



**Études économiques
de l'OCDE**

Australie



OCDE 
ÉDITIONS OCDE

Volume 2006/12 – Juillet 2006

Études économiques de l'OCDE

Australie

2006



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

Publié également en anglais

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Le défi à court terme : gérer les fortes fluctuations des prix des matières premières	23
Performance macroéconomique récente	24
Politique monétaire	29
Perspectives à court terme	33
Politique budgétaire	35
Progrès dans la mise en œuvre de la réforme fiscale	46
Notes	51
Bibliographie	52
Annexe 1.A1. Simulations d'un choc de termes de l'échange au moyen d'un modèle du Trésor	54
Annexe 1.A2. Sensibilité de l'impôt sur les sociétés aux termes de l'échange	55
Chapitre 2. Enjeux structurels à long terme	57
Le contexte politique de la réforme : tirer le meilleur parti du fédéralisme budgétaire	58
Le principal enjeu à long terme : réagir au vieillissement	58
Comparaison avec les performances des autres pays de l'OCDE	59
Réduire l'écart de productivité	61
Accroître l'utilisation de la main-d'œuvre	65
L'enjeu budgétaire de long terme lié au vieillissement	67
Notes	73
Bibliographie	73
Annexe 2.A1. Progrès de la réforme structurelle	75
Chapitre 3. Les relations budgétaires entre niveaux d'administration	79
Le fédéralisme australien : principales caractéristiques	81
Répartition des compétences en matière de dépenses	90
Les dispositifs de financement des administrations infranationales	95
Stratégies de discipline budgétaire	102
Conclusions et recommandations	104
Notes	106
Bibliographie	109

Chapitre 4. Poursuivre les réformes des services d'infrastructure	111
On ne constate pas d'insuffisance générale du parc d'infrastructures	113
Les réformes des services d'infrastructure ont été très positives.	115
Garantir la neutralité concurrentielle du marché du transport de fret	117
Les marchés de l'énergie ne sont pas encore pleinement concurrentiels.	121
Il reste beaucoup à faire pour rendre l'approvisionnement en eau écologiquement viable.	123
Notes	128
Bibliographie.	128
Chapitre 5. Réformer les relations professionnelles	129
Le système de relations professionnelles évolue progressivement	130
Mise en œuvre de la loi <i>WorkChoices</i>	133
Évaluation de la loi <i>WorkChoices</i> et options pour la suite des réformes.	138
Résumé	145
Notes	146
Bibliographie.	146
Chapitre 6. Renforcer les incitations au travail	149
Accroître l'offre de travail des mères de famille et des parents isolés	150
Encourager les travailleurs âgés à rester en activité.	159
Notes	167
Bibliographie.	167
Glossaire	171
Encadrés	
1.1. Le cadre de la politique monétaire	31
1.2. Doit-on s'inquiéter de l'ampleur du déficit des opérations courantes?	34
1.3. La stratégie budgétaire à moyen terme	39
1.4. Mesures prévues dans le budget 2005/06	42
1.5. Mesures prévues dans le budget 2006/07	43
1.6. Recommandations concernant la politique budgétaire et la fiscalité.	51
2.1. Effet de l'éloignement géographique sur la productivité	61
2.2. Le <i>Future Fund</i>	69
2.3. Le <i>Pharmaceutical Benefits Scheme</i>	71
3.1. Répartition des compétences	82
3.2. La taxe sur les biens et services : taxe de la Fédération ou des États?	86
3.3. Les dotations spécifiques.	88
3.4. La péréquation budgétaire horizontale : principales caractéristiques	89
3.5. Répartition des compétences pour les soins de santé, l'éducation et la formation.	91
3.6. La controverse autour du déséquilibre budgétaire vertical	96
3.7. Péréquation budgétaire horizontale et efficacité économique : principaux éléments du débat	101
3.8. Le Conseil australien pour les emprunts : principales caractéristiques et réformes.	104
3.9. Recommandations pour l'amélioration des relations budgétaires entre niveaux d'administration	105

4.1. L'Initiative nationale pour l'eau	125
4.2. Recommandations relatives aux réformes essentielles en matière d'infrastructure	126
5.1. Le salaire minimum est-il élevé par comparaison avec les autres pays?	132
5.2. Une législation sur la protection de l'emploi moins rigoureuse pour les petites entreprises	139
5.3. Renforcer les incitations financières à l'acquisition de qualifications	144
5.4. Recommandations concernant la réforme des relations professionnelles	145
6.1. Mesures visant à améliorer l'accès aux services de garde d'enfants	157
6.2. Mesures visant à accroître les incitations financières à une retraite plus tardive	164
6.3. Recommandations en vue d'accroître le taux d'activité	166

Tableaux

1.1. L'Australie est un producteur important de métaux et de ressources minérales	25
1.2. Perspectives à court terme	33
1.3. Changements d'orientation ayant des répercussions fiscales importantes sur le budget 2005/06	42
1.4. Changements d'orientation ayant des répercussions fiscales importantes sur le budget 2006/07	43
1.A1.1. Simulation d'un choc sur les termes de l'échange par le modèle du Trésor	54
2.1. Pressions budgétaires à tous les niveaux administratifs dues au vieillissement de la population	68
3.1. États australiens : principales statistiques	82
3.2. Structure de la fiscalité des États et des collectivités locales	97
5.1. Le coût du travail au niveau du salaire minimum dans une perspective internationale	133
6.1. Structure des principales aides au revenu versées aux familles	152

Graphiques

1.1. Principaux indicateurs dans une perspective à long terme et internationale	24
1.2. Envolée des prix des matières premières	25
1.3. Taux de change réel et termes de l'échange	26
1.4. La croissance du revenu réel dépasse celle de la production réelle	26
1.5. L'envolée des prix des logements s'est achevée en douceur	27
1.6. Disparités régionales en matière de croissance	28
1.7. Évolution du marché du travail dans les États riches en ressources et dans le reste de l'Australie	29
1.8. Inflation globale et sous-jacente	30
1.9. Solde des balances courante et commerciale	34
1.10. Solde budgétaire des administrations publiques	36
1.11. Endettement net des administrations publiques	36
1.12. Écarts de revenu et de production réels	37
1.13. La composante cyclique des recettes fiscales	38
1.14. Les bonnes surprises budgétaires	40
1.15. Part de l'impôt sur les sociétés et termes de l'échange	40
1.16. Révision du solde budgétaire à l'horizon de quatre ans dans le budget de l'année suivante	41

1.17. Prévisions budgétaires de l'impôt sur les sociétés et des termes de l'échange . . .	44
1.18. Solde budgétaire des États	45
1.19. Comparaison des seuils d'application du taux supérieur d'imposition	47
1.20. Taux moyen de l'impôt sur le revenu pour un célibataire	48
2.1. Influence de l'évolution démographique sur la croissance du revenu par habitant	59
2.2. Décomposition de l'écart de PIB par habitant.	60
2.3. Effets supplémentaires sur la croissance des revenus réels.	60
2.4. Croissance de la productivité du travail sur les cycles de productivité	62
2.5. Niveau de formation par âge.	64
2.6. Taux d'emploi	66
2.7. Les taux d'invalidité ont augmenté	67
2.8. Coût des ordonnances et ticket modérateur à la charge des patients relevant du régime spécial.	72
3.1. Indicateurs de décentralisation : comparaison internationale	83
3.2. Décomposition des dépenses publiques par fonction et niveau administratif. . .	84
3.3. Sources de recettes fiscales	85
3.4. Le déséquilibre budgétaire vertical : comparaison avec d'autres fédérations	86
3.5. Transferts de l'administration centrale aux autres niveaux d'administration. . . .	87
3.6. Impôts périodiques sur la propriété immobilière	98
3.7. L'impact de la péréquation budgétaire horizontale.	100
4.1. Récemment, les volumes d'exportation de ressources ont été décevants	112
4.2. Évolution de l'investissement dans les infrastructures	114
4.3. Barrières juridiques à l'entrée.	114
4.4. Indice de l'aptitude des infrastructures à soutenir l'activité économique	115
4.5. Tarifs de l'électricité pour les consommateurs industriels et résidentiels. . . .	116
4.6. Parts des modes de transport dans le transport intérieur de fret	120
5.1. Le salaire minimum fédéral dans une perspective internationale	131
5.2. Activité et chômage des travailleurs à faible niveau d'instruction	134
5.3. Incidence de l'emploi faiblement rémunéré et du salaire minimum	136
5.4. Indice synthétique de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi . .	139
5.5. Rémunération nette et coût du travail au niveau du salaire minimum	141
5.6. Rémunération nette au niveau du salaire minimum dans une perspective internationale	142
5.7. Niveau d'instruction des jeunes adultes	143
6.1. Caractéristiques de l'emploi féminin.	151
6.2. Ménages sans emploi : comparaison internationale	152
6.3. Taux d'imposition d'un célibataire et d'un second apporteur de revenu.	153
6.4. Taux marginaux effectifs d'imposition des familles à faible revenu	154
6.5. Dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants et coût des services	156
6.6. Âge effectif de départ à la retraite des travailleurs âgés de sexe masculin . . .	160
6.7. Inactivité masculine pour cause de maladie ou d'invalidité dans quelques pays de l'OCDE	161
6.8. Taux d'activité des bénéficiaires de prestations d'invalidité	161
6.9. Taux d'utilisation des prestations d'invalidité chez les femmes.	165

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

La situation économique et les politiques de l'Australie ont été évalués par le Comité le 3 juillet 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 12 juillet 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Turner et Vassiliki Koutsogeorgopoulou sous la direction de Peter Hoeller.

L'Étude précédente de l'Australie a été publiée en février 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE L'AUSTRALIE (2005)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Villes principales (mi-2004, milliers d'habitants)	
Totale	7 692	Sydney	4 225
Agricole (2004)	4 401	Melbourne	3 593
		Brisbane	1 778
		Perth	1 455
		Adelaïde	1 123

LA POPULATION

En milliers, 2004/05		Population active totale (millions)	10.55
Population (fin de période)	20 329	Population active civile occupée (en % du total)	
Accroissement naturel	127	Agriculture, sylviculture et pêche	3.6
Migration nette	110	Industrie et construction	21.0
Densité au km ²	2.6	Autres activités	75.3

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (GDP)		Formation brute de capital fixe	
En milliards de AUD	929	En % du PIB	26.0
Par habitant (USD)	34 813	Par habitant (USD)	9 057

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

% du PIB, 2004		Consommation publique (% du PIB)	18.1
Dépenses courantes et dépenses en capital	35.0		
Recettes courantes	36.6		

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

Sénat (sièges)		Chambre des représentants (sièges)	
Liberal Party of Australia	34	Liberal Party of Australia	74
Australian Labour Party	28	Australian Labour Party	60
National Party of Australia et Country Liberal Party	5	National Party of Australia	12
Autres	9	Autres	4
Total	<u>76</u>	Total	<u>150</u>

Prochaines élections générales pour la Chambre des représentants : entre mi-2007 et janvier 2008

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

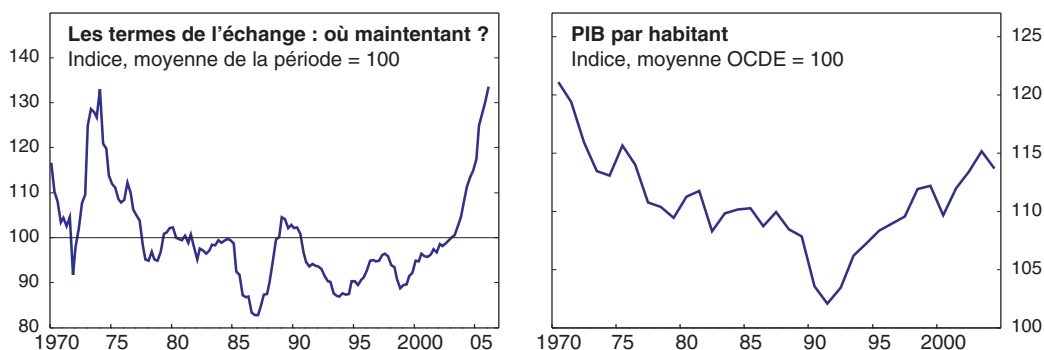
Exportations de biens et services (en % du PIB)	19.1	Importations de biens et services (en % du PIB)	21.1
Principaux biens exportés (en % du total)		Principaux biens importés (en % du total)	
Combustibles	25.6	Machines et matériel de transport	44.3
Matières premières	21.6	Autres produits manufacturés	25.3
Alimentation, boissons et tabac	15.6	Combustibles	11.1
Produits manufacturés	12.5	Alimentation, boissons et tabac	4.4
Machines et matériel de transport	9.5		

LA MONNAIE

Unité monétaire : le dollar australien (AUD)		Unité monétaire par USD, moyenne des données journalières	
		Année 2005	1.313
		Juin 2006	1.352

Résumé

Parfois qualifiée de pays « chanceux », l'Australie a tiré parti de l'envolée des prix mondiaux des matières premières, bénéficiant de plus en plus de sa proximité avec l'Asie. Mais l'Australie a su également « créer sa chance » grâce à un ensemble de réformes structurelles et à un cadre macroéconomique solide qui l'ont rendue plus réactive. En témoigne sa stabilité macroéconomique face aux chocs récents successifs, qui contraste avec le chaos macroéconomique qu'a entraîné la flambée des prix des matières premières du début des années 70. Cette réactivité va de nouveau être mise à l'épreuve lorsque les termes de l'échange vont commencer à se dégrader, d'où la nécessité de poursuivre des politiques macroéconomiques prudentes.



Les réformes ont également accru la productivité, le niveau de vie rattrapant régulièrement depuis le début des années 90 celui des pays les plus performants. Le défi à long terme est de conforter ce résultat, en particulier dans un contexte de vieillissement démographique. Il faudra progresser dans plusieurs domaines :

- Améliorer les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Un grand nombre de services publics sont financés conjointement par l'administration centrale et les États. Le secteur public y gagnerait en efficacité si l'on clarifiait les missions et les compétences. Pour les services hospitaliers et la prise en charge de longue durée des personnes âgées, en particulier, le morcellement de la prise de décision aboutit à des transferts de coûts et crée un phénomène de rejet de la responsabilité. Le programme du gouvernement s'attaque à ces problèmes.
- Accélérer la croissance de la productivité. Après avoir fortement augmenté durant la deuxième moitié des années 90, la croissance de la productivité en est revenue à sa moyenne de long terme. Des goulets d'étranglement dans les infrastructures ont freiné la croissance des exportations dans certains cas. Surtout, des réformes sont encore nécessaires dans les industries de réseau et l'utilisation inefficace des ressources en eau demeure l'un des grands problèmes. Si

l'on n'agit que lentement pour remédier à la segmentation des marchés et pour intensifier la concurrence dans ces secteurs, c'est en partie du fait de la compétence partagée de la Fédération et des États, bien que le Conseil des gouvernements australiens ait récemment adopté un Programme national de réformes qui devrait relancer et amplifier cette action. Dans ce contexte, il sera en outre important d'améliorer les qualifications de la main-d'œuvre.

- *Accroître la flexibilité et l'offre sur le marché du travail. La réforme récente des relations du travail marque davantage encore le recul d'un système qui était très prescriptif. Celui-ci pourrait être encore grandement simplifié, ce qui multiplierait les possibilités de négociation des conditions de travail. De plus, on pourrait accroître encore l'offre de main-d'œuvre, en particulier de la part des parents isolés, des seconds apporteurs de revenu, des bénéficiaires de prestations d'invalidité et des personnes de plus de 55 ans. Le durcissement récent des conditions d'ouverture des droits à certaines prestations sociales va dans la bonne direction, mais il faudrait l'appliquer à l'ensemble des bénéficiaires. Pour les baisses d'impôt futures, la priorité devrait être de réduire les « trappes à bas salaires ».*

L'Australie a su généralement aller de l'avant en mettant en œuvre de judicieuses réformes. De nouvelles réformes sont nécessaires pour soutenir une croissance vigoureuse et préserver la prospérité malgré le vieillissement de la population.

Évaluation et recommandations

Les réformes ont amélioré la performance et la résilience de l'économie

Les résultats macroéconomiques récents demeurent impressionnants : la croissance du produit intérieur brut (PIB) depuis le début du siècle a été supérieure à 3 % par an en moyenne et, si l'on tient compte des gains de termes de l'échange, le revenu national brut en termes réels a progressé de plus de 4 % en moyenne, les pays de l'OCDE étant peu nombreux à connaître une expansion aussi rapide; le taux de chômage est tombé à environ 5 %, niveau le plus bas depuis les années 70; l'inflation s'est maintenue dans les limites de la fourchette retenue comme objectif et, après une longue série d'excédents budgétaires, l'Australie compte parmi les rares pays de l'OCDE qui ont pu apurer l'endettement net de leurs administrations publiques. Le niveau de vie ne cesse de s'améliorer depuis le début des années 90 et il dépasse maintenant celui de tous les pays du G7, sauf les États-Unis. De vastes réformes, visant en particulier à intensifier la concurrence, ont joué un grand rôle à cet égard. Elles ont favorisé la croissance de la productivité, surtout durant la deuxième moitié des années 90. Le surcroît de flexibilité dont se sont accompagnées ces réformes, de même que la mise en place d'un solide cadre de politique monétaire et de politique budgétaire ont rendu l'économie plus réactive aux principaux chocs de cette dernière décennie : la crise asiatique de la fin des années 90, le ralentissement mondial vers le début de ce siècle, suivi d'une sécheresse catastrophique, la fin d'une envolée des prix immobiliers et, depuis quelque temps, la flambée des prix des matières premières.

Mais il faudra encore surmonter plusieurs défis

Le principal défi à court terme est de faire face aux conséquences de l'envolée des prix des produits de base qui s'est traduite par une hausse des termes de l'échange de l'ordre de 30 % ces trois dernières années, laquelle devrait finir par s'inverser. L'abondance des recettes fiscales, sensiblement plus prononcée et qui n'est pas seulement due à la très forte hausse des matières premières, soulève également la question complexe de l'ambition qui convient pour la fixation des objectifs budgétaires. À plus long terme, le défi essentiel est de conforter l'amélioration du niveau de vie, en particulier dans un contexte de vieillissement de la population. Dans de nombreux secteurs, un meilleur fonctionnement du fédéralisme budgétaire faciliterait cette action, voire serait indispensable pour qu'elle porte ses fruits. Les services publics pourraient être plus efficaces si l'on clarifiait les attributions et si l'on renforçait la coopération dans les domaines, en particulier la santé, où les autorités fédérales et les États ont chacun des compétences. De même, la productivité y gagnerait sans doute si une coopération plus étroite était mise en place pour

réformer le secteur des infrastructures et les industries de réseau et pour assurer une utilisation plus efficiente des ressources en eau. Elle augmenterait également si l'on améliorerait les qualifications de la main-d'œuvre et si l'on profitait de la réforme du cadre des relations du travail pour favoriser la nécessaire réorganisation des postes de travail. Enfin, pour remédier aux effets négatifs du vieillissement sur l'offre de main-d'œuvre, il faudrait se demander si de nouvelles réformes ne seraient pas nécessaires pour réduire la dépendance à l'égard des prestations sociales et accroître les taux d'activité de certaines catégories, notamment les femmes, les parents isolés, les bénéficiaires de prestations d'invalidité et les personnes de plus de 55 ans.

La croissance devrait rester vive, mais l'évolution des termes de l'échange a créé des disparités régionales et sectorielles et risque de se révéler problématique à l'avenir

Actuellement, l'un des principaux moteurs de l'économie est le boom mondial dans le secteur des produits miniers, dont l'Australie est un gros exportateur. Les termes de l'échange avoisinent aujourd'hui un point haut qui n'avait pas été atteint depuis 32 ans et l'investissement des entreprises, en particulier dans les industries extractives et les infrastructures qui s'y rattachent, s'accroît à un rythme supérieur à 10 %. L'envolée des prix des matières premières s'est produite alors même que les dépenses de consommation ralentissaient après le tassement du marché du logement à la fin de 2003. On observe du point de vue de l'activité économique certaines disparités régionales qui sont fonction de l'impact relatif de ces deux chocs. Les États riches en matières premières comme l'Australie occidentale et le Queensland connaissent une croissance plus rapide que les autres, notamment la Nouvelle-Galles-du-Sud, où les prix immobiliers se sont montrés les plus faibles. Au total, la croissance de la production a été de l'ordre de 3 %, même si l'activité s'est ralentie au cours de la deuxième moitié de 2005, essentiellement à cause de résultats décevants à l'exportation et d'un faible niveau d'investissement dans le logement. La montée de l'indice global des prix à la consommation a atteint 3.0 % au premier trimestre de 2006, alors que l'objectif à moyen terme est de 2 à 3 %. Cela tient en partie à la hausse des prix de l'essence. L'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC), hors énergie et produits alimentaires saisonniers, ne s'est pas accélérée et est restée dans la partie inférieure de la fourchette retenue. Malgré tout, la Reserve Bank a relevé son taux directeur pour le porter à 5¾ pour cent en mai, première hausse depuis 14 mois, en invoquant la vigueur de l'économie mondiale et son impact probable sur les recettes d'exportation ainsi que l'accélération du crédit aux ménages et la progression d'autres indicateurs d'inflation (en médiane pondérée).

La croissance de la production devrait s'accélérer en 2006 et en 2007 pour atteindre respectivement 3 et 3½ pour cent. La hausse du taux d'intérêt devrait freiner le gonflement récent du crédit aux ménages et faire en sorte que la croissance de la consommation reste compatible avec une amélioration progressive du taux d'épargne. L'investissement des entreprises sera soutenu par les tensions qui s'exerceront sur les capacités dans le secteur des produits de base et, plus généralement, par une forte rentabilité. Les capacités supplémentaires devraient permettre d'augmenter les exportations de produits à base de ressources naturelles, de sorte que, si les termes de l'échange ne se modifient pas par rapport à leur niveau récent, le déficit des opérations courantes pourrait revenir à un peu

plus de 5 % du PIB l'an prochain, par rapport à un niveau record de 6¼ pour cent du PIB en 2004. La principale inconnue pour les perspectives a trait au calendrier et à l'ampleur de la baisse que finiront par subir les prix des produits de base. Malgré tout, la vigueur persistante de l'économie chinoise et sa demande apparemment insatiable de matières premières pourraient signifier qu'on se trouve en présence d'une reprise plus durable et que les autorités monétaires devront rester attentives aux risques d'inflation.

Certains secteurs ont subi le contrecoup du renchérissement des matières premières et la hausse du taux de change qui s'en est suivie. Au lieu de chercher à faire obstacle aux ajustements structurels rendus nécessaires par cette situation, les autorités devront veiller à ce qu'ils provoquent un minimum de perturbations.

La politique budgétaire doit rester prudente

Les prévisions budgétaires des autorités australiennes, similaires à celles de l'OCDE, indiquent une contraction de l'excédent consolidé des administrations publiques de 1.3 % du PIB en 2005/06 à 0.5 % en 2006/07, les baisses d'impôt au niveau fédéral ayant un certain effet de stimulation budgétaire. Le niveau d'excédent budgétaire à rechercher est en partie fonction de la durabilité de la forte amélioration des termes de l'échange observée récemment. Si les termes de l'échange devaient revenir à leur moyenne de longue période, ce qui est une hypothèse extrême à court terme, le PIB nominal baisserait sensiblement et les recettes fiscales pourraient diminuer de près de 1¾ pour cent du PIB. L'hypothèse retenue dans les dernières prévisions budgétaires laissant entrevoir des excédents fédéraux d'environ 1 point de PIB au cours des quatre prochaines années est que la moitié de l'amélioration des termes de l'échange par rapport à la moyenne de longue période s'inversera au cours des deux années suivant l'exercice budgétaire. Par conséquent, les excédents prévus au niveau fédéral sont compatibles avec l'objectif du gouvernement fédéral, à savoir l'équilibre budgétaire à moyen terme. L'hypothèse d'une dégradation des termes de l'échange fournit une certaine « assurance budgétaire », en ce sens qu'elle ralentit la progression prévue des recettes, et elle constitue à ce titre une réorientation prudente par rapport à la méthodologie traditionnelle qui aurait supposé implicitement la stabilité des termes de l'échange. Vu l'élan persistant de la croissance mondiale, surtout sous l'influence de la Chine, l'hypothèse d'une amélioration durable des termes de l'échange est raisonnable, mais il demeure des incertitudes évidentes quant au moment et à l'étendue d'un éventuel déclin. *En cas de détérioration plus prononcée des termes de l'échange et de ralentissement de l'économie mondiale, il serait essentiel de laisser fonctionner les stabilisateurs automatiques quitte à permettre, au moins temporairement, un déficit budgétaire modéré si le ralentissement se révèle très marqué.* Il faut souligner que l'endettement net du secteur des administrations publiques a été récemment éliminé, ce qui offre une marge de manœuvre supplémentaire sur le plan budgétaire. *Inversement, si les prix des matières premières continuent à augmenter dans le court terme, il serait souhaitable d'épargner toutes les recettes fiscales imprévues au lieu de les utiliser pour financer des réductions d'impôt permanentes ou de nouvelles dépenses.* On éviterait ainsi d'évincer la dépense privée tout en se prémunissant contre le retournement du cycle des matières premières.

La baisse récente de l'impôt sur le revenu est judicieuse, mais il faudrait aussi rendre le système fiscal plus transparent et plus simple

La baisse récente des taux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le relèvement des tranches d'imposition remédient aux préoccupations évoquées dans l'Étude précédente quant à la charge fiscale supportée par les travailleurs qualifiés, et ces mesures sont judicieuses. Comme on le verra ci-après, ces changements sont tels que la priorité pour toute nouvelle baisse d'impôt devrait être de s'attaquer au problème des « trappes à bas salaires » dont sont victimes les titulaires de faibles revenus. Cela s'inscrirait dans le prolongement des mesures prises ces dernières années pour atténuer le taux de réduction des prestations au titre du « Family Tax Benefit » (système d'avantages fiscaux accordés aux familles), ainsi que des allègements d'impôt ciblés récemment accordés aux salariés à bas revenus.

Les réformes des dernières années ont réduit l'alourdissement automatique de la fiscalité, mais celui-ci reste prononcé par comparaison avec les autres pays en raison du poids plus important de l'impôt sur le revenu. Une indexation des tranches d'imposition sur l'évolution des rémunérations serait plus transparente, mais elle réduirait aussi la marge de manœuvre pour procéder à de nouvelles réformes ciblées du système fiscal. Le rapport intitulé « Repenser la réglementation », établi par un groupe de réflexion désigné par le gouvernement, note qu'il faudrait aussi simplifier encore le système fiscal afin que son application soit moins coûteuse. Une série de mesures ont été annoncées dans le budget 2006/07 afin de réduire la complexité de la législation fiscale et les coûts d'application pour les contribuables, de façon spectaculaire dans le cas des retraites. Le gouvernement doit continuer à rechercher les possibilités de simplifier le système fiscal. Une option qui pourrait être envisagée serait d'accorder aux contribuables une déduction forfaitaire minimum. Cela serait contraire au principe qui veut que les contribuables ne puissent déduire que leurs dépenses effectives, mais dans certains autres pays, cette approche a permis aux contribuables se trouvant dans une situation simple de ne plus faire de déclaration fiscale. Une autre simplification consisterait à élargir l'assiette de la taxe sur les biens et services. Les recettes supplémentaires pourraient être utilisées pour alléger les impôts directs sur le travail et réduire encore le déséquilibre vertical dans les relations budgétaires. Cependant, une telle modification de l'assiette nécessiterait l'accord de tous les États, ainsi qu'une révision en profondeur des relations financières entre la Fédération et les États.

L'Australie est assez bien placée pour faire face aux pressions budgétaires liées au vieillissement

Comme c'est généralement le cas dans les autres pays de l'OCDE, le principal défi budgétaire à moyen terme est celui du vieillissement de la population, bien que l'Australie paraisse mieux placée que la plupart des autres pays en venant d'apurer sa dette publique nette. De plus, le coût des retraites est moins sensible au vieillissement que dans la majeure partie des autres pays de l'OCDE parce que le système public de retraite (premier pilier) sert une pension à taux uniforme, soumise à conditions de ressources et dont le taux de remplacement est relativement faible, et parce qu'une proportion croissante de la population âgée bénéficiera des revenus de régimes professionnels de retraite (deuxième

pilier). Un « Fonds pour l'avenir » a été créé par le gouvernement australien afin d'accumuler des actifs qui financeront les engagements futurs de retraite des agents publics, les revenus de ce fonds étant exclus de l'objectif budgétaire de « solde de trésorerie structurel » – ce qui implique un durcissement structurel de la politique budgétaire. Le Fonds pour l'avenir est expressément isolé des autres objectifs à moyen terme éventuels. Il faut s'en féliciter, l'expérience d'autres pays montrant que les tentatives de préfinancement des retraites publiques par accumulation dans les systèmes de sécurité sociale sont souvent mises en échec par les augmentations des dépenses des administrations publiques en l'absence de stricte séparation.

L'escalade des coûts des produits pharmaceutiques est préoccupante

Les principales pressions budgétaires à long terme devraient résulter de l'augmentation des dépenses de santé, la forte hausse récente des dépenses pharmaceutiques, appelée à se poursuivre à l'avenir, étant particulièrement préoccupante. Le régime de prestations pharmaceutiques parvient à maintenir le coût des médicaments à un faible niveau par rapport à d'autres pays, tout en permettant l'introduction d'un grand nombre de médicaments nouveaux et innovants répondant à des critères rigoureux de coût-efficacité. La participation financière des patients, qui n'est pas la même pour l'ensemble de la population et certaines catégories défavorisées, est importante pour sensibiliser au coût et maintenir les dépenses totales à un bas niveau. Toutefois, *il faudrait que le gouvernement australien envisage d'autres modalités d'indexation de la participation financière au PBS afin de sensibiliser les patients au coût des médicaments.* À l'heure actuelle, le niveau de la participation financière est normalement relevé chaque année en fonction de l'évolution de l'IPC, si bien que cette participation a tendance à diminuer constamment en proportion du coût de l'ordonnance ou que le gouvernement est obligé de la majorer fortement de temps à autre, ce qui risque de susciter de vives controverses. Une option consiste à l'indexer sur l'évolution des rémunérations ou sur la prise en charge moyenne dans le cadre du régime de prestations pharmaceutiques. Une autre option serait de fixer en termes absolus un niveau de participation minimum au-delà duquel la participation serait un pourcentage du coût de l'ordonnance et non un montant fixe, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Toutes ces options devraient tenir compte du filet de sécurité qui existe actuellement et de la nécessité de préserver l'accès à des médicaments très coûteux. *En outre, il conviendrait de mettre l'accent sur les mesures préventives afin de réduire au minimum l'augmentation future des coûts des soins de santé et d'atténuer les pressions budgétaires de long terme.*

Le fédéralisme budgétaire coopératif fonctionne globalement bien

Le chapitre spécial de cette *Étude* est consacré au fédéralisme budgétaire, question inévitablement délicate et polémique, mais qui touche à de nombreux secteurs jouant un rôle déterminant dans la performance économique à long terme. Comme dans les autres pays de type fédéral, il y a inéluctablement tension entre un mouvement de plus forte subsidiarité, afin de tirer le meilleur parti des spécificités locales et d'une responsabilité de proximité, et un mouvement de centralisation en vue de la réalisation d'objectifs

nationaux. Il est difficile d'apprécier si l'équilibre actuel est idéal, mais, dans une perspective internationale, le système paraît globalement bien fonctionner. On constate en particulier l'existence d'un mécanisme bien établi de coordination, qui a fait ses preuves pour la mise en œuvre de réformes, même si cela se fait parfois à un rythme extrêmement lent.

*Il faudrait clarifier les attributions
de l'administration centrale et des États
dans le domaine des dépenses*

Pour les principaux services publics, la compétence est partagée selon des modalités complexes, ce qui est parfois source d'inefficience. Le morcellement de la prise de décision et des dispositifs de financement est particulièrement marqué pour les services hospitaliers et la prise en charge de longue durée des personnes âgées, ce qui entraîne des transferts de coûts et crée un phénomène de rejet de la responsabilité entre niveaux d'administration. Les États ont en charge le financement des hôpitaux publics, tandis que la Fédération finance les services médicaux privés dans le cadre de Medicare et est responsable des soins aux personnes âgées. Cela peut, par exemple, conduire les hôpitaux publics à aiguiller les patients à leur sortie vers leur médecin généraliste, au lieu de leur fournir directement les services post-hospitaliers. De plus, les soins aux personnes âgées sont financés par les États en cas de séjour à l'hôpital et par les autorités fédérales en cas de séjour dans un établissement destiné aux personnes âgées. Le secteur de la santé pourrait être plus efficace si l'on coordonnait mieux l'offre de soins entre l'administration centrale et les États. Les possibilités de transfert des coûts et de rejet de la responsabilité entre niveaux d'administration paraissent moindres dans le secteur de l'éducation. Malgré tout, *clarifier les missions et attributions dans tous les secteurs de l'action publique pourrait sensiblement améliorer l'efficacité du secteur public*. Pour remédier à certains de ces problèmes, une approche coopérative a été mise en place. Dans le prolongement des dispositifs antérieurs, le Conseil des gouvernements australiens a récemment approuvé un *Programme national de réformes qui ne s'attache pas uniquement aux questions de concurrence et de réglementation, mais aussi au dossier du capital humain. Il est impératif que les autorités fédérales et les autorités des États coopèrent étroitement pour que ce programme soit mis en œuvre dans le respect des échéances fixées.*

Un régime plus simple de transferts entre niveaux d'administration, notamment pour les « dotations spécifiques », contribuerait à mieux préciser les attributions en matière de dépenses. *Il faudrait que les dotations spécifiques soient moins complexes et moins rigides*. Il conviendrait dans un premier temps de mettre en place un cadre d'analyse et de notification des résultats pour chaque dotation spécifique. Il s'agit là d'une tâche ambitieuse car il est difficile de définir précisément des indicateurs de résultats pour des prestations de services, de les quantifier et de les appliquer de façon fiable. Néanmoins, ce type de cadre pourrait en fin de compte aboutir à *un financement des dotations en fonction des résultats dans certains secteurs comme l'éducation.*

Le déséquilibre budgétaire vertical soulève des problèmes de conception des transferts entre niveaux d'administration, et il faudrait supprimer les impôts inefficients des États

Il y a déséquilibre budgétaire vertical parce que la Fédération peut s'appuyer sur les bases d'imposition les plus larges, alors que les obligations de dépenses sont bien plus décentralisées. L'existence d'un déséquilibre vertical n'est pas en lui-même révélateur d'un problème, et il n'y a guère accord quand au degré idéal de centralisation. Mais on peut craindre que ce déséquilibre déresponsabilise l'auteur de la dépense vis-à-vis du contribuable, crée des doubles emplois et des chevauchements dans les prestations des services, limite une concurrence fiscale bénéfique entre les diverses autorités et affaiblit l'incitation aux réformes fiscales et microéconomiques. En revanche, ce déséquilibre et les dotations spécifiques qu'il rend nécessaires donnent à la Fédération des moyens d'action pour la réalisation d'objectifs nationaux. S'il apparaissait souhaitable d'accroître dans une certaine mesure la capacité de recettes des États pour qu'ils puissent mieux faire face à leurs obligations de dépenses, la solution la plus directe consisterait à élargir l'assiette de l'impôt foncier et de l'impôt sur les salaires au niveau des États. Une solution moins directe serait d'autoriser les États à percevoir une surtaxe pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par la Fédération, laquelle ménagerait un « espace fiscal » en réduisant cet impôt. L'un des avantages de cette option serait de ne pas alourdir sensiblement les coûts d'administration de l'impôt, car celui-ci resterait administré et recouvré par les autorités fédérales. Cependant, il faudrait pour cela modifier fondamentalement les relations financières entre la Fédération et les États, avec l'accord de toutes les parties. Il faudra en tout cas améliorer l'efficacité du système fiscal des États en éliminant les droits de timbre qui subsistent.

Il faut s'attaquer aux chantiers inachevés de la réforme des services essentiels d'infrastructure

On a beaucoup progressé dans la mise en place d'un cadre cohérent pour la fourniture des services d'infrastructure, mais il reste encore à faire. De nouvelles réformes amélioreraient la productivité et diminueraient les goulets d'étranglement, notamment les plus visibles; c'est ainsi que, récemment, une file d'attente pouvant durer jusqu'à un mois s'est formée dans les ports pour le chargement de produits de base à exporter. Le nouveau Programme de réformes, qui s'inscrit dans le prolongement des réformes prévues par la Politique nationale de la concurrence, vise surtout la réglementation dans les domaines de l'énergie, des transports et des infrastructures. Cela étant, d'importants détails d'application doivent encore être déterminés, notamment en ce qui concerne le marché de l'électricité et la tarification des infrastructures pour les transports routiers et ferroviaires de marchandises, si bien que les effets des réformes restent incertains. La coopération entre la Fédération et les États sera indispensable pour mettre au point un programme définitif qui aboutisse bien aux réformes nécessaires. Vu les retards qu'impose la réglementation pour le développement des infrastructures, il faudrait contrôler de près le temps que prennent les décisions réglementaires, surtout si cela risque d'influer sur les performances à l'exportation. Le Conseil des gouvernements australiens a estimé qu'un délai adéquat serait au maximum de six mois, alors qu'on a vu récemment des décisions s'éterniser

plusieurs années. Cette décision s'inscrit dans le contexte d'un accord plus général du Conseil sur l'adoption d'une approche plus simple et plus cohérente de la régulation économique des grandes infrastructures. Il importe que ces dispositions soient prises sans retard, mais *si les retards restent excessifs, une nouvelle intervention de la Fédération serait justifiée*. Il faudrait que l'administration centrale et les États définissent un programme intégré de réformes dans le secteur des transports, et ce dans un cadre coopératif qui prenne en compte tous les aspects. *Il faudrait parvenir à une situation de neutralité concurrentielle entre tous les modes de transport, éliminer les obstacles à la concurrence dans chacun des modes de transport et améliorer l'interface entre eux. Il faudrait aussi que les autorités concernées mènent à terme dans le secteur de l'électricité toutes les réformes prévues par la Politique nationale de la concurrence en supprimant la réglementation des tarifs applicables aux ménages et en intensifiant la concurrence dans la production*. Les dépenses publiques et privées en matière d'infrastructures ont beaucoup augmenté, en partie sous l'effet de l'envolée des prix des produits de base. Il faut éviter que ces dépenses aillent au-delà de la capacité de production d'infrastructures, car cela accentuerait la pression des coûts. En outre, dans le contexte australien, le principal enjeu est d'améliorer les mécanismes de tarification et de régulation, et non d'accroître l'offre totale d'infrastructures.

L'approvisionnement en eau est l'une des réformes prioritaires

La rareté de l'eau reste l'un des problèmes majeurs et les progrès dans ce domaine sont extrêmement lents. *L'initiative nationale pour l'eau est un accord-cadre entre la Fédération et les États prévoyant de nouvelles réformes qu'il est crucial de mettre en œuvre rapidement*. Il s'agit de créer un marché de l'eau comportant un régime de droits négociables. C'est là une condition indispensable pour mieux intégrer les réformes concernant l'eau en zone rurale et urbaine et pour faire en sorte que les tarifs de l'eau reflètent sa rareté et la qualité de l'environnement. *À cette fin, il faudrait éliminer progressivement les subventions croisées entre les usagers urbains et ruraux et également entre les différentes catégories d'usagers agricoles*.

Les relations du travail ont été réaménagées, mais elles restent complexes

Dans le domaine des relations du travail, on est passé peu à peu d'un ensemble de règles prescriptives très complexes, émanant en grande partie d'un organe judiciaire, la Commission australienne des relations du travail (et ses équivalents au niveau des États), à un système bien plus souple, s'appuyant sur un grand nombre d'accords au niveau de l'entreprise et de contrats individuels. Mais la Commission des relations du travail, par ses sentences, continuait de limiter les négociations relatives aux conditions de travail. La loi *WorkChoices*, entrée en vigueur en mars 2006, crée un système national de relations du travail qui est plus simple. Elle a également mis en place un nouvel organisme indépendant, la Commission pour l'équité des rémunérations, qui fixera et ajustera un salaire minimum unique pour les travailleurs adultes ainsi que les salaires pour les niveaux de classification des sentences et pour les jeunes. Elle rendra ses premières décisions sous peu. Le gouvernement fixe désormais les conditions minima pour les congés et la durée maximale normale du travail qui, en combinaison avec les salaires déterminés par la Commission pour l'équité des rémunérations, constituent les normes

australiennes d'équité des rémunérations et des conditions de travail. Par ailleurs, on a réduit le nombre des matières relevant des sentences fédérales. Au total, le système a été simplifié, ménageant davantage de possibilités de négociation, et la procédure a été rationalisée pour les accords au niveau de l'entreprise. Mais il reste complexe, avec près de 700 pages de réglementation fédérale et des systèmes distincts au niveau fédéral et au niveau des États, et certaines entreprises lui reprochent ses coûts d'application.

On pourrait encore introduire plus de souplesse pour les conditions de travail au niveau de l'entreprise

Le nouveau système de relations industrielles aura besoin d'un certain temps pour bien s'ancrer avant qu'on puisse apprécier pleinement son impact sur la négociation au niveau global. Ses adversaires craignent qu'une plus grande flexibilité n'accentue l'inégalité des revenus et la pauvreté. En dépit de ces préoccupations, *il faudrait s'interroger sur la raison d'être du maintien du système des sentences, dès lors que la loi WorkChoices prévoit la définition de normes nationales minimales pour les salaires et les conditions de travail. Par conséquent, il faudrait que ces sentences soient progressivement supprimées sous réserve de ces normes minimales, ou soient grandement rationalisées en ce qui concerne leur nombre et leur contenu.* L'évolution du salaire minimum sera fonction des décisions de la Commission pour l'équité des rémunérations. Le mandat de cet organisme met fortement l'accent sur l'employabilité des titulaires de basses rémunérations. Le salaire minimum est élevé dans une perspective internationale et le nombre de travailleurs faiblement qualifiés qui sont chômeurs de longue durée ou invalides est également élevé, ce qui fait redouter que le salaire minimum exerce des effets négatifs sur la demande de travailleurs peu qualifiés. En revanche, le salaire minimum est un outil fruste lorsqu'on veut améliorer l'équité, car plus de la moitié des personnes faiblement rémunérées vivent dans un ménage dont le revenu est supérieur à la médiane. *Par conséquent, le problème du niveau suffisant des revenus d'activité doit être réglé par d'autres moyens de politique sociale, par exemple une modification des taux et des tranches de l'impôt sur le revenu au niveau des revenus les plus bas, ou un crédit d'impôt subordonné à l'exercice d'un emploi. Enfin, il y a encore de vastes possibilités d'amélioration des qualifications des titulaires de bas salaires, via un renforcement de l'enseignement et de la formation professionnels.*

Les réformes récentes devraient resserrer le lien avec le marché du travail

Une comparaison des taux d'activité dans différents pays montre que l'Australie pourrait rattraper les plus performants en augmentant les taux d'activité des bénéficiaires de prestations sociales, des personnes de plus de 55 ans et des femmes qui ont des enfants. Si l'on considère les heures travaillées, l'offre de travail féminin est même inférieure à celle observée avec un simple décompte par tête, car l'emploi à temps partiel est très fréquent chez les femmes. Malgré un faible chômage, la dépendance par rapport aux aides au revenu reste forte, le nombre des titulaires d'une pension d'invalidité et des parents isolés percevant des prestations sociales étant en nette augmentation depuis le milieu des années 90, mais ces tendances se sont inversées récemment. En outre, le pourcentage de familles monoparentales recevant des prestations sociales tout en travaillant a augmenté ces dernières années. Malgré ces améliorations, il est particulièrement préoccupant de

constater qu'une forte proportion d'individus, bien supérieure à la moyenne pour l'OCDE, vivent dans des familles où personne n'exerce un emploi, les trois quarts environ de ces familles ayant en outre à leur tête un parent isolé. Le renforcement du lien avec le marché du travail, en réduisant la dépendance à l'égard des aides au revenu, a été au cœur de la réforme de la protection sociale de ces dernières années. Dans le prolongement des initiatives précédentes, le programme de réforme du budget de mai 2005 intitulé « Welfare to Work » (de l'aide sociale au travail) comportait des modifications des prestations et des incitations au travail, des obligations d'activité et des services de l'emploi et ceux associés, à l'intention de quatre groupes prioritaires, à savoir les personnes ayant une invalidité, les parents ayant un enfant à charge, les personnes âgées et les chômeurs de très longue durée. On a en particulier durci les conditions d'ouverture des droits et d'obligation d'activité pour les nouveaux demandeurs d'une pension d'invalidité ayant une capacité de travail de plus de 15 heures par semaine. Pour les parents ayant un enfant à charge, les réformes incluent l'obligation d'exercer une activité à temps partiel lorsque le plus jeune enfant a six ans ou plus, une modification des conditions d'admission au bénéfice de l'allocation parentale et la prestation de services d'emploi et de services connexes supplémentaires.

Mais de nouvelles mesures s'imposent pour accroître les taux d'activité des titulaires d'une pension d'invalidité, des femmes qui ont des enfants et des personnes plus de 55 ans

Les récentes initiatives de réforme de la protection sociale dans un sens favorable au travail sont judicieuses, mais il faudrait aller plus loin. Il faut se féliciter en particulier qu'en vertu de ces réformes, les perspectives d'emploi des personnes de 55 ans et plus ne seront plus prises en compte pour l'ouverture des droits à pension d'invalidité. Davantage d'attention est par ailleurs accordée à l'évaluation des besoins de réadaptation des demandeurs de pension d'invalidité. *Cependant, il faudrait appliquer à tous les bénéficiaires les critères plus stricts d'ouverture de droits, et pas seulement aux nouveaux demandeurs.*

De même, les critères plus stricts d'ouverture des droits pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé ne devraient pas s'appliquer uniquement aux nouveaux demandeurs, mais à tous les bénéficiaires. En outre, l'existence de services d'accueil de l'enfance d'un prix abordable influe largement sur les possibilités d'emploi des parents isolés et des femmes qui ont des enfants. Il faudrait maintenir l'effort de réduction du coût des services d'accueil de l'enfance et d'accroissement du nombre des places disponibles. Il faudrait modifier la structure de la prestation de garde d'enfant pour tenir compte du profil âge/coût des services d'accueil. Cette prestation devrait être davantage subordonnée à l'exercice d'un emploi, alors qu'aujourd'hui les familles dont aucun membre ne travaille en bénéficient pour une durée maximale de 20 heures. Il faut se féliciter des mesures qui ont été prises pour atténuer les contre-incitations financières à l'exercice d'un emploi dans le cas des parents isolés et des deuxièmes apporteurs de revenu, pour la plupart des femmes, surtout parce que les ménages sans emploi qui ont des enfants sont très nombreux. Mais l'une des conséquences des mesures qui visent à réduire les « trappes à inactivité » est un taux d'imposition marginal effectif élevé lorsque le salaire augmente, puisque les prestations sociales diminuent. Remédier à ces « trappes à bas salaires », qui paraissent extrêmement marquées dans une perspective internationale, en revoyant les critères de revenu

applicables aux prestations et aux allocations parentales, en abaissant le taux le plus faible de l'impôt sur le revenu ou en relevant le seuil de déclenchement de l'impôt, devrait être l'une des priorités. Les éléments à prendre en compte pour évaluer ces options sont leur coût budgétaire et leur impact sur l'offre de main-d'œuvre.

Pour encourager les travailleurs âgés à poursuivre leur activité après l'âge normal de départ à la retraite, il faudrait assouplir encore le critère de revenu, puisque les taux effectifs marginaux d'imposition des personnes âgées peuvent être proches de 70 % pour un large éventail de revenus. On pourrait faire en sorte que le régime de retraite professionnelle incite moins à une cessation précoce d'activité en alignant progressivement l'âge d'ouverture des droits (actuellement 55 ans, âge qui sera porté à 60 ans en 2025) sur celui de la pension de vieillesse (65 ans). *En cas de cumul important de pension et de traitement, il faudrait mettre fin au régime fiscal généreux de la retraite professionnelle lorsqu'elle est perçue en capital après 60 ans et plafonner l'exonération dont bénéficient les propriétaires-occupants pour l'application du critère de ressources dans le cadre de la pension de vieillesse.* La mise en œuvre des propositions de simplification du régime de retraite professionnelle annoncées dans le budget 2006/07 contribuerait en outre à inciter les travailleurs âgés à exercer une activité.

Chapitre 1

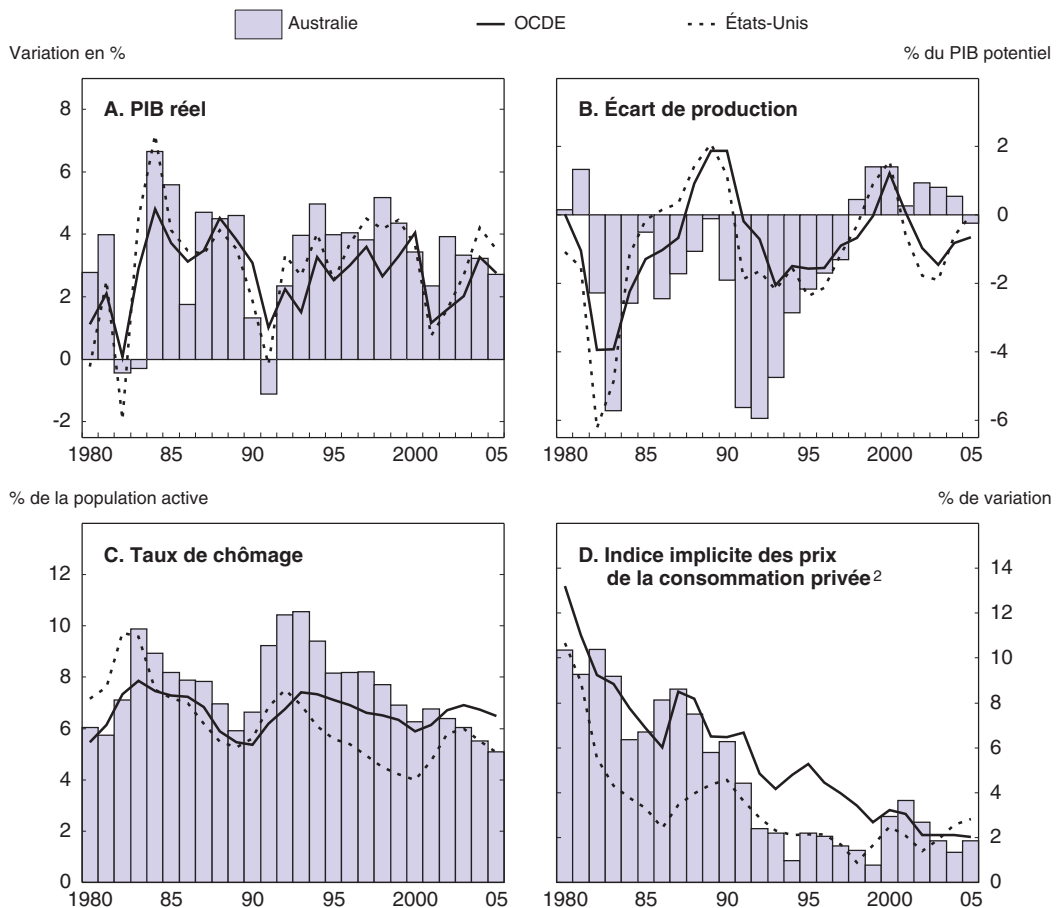
Le défi à court terme : gérer les fortes fluctuations des prix des matières premières

Le principal défi à court terme sera de préserver la stabilité macroéconomique face à l'envolée des prix des produits de base qui s'est traduite par une hausse des termes de l'échange d'environ 30 % au cours des trois dernières années. Le récent durcissement monétaire rendu nécessaire par la relative faiblesse de la croissance de la production doit être replacé dans le contexte d'une forte progression du revenu due à la hausse des termes de l'échange et des effets qu'il est logique d'en attendre sur la dépense. La vigueur exceptionnelle des recettes fiscales, à la faveur du boom des produits de base, amène aussi à s'interroger sur le niveau où doit être placée la barre des objectifs budgétaires à court terme. Les réductions d'impôts décidées il y a peu sont également examinées en regard des recommandations formulées dans la précédente Étude et dans une étude récente comparant le système fiscal australien à celui d'autres pays de l'OCDE.

Performance macroéconomique récente

La croissance est restée vigoureuse depuis 2000, la production restant voisine de son potentiel estimé (graphique 1.1, parties A et B) en dépit du ralentissement de l'activité mondiale au début des années 2000, d'une forte sécheresse et, plus récemment, de la fin de l'emballement des prix du logement.

Graphique 1.1. Principaux indicateurs dans une perspective à long terme et internationale¹



1. Données provisoires pour 2005.

2. Le total OCDE ne tient pas compte des pays à forte inflation.

Source : OCDE, bases de données des Perspectives économiques, n° 79 et des Comptes nationaux, juillet.

L'envolée des prix des produits de base joue un rôle moteur

À l'heure actuelle, le principal moteur de l'activité économique est la hausse mondiale des prix des matières premières minérales dont l'Australie est un exportateur de premier plan (tableau 1.1 et graphique 1.2). La bonne tenue des bénéfices tirés de l'activité minière a soutenu le secteur des entreprises et stimulé l'investissement productif. Le secteur minier représente environ 4 % du PIB, mais du fait de son intensité capitaliste seulement quelque 1¼ pour cent de l'emploi total, une part supplémentaire de 5 % du PIB étant à mettre à l'actif des branches manufacturières de transformation des ressources minérales (Grant et al., 2005). Les exportations de matières premières ont compté pour plus de 40 % de la valeur des exportations totales en 2005, même si la récente croissance du volume des exportations, bridée notamment par l'engorgement des infrastructures, a été décevante (chapitre 4).

Tableau 1.1. **L'Australie est un producteur important de métaux et de ressources minérales**

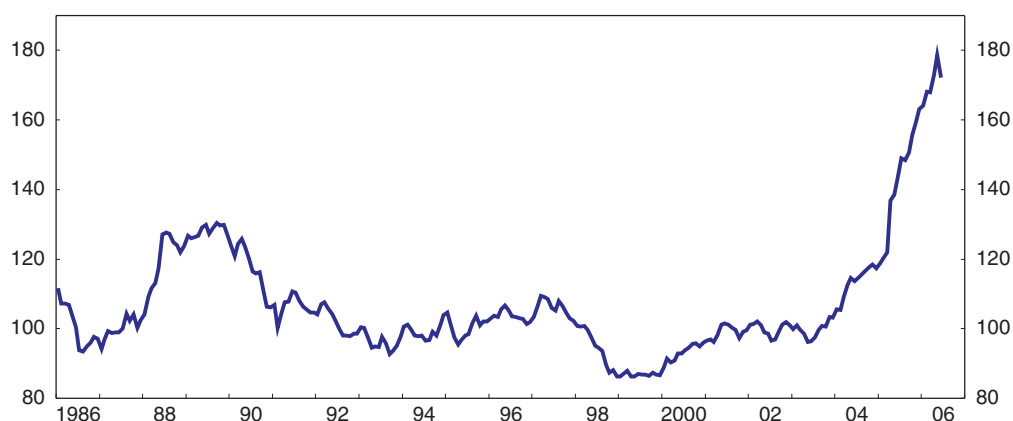
Classement parmi tous les pays

	Comme exportateur	Comme producteur	Réserves
Or	3 ^e	5 ^e	2 ^e
Minerai de fer	1 ^{er}	3 ^e	3 ^e
Bauxite	..	1 ^{er}	1 ^{er}
Charbon	1 ^{er}	5 ^e	6 ^e
Uranium	2 ^e	2 ^e	1 ^{er}
Nickel	2 ^e	2 ^e	1 ^{er}

Source : Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARE) cité dans Grant et al. (2005), « Mining and Commodities Exports », *Economic Roundup*, printemps, The Treasury, Australian Government, Canberra.

Graphique 1.2. **Envolée des prix des matières premières**

Indice (DTS) pour tous les produits, 2001/02 = 100

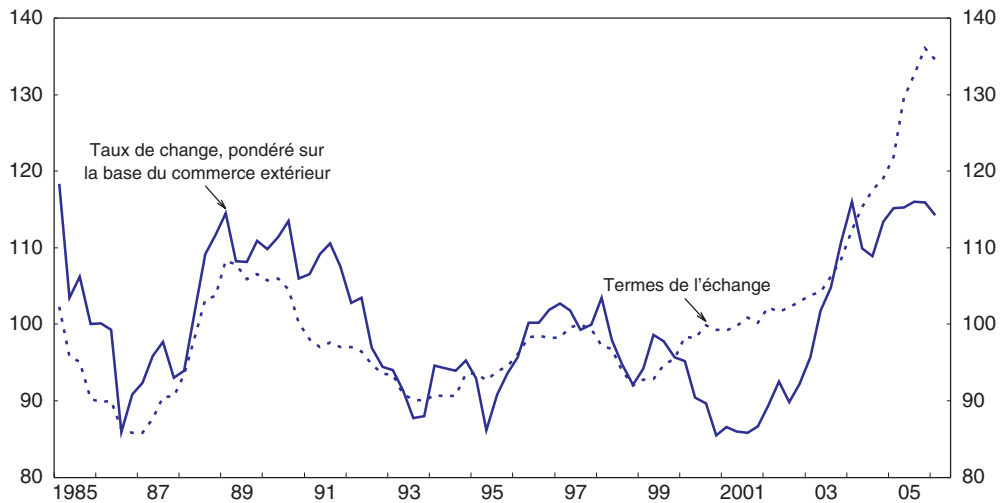


Source : Reserve Bank of Australia.

Les effets de l'envolée des prix des matières premières vont bien au-delà de l'impact immédiat sur le secteur des ressources naturelles. Les termes de l'échange se sont encore améliorés, pour atteindre leur plus haut niveau depuis 32 ans (graphique 1.3), ce qui se traduit par un écart sensible entre le PIB réel et la croissance du revenu intérieur brut réel : dans l'année qui a précédé le dernier trimestre de 2005, ils se sont établis respectivement à

Graphique 1.3. **Taux de change réel et termes de l'échange**

Indice, moyenne de la période = 100

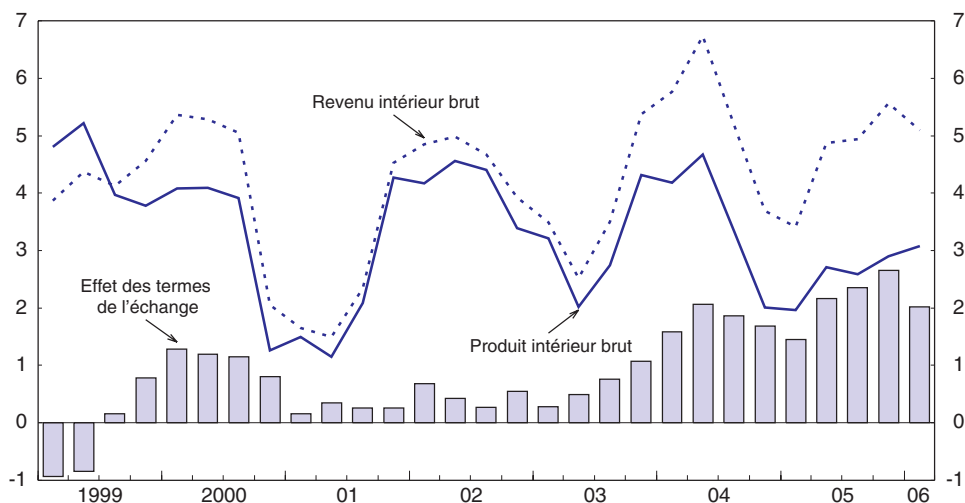


Source : Reserve Bank of Australia et OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 79.

2.9 % et 5.6 % (graphique 1.4). Cet écart a son importance dans l'évaluation de l'orientation de la politique monétaire et de l'action budgétaire sous-jacente, comme le montre l'analyse ci-après. Pour une part, la progression du revenu profite aux investisseurs étrangers, compte tenu de l'ampleur des participations qu'ils détiennent dans le secteur des ressources naturelles¹, mais ses retombées se font surtout sentir au plan intérieur, par un accroissement de la dépense et de la production. Parallèlement à l'amélioration des termes de l'échange, le taux de change s'est également apprécié, dans de moindres proportions toutefois qu'on aurait pu s'y attendre au vu de l'évolution antérieure de la relation entre les deux variables (graphique 1.3). La baisse de la compétitivité due à l'appréciation du taux de

Graphique 1.4. **La croissance du revenu réel dépasse celle de la production réelle**

Pourcentage de variation en glissement annuel



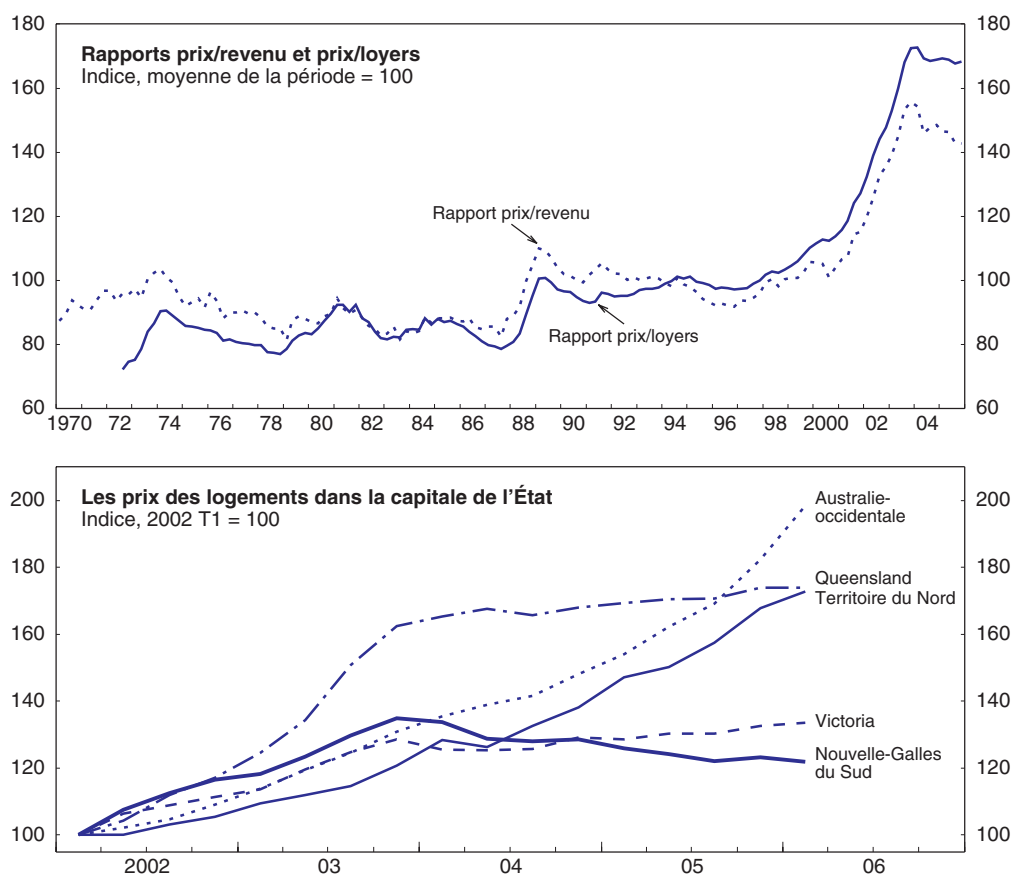
Source : ABS (2006), Australian National Accounts : National Income, Expenditure and Product (cat. n° 5206.0).

change a freiné la croissance du volume des exportations autres que les ressources naturelles, même si les taux élevés d'utilisation des capacités ne sont pas non plus étrangers à une relative canalisation de la production vers le marché intérieur. L'appréciation du taux de change s'est également traduite par une progression du revenu réel du fait de la baisse des prix à l'importation, ce qui a dopé la consommation et l'investissement.

Mais la fin de l'envolée des prix du logement joue comme un frein

La hausse des cours des produits de base s'est accélérée au moment même où les dépenses de consommation ralentissaient à la suite de l'accalmie observée sur le marché du logement fin 2003 (graphique 1.5, partie supérieure). La décélération prononcée de la valeur du patrimoine immobilier et la modération ultérieure de la croissance de la consommation ont entraîné un redressement du taux d'épargne des ménages, devenu négatif au début de l'année 2002 et descendu jusqu'à $-4\frac{1}{2}$ pour cent début 2004 pour remonter à -2% fin 2005. Pourtant, du fait de la forte croissance du revenu réel, le ralentissement de la consommation est resté comparativement modeste. En outre, le risque d'une forte chute des prix de l'immobilier résidentiel à ce stade semble faible, même en cas de nouvelle hausse substantielle des taux d'intérêt (OCDE, 2006).

Graphique 1.5. **L'envolée des prix des logements s'est achevée en douceur**



Source : ABS (2006), *House Price Indexes : Eight Capital Cities* (cat. n° 6416.0) et calculs de l'OCDE.

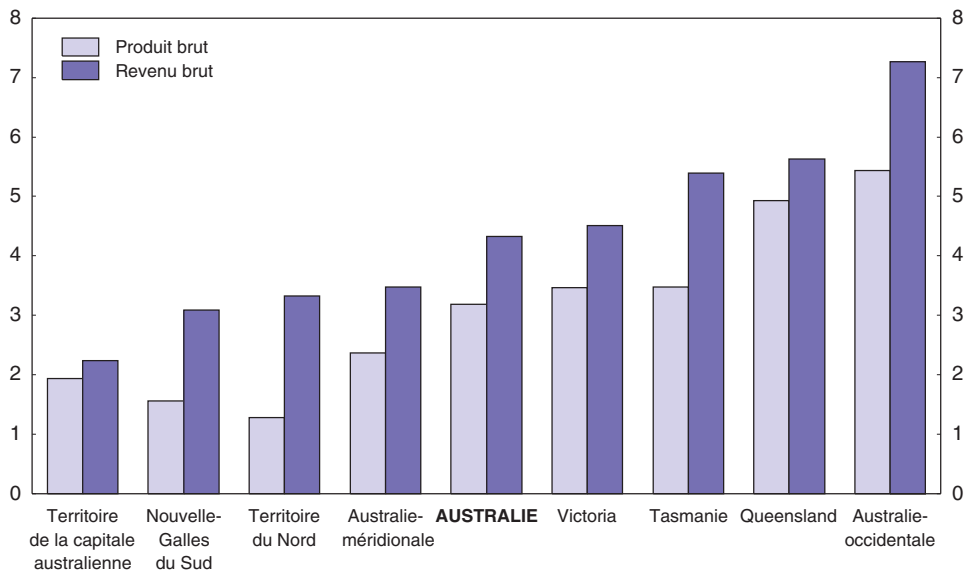
Les disparités régionales, quoique prononcées, ne sont pas sans précédent

Les effets des deux chocs évoqués ci-dessus (prix des matières premières et du logement) sont surtout visibles à l'échelon régional (graphique 1.6). La croissance est particulièrement soutenue dans les États où se trouve concentrée l'activité minière, à savoir l'Australie occidentale et le Queensland, notamment le premier, où le marché du logement n'a pas subi de ralentissement. À l'inverse, les États où l'activité minière est minimale, et où les prix du logement sont les plus faibles (Nouvelle-Galles-du-Sud) (graphique 1.5, partie inférieure) ou bien qui abritent la plus forte concentration d'entreprises manufacturières (Victoria et Australie méridionale), enregistrent une croissance plus lente. La fin de l'envolée des prix dans le secteur immobilier résidentiel freine l'activité dans la majeure partie de la Nouvelle-Galles-du-Sud, où les prix des logements ont chuté et où le petit nombre de permis d'investissement résidentiel donne à penser que l'investissement dans le logement ne se redressera pas de sitôt.

Dans une perspective historique, ces disparités régionales ne sont toutefois pas si prononcées. La dispersion du taux annuel de croissance du produit brut des États a certes été nettement plus marquée ces dernières années qu'elle ne l'avait été en moyenne au cours de la décennie précédente, mais elle est sensiblement moindre qu'à certaines périodes des années 80, et surtout qu'au moment de la forte détérioration des termes de l'échange du début des années 70 (RBA, 2006). De surcroît, les tensions inflationnistes auxquelles ont pu donner lieu ces disparités de croissance ont jusqu'ici été limitées, notamment si l'on compare la situation actuelle avec les années 70, lorsque la forte hausse des termes de l'échange et les tensions salariales dans les secteurs exposés qui en avaient résulté avaient vite dégénéré en une inflation globale (Gruen, 2006a). De fait, il est encourageant de constater que l'inflation salariale est restée modeste, tandis que le taux d'activité dans les États riches en ressources naturelles a fortement augmenté, en partie sous l'effet des courants

Graphique 1.6. Disparités régionales en matière de croissance

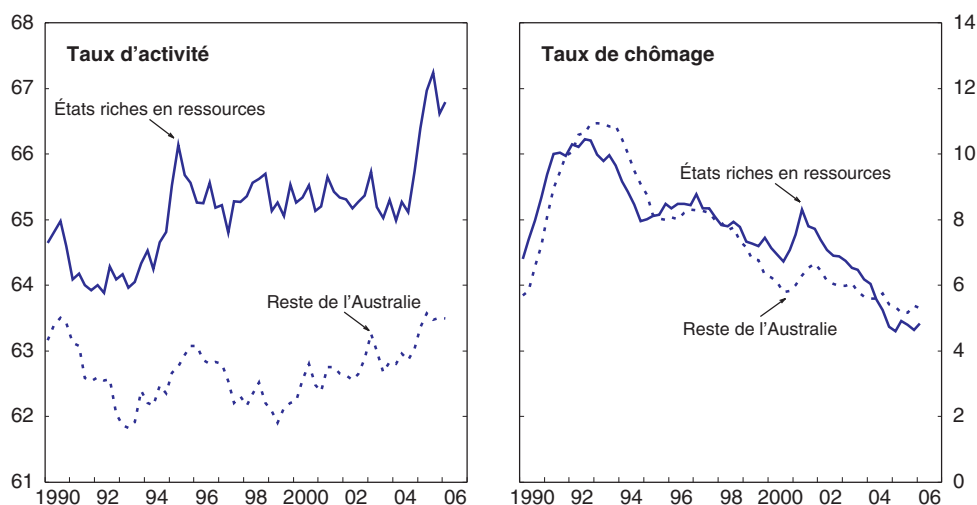
Variation moyenne du revenu brut réel des États et du produit brut réel des États (pourcentage annuel), 2001/02 à 2004/05



Source : ABS (2005), *Australian National Accounts : State Accounts* (cat. n° 5220.0).

Graphique 1.7. Évolution du marché du travail dans les États riches en ressources et dans le reste de l'Australie

En pourcentage



Source : The Treasury, Australian Government.

migratoires entre États (graphique 1.7). À l'échelon national, le taux de chômage s'est stabilisé depuis la fin 2004 aux environs de 5 %, soit son plus bas niveau depuis le milieu des années 70 (graphique 1.1, partie C), qui est proche des estimations du taux de chômage structurel. Les enquêtes semblent indiquer que le taux d'utilisation des capacités s'est hissé à des sommets historiques et, par ailleurs, que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée a exercé un effet de freinage plus prononcé sur la production.

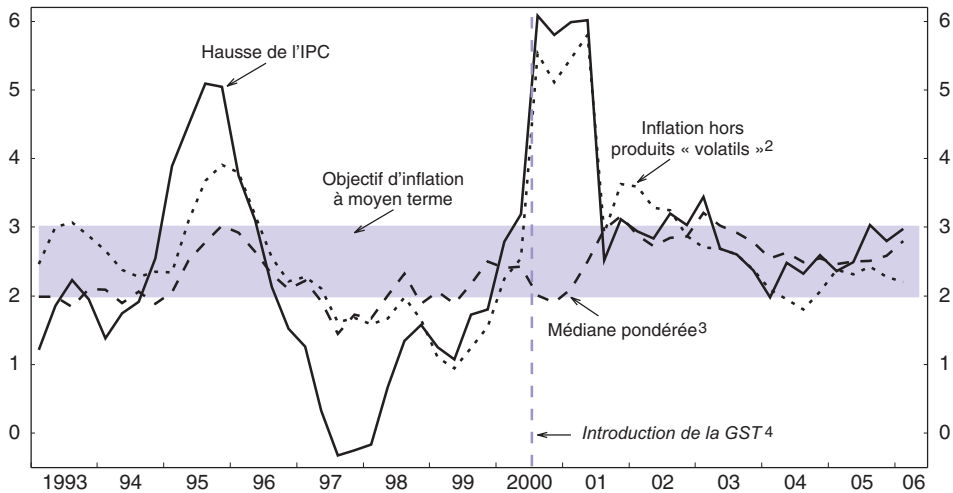
Politique monétaire

Dans l'actuel contexte de reprise mondiale, la Reserve Bank a commencé à relever ses taux d'intérêt plus tôt que la plupart des autres banques centrales, portant son taux au jour le jour de 4.25 % début mai 2002 à 5.25 % fin 2003, puis l'augmentant de nouveau de $\frac{1}{4}$ de point en mars 2005 et, dernièrement, en mai 2006. Au cours de cette période, l'inflation globale mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) est sortie de la fourchette de 2-3 % retenue comme objectif pour la période allant de la fin 2002 au début 2003 (graphique 1.8) ce qui, dans la mesure où l'objectif est défini en fonction d'une moyenne à moyen terme (encadré 1.1), n'était pas incompatible avec les objectifs de la politique monétaire.

L'inflation a fluctué autour du point central de la fourchette pendant la plus grande partie de 2004 et le premier semestre de 2005. Pendant cette période, la vigueur de la demande intérieure et la pression croissante des coûts de main-d'œuvre ont été compensées par la baisse des prix à l'importation résultant de la forte appréciation du taux de change en 2002 et 2003 : la Reserve Bank a noté que cette appréciation a eu sur l'inflation un effet plus limité qu'on aurait pu le penser compte tenu des effets observés dans le passé. Depuis, l'inflation globale mesurée par l'IPC s'est rapprochée du haut de la fourchette, atteignant 3.0 % en glissement annuel en mars 2006. Sous l'effet de la hausse des cours mondiaux du pétrole, les prix des carburants automobiles ont fortement contribué à la poussée récente de l'inflation.

Il n'y a pas d'indicateur unique de l'inflation en Australie, et la Banque de réserve suit l'évolution d'indices partiels (IPC hors certaines composantes particulièrement instables –

Graphique 1.8. **Inflation globale et sous-jacente**¹
En pourcentage



1. Jusqu'à la fin de 1998 l'objectif d'inflation était le « taux tendanciel d'inflation du Trésor » ; à partir de cette date l'objectif d'inflation est exprimé en fonction de l'indice global des prix à la consommation (IPC).
2. Les produits « volatils » sont les fruits et légumes ainsi que les carburants automobiles.
3. Médiane pondérée basée sur les variations de prix trimestriels corrigées des variations saisonnières, hors effets fiscaux.
4. Le bond d'inflation en 2000/01 résulte de l'introduction de la Goods and Services Tax (GST, taxe sur les biens et services) en juillet 2000 au taux de 10 %.

Source : ABS (2006), *Consumer Price Index, Australia* (cat. n° 6401.0) et Reserve Bank of Australia.

généralement les prix des fruits et légumes et des carburants automobiles – par exemple), ainsi que celle de ses propres indices statistiques (médiane pondérée et moyenne tronquée). D'après les indices partiels, l'inflation reste faible, l'IPC hors composantes instables s'étant établi à 2.2 % en mars 2006. En revanche, les mesures de l'inflation sous-jacente établies par la banque centrale, calculées par médiane pondérée et par moyenne tronquée, mettent en évidence un déplacement vers la moitié supérieure de la fourchette-objectif en mars 2006 et une augmentation un peu plus soutenue que la banque ne l'avait prévu². Globalement, la banque estime que l'inflation sous-jacente a été de l'ordre de 2¾ pour cent. Le moindre poids accordé aux indices partiels cadre avec l'idée que la mondialisation n'a pas donné lieu seulement à une flambée des prix du pétrole, mais aussi à un infléchissement durable vers le haut, tout en poussant à la baisse toute une série de biens manufacturés d'importation (King, 2006). Dans cette perspective, l'écart entre l'inflation globale et les indices d'inflation partiels tient au fait que ces derniers excluent un aspect de la montée en puissance de la Chine (son effet sur les prix du pétrole) mais pas certains autres effets (sur les produits manufacturés).

La déclaration accompagnant l'augmentation des taux directeurs en mai a indiqué que la Reserve Bank accordait moins de poids à la faiblesse relative de la croissance enregistrée pendant la plus grande partie de 2004 et 2005 qu'à la forte croissance du revenu réel, au dynamisme de l'économie mondiale et à son impact futur sur le revenu et la dépense, ainsi qu'aux signes d'une reprise de la croissance du crédit aux ménages. De fait, les chiffres publiés après la décision tendent à légitimer ce durcissement : le PIB a augmenté de 0.9 % au premier trimestre 2006 par rapport au trimestre précédent, ce qui, du fait des révisions en hausse des chiffres relatifs aux trimestres précédents, a porté le

Encadré 1.1. Le cadre de la politique monétaire

L'objectif d'inflation. L'objectif d'inflation se distingue d'autres dispositifs visant à modérer l'inflation en ce qu'il ménage une plus grande marge de manœuvre à la banque centrale. L'objectif de la politique monétaire est de contenir le taux d'inflation aux alentours de 2-3 % en moyenne sur l'ensemble du cycle. Ainsi, l'objectif d'inflation se définit comme une moyenne à moyen terme plutôt que comme une fourchette-objectif dont les limites ne doivent en aucun cas être dépassées. Préférence est donnée à cette formule car elle permet de s'accommoder des inconnues inhérentes aux prévisions et des effets décalés de la politique monétaire sur l'économie.

Résultats antérieurs. Depuis l'instauration en 1993 d'un régime flexible de ciblage de l'inflation à moyen terme, le taux d'inflation moyen mesuré par l'IPC a été proche du niveau médian de la fourchette retenue comme objectif, soit 2½ pour cent, l'inflation sous-jacente se situant presque invariablement à moins d'un point de ce taux, tandis que le chômage a régressé de façon quasi continue, passant de 10½ pour cent en 1992 à environ 5 % aujourd'hui. Sur le front de l'inflation comme de l'économie réelle, ce régime de ciblage de l'inflation a donné les résultats escomptés.

Gouvernance et reddition de comptes. La banque centrale (Reserve Bank of Australia, RBA) est une autorité indépendante de droit public, dotée d'une totale autonomie financière, rendant compte au Parlement. La RBA est placée sous la tutelle du Reserve Bank Board, auquel rend compte sa direction (incarnée par son gouverneur). Le Board se compose de neuf membres : le gouverneur, le gouverneur adjoint et le secrétaire au Trésor, et six membres extérieurs au gouvernement désignés par le ministre des Finances. Ces derniers sont généralement issus de différentes sphères comme le secteur rural, les industries minières, le commerce de détail et le secteur manufacturier, et sont nommés pour leur vaste expérience de leur domaine de spécialité plutôt que pour leur connaