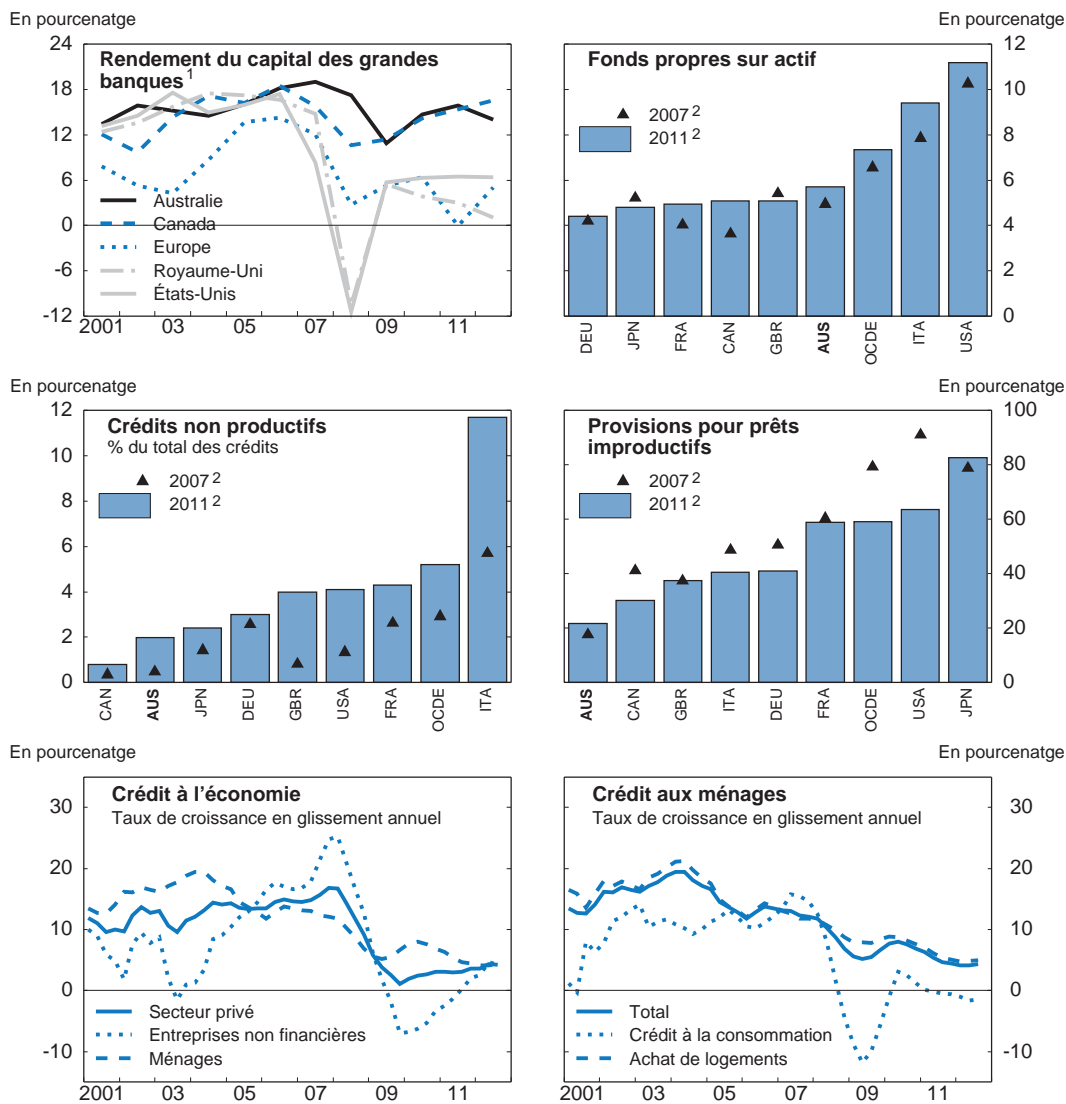
Source : RBA.

Un autre facteur pouvant compliquer la politique monétaire est la variation des coûts de financement des banques, qui a fait obstacle aux mécanismes de transmission monétaire. Jusqu'à récemment, ces évolutions n'influaient pas sur la politique monétaire, car elles étaient prises en compte par la RBA dans la fixation du taux de trésorerie. De nouvelles hausses des coûts de financement en cas de regain des turbulences sur les marchés financiers mondiaux limiteraient la possibilité de la banque centrale d'assouplir les conditions monétaires par des réductions du taux de trésorerie. Néanmoins, la marge de manœuvre dont dispose la RBA pour faire face à des chocs négatifs potentiels reste importante par rapport aux autres grandes banques centrales, d'autant qu'elle n'a pas gonflé son bilan pour assouplir les conditions monétaires jusqu'ici.

Le secteur financier a continué d'enregistrer de bons résultats. Le système bancaire s'est bien sorti de la crise de 2008-09, et les grandes banques sont maintenant moins tributaires des liquidités du fait d'une croissance des dépôts dépassant sensiblement l'augmentation des prêts. Les grandes banques australiennes, contrairement à celles de nombreux autres pays, ont réussi à maintenir une rentabilité proche de celle d'avant la crise et ont gardé une position financière saine, comme au Canada (graphique 9). Elles continuent d'être considérées de façon relativement favorable par les agences internationales de notation. L'exposition directe à la zone euro, en particulier aux pays connaissant les plus fortes difficultés financières, est faible. Le secteur bancaire a une exposition limitée au secteur minier, la majeure partie des grands projets d'investissement étant financée par les bénéfices non distribués ou des emprunts directs auprès des marchés des capitaux (Connolly et Orsmond, 2011). Comme on l'a vu dans l'*Étude* précédente, la vulnérabilité des banques face au financement extérieur est aussi atténuée par le fait que presque tous ces emprunts sont garantis par des dollars australiens (d'Arcy *et al.*, 2009 ; OCDE, 2010a). Par ailleurs, le volume global des prêts non performants est encore limité,

surtout par rapport aux niveaux enregistrés dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, malgré une progression des défaillances sur les prêts aux entreprises depuis la crise (RBA, 2012). Les banques australiennes, qui sont bien capitalisées, ont aussi émis un volume important d'obligations au début de 2012 pour couvrir leurs besoins de liquidités pour l'année, ce qui les a placées dans une position solide pour faire face à d'éventuelles nouvelles difficultés de financement.

Graphique 9. Indicateurs du secteur bancaire



1. Après impôts et intérêts minoritaires.

2. Ou l'année la plus proche.

Source : RBA, *Monetary and Credit Statistics* et FMI, *Financial Soundness Indicators*.

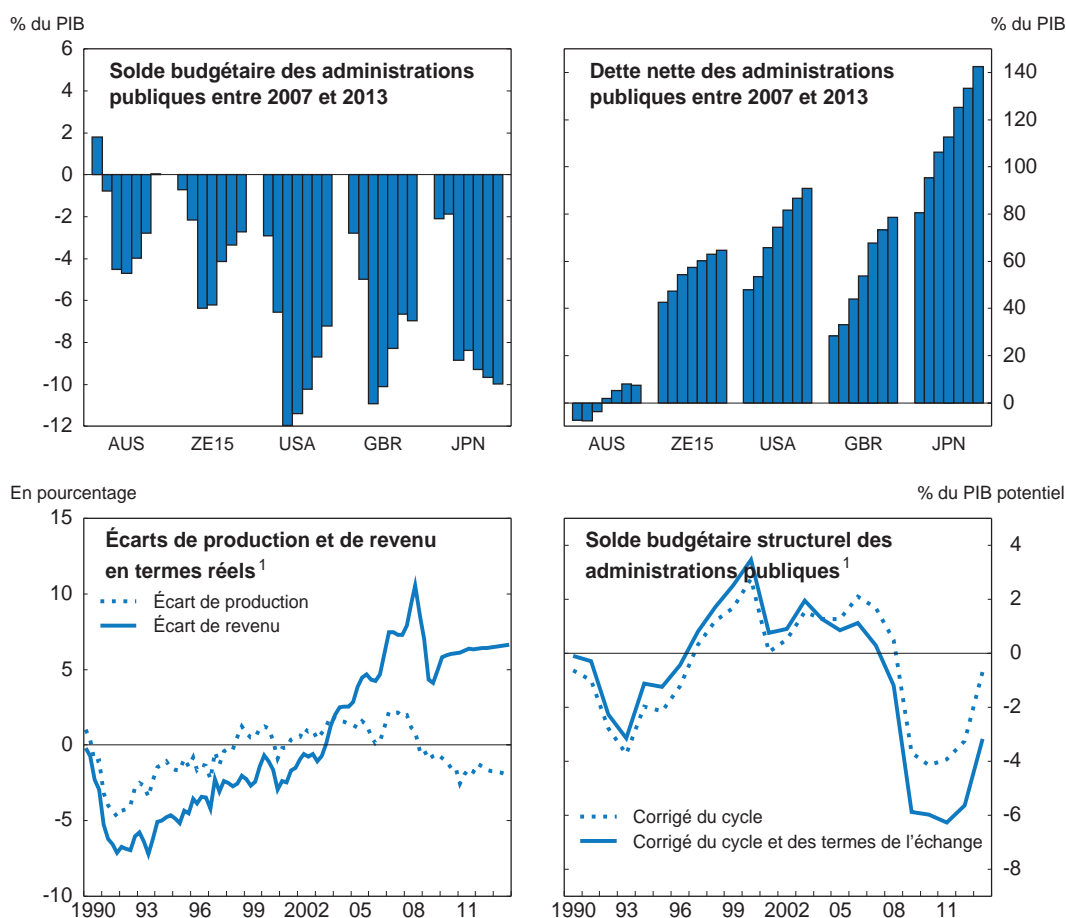
La priorité pour les politiques financières est de préserver un secteur bancaire solide et stable. Le récent comportement des banques reflète en partie un renforcement de la concurrence pour attirer des dépôts, ce qui favorise l'épargne et s'inscrit dans la tendance générale à la réévaluation des risques financiers, sous-estimés avant la crise. Maintenir de grandes banques rentables et bien capitalisées facilite aussi l'accès aux marchés internationaux des capitaux dont le pays a besoin. Cet objectif ne devrait pas empêcher la poursuite des efforts pour encourager un équilibre adéquat entre la stabilité et la concurrence dans le secteur financier, où les grandes banques tendent à être favorisées par rapport

aux petites du fait des garanties implicites ou explicites de l'État. Dans cette optique, l'introduction depuis février 2012 d'une garantie permanente sur les dépôts à concurrence de 250 000 AUD et s'appliquant à toutes les banques, c'est-à-dire une garantie relativement généreuse par rapport aux autres pays, constitue une mesure utile pour égaliser les conditions de concurrence entre les banques. Le nouveau dispositif protégera totalement 99 % des comptes de dépôt dans les banques australiennes. Cependant, le problème associé au risque de faillite des institutions financières d'importance systémique demeure. Il faut y faire face par une surveillance étroite et continue. En outre, comme le suggère un récent document de synthèse du Trésor (Gouvernement australien, 2012a), il pourrait se révéler nécessaire d'envisager la possibilité pour l'Autorité australienne de réglementation prudentielle d'intervenir de façon préventive dans les institutions financières confrontées à une détérioration marquée de leur performance risquant de mettre en danger l'argent des déposants.

La politique budgétaire à court terme est appropriée mais devrait pouvoir être modifiée rapidement en cas de risques importants sur les perspectives

Les finances publiques australiennes sont en bien meilleur état que celles de nombreux autres pays de l'OCDE. Le déficit des administrations publiques, à près de 4 % du PIB en 2011, représente moins de la moitié de celui des États-Unis, du Japon ou du Royaume-Uni (graphique 10). Surtout, la dette publique nette qui, à environ 5 % du PIB en 2011, est de 50 à 100 points de pourcentage inférieure à celle de ces pays, et des pays de la zone euro, grâce en partie au Future Fund (évalué à 77 milliards AUD ou 5¼ pour cent du PIB en mars 2012), constitué pour compenser les retraites des agents de la fonction publique à compter de 2020. L'Australie est également bien préparée à faire face aux conséquences du vieillissement de la population, grâce à son régime de retraite privé par capitalisation obligatoire. Toutefois, des pressions grandissantes pèseront sur les finances publiques dans les décennies à venir du fait de la croissance des dépenses de santé, imputable essentiellement à des raisons autres que démographiques. Cependant, même en tenant compte de ce facteur, la dette nette ne devrait atteindre que 20 % du PIB en 2050, ce qui devrait rester tout à fait tenable (Intergenerational Report, 2010).

Graphique 10. Indicateurs de la politique budgétaire



1. L'indicateur structurel corrigé des termes de l'échange prend en compte les variations cycliques du budget sur la base de l'écart de revenu et non de l'écart de production en termes réels, en intégrant l'impact sur les termes de l'échange par rapport à leur niveau tendanciel (Turner, 2006). L'hypothèse est que les termes de l'échange devraient finir par se stabiliser au niveau de leur valeur moyenne enregistrée entre les exercices 1985/86 et 2010/11.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 91 ; Turner, D. (2006), « Should Measures of Fiscal Stance be Adjusted for Terms of Trade Effects? », Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 519, éditions OCDE, Paris.

La situation sous-jacente des finances publiques s'est toutefois sensiblement affaiblie ces dernières années. D'après les estimations de l'OCDE, le déficit structurel était d'environ 3½ pour cent du PIB en 2011, à un moment où les termes de l'échange étaient proches de leur record historique. Cependant, le niveau élevé des termes de l'échange augmente les revenus et les recettes fiscales, en particulier dans le secteur des ressources où les bénéfices se sont envolés et dans les États miniers. Après correction pour tenir compte de ces effets et dans l'hypothèse de termes de l'échange égaux à leur niveau moyen de la période 1985-2010, le déficit budgétaire sous-jacent se creuse pour atteindre 6 % du PIB en 2011 (graphique 10). Cette dégradation reflète non seulement l'incidence des mesures de relance budgétaire induites par la crise, mais aussi l'utilisation d'une grande partie des recettes minières engrangées avant la crise pour financer des réductions d'impôts et des augmentations des dépenses de caractère permanent. Pour faire face à cette tendance négative, plusieurs mesures d'économie ont été introduites qui se renforceront régulièrement avec le temps et qui susciteront des améliorations permanentes de la situation budgétaires. Parmi ces mesures figurent le relèvement de l'âge de la retraite, l'assujettissement à des conditions de ressources des subventions au titre de l'assurance maladie privée, la mise en œuvre de réformes des allocations familiales et la réduction des abattements sur les pensions de retraite pour les hauts revenus.

L'administration fédérale vise un retour à l'excédent pour l'exercice budgétaire 2012-13. Cet objectif implique d'importantes restrictions, représentant 3 % du PIB en un an. Le taux d'épargne national devrait s'en trouver renforcé, limitant ainsi la dépendance du pays à l'égard des capitaux étrangers pour faire face à ses importants besoins d'investissements. Cette stratégie devrait permettre de conserver la notation maximum (AAA) accordée à l'Australie par les agences de notation et de maintenir à un bas niveau les coûts de l'accès des banques aux marchés internationaux des capitaux. Surtout, la faiblesse du taux de chômage, des perspectives de croissance proches du niveau potentiel et des termes de l'échange encore élevés constituent des conditions favorables au rétablissement d'une certaine marge de manœuvre budgétaire. Les conditions semblent donc aujourd'hui réunies pour le lancement d'un effort d'assainissement budgétaire. Préserver la solidité du bilan des administrations publiques constitue une protection précieuse en cas de chocs de grande ampleur, comme en témoigne la crise de 2008-09.

Des mesures ont été choisies pour réduire l'incidence de l'assainissement sur le PIB, notamment de légères modifications du calendrier des dépenses et un rééchelonnement des allègements d'impôts, qui auront peu d'incidence sur l'économie. Les coupes dans les dépenses au titre de la défense et de l'aide internationale concernent essentiellement l'étranger ou stimulent les importations. Certaines mesures visent à redistribuer les ressources en faveur des groupes sociaux à faible revenu ayant une forte propension à consommer, ce qui amortit leur effet négatif sur la demande (Parkinson 2012). Par ailleurs, l'économie sera soutenue par l'assouplissement monétaire en cours. Eslake (2012) estime qu'une réduction de 3 % du déficit budgétaire entraînera une baisse de croissance de moins de 1 %.

Cependant, il faut veiller à préserver la flexibilité au cas où les risques négatifs pesant sur les perspectives viendraient à se matérialiser. Étant donné l'orientation traditionnellement à moyen terme de la politique budgétaire, les autorités devraient laisser les stabilisateurs automatiques fonctionner en cas d'affaiblissement conjoncturel plus marqué que prévu, même si cela retarde le retour à un excédent budgétaire. La politique monétaire devrait être la première ligne de défense, mais si une nouvelle crise mondiale de grande ampleur viendrait à éclater, les autorités devraient être prêtes à intervenir rapidement pour soutenir l'activité, comme elles l'ont fait en 2008-09.

La stratégie budgétaire à moyen terme devrait mieux tenir compte des modifications structurelles et être plus prudente

Le plan budgétaire à moyen terme a pour objectif une légère augmentation de l'excédent d'ici à 2015 (de 0.1 % à 0.3 % du PIB entre les exercices 2012/13 et 2014/15). Les autorités se sont engagées à limiter la progression réelle des dépenses publiques au-dessous de 2 % par an tant qu'un excédent de 1 % du PIB ne sera pas atteint et tant que l'économie progresse à son rythme tendanciel ou plus rapidement, ce qui est compatible avec le cadre budgétaire à moyen terme de l'Australie qui vise à maintenir, en moyenne, un léger excédent sans accroître le rapport de l'impôt au PIB par rapport à son niveau de l'exercice 2007/08 et, par conséquent, à améliorer la richesse financière nette de l'État. Cependant, le plan est fondé sur l'hypothèse du maintien des termes de l'échange à un niveau relativement élevé, même s'il intègre une dégradation à moyen terme cumulée d'environ 10 %. Si les termes de l'échange revenaient à leur valeur moyenne plus faible de long terme (estimée sur la base du niveau moyen au cours de la période 1985-2011 ou 1985-2003), le recul serait plutôt de 40 % à 50 %. Dans ce cas, le léger excédent du budget fédéral à compter de l'exercice 2012/13 pourrait se transformer en un déficit de 2 à 3 % du PIB, sous le seul effet direct de la baisse des recettes fiscales induite par la diminution des prix des matières premières. Une dégradation budgétaire plus prononcée pourrait intervenir si le recul des termes de l'échange se traduisait également par un ralentissement conjoncturel.

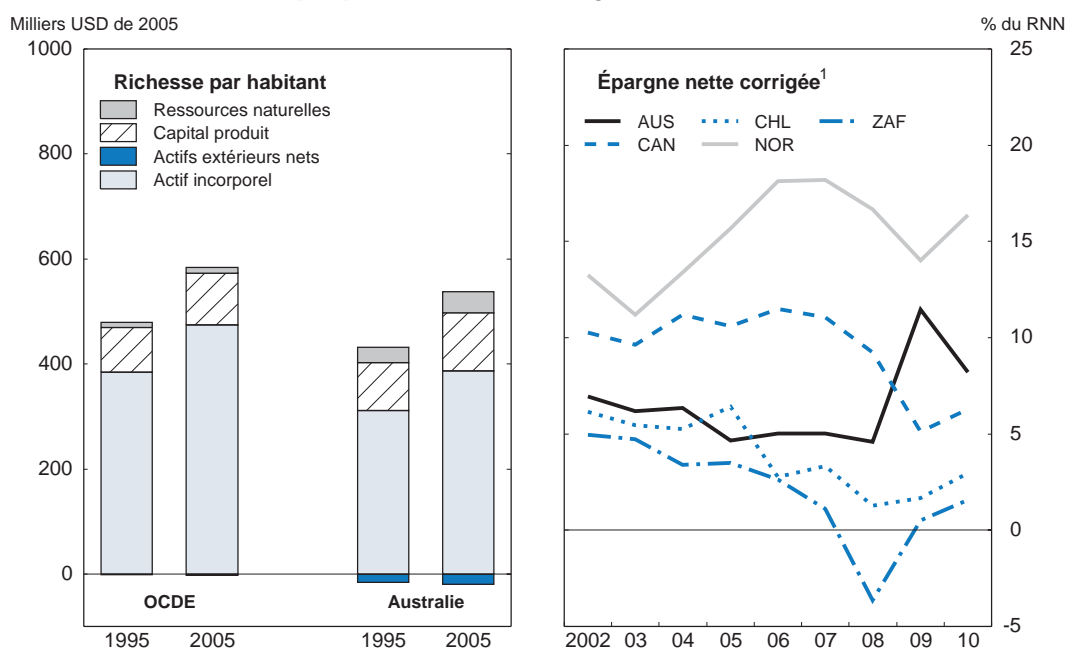
Dans cette optique, il serait prudent d'envisager de constituer une marge de sécurité plus importante contre les risques de baisse future des prix des matières premières. Revenir sur des engagements d'augmentations permanentes des dépenses en raison d'une baisse des recettes serait coûteux et pourrait se traduire par une contraction budgétaire proconjoncturelle. Comme on l'a vu dans l'*Étude* de 2008, durant la première phase du boom minier, entre l'exercice 2002/03 et l'exercice 2007/08, l'administration fédérale a redistribué l'essentiel des recettes fiscales supplémentaires tirées des gains des termes de l'échange, même si un confortable excédent budgétaire de 2 % du PIB a été maintenu (OCDE, 2008). La création d'un fonds de stabilisation contribuerait à isoler le budget des variations des

recettes provenant du secteur des ressources et, ainsi, protéger l'économie d'une plus grande instabilité à mesure que sa dépendance à l'égard du secteur des ressources s'accroît. Un tel fonds serait un instrument utile pour accumuler les recettes publiques tirées des taxes minières lorsqu'elles sont exceptionnellement élevées. Il permettrait de dissocier les décisions de dépenses publiques des variations des recettes dues à des modifications des termes de l'échange, ce qui serait compatible avec la logique sous-tendant la stratégie budgétaire actuelle. Le problème est non seulement d'utiliser les recettes exceptionnelles pour augmenter l'épargne nationale, mais aussi de pouvoir mobiliser rapidement ces ressources en cas d'affaiblissement de l'activité.

Le rythme auquel les recettes accumulées par le secteur public du fait de l'exploitation minière sont recyclées dans l'économie mérite un débat ouvert et transparent pour tenir compte de la tolérance au risque de la société eu égard à la volatilité de ces recettes et pour déterminer comment elle envisage leur utilisation dans la durée (Kearns et Lowe, 2011). D'après les autorités, cette question n'a pas à être réglée d'urgence, car l'objectif d'excédent budgétaire doit d'abord être atteint et la dette nette éliminée. En outre, le cadre budgétaire à moyen terme actuel a bien fonctionné jusqu'ici. Par ailleurs, les difficultés qui seraient rencontrées pour établir un tel fonds associé à une règle budgétaire appropriée ne devraient pas être sous-estimées.

Toutefois, contrairement à d'autres pays, comme la Norvège, l'Australie n'a pas besoin d'accumuler de façon permanente des actifs dans un fonds de réserve (Gruen et Garton, 2012). Malgré l'épuisement des actifs du sous-sol, la richesse en ressources naturelles de l'Australie a continué de s'accroître, notamment en raison de nouvelles découvertes et des modifications des prix relatifs. D'après les données de la Banque mondiale sur l'épargne nette ajustée pour tenir compte de l'épuisement des actifs naturels, l'épargne brute de l'Australie, de même que ses investissements dans le capital humain, ont été suffisamment importants pour accroître la richesse nationale à terme (graphique 11).

Graphique 11. Mesures élargies de la richesse



1. L'épargne nette corrigée prend en compte l'épargne brute utilisée pour les investissements en capital humain et pour la consommation de capital physique ainsi que l'épuisement des ressources naturelles, notamment une estimation des dommages provoqués par les émissions de dioxyde de carbone et de particules.
Épargne nette corrigée = Épargne nationale brute + dépenses d'éducation - consommation de capital fixe - épuisement des ressources énergétiques - épuisement des minéraux - épuisement net des forêts - dommage dus aux émissions de dioxyde - dommage dus aux émissions de particules

Source : Banque mondiale (2010), *Indicateurs du développement dans le monde* et *Global Development Finance*.

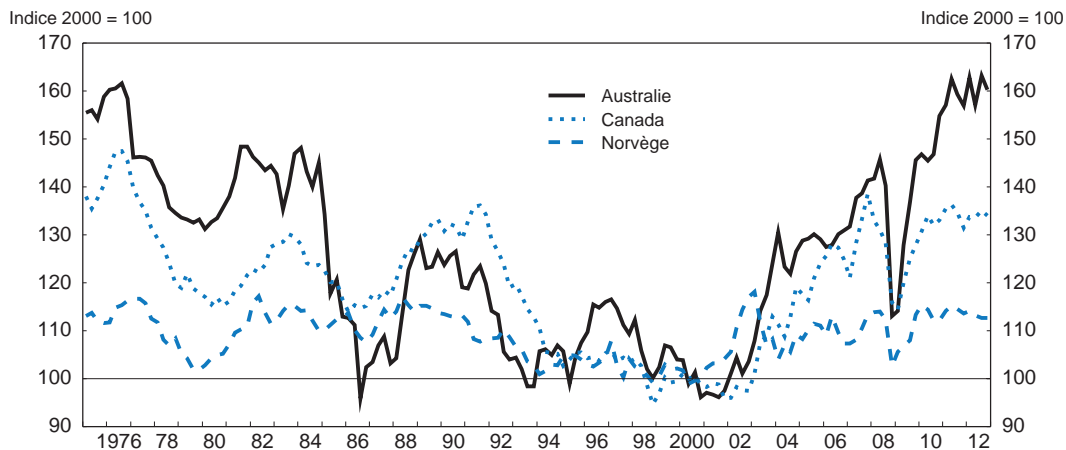
Encadré 3. Recommandations concernant les politiques macroéconomiques

- Les modifications actuelles du cadre de la politique macroéconomique sont appropriées. En cas d'affaiblissement conjoncturel de l'activité, assouplir la politique monétaire et laisser les stabilisateurs automatiques fonctionner. La politique monétaire devrait être la première ligne de défense, mais si une crise mondiale de grande ampleur semblable à celle de 2008-09 venait à éclater, il faut être prêt à adopter rapidement des mesures d'expansion budgétaire.
- Envisager de créer un fonds de stabilisation pour mieux isoler les décisions de dépenses publiques des variations des recettes imputables à l'instabilité des termes de l'échange.

Nouveaux besoins d'ajustement structurel pour favoriser la performance économique

La croissance forte et soutenue de la Chine ouvre de nouvelles possibilités à l'Australie, mais imposera des pressions sensibles. L'ajustement au boom minier s'est jusqu'ici déroulé de façon satisfaisante, grâce au solide cadre macroéconomique et au système de fixation des salaires largement décentralisé (Battellino, 2010 ; Parkinson, 2012). L'approche privilégiée par le pays pour faire face aux chocs contraste toutefois avec l'expérience de la Norvège qui a économisé une grande partie des recettes supplémentaires générées par la progression de ses termes de l'échange et a à peu près stabilisé son taux de change réel (graphique 12). L'Australie reste potentiellement bien placée pour continuer à bénéficier de la robuste croissance de la Chine en raison des complémentarités existant entre les deux pays. Elle produit un large éventail de biens et services dans l'agriculture, le secteur minier, l'éducation et le tourisme pour lesquels la demande chinoise et asiatique est forte et va probablement augmenter. Plus généralement, l'Australie bénéficiera vraisemblablement du déplacement progressif du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie. Si le coût associé à l'éloignement du pays des principaux marchés a été estimé à plus de 10 % du PIB par habitant en 2005 (Boulhol et de Serres, 2008), ce handicap pourrait être de 3 points de pourcentage inférieur d'ici à 2050, d'après les estimations de l'OCDE.

Graphique 12. Taux de change effectifs réels



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Un redéploiement souple des ressources au sein de l'économie est requis pour tirer pleinement parti des nouvelles possibilités

Outre les mesures indispensables pour garantir la stabilité macroéconomique, la meilleure riposte de la politique économique dans les circonstances actuelles serait de maintenir et, si possible, de renforcer la flexibilité de l'économie. Dans cette optique, les efforts faits par les autorités pour améliorer

l'information du public sur les conséquences que le développement de l'Asie peut avoir pour l'Australie sont bienvenus et devraient être poursuivis. Les nombreuses ramifications des ajustements auxquels le pays sera vraisemblablement confronté devraient être étudiées et expliquées de façon à faciliter leur acceptation.

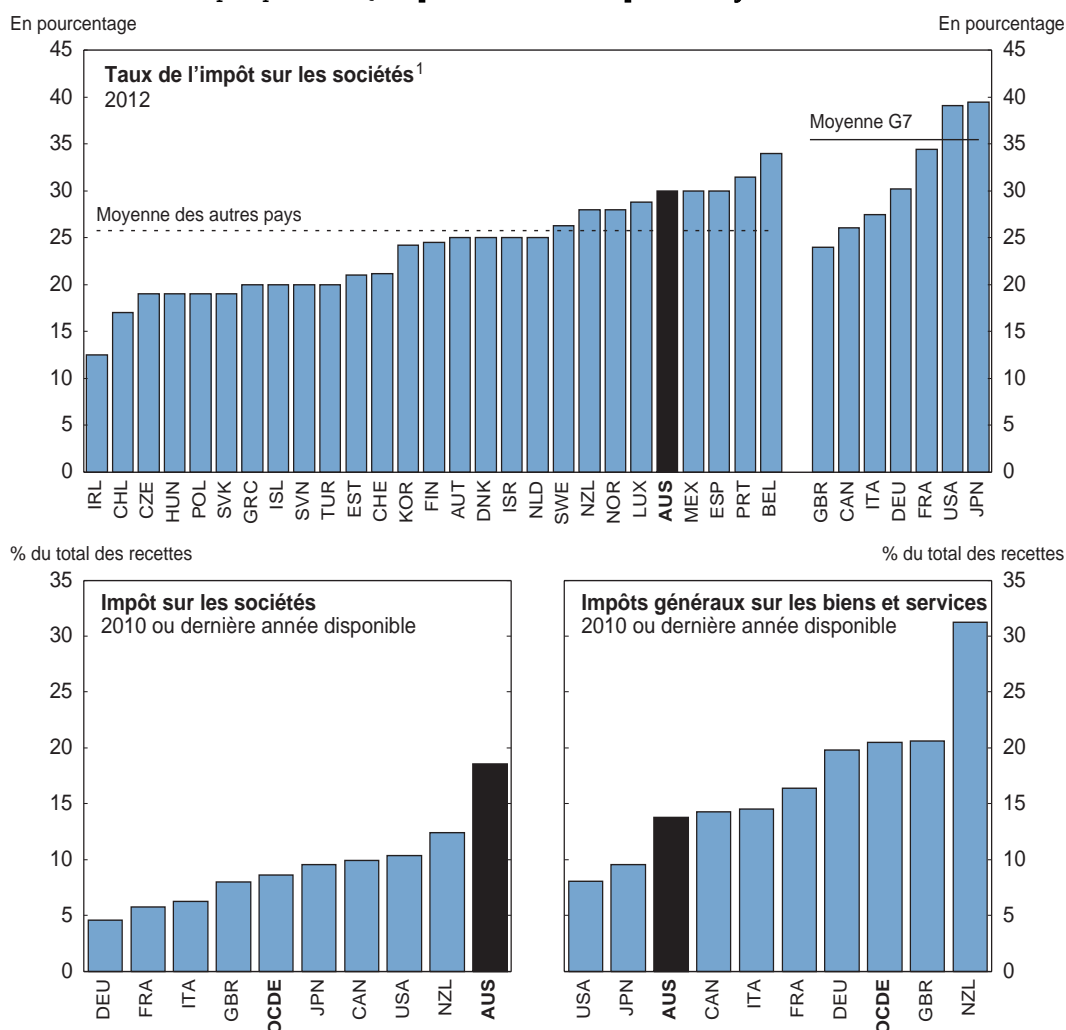
L'Australie ne devrait pas tenter de résister aux changements imposés par cet environnement en transformation. Ces changements sont le résultat d'une mutation de l'économie mondiale, qui n'est probablement pas un phénomène temporaire et sera vraisemblablement à l'origine d'une modification permanente de l'avantage comparatif de l'Australie, et non une forme de « mal néerlandais » (Gruen, 2011). Il ne serait donc pas souhaitable d'essayer de préserver une structure industrielle qui a en fait subi une constante évolution. Recourir à des subventions publiques pour maintenir des ressources dans des secteurs dont la viabilité est compromise par ces changements, comme l'industrie automobile, se révélera probablement futile et coûteux et impliquera la perte de possibilités ailleurs. Une telle orientation obligera les secteurs qui ne bénéficient pas d'un appui spécial à procéder à des ajustements encore plus rigoureux et, avec le temps, pèsera sur les niveaux de vie. Il importe également de ne pas hésiter à réaliser les ajustements voulus, parce que ceux-ci sont plus faciles à réaliser dans les circonstances actuelles, à un moment où l'économie progresse fortement et que des ressources sont disponibles pour faciliter la transition et dédommager les « perdants ». Comme les autorités l'ont souligné, il paraît justifié de contribuer à ce que la transition se fasse sans heurts, mais sans l'empêcher, lorsque son rythme et son échelle la rendent difficile à absorber, par exemple au niveau régional.

Les réformes fiscales ont un rôle utile à jouer pour faciliter l'ajustement structurel en cours

La taxe sur la rente de ressources minérales et les allègements d'impôts accordés aux PME visent à répartir de façon plus égale les profits tirés de la forte expansion de l'activité dans le secteur minier et à aider les entreprises à s'adapter aux changements en cours. Déplacer la charge fiscale du capital, le facteur de production le plus mobile, vers les ressources non renouvelables, est justifié pour des raisons d'efficacité, en particulier parce que le taux de l'impôt sur les sociétés est relativement élevé pour un « petit » pays comme l'Australie qui importe du capital (graphique 13). Ces réformes vont dans la bonne direction, mais il serait utile de les affiner dans certains cas, comme celui de la taxe sur la rente, même si une modification de la conception de cette taxe n'est guère soutenue politiquement pour le moment.

Sous sa forme actuelle, la taxe sur la rente de ressources minérales n'éliminera pas les distorsions associées aux redevances minières prélevées par les États, en particulier pour les projets à faible rentabilité, où ces redevances sont les plus lourdes. Il faudrait envisager de remplacer les redevances par une taxe sur la rente de ressources minérales, comme celle prélevée au niveau fédéral, en laissant aux États la possibilité de fixer leur propre taux. Ce changement devrait être accompagné par un élargissement de la couverture de cette imposition, qui ne concerne que le secteur de l'extraction du charbon et du fer et ne couvre pas les petites entreprises. Une fois que des enseignements auront été tirés de ce nouveau dispositif, les prélèvements sur les ressources minérales pourraient être encore accrus si, comme cela semble probable, ils restent faibles par rapport à la rente privée obtenue.

Graphique 13. Quelques caractéristiques du système fiscal



1. Une comparaison internationale des taux effectifs plutôt que des taux réglementaires d'imposition sur les sociétés serait plus précise. Toutefois, l'estimation du taux effectif de taxation, tenant compte de la grande diversité des déductions fiscales dans les divers systèmes d'imposition n'est pas aisément disponible.

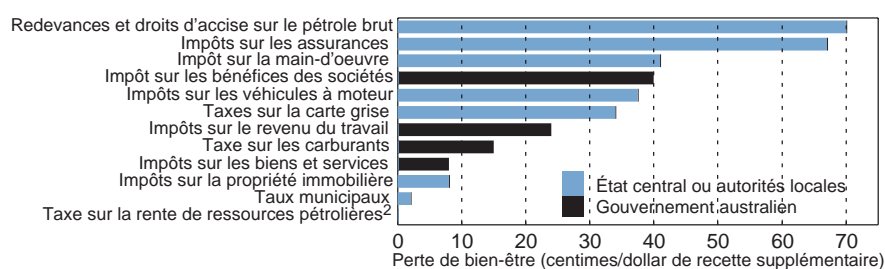
Source : OCDE (2012), *base de données sur la Fiscalité*.

Des mesures bien conçues ont aussi été prises pour alléger la charge fiscale pesant sur les entreprises et sur les PME en particulier, notamment l'application de règles d'amortissement simplifiées et plus généreuses et la possibilité d'imputer les pertes sur les bénéfices des exercices antérieurs et d'obtenir ainsi un crédit d'impôt. Cette dernière mesure réduit l'asymétrie des règles d'imposition actuelles concernant les profits et les pertes des entreprises et devrait non seulement stimuler le niveau et la qualité des investissements, mais aussi renforcer le fonctionnement relativement faible des stabilisateurs automatiques dans l'économie. Pour améliorer les avantages de cette mesure, les autorités pourraient envisager d'étendre sa couverture, qui est actuellement limitée aux entreprises constituées en société, lesquelles ne représentant que 28 % de l'ensemble des petites et moyennes entreprises (PME). Les avantages pour les entreprises non constituées en sociétés d'une extension éventuelle de ce dispositif seront vraisemblablement moindres que cela n'est le cas pour les entreprises constituées en société, car les entrepreneurs individuels peuvent déjà déduire leurs pertes des revenus tirés d'une autre activité.

L'objectif des autorités de réduire l'imposition des sociétés en diminuant le taux de l'impôt sur les bénéfices, qui, à 30 %, est actuellement d'environ 5 points de pourcentage supérieur à la moyenne pondérée de l'OCDE, devrait aider les entreprises à ajuster leur mode de fonctionnement aux changements structurels en cours. Promouvoir les nouveaux investissements, y compris de l'étranger, est nécessaire, en particulier dans le secteur non minier exposé afin de stimuler la productivité et la compétitivité dans un contexte de fort taux de change. En outre, une diminution du taux de l'impôt sur les sociétés réduirait l'incidence des importantes distorsions générées par cet impôt (graphique 14).

Toutefois, la possibilité de réduire cet impôt pourrait être compromise par le plan visant à financer cette réduction par des ajustements compensatoires de la fiscalité des entreprises, comme semble l'indiquer un rapport publié par un Groupe de travail spécial en novembre 2012. Les autorités devraient plutôt envisager la réforme de l'impôt sur les sociétés dans un contexte plus large, ce qui à la fois faciliterait les ajustements structurels nécessaires et permettrait des économies budgétaires. Il faudrait notamment réduire les aides au secteur de l'automobile et à l'infrastructure d'irrigation dans les zones rurales, qui sont une option coûteuse comparée au rachat par l'État des droits d'utilisation d'eau. Une marge de manœuvre budgétaire pourrait aussi être dégagée en éliminant les aides inefficaces aux combustibles fossiles comme convenu par le G20. Une tarification du carbone étant maintenant en place pour les grands émetteurs industriels, l'Australie devrait revoir les crédits d'impôt sur les carburants et les exonérations accordées pour le carburant utilisé dans des secteurs comme l'agriculture, la sylviculture et la pêche afin d'assurer qu'un prix du carbone efficace s'applique aussi dans ces secteurs. L'Autriche et les Pays-Bas, par exemple, ont annoncé qu'à compter de 2013, ils élimineront les réductions d'impôt pour le carburant utilisé dans l'agriculture.

Graphique 14. Perte marginale de bien-être découlant d'une hausse de 5 % de certains impôts¹



1. D'après le modèle d'équilibre général de l'économie australienne KPMG Econtech MM900, la perte de bien-être est égale à la diminution du bien-être du consommateur par dollar de recettes collecté pour une légère (5 %) hausse de chaque impôt, simulée individuellement. Elle est mesurée par le montant nécessaire pour ramener la satisfaction (utilité) du consommateur à son niveau initial, ce montant étant transféré au consommateur sous la forme d'une compensation forfaitaire financée à partir des recettes de l'impôt considéré. L'ampleur de cette compensation reflète l'effet de distorsion induit par l'impôt sur l'économie.
2. Dans cet exercice de modélisation, la taxe sur la rente de ressources pétrolières est un impôt sur une rente pure, qui ne donne lieu à aucune perte de bien-être. En pratique, on peut néanmoins s'attendre à ce qu'une légère hausse de cette taxe entraîne une diminution de bien-être, car ce n'est pas une taxe sur une rente pure avec compensation intégrale de la perte. Toutefois, elle devrait logiquement figurer parmi les plus efficaces du graphique.

Source : KPMG (2009), *Econtech*.

Comme on l'a souligné dans la dernière *Étude*, des efforts de réforme fiscale à long terme devraient aussi être poursuivis sur la base des suggestions formulées dans le rapport Henry pour stimuler la productivité et améliorer la capacité de l'économie de s'adapter à l'évolution de la conjoncture (OCDE, 2010a ; AFTS, 2010). De nouvelles mesures ont été prises récemment dans ce sens, notamment le relèvement du seuil d'imposition sur le revenu des personnes physiques dans le budget 2012/13 en contrepartie de l'introduction d'un prix du carbone en juillet 2012. Une priorité devrait être de rationaliser les systèmes d'imposition des États, qui reposent sur un trop grand nombre de taxes inefficaces ayant d'importants coûts administratifs, en particulier celles imposées sur les logements (graphique 14). Une réduction des droits de mutation, comme celle récemment décidée par le Territoire de la capitale australienne, réduirait les coûts de transaction dans le secteur immobilier et encouragerait la mobilité de la main-d'œuvre. Le caractère progressif de l'impôt immobilier au niveau des États, qui

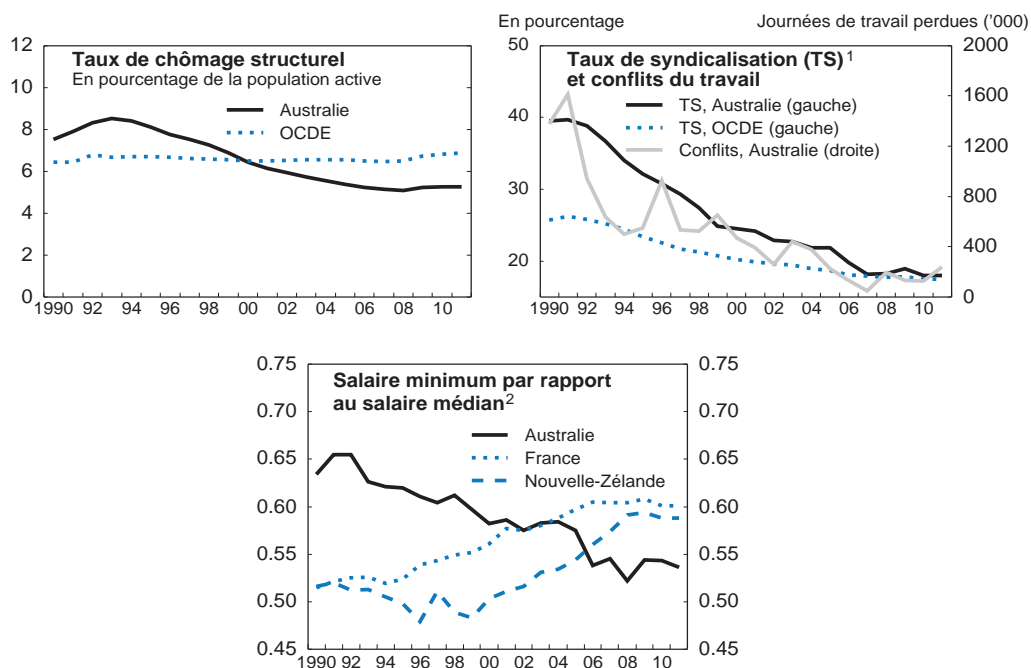
place une charge particulière sur les grands promoteurs, devrait être éliminé également afin de doper l'offre d'appartements locatifs, qui est actuellement insuffisante dans les villes australiennes (OCDE, 2010a). Ces changements pourraient être financés par une hausse du taux de la taxe sur les biens et services, qui, à 10 %, est faible par rapport aux niveaux internationaux, par des réductions des aides aux primo-accédants ou par l'élargissement de la base de l'impôt foncier au niveau des États en supprimant l'exonération accordée aux propriétaires occupants. Autrement, d'autres importantes dépenses fiscales pourraient être réduites ou éliminées, comme les dérogations à la taxe sur les biens et services, y compris pour les produits alimentaires frais, les services médicaux et les fournitures scolaires (OCDE, 2010a).

Un marché du travail flexible, prenant en compte le souci d'équité, reste essentiel à l'ajustement

En Australie, le marché du travail affiche des performances remarquablement satisfaisantes par rapport à la situation observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La mise en œuvre d'un nouveau système de relations professionnelles en 2009 via la *Fair Work Act* a renforcé les négociations au niveau des entreprises, élargi le filet de sécurité minimal et rétabli la protection contre les licenciements abusifs pour les salariés des PME. Une étude indépendante de cette loi qui vient récemment d'être achevée a constaté que, depuis que ce texte est entré en vigueur, d'importants résultats économiques (par exemple, croissance des salaires, progression de l'emploi, différends professionnels) ont été favorables à la préservation de la prospérité du pays (Gouvernement australien, 2012b). La *Fair Work Act* a rendu le système plus favorable aux salariés, entraînant par exemple un léger relèvement du salaire minimum relatif et du taux de syndicalisation, mais sans avoir à ce jour d'influence notable sur les performances du marché du travail et sur la productivité (Borland, 2012) (graphique 15). Néanmoins, les entreprises craignent que la loi ne freine la croissance de la productivité en éliminant les accords statutaires individuels, en élargissant la portée des questions pouvant être couvertes par des accords d'entreprise et en rétablissant la règle selon laquelle les accords pour les entreprises véritablement nouvelles doivent être négociés avec un syndicat (règle qui a parfois rendu difficile la conclusion d'un accord dans un délai raisonnable).

Le développement des institutions du marché du travail depuis 1990, conjugué à d'autres facteurs, notamment la hausse de la demande de travailleurs qualifiés résultant de l'évolution technologique, a eu pour effet de creuser les inégalités de revenus dans la population en âge de travailler (OCDE, 2011a) (graphique 16). Il est peut-être préférable d'aborder le problème des inégalités de revenus sous l'angle de la fiscalité et des transferts, mais le cadre équitable de relations professionnelles que la réforme de la *Fair Work Act* a cherché à mettre en place peut aussi jouer un rôle. Les objectifs de la loi sont notamment d'assurer un « cadre équilibré pour des relations coopératives et productives sur le lieu de travail, de façon à encourager la prospérité économique nationale et l'inclusion sociale pour tous les Australiens ». Il ressort de l'examen récent de la loi que les effets de la législation ont été à peu près conformes à cet objectif (Gouvernement australien, 2012b). Une étude des dernières sentences (qui fixent les conditions minimales d'emploi dans certains secteurs ou professions) par *Fair Work Australia (FWA)* est actuellement en cours et devrait être achevée d'ici au 31 mai 2013.

Graphique 15. Indicateurs structurels du marché du travail

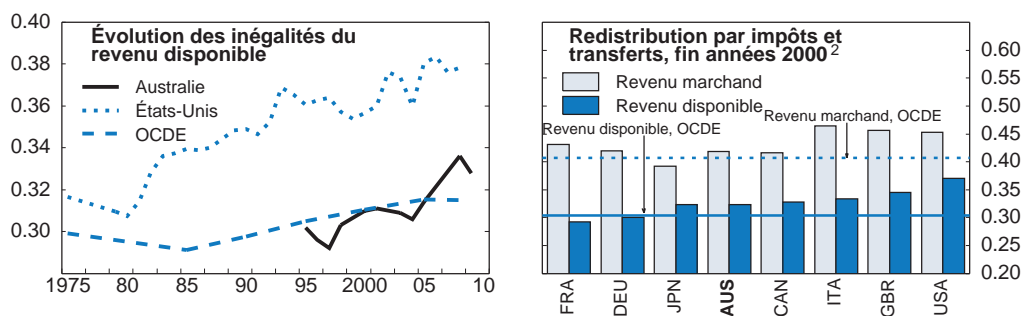


1. Nombre de salariés affiliés à un syndicat, divisé par le nombre total de salariés.
2. Des travailleurs à plein temps.

Source : OCDE, *bases de données du Taux de syndicalisation, des Salaires minimums et des Perspectives économiques de l'OCDE*.

Graphique 16. Inégalités de revenus

Coefficient de Gini¹



1. Le coefficient de Gini s'échelonne de 0 (lorsque tout le monde a un revenu identique) à 1 (lorsque la personne la plus riche dispose de tout le revenu). Les revenus marchands consistent en rémunérations du travail, revenus du capital et épargne. Le revenu disponible est égal au revenu marchand plus les transferts sociaux, moins les impôts sur le revenu. Les revenus sont corrigés en fonction de la taille du foyer. Les données concernent la population active.
2. Les données de la fin de la décennie 2000 concernent les années situées entre 2006 et 2009.

Source : OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, éditions OCDE, Paris.

Comme semble l'indiquer l'examen de la *Fair Work Act*, il n'est pas sûr que de grands changements soient justifiés à ce stade. Cet examen a permis de constater que le cadre existant de négociation directe et décentralisée entre les employeurs et les salariés paraît toujours donner de bons résultats. De plus, le coût de l'ajustement aux évolutions multiples de la réglementation que doivent supporter les travailleurs et les employés constitue également un argument contre la fréquence de

réformes d'ampleur en l'absence de problème avéré (Borland, 2012). En conséquence, cet examen indépendant ne propose aucun changement fondamental de la législation, mais suggère uniquement quelques modifications techniques destinées à encourager davantage de flexibilité et d'équité au sein du système.

Ces modifications permettraient par exemple de rendre plus facile le recours à des dispositifs individuels souples et de réduire le risque d'un recours indu à des procédures de licenciement injustes. En plus de ces propositions bienvenues, on pourrait rééquilibrer quelque peu la répartition des frais de procédure qui, en cas de plainte pour licenciement abusif, sont supportés (prioritairement) par les employeurs, de façon à réduire les incitations financières à en abuser, tout en évitant de constituer un obstacle à la justice professionnelle pour les travailleurs. En outre, pour faciliter les conventions collectives applicables aux nouvelles entreprises (« greenfield agreements »), les autorités pourraient envisager d'autoriser des entités autres que des syndicats, jusque-là interlocuteurs exclusifs, à négocier avec les employeurs (comme cela est déjà le cas pour tous les autres accords), au lieu d'élargir le rôle d'arbitrage de *FWA*, comme le suggère l'examen.

La confrontation en cours opposant le secteur des entreprises et les syndicats sur le fonctionnement du système des relations professionnelles risque à terme de saper la paix sociale dans une période d'ajustement structurel important. Des approches plus apaisées des relations professionnelles dans les entreprises favoriseraient des innovations fondées sur l'expérience des travailleurs et sur le capital humain, ce qui stimulerait la productivité et la compétitivité. Pour encourager un climat plus coopératif, l'examen de la *Fair Work Act* suggère de faire jouer à *FWA* un rôle plus actif, par exemple en identifiant les dispositions des accords destinées à améliorer la productivité qui peuvent être assimilées à des pratiques exemplaires et en leur donnant une plus large publicité. Par ailleurs, étudier les conditions de travail propres à un secteur qui ont une influence sur la négociation des questions de flexibilité et d'équité permettrait de favoriser la mise en œuvre d'une approche plus collaborative. La Commission de productivité a procédé récemment à une telle enquête pour le secteur du commerce de détail. Améliorer les informations sur des besoins particuliers de flexibilité et sur les problèmes spécifiques d'équité dans d'autres secteurs pourrait contribuer à faire avancer le débat sur l'équité de l'efficience en l'axant sur des questions pratiques susceptibles d'être résolues grâce à des négociations.

Un bon fonctionnement des services d'emploi peut beaucoup contribuer à atténuer les coûts sociaux de l'ajustement aux changements structurels. Les services d'emploi (Job Service Australia, JSA) soutiennent avantageusement la comparaison avec ceux d'autres pays de l'OCDE, et les autorités n'ont pas l'intention de réformer le JSA dans un futur proche, car celui-ci dépend de prestataires privés financés par l'administration fédérale et les contrats existants doivent rester en vigueur jusqu'en 2015. Néanmoins, la prestation de ces services pâtit d'une bureaucratie excessive et de problèmes d'incitations. Pour améliorer l'efficacité, les demandeurs d'emplois pourraient être associés plus étroitement au financement des services de l'emploi, éventuellement par l'introduction d'un système de coupons qui leur permettrait, du moins dans une certaine mesure, de faire leur choix entre des prestataires de services concurrents aptes à répondre à leurs besoins. Il pourrait aussi être utile à de nombreux demandeurs d'emplois défavorisés de se préparer activement à intégrer le marché du travail, tout en continuant à devoir se conformer à de strictes obligations de recherche d'emploi et sans être autorisés à changer arbitrairement de prestataire. Il faudrait par ailleurs envisager de continuer à réduire le contrôle préalable des activités des prestataires de services et lier plus étroitement leur rémunération au système d'évaluation des performances (« Star Rating ») utilisé par le ministère de l'Emploi pour évaluer la performance relative des prestataires de services, ce qui suppose un suivi soigneux pour minimiser les risques de biais statistiques. En particulier, il ne faudrait pas donner au retour à l'emploi des travailleurs les moins défavorisés une pondération trop faible dans le système de gestion des performances.

Les services de l'emploi pourraient aussi être réorganisés de façon à proposer des services d'emploi standard aux demandeurs d'emploi sans désavantage particulier, et des services distincts, individualisés, aux chômeurs déjà ou potentiellement de longue durée. Un tel système, qui encouragerait une plus grande spécialisation entre les prestataires, pourrait être synonyme de plus grande efficience.

Encadré 4. Recommandations destinées à faciliter l'ajustement structurel à l'explosion des activités minières et au développement de l'Asie

Réforme fiscale

- Poursuivre les réformes de l'imposition des sociétés, notamment la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés et la possibilité d'étendre aux entreprises non constituées en société le dispositif d'imputation des pertes sur les bénéfices d'exercices antérieurs.
- Dans le cadre de la réforme fiscale, encourager l'utilisation de ressources budgétaires non exploitées et moins génératrices de distorsions, notamment la réduction des aides à l'infrastructure d'irrigation et au secteur de l'automobile. Revoir les exonérations accordées aux entreprises au titre des droits d'accise sur les combustibles fossiles dans les secteurs non couverts par la nouvelle taxe carbone.
- Élargir la couverture de la taxe sur la rente de ressources minérales. Envisager de remplacer les redevances prélevées par les États par une taxe sur la rente minière, s'inspirant de l'approche fédérale, en laissant aux États la possibilité de fixer le taux de cette taxe.
- Rationaliser les autres impôts des États : réduire ou supprimer les droits de mutation et la progressivité de l'impôt immobilier au niveau des États ; élargir la base de cet impôt en éliminant les exemptions pour les propriétaires occupants ; réduire les subventions accordées aux primo-accédants ; élargir la base de la taxe sur les biens et services et envisager d'accroître son taux relativement bas.

Réforme du marché du travail

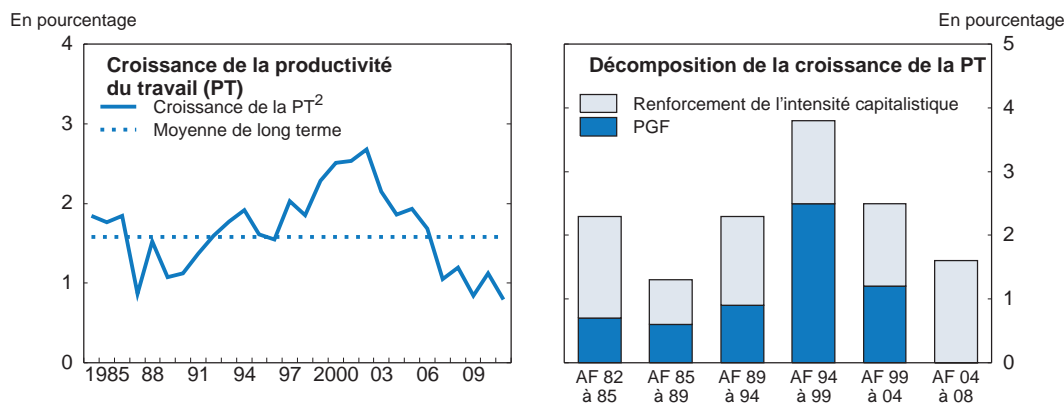
- Préserver le cadre existant des négociations salariales directes et décentralisées, car il a donné de bons résultats jusqu'ici. Éviter d'apporter des modifications de fond au cadre afin de réduire les coûts de l'ajustement à de fréquents changements réglementaires.
- Envisager de modifier légèrement le cadre des relations professionnelles, notamment en permettant aux employeurs se lançant véritablement dans une nouvelle entreprise de négocier des accords collectifs à la fois directement avec les potentiels futurs salariés et/ou avec les syndicats.
- Rééquilibrer entre les employeurs et les salariés la charge des frais supportés en cas de procédure pour licenciement abusif afin de réduire les incitations à en abuser.
- Enquêter sur les conditions de travail particulières négociées au niveau sectoriel entre employeurs et salariés qui touchent les préoccupations de flexibilité et d'équité, afin de faire progresser le débat sur l'efficacité/l'équité et de le faire porter en priorité sur des questions pratiques qui sont potentiellement plus faciles à résoudre par la voie de la négociation et du compromis.
- Pour améliorer l'efficacité des services d'emploi, relier plus étroitement le financement des services d'emploi aux demandeurs d'emploi, éventuellement en introduisant un système de coupons. Envisager d'assujettir plus strictement la rémunération des prestataires de services à leurs résultats, mesurés par le système d'évaluation des performances « Star Rating ».
- Accroître la spécialisation de Job Service Australia, en proposant des services standard aux demandeurs d'emplois sans désavantage particulier et des services individualisés aux chômeurs déjà ou potentiellement de longue durée.

Une amélioration de la productivité est essentielle au relèvement futur des niveaux de vie

En Australie, la productivité de la main-d'œuvre et la productivité globale des facteurs (PGF) ont ralenti par rapport aux niveaux record observés dans les années 90 (graphique 17). Ce fléchissement a été plus prononcé en Australie qu'ailleurs, même s'il s'inscrit globalement dans le droit fil de l'expérience de quelques autres pays riches en ressources naturelles (graphique 18). Il n'y a pas d'explication unique au recul de la productivité, qui traduit semble-t-il une combinaison de facteurs allant d'évolutions spécifiques dans un petit nombre de secteurs clés à des facteurs plus systémiques.

Quelles que soient les raisons expliquant le recul, une amélioration de la productivité reste essentielle au maintien de l'augmentation tendancielle des niveaux de vie qu'a connue l'Australie au cours des deux dernières décennies.

Graphique 17. **Tendance de la productivité**¹

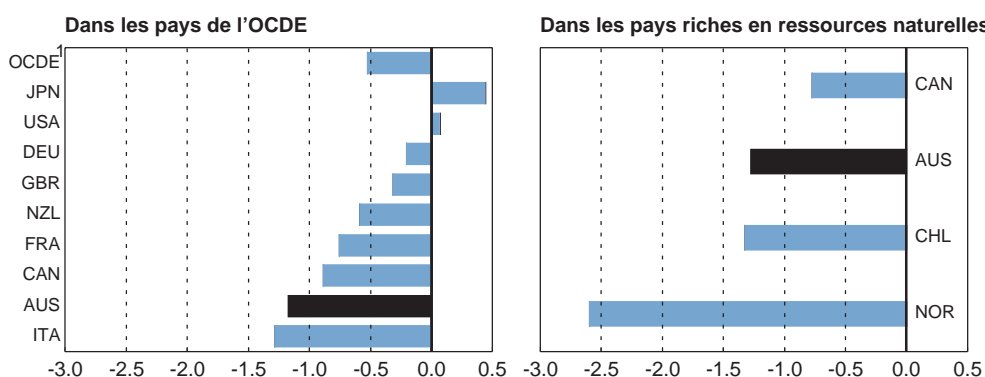


1. Ensemble de l'économie pour le panneau de gauche et les 12 secteurs marchands pour le panneau de droite. Seuls les cycles de productivité complets sont présentés.
2. Moyenne mobile sur cinq ans.

Source : ABS, cat. n° 5204.0 et 5206.0.55.002.

Graphique 18. **Fléchissement de la croissance de la PGF**

Écart entre la croissance moyenne de la PGF des années 90 et celle des années 2000



1. L'agrégat OCDE n'inclut que les 18 pays pour lesquels on dispose de données.

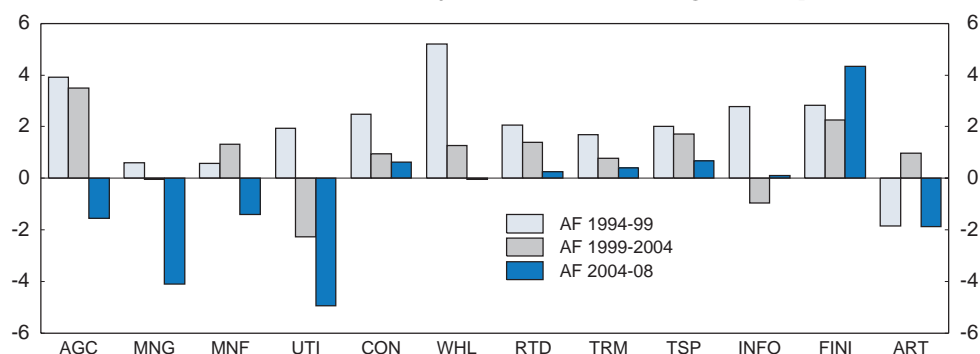
Source : OCDE, base de données de la Productivité et The Conference Board, base de données Total Economy, janvier 2012, <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.

Une grande partie du recul de la productivité globale des facteurs s'explique par l'explosion des activités dans le secteur des industries extractives et par l'ajustement structurel concomitant de l'économie

La productivité a subi l'impact de circonstances particulières dans certains secteurs (graphique 19). Ainsi, dans les industries extractives, l'explosion des profits a entraîné des investissements massifs, mais du fait du décalage souvent important qui existe entre le moment où l'on investit dans des capacités nouvelles et celui où l'on atteint la pleine production, la forte croissance des intrants a abouti à un recul brutal de la productivité. Lorsque les capacités de production seront utilisées à plein, la productivité devrait s'améliorer. Une explication supplémentaire réside dans la mise en exploitation de gisements plus marginaux rendue possible par l'augmentation des prix des matières premières. Dans l'agriculture et les services d'utilité publique (électricité, gaz, eau et gestion des

déchets), la productivité a été influencée par la sécheresse. Parallèlement, la progression de la demande d'énergie a entraîné des investissements massifs pour accroître les capacités, mais là encore, des décalages entre l'installation des capacités nouvelles et leur utilisation à pleine charge se sont traduits par une baisse de la productivité. Selon des estimations de l'OCDE, ces trois secteurs auraient contribué pour environ moitié au ralentissement marqué de la productivité enregistré au cours de la dernière décennie.

Graphique 19. **Croissance de la PGF par secteur¹**
Croissance annuelle moyenne en variation logarithmique

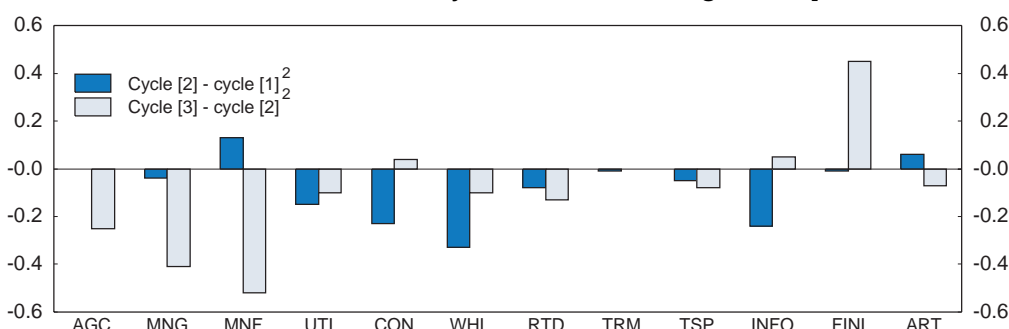


1. Le secteur marchand regroupe douze secteurs. AGC : agriculture ; MNG : secteur minier ; MNF : secteur manufacturier ; UTI : services d'utilité publique ; CON : construction ; WHL : commerce de gros ; RTD : commerce de détail ; TRM : services d'hébergement et de restauration ; TSP : transports ; INFO : information et technologie ; FINI : finance et assurance ; ART : services culturels et loisirs. Seuls les cycles de productivité complets sont présentés.

Source : ABS, cat. n° 5204.0 et 5206.0.55.002 et données non publiées de ABS.

On peut attribuer pour environ un tiers au secteur manufacturier le ralentissement de la productivité globale des facteurs observé entre les deux derniers cycles de productivité complets, à la suite de l'appréciation du dollar qui a eu un impact sur la compétitivité (graphique 19, graphique 20). La production manufacturière est pour l'essentiel stable depuis l'euphorie enregistrée en 2003 dans les activités extractives, tandis que les intrants, plus précisément le stock de capital productif, ont augmenté, entraînant un ralentissement de la croissance de la productivité globale des facteurs.

Graphique 20. **Contribution par secteur au ralentissement de la PGF¹**
Croissance annuelle moyenne en variation logarithmique



1. Le secteur marchand regroupe douze secteurs. AGC : agriculture ; MNG : secteur minier ; MNF : secteur manufacturier ; UTI : services d'utilité publique ; CON : construction ; WHL : commerce de gros ; RTD : commerce de détail ; TRM : services d'hébergement et de restauration ; TSP : transports ; INFO : information et technologie ; FINI : finance et assurance ; ART : services culturels et loisirs. Seuls les cycles de productivité complets sont présentés.

2. Cycle [1] : AF 1994-99 ; cycle [2] : AF 1999-2004 ; cycle [3] : AF 2004-08.

Source : ABS, cat. n° 5204.0 et 5206.0.55.002 et données non publiées de ABS.

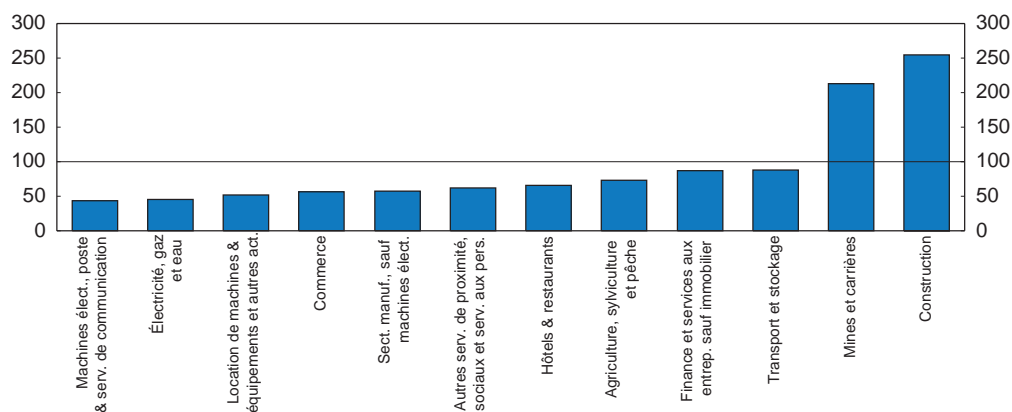
Cependant, il semblerait que des facteurs autres que le boom du secteur des ressources soient également à l'œuvre. L'impact des larges réformes structurelles engagées dans les années 80 et 90 s'est peut-être atténué, et/ou il se peut que les incitations à mettre en œuvre des réformes propices à la productivité aient reculé, les succès économiques incitant davantage à l'autosatisfaction. Cette situation se reflète dans le recul de l'Australie au classement de la réglementation des marchés de produits dans la zone OCDE entre 2003 et 2008. L'Australie est par ailleurs confrontée à des contraintes de capacité qui s'expliquent par une expansion économique de longue durée (Dolman, 2009; Eslake, 2011). L'évolution de la productivité pourrait aussi refléter les orientations de la politique économique ou le besoin de réformes, notamment dans le domaine de la réglementation des routes, de l'eau et de l'électricité. En outre, les facteurs qui alimentent la productivité à long terme, à savoir les dépenses consacrées aux compétences, à l'innovation et aux infrastructures, ont été l'objet d'une attention accrue plus récemment, car ils joueront un rôle important pour la croissance future de la productivité.

Renforcer les facteurs moteurs de la productivité pour assurer une croissance durable des niveaux de vie futurs

Même si ce ralentissement est pour une part temporaire, des efforts sont nécessaires pour relever la productivité au-delà de sa tendance à long terme afin de garantir que les niveaux de vie continueront à progresser fortement comme ils l'ont fait au cours des deux dernières décennies, plus particulièrement si le caractère favorable des termes de l'échange devait s'atténuer au fil du temps. En dernier ressort, le relèvement global de la productivité dépend des performances des entreprises individuelles. Les pouvoirs publics pourraient prendre des mesures propres à influencer ces performances, par exemple grâce à des initiatives visant à améliorer les « capacités » et les « incitations », en plus d'accroître la souplesse de réaction aux ajustements structurels en cours (PC, 2009). L'Australie a une marge de manœuvre pour s'approcher des meilleures pratiques dans plusieurs secteurs (graphique 21).

Graphique 21. **Écart de PGF par rapport aux États-Unis**

Données de 2007, É-U = 100



Source : EU KLEMS, *Growth and Productivity Accounts*, édition de novembre 2009, mise à jour en mars 2011 ; Groningen Growth and Development Centre (GGDC), *base de données sur les niveaux de productivité* ; calculs de l'OCDE.

L'amélioration du capital humain est au cœur de la hausse de la productivité

Pour doper la productivité et alimenter la croissance, il faut que les systèmes d'éducation et de formation permettent d'acquérir les compétences que requiert une économie en mutation rapide, bien que l'incidence des réformes dans ce domaine puisse mettre du temps à se matérialiser. Des *Études* antérieures ont mis en relief la marge d'accroissement des capacités et de la réactivité du système d'enseignement et de formation professionnels (EFP). Actuellement, les taux d'achèvement des cycles d'EFP sont faibles, ce qui, outre le gaspillage des fonds publics, a des conséquences potentiellement négatives sur l'offre globale de qualifications. Il est essentiel à cet égard d'améliorer la formation, tant du point de vue des contenus que des modalités de fourniture (PC, 2012). Un système d'apprentissage plus

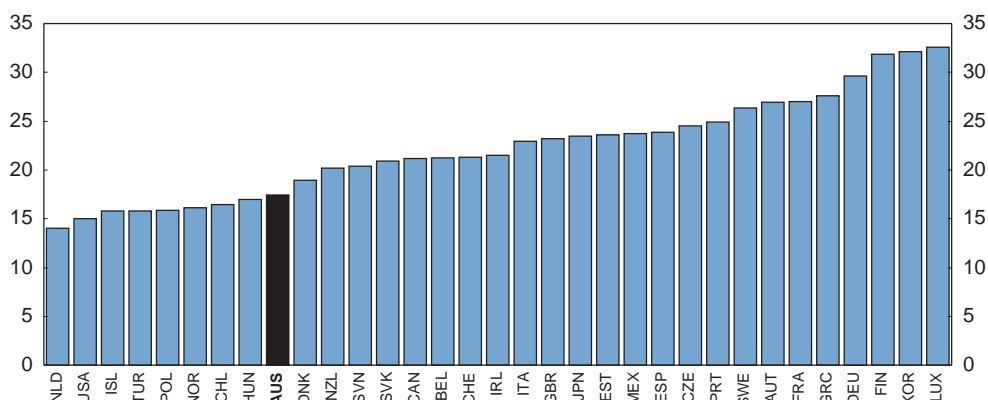
souple suppose la mise en œuvre efficace d'apprentissages fondés sur les compétences et la mise en place de modules de formation moins contraignants et plus fréquemment mis à jour (Hoeckel *et al.*, 2008 ; Expert Panel, 2011). Il convient de saluer les mesures récemment prises, qui vont dans cette direction.

Le programme de réforme des compétences adopté en avril 2011 par le Conseil des gouvernements australiens (COAG) ouvre la voie à un système d'enseignement et de formation professionnels plus compétitif et davantage axé sur les besoins des demandeurs, avec d'importants gains potentiels de productivité liés au développement du vivier de travailleurs qualifiés (PC, 2012). Permettre aux prestataires publics de se livrer à une concurrence plus efficace dans le nouvel environnement permettrait d'augmenter la réactivité du système de formation. Les efforts d'amélioration de la qualité de l'EFP, notamment avec la mise en place d'une autorité nationale de réglementation du secteur indépendante et la mise au point et le pilotage d'un mécanisme indépendant de validation des évaluations, sont des mesures bienvenues, qui doivent être poursuivies. L'amélioration des informations à destination des futurs étudiants sur la qualité et les débouchés des cours est également essentielle. L'élaboration du site Internet *MySkills* va dans le bon sens. La requalification de la main-d'œuvre et des améliorations des compétences de base contribueraient à des gains de productivité, en permettant aux travailleurs de mieux s'adapter aux évolutions structurelles en cours, et les efforts actuellement déployés en ce sens par les pouvoirs publics méritent d'être salués.

En ce qui concerne le système d'enseignement supérieur, l'Australie s'est donné pour objectif que 40 % des jeunes adultes aient un diplôme universitaire ou de niveau supérieur d'ici 2025. Pour y parvenir, le plafond limitant le nombre d'étudiants en pré-licence a été relevé en 2012. À la suite du déplafonnement du nombre de places, la difficulté essentielle de ce nouveau système axé sur la demande va être de maintenir des résultats de haute qualité. En effet, cette mesure permet d'élargir l'offre d'enseignement supérieur, mais le risque existe que les taux de poursuite et d'achèvement des cycles d'études diminuent, ce qui soulève des inquiétudes quant à la qualité des acquis en fin de cursus. La création, à la mi-2011, de la Tertiary Education Quality and Standards Agency (TEQSA), qui a les compétences nécessaires pour enregistrer et évaluer la performance des établissements d'enseignement supérieur en se référant à des normes nationales, constitue une mesure importante vers l'assurance-qualité. Les financements supplémentaires mis à la disposition des universités pour qu'elles améliorent l'accès aux cours et les taux de réussite des étudiants issus des milieux les moins favorisés, qui accèdent généralement moins aux études supérieures, sont également bienvenus. Une amélioration des informations destinées aux étudiants est indispensable à la qualité et à l'efficacité d'un système axé sur la demande et toutes les initiatives en ce sens doivent être saluées.

Le secteur de l'enseignement supérieur va devoir relever un autre défi fondamental, qui consiste à fournir les compétences adéquates requises par une économie en mutation rapide. Le coût de l'enseignement devrait être plus étroitement aligné sur les financements pour garantir une offre efficace de places aux étudiants dans le nouveau système axé sur la demande (Lomax-Smith *et al.*, 2011). Il faudrait peut-être envisager un mécanisme de tarification plus ajustable, reposant, par exemple, sur des révisions plus fréquentes des modes de financement ou sur un relèvement, par les universités elles-mêmes, des droits d'inscription au-delà du plafond actuellement fixé par l'État, tout en surveillant de près l'impact de ces mesures sur les taux de participation (The University of Melbourne, 2011 ; Norton, 2012). Il est trop tôt pour évaluer l'impact potentiel du nouveau système sur les résultats en termes de compétences, mais certains domaines où l'on relève des pénuries, en particulier les sciences ou l'ingénierie, sont sources de préoccupations compte tenu du rôle important qu'ils jouent pour renforcer les capacités d'innovation (graphique 22). Les mesures budgétaires adoptées récemment pour résoudre ce problème sont les bienvenues (Gouvernement australien, 2012c).

Graphique 22. **Diplômés dans les filières scientifiques et d'ingénierie**
En pourcentage du total de nouveaux diplômés, 2010¹



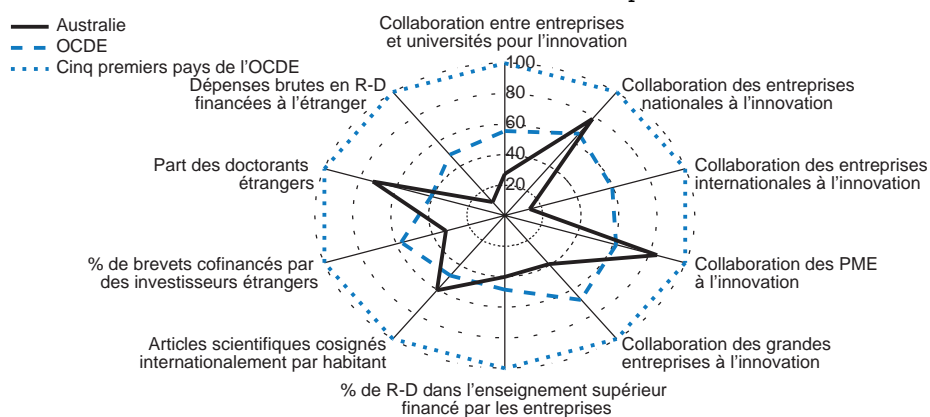
1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, base de données sur l'Éducation.

De meilleurs résultats en matière d'innovation sont indispensables à la productivité

Les conditions qui servent de cadre à l'innovation, en particulier le fonctionnement des marchés de capitaux et la concurrence sur les marchés, placent l'Australie en très bonne place au niveau international. Le système d'innovation australien n'a rien à envier à celui en vigueur dans d'autres pays de l'OCDE si l'on se réfère à un certain nombre d'indicateurs, mais il reste cependant en deçà des meilleures pratiques sur certains aspects fondamentaux, par exemple les investissements dans les actifs incorporels et les « innovations proposées pour la première fois sur le marché ». Bien que le faible taux d'innovation « créatrice » puisse s'expliquer en partie par l'éloignement géographique de l'Australie par rapport aux grands marchés et par la rareté du capital-risque (capitaux d'amorçage ou de démarrage), le système d'innovation du pays souffre d'une faiblesse fondamentale qui tient au faible niveau de collaboration entre les grandes entreprises d'une part et les entreprises et les universités d'autre part, ainsi qu'à l'échelle internationale (graphique 23). Cette situation traduit l'absence de culture de la collaboration au sein des entreprises australiennes, mais aussi des lacunes des milieux universitaires. Par exemple, les liens étroits qui existent entre les possibilités de promotion, l'enseignement et les publications peuvent réduire les incitations à effectuer des recherches universitaires sur les besoins des entreprises (AIG, 2010).

Graphique 23. **Collaboration et réseaux d'innovation**
2010 ou dernière donnée disponible



Source : OCDE (2012), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*; OCDE (2010), *Mesurer l'innovation : Un nouveau regard* et *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE*; OCDE (2009), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*.

Cette médiocrité de la collaboration, parce qu'elle nuit au partage et à la diffusion des connaissances, explique peut-être en partie le faible taux de délivrance de brevets de l'Australie par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Cette situation peut aussi être partiellement à mettre sur le compte de l'importance du secteur des services, où les marques sont plus importantes (OCDE, 2010b). On peut aussi invoquer la gestion de la propriété intellectuelle par les universités, caractérisée par un large éventail de mécanismes de transfert de la propriété intellectuelle aux entreprises, souvent au sein d'une même université, ce qui accroît les coûts de transactions, en particulier pour les PME (PC, 2007).

Les pouvoirs publics se sont fixé comme objectif de doubler le niveau de la collaboration entre les chercheurs et les entreprises au cours de la prochaine décennie, en s'appuyant sur un certain nombre de mesures relevant de l'action publique. L'accent est mis sur le développement, du côté de la demande, de la capacité des PME à appliquer et à commercialiser davantage de résultats concrets de la recherche. Pour être efficaces, les initiatives visant à améliorer la collaboration doivent être simples et souples dans leur gouvernance et dans leur gestion (Commonwealth of Australia, 2008). En complément de leur approche globale visant à améliorer l'efficacité des relations et des résultats, les autorités pourraient également envisager, si les impératifs budgétaires les y autorisent, d'introduire d'autres mesures pour renforcer la collaboration, comme un système bien conçu d'émission de coupons-innovation utilisables auprès des universités. Pour être efficaces, les coupons-innovation devront être simples et faciles à utiliser, bénéficier d'une publicité et d'une promotion efficaces et être distribués de manière efficiente (OCDE, 2010c).

En 2011, le gouvernement a pris une mesure importante en modifiant la nature du régime applicable à la recherche-développement, c'est-à-dire en abandonnant le mécanisme des déductions fiscales au profit d'un système de crédit d'impôt. Le nouveau système réduit la complexité et a pour objectif d'encourager une innovation qui, autrement, ne se concrétiserait pas (effet multiplicateur) grâce à un meilleur ciblage des mesures de soutien. Une interprétation administrative claire des nouveaux critères de recevabilité et une évaluation fréquente des résultats obtenus sont essentielles à une mise en œuvre réussie (PKF International, 2011). L'adoption, en 2011, du « Clean Energy Futures Plan », qui a pour objectif de favoriser la croissance verte, est une mesure bénéfique propre à promouvoir de nouvelles activités de commercialisation.

Le gouvernement australien soutient également le développement du capital-risque, ce qui est indispensable compte tenu du dysfonctionnement du marché. La rareté des capitaux d'amorçage/de démarrage continue à faire fortement obstacle à l'innovation (ABS, 2012). Plusieurs éléments constituent un frein à l'établissement d'un marché du capital-risque fonctionnant harmonieusement, en particulier la taille limitée du secteur du capital-risque existant et le fait qu'il n'ait jamais vraiment réussi à attirer des fonds internationaux (PC, 2007). L'évaluation en cours de l'efficacité des programmes de soutien actuels est bienvenue. Cela étant, globalement, les données factuelles recueillies dans plusieurs pays montrent que le capital-risque ne permet de combler que de manière très limitée les lacunes constatées dans le financement de l'innovation (Hall et Lerner, 2009).

De meilleurs résultats au niveau des infrastructures favoriseront la productivité et la croissance durable

Outre qu'ils permettent d'accroître le stock de capital, les investissements publics ou privés dans les infrastructures peuvent indirectement stimuler la productivité globale des facteurs en agissant comme « vecteurs » de la diffusion des nouvelles technologies concrétisées grâce au capital (PC, 2009). L'Australie est confrontée à une pénurie d'infrastructures qui pourrait s'aggraver du fait de la forte demande générée par l'euphorie des activités minières et la croissance prévue de la population (OCDE, 2010a). Des projets d'infrastructure bien conçus et financés de manière efficiente, assortis d'une maintenance efficace et reposant sur l'utilisation des infrastructures existantes, sont essentiels pour répondre à l'augmentation de la demande et doper la productivité. Si les réformes récentes destinées à accroître les capacités vont dans le bon sens, il faut améliorer l'efficacité de la réalisation et de l'utilisation des infrastructures.

La gouvernance du secteur des infrastructures est complexe, marquée par une médiocre coordination entre les administrations, en particulier lorsqu'il s'agit de la planification au niveau national (IA, 2008 ; OCDE 2010a). La création récente d'Infrastructure Australia vise à résoudre ces

problèmes et à fournir aux gouvernements des conseils sur les priorités et les réformes ayant une importance nationale dans le domaine des infrastructures, à partir d'une analyse rigoureuse des coûts et des avantages. Deux institutions créées en 2011, Infrastructure New South Wales (INSW) et le Tasmanian Infrastructure Advisory Body (TIAB), ont pour fonction d'aider à déterminer quelles sont les infrastructures essentielles au niveau de l'État et à les classer par priorité. La coordination et la fourniture des projets d'infrastructure restent toutefois des tâches complexes (IA, 2011 ; IA 2012). D'autres initiatives destinées à améliorer les cadres des infrastructures au niveau de l'État, s'inspirant des méthodes de l'INSW et du TIAB, seraient utiles. Une planification plus efficace, mettant l'accent sur les questions stratégiques et hiérarchisant mieux les projets proposés, est aussi importante.

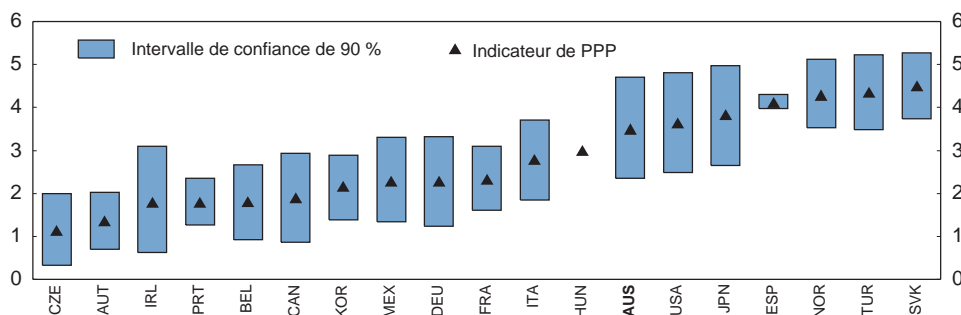
Au cours des années à venir, l'obligation d'assainissement budgétaire limitera la croissance des investissements dans les infrastructures publiques, d'où l'importance accrue d'optimiser la mise en commun des sources de financement potentielles. On pourrait ainsi garantir un partage plus efficace des risques d'investissement et promouvoir des efficacités productives plus grandes et une innovation plus dynamique (Chan *et al.*, 2009). Le Groupe de travail sur le financement des infrastructures (« Infrastructure Finance Working Group ») a récemment appelé à adopter une approche globale de cette question grâce à une refonte des mécanismes de financement des infrastructures, notamment la privatisation de certains actifs publics, à une amélioration de la planification permettant de disposer d'une véritable réserve de projets d'infrastructure qui permettront aux entreprises d'avoir une plus grande lisibilité et à des marchés plus souples et plus efficaces propres à attirer des investisseurs privés, y compris des fonds de pension (IFWG, 2012). Attirer de tels fonds prêts à investir dans des infrastructures supposerait de lever un certain nombre d'obstacles, notamment les incertitudes qui entourent le nombre et la taille des projets d'infrastructure nationaux à venir et le coût élevé des soumissions (IFWG, 2011). En outre, certaines conditions pour des privatisations, en particulier l'existence d'une réglementation appropriée, doivent être en place pour garantir des gains d'efficacité.

Il faut se féliciter des initiatives récemment prises pour attirer davantage d'investisseurs privés grâce à la fourniture d'informations détaillées sur les projets à venir, mais d'autres réformes sont nécessaires. Les fonds de pension pourraient envisager de mettre sur pied des équipes expérimentées de professionnels de l'investissement pour évaluer les possibilités offertes aux fonds de petite taille. Trouver des moyens permettant de fractionner les grands projets d'infrastructure peu liquides en investissements plus gérables pourrait également être utile. Il est par ailleurs essentiel de renforcer les capacités des investisseurs pour inciter de manière appropriée les gestionnaires d'actifs à mieux prendre en compte leur intérêt à long terme (Della Croce *et al.*, 2011).

Par ailleurs, il est possible d'améliorer les paramètres de l'action publique et de multiplier les recours à des partenariats public-privé (PPP) pour financer les projets d'infrastructure (graphique 24). Il serait utile de supprimer les éléments qui font encore obstacle à la concurrence et à l'efficacité dans les contrats des PPP, par exemple les obligations excessives d'information et de documentation (KPMG, 2010). Les efforts déjà engagés pour accroître l'efficacité des procédures des PPP (notamment grâce à la normalisation des obligations contractuelles) et améliorer les méthodes de gestion des risques de prévision et des risques liés à la demande devraient être poursuivis. Une approche plus souple de la répartition des risques entre les secteurs public et privé, telle que suggérée par l'IFWG, contribuerait à rendre le secteur de l'infrastructure plus attrayant pour le secteur privé. Il convient toutefois de s'assurer qu'une telle approche est équilibrée et ne conduit pas simplement à transférer en fin de compte sur les contribuables tous les risques afférents aux projets.

Graphique 24. Valeurs des indicateurs des politiques de PPP¹

L'indicateur varie de 0 à 6 : il est d'autant plus faible que le cadre institutionnel est propice à un investissement efficace



1. L'indicateur a été calculé pour les 19 pays qui ont fourni des réponses en nombre suffisant sur les PPP dans le questionnaire spécifique de l'OCDE sur l'investissement dans les infrastructures. Le graphique montre la valeur moyenne de l'indicateur dans un intervalle de confiance de 90 %, calculé à l'aide de coefficients de pondération aléatoires.

Source : Questionnaire spécifique de l'OCDE sur l'investissement en infrastructure, cité dans OCDE (2010), *Réformes économiques : Objectif croissance*, éditions OCDE, Paris.

Une tarification efficiente des services d'infrastructure est essentielle pour stimuler la concurrence, la productivité et la viabilité

Le recours aux redevances dans les transports devrait être élargi. L'actuel régime de tarification des poids lourds, qui combine droits d'enregistrement et redevances fondées sur les carburants pour l'utilisation des routes, empêche d'utiliser efficacement le réseau routier et bloque les investissements dans ce domaine. Les redevances facturées ne reflètent pas correctement l'usure réelle des routes liées à la masse, aux distances parcourues ou aux types de routes utilisées par les véhicules (CRRP, 2011a). Il en résulte des subventions croisées significatives entre les différents types de véhicules et d'infrastructures. Les conclusions d'une étude de faisabilité portant sur l'introduction d'options de tarification plus directes sont favorables à l'introduction progressive d'un système de facturation de l'utilisation des routes aux poids lourds, l'accent étant mis initialement sur les véhicules les plus gros (CRRP, 2011b). Le projet d'introduction de péages spécifiques à certains lieux et variables suivant les périodes pour l'utilisation de l'infrastructure routière n'a que peu progressé à ce jour. Réduire le niveau des embouteillages dans les grandes villes permettrait d'accroître la productivité et favoriserait la croissance verte. Infrastructure Australia suggère que de modestes changements des niveaux de trafic de l'ordre de 6 à 7 % pourraient avoir un impact appréciable sur le niveau des encombrements (IA, 2011). Pour que la mise en œuvre des péages soit réussie, il est indispensable que la mesure soit acceptée. À cet égard, il serait important de développer les transports publics.

Accroître l'efficacité du marché de l'énergie permettrait de donner de l'élan à la croissance tout en préservant l'environnement. En ce qui concerne la réforme de l'énergie, les contrôles des prix restent un domaine important où il reste encore beaucoup à faire, car tous les États, à part celui de Victoria, continuent à plafonner les tarifs de l'électricité pour les ménages et les PME. Des progrès plus rapides en vue de la suppression de la réglementation des prix de détail encourageraient les consommateurs à réagir aux coûts de production réels, car pour être efficaces, les signaux-prix du carbone doivent être perçus par les consommateurs (Hepworth, 2010). Des progrès plus rapides dans l'installation de dispositifs de mesure ultramodernes (« compteurs intelligents ») sont également essentiels, car ils permettraient une meilleure gestion de la demande grâce à une tarification horo-saisonnière (CRC, 2011).

Dans le secteur de l'énergie, le développement d'un réseau de transport de l'électricité capable de favoriser un recours accru aux énergies renouvelables constitue un problème de réglementation majeur. La réglementation relative à l'électricité a été modifiée en juin 2012 pour aider les investisseurs potentiels à prendre des décisions en toute connaissance de cause. Certains analystes ont toutefois fait

part de leurs doutes, estimant qu'il était difficile de savoir si les nouvelles dispositions permettraient de combler les lacunes du cadre actuel, dans la mesure où le coût élevé de l'extension du réseau continuera à faire obstacle aux investissements (Wright, 2012). Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact des nouvelles dispositions.

Une mise en œuvre rapide des réformes réglementaires est requise

Redynamiser les réformes réglementaires devrait permettre de doper la productivité. Le Conseil des gouvernements australiens (COAG) est convenu en 2008 d'un large éventail de réformes réglementaires pour encourager l'homogénéité de l'économie nationale et accroître la productivité. La mise en œuvre de ces réformes s'est poursuivie, les trois quarts d'entre elles étant en bonne voie à la fin de 2011 (CRC, 2011). Toutefois, dans certains secteurs, les réformes sont à la traîne, notamment celui de l'énergie. S'agissant de la réglementation des entreprises, d'importantes possibilités d'harmonisation existent encore entre les États dans des domaines comme les professions juridiques et les licences professionnelles. Ces réformes pourraient conduire à des réductions significatives du coût des formalités administratives d'après les estimations de la Commission de la productivité (PC, 2012). En avril 2012, le COAG a annoncé ses priorités concernant les nouvelles réformes réglementaires et de la concurrence, qui doivent être étayées par un pacte national de productivité entre les administrations et les entreprises. Il s'agit notamment de rationaliser les procédures d'approbation environnementale au niveau des États et au niveau fédéral ainsi que les procédures d'approbation des grands projets et de réaliser d'autres réformes du marché de l'énergie. Il serait souhaitable que le plan convenu soit approuvé et mis en œuvre rapidement. D'autres avancées vers l'harmonisation réglementaire, la reconnaissance mutuelle et la coopération institutionnelle entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l'accord sur le renforcement des relations économiques et du programme de marché économique unique, pourraient générer d'importants gains économiques (OCDE, 2011b). Une étude conjointe des Commissions de la productivité des deux pays mettra en évidence les options de nouvelles réformes qui pourraient doper l'efficacité, accroître la compétitivité et renforcer davantage l'intégration économique.

Encadré 5. Recommandations pour l'amélioration de la productivité

- Mettre en place des dispositifs d'apprentissage fondés sur les compétences conformes à la stratégie sur les compétences. S'efforcer de mettre au point des mécanismes solides d'assurance-qualité pour la formation.
- Garantir une meilleure information des futurs étudiants de l'enseignement supérieur sur la qualité des cours et sur les résultats de l'enseignement. Surveiller les taux d'achèvement des études et les résultats obtenus par les étudiants dans l'enseignement supérieur suite au dé plafonnement du nombre des places à l'université. Les mécanismes de financement prévus par le nouveau système devraient garantir une offre effective de places aux étudiants.
- Les programmes visant à favoriser la collaboration et la création de réseaux entre les universités et les entreprises devraient être simples et flexibles afin de renforcer leur impact sur l'innovation.
- Si les économies budgétaires nécessaires le permettent, il conviendrait d'envisager d'introduire d'autres mesures pour renforcer la collaboration entre les chercheurs et les entreprises, notamment la mise en place d'un système bien conçu de coupons-innovation permettant de faire exécuter des recherches universitaires en complément de l'approche globale adoptée par le gouvernement pour faciliter les contacts et les résultats et en accroître l'efficacité.
- Améliorer les résultats dans le domaine des infrastructures en réduisant la complexité de la gouvernance et de la fourniture des investissements dans les infrastructures et en assurant une planification plus efficace. Lever les obstacles à la participation d'investisseurs privés au financement des infrastructures. Poursuivre les efforts destinés à accroître l'efficacité des partenariats public-privé et améliorer les approches de la gestion des risques attachés à de tels projets.

- Recourir plus largement aux péages routiers. Introduire des péages spécifiques à certains lieux et variables suivant les périodes pour l'utilisation de l'infrastructure routière dans les grandes villes. Adopter progressivement des tarifs reflétant davantage les coûts dans le secteur de l'eau. Faire installer des compteurs électriques dernier cri (« compteurs intelligents ») afin d'encourager un choix de consommation efficace du point de vue énergétique.
- Mettre pleinement en œuvre les réformes convenues dans le cadre du programme du COAG pour une plus grande homogénéité de l'économie nationale. Privilégier une approche nationale du développement et du financement des réseaux de transmission. Harmoniser la réglementation applicable aux professions juridiques et autres professions ainsi qu'aux licences professionnelles. Intensifier les relations transtasmaniennes, de façon à réduire les coûts de transaction entre les deux pays et à faciliter l'exécution de fonctions réglementaires de plus en plus complexes grâce à de meilleures économies d'échelle.

Bibliographie

ABS (Australian Bureau of Statistics) (2010), *Innovation in Australian Business, 2010-11*, Cat. n° 8158.0, Canberra.

AFTS (Australia's Future Tax System) (2010), *Report to the Treasurer, Part 1 and 2*, décembre, www.taxreview.treasury.gov.au/Content/Content.aspx?doc=html/home.htm.

AIG (Australian Industry Group) (2010), « Innovation: New Thinking-New Directions », *A Report to the Australian Industry Group*, rapport de l'Innovation Review Steering Committee, octobre.

Bartos, S. (2012), « A Volatile Basis for Balancing », *Australian Financial Review*, 2 juillet.

Battellino, R. (2010), « Mining Booms and the Australian Economy », intervention devant le Sydney Institute, Sydney, 23 février.

Borland, J. (2012), « Industrial Relation Reform: Chasing a Pot of Gold at the End of the Rainbow? », conférence donnée le 19 mars à l'Université de Melbourne.

Boulhol, H. et A. de Serres, (2008), « Have Developed Countries Escaped the Curse of Distance », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 610, éditions OCDE, Paris.

Chan, C., *et al.*, (2009), « Public Infrastructure Financing — An International Perspective », *Productivity Commission Staff Working Paper*, mars.

CRC (COAG Reform Council) (2011), *Seamless National Economy: Report on Performance*, COAG Reform Council, décembre, Sydney.

Commonwealth of Australia (2008), « Collaborating to a Purpose, Review of the Cooperative Research Centers Programme », Commonwealth of Australia, juillet.

Connolly, E. et D. Orsmond (2011), « The Mining Industry from Bust to Boom », *Research Discussion Paper*, 2011-08, Reserve Bank of Australia.

- Corden, W. M. (2012) « The Dutch Disease in Australia: Policy Options for a Three-Speed Economy », *Melbourne Institute Working Paper Series*, n° 5/12, http://melbourneinstitute.com/downloads/working_paper_series/wp2012n05.pdf
- CRRP (COAG Road Reform Plan) (2011a), « Evaluation of Options », octobre.
- CRRP (2011b), « CRRP Feasibility Study: Final Report to COAG », novembre.
- d'Arcy, P., M. Shah Idil, et T. Davis (2009), « Foreign Currency Exposure and Hedging in Australia », *RBA Bulletin*, décembre, pp 1–10.
- Debelle, G. (2012), « Bank Funding », intervention lors de l'Australian DCM Summit 2012, Sydney, 22 mars, <http://www.rba.gov.au/speeches/2012/sp-ag-220312.html>
- Della Croce, R., F. Stewart et J. Yermo (2011), « Promoting Longer-Term Investment by Institutional Investors: Selected Issues and Policies », *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2011, Issue 1, éditions OCDE, Paris.
- Dolman, B. (2009), « What Happened to Australia's Productivity Surge », *Australian Economic Review*, vol. 42, n° 3, pp. 243-263.
- Ellis, L. (2012), « Prudent Mortgage Lending Standards Help Ensure Financial Stability », intervention lors de l'Australian Mortgage Conference, Sydney, 23 février.
- Eslake, S. (2011), « Productivity: The Lost Decade », note présentée à la conférence de la Reserve Bank of Australia sur le thème « The Australian Economy in the 2000s », Sydney, août.
- Eslake, S. (2012) « Will the Budget Prompt Further Rate Cuts? », Merrill Lynch, *Australian Economic Weekly*, 14 mai.
- Expert Panel (2011), « A Shared Responsibility: Apprenticeships for the 21st Century », *Rapport final de Expert Panel*, janvier.
- Gouvernement australien (2012a), « Strengthening APRA's Crisis Management Powers », *Consultation Paper*, September.
- Gouvernement australien (2012b), « Towards More Productive and Equitable Workplaces: An Evaluation of the Fair Work Legislation », Commonwealth of Australia, Canberra.
- Gouvernement australien (2012c), *Budget Overview*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Gruen, D. (2011), « The Macroeconomic and Structural Implications of a Once-in-a-lifetime Boom in the Terms of Trade », intervention lors de l'Australian Business Economists Annual Conference, 24 novembre.
- Gruen, D. et P. Garton (2012), « The Role of Sovereign Wealth Funds in Managing Resource Booms: A Comparison of Australia and Norway », intervention lors de la troisième conférence annuelle Asia Central Bank and Sovereign Wealth Fund Conference, 23 février.
- Hall, B. et J. Lerner (2009), « Financing R&D and Innovation », *NBER Working Paper Series*, n° 15325, août.
- Hepworth, A. (2010), « Power Price Caps to be Axed under COAG Deal », *The Australian*, 21 septembre.
- Hoeckel, K., *et al.* (2008), *Learning for Jobs: OECD Review of Vocational Education and Training – Australia*, éditions OCDE, Paris.

- IA (Infrastructure Australia) (2008), *A Report to the Council of Australian Governments*, Gouvernement australien, décembre.
- IA (2010), *Review of Urban Water Security Strategies*, Price Waterhouse Coopers, juin.
- IA (2011), « Communicating the Imperative of Action », *A Report to the Council of Australian Governments*, Gouvernement australien, juin.
- IA (2012), « Australian Infrastructure Progress and Action », *A Report to the Council of Australian Governments*, Gouvernement australien, June.
- IFWG (Infrastructure Finance Working Group) (2011), « Infrastructure Finance Reform », *Issues Paper*, Infrastructure Australia, Gouvernement australien, juillet.
- IFWG (2012), « Infrastructure Finance and Funding Reform », IFWG, avril.
- Intergenerational Report (2010), « Australia to 2050: Future Challenges », Commonwealth of Australia, Canberra.
- Kearns, J. et P. Lowe (2011), « Australia's Prosperous 2000: Housing and the Mining Boom », *Research Discussion Paper*, 2011-07, Reserve Bank of Australia.
- KPMG (2010), « PPP Procurement », *Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of Infrastructure Projects*, KPMG Corporate Finance (Aust) Pty Ltd, mai.
- Lomax-Smith, J., *et al.* (2011), « Higher Education Base Funding Review », *Final Report*, octobre.
- Lowe, P. (2012), « The Changing Structure of the Australian Economy and Monetary Policy », intervention lors du 12^{ème} Forum économique annuel de l'Australian Industry Group, Sydney, 7 mars.
- Norton, A. (2012), *Mapping Australian Higher Education*, Grattan Institute, Melbourne.
- NWC (National Water Commission) (2011), *Review of Pricing Reform in the Australian Water Sector*, Gouvernement australien, Canberra.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Mesurer l'innovation : Un nouveau regard*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), Innovation Vouchers, OECD Innovation Policy Platform, www.oecd.org/innovation/policytransform.
- OCDE (2011a), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande*, éditions OCDE, Paris.
- Parkinson, M. (2012), « Macroeconomic Policy for Changing Circumstances », intervention annuelle post-budgétaire devant les Australian Business Economists, Sydney, 15 mai.
- PC (Productivity Commission) (2007), « Public Support for Science and Innovation », *Research Report*, Canberra.
- PC (2008), « Towards Urban Water Reform: A Discussion Paper », *Productivity Commission Research Paper*, Melbourne, mars.

- PC (2009), « Submission to the House of Representatives Standing Committee on Economics: Inquiry into Raising the Level of Productivity Growth in Australia », septembre.
- PC (2011), « Australia's Urban Water Sector », *Report*, n° 55, Final Inquiry Report, Canberra.
- PC (2012), « Impacts of COAG Reforms: Business Regulation and VET », *Research Report*, vol. 3-VET, Canberra.
- PKF International (2011), « Tax Reliefs and Credits for Research and Development », *Special Report*, Henley Media Group.
- Priest, M. (2012). « Surplus is Possible if Price is Wrong », *Australian Financial Review*, 9 mai.
- RBA (Reserve Bank of Australia) (2012), *Financial Stability Review*, mars.
- SGLP (2011), « Strong Growth, Low Pollution. Modelling a Carbon Price », Commonwealth of Australia, Australian Treasury.
- Stevens, G. (2011), « The Cautious Consumer », intervention devant l'Anika Foundation Sydney, 26 juillet.
- The University of Melbourne (2011), « Higher Education Base Funding Review », contribution à l'Université de Melbourne, mars.
- Wright, G. (2012), « Facilitating Efficient Augmentation of Transmission Network to Connect Renewable Energy Generation: The Australian Experience », Energy policy, *Consultation Paper: National Electricity Amendment (Scale Efficient Network Extensions) Rule 2010*, vol 44, pp. 79-91.

Résumé des chapitres

Chapitre 1. L'adaptation de l'économie australienne au boom minier et au développement de l'Asie

L'Australie procède actuellement aux ajustements requis par les transformations fondamentales de son tissu économique associées à l'appréciation sans précédent des termes de l'échange, l'essor du secteur minier et un taux de change réel très élevé. Toutes ces évolutions sont liées à la croissance rapide de l'Asie et notamment de la Chine, et à la demande de matières premières qui en résulte. Elles ont eu de profondes répercussions sur l'économie ; ainsi, elles ont induit une forte progression des revenus, accru les tensions sur les capacités productives susceptibles de menacer la stabilité macroéconomique, et entraîné d'importantes modifications structurelles tant sur les plans sectoriels que régionaux du fait de la concentration géographique des activités minières dans le pays. Depuis le début du boom minier récent, les questions posées par le développement d'une économie à plusieurs vitesses occupent, de fait, une place centrale dans le débat économique en Australie.

L'ajustement du pays au boom minier a jusqu'à présent eu des effets favorables, même s'il a imposé d'importantes contraintes, notamment dans les secteurs exportateurs non miniers. Le développement de l'Asie crée des défis et opportunités allant au-delà d'une simple hausse des termes de l'échange, car l'émergence progressive d'une classe moyenne nombreuse ayant des besoins à satisfaire élargira les marchés existants et en ouvrira de nouveaux. Pour tirer le meilleur parti des mutations en cours, il convient de favoriser un redéploiement sans heurt des ressources dans l'économie. La stratégie budgétaire à moyen terme doit mieux tenir compte de l'accroissement probable de la volatilité de l'économie et de sa plus grande dépendance à l'égard des fluctuations des termes de l'échange. Les réformes fiscales ont un rôle utile à jouer pour faciliter les ajustements structurels à l'œuvre, et la flexibilité du marché du travail doit impérativement être préservée.

Chapitre 2. Un nouvel élan pour la productivité

La croissance de la productivité a sérieusement fléchi en Australie à l'aube du nouveau siècle. Une partie de ce recul est probablement temporaire, mais il est primordial d'augmenter la productivité globale des facteurs pour garantir une forte progression des niveaux de vie, en particulier si les termes de l'échange, actuellement favorables, devaient s'affaiblir dans le temps. Les initiatives récentes des autorités sont encourageantes. La garantie de systèmes d'enseignement professionnel et d'enseignement supérieur de qualité et capables d'adaptation est indispensable à la croissance à long terme. L'augmentation du taux de réussite des élèves en filière professionnelle et le renforcement du niveau de collaboration entre les principaux acteurs de l'innovation sont des objectifs prioritaires. Les effets de rationalisation de l'infrastructure sur la productivité pourraient être amplifiés par une planification stratégique plus efficace, de nouvelles sources de financement et une meilleure utilisation des capacités existantes. Enfin, une tarification optimale des services d'infrastructure et l'évolution rapide vers une harmonisation réglementaire entre les États doperaient la concurrence et la productivité.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation des pays.

La situation économique et les politiques de l'Australie ont été évalués par le Comité le 10 octobre 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 24 octobre 2012.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno et Vivian Koutsogeorgopoulou, avec des contributions d'Omar Barbiero sous la direction de Piritta Sorsa. Isabelle Duong a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de l'Australie a été publiée en novembre 2010.

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :

Piritta Sorsa, courriel : piritta.sorsa@oecd.org; tél : +33 1 45 24 82 99;

ou

Claude Giorno, courriel : claudio.giorno@oecd.org;

tél : +33 1 45 24 91 11; ou

Vivian Koutsogeorgopoulou,

courriel : vassiliki.koutsogeorgopoulou@oecd.org,

tél : +33 1 45 24 80 92.

Voir également www.oecd.org/eco/surveys/Australie.

Comment obtenir cette publication

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne : www.oecd.org/librairie.

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.oecdilibrary.org.

Études économiques

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/librairie.

Perspectives économiques de l'OCDE : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/objectifcroissance.

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-fr.

Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE : www.oecd.org/eco/workingpapers.

Travail de l'OCDE sur Australie : www.oecd.org/Australie.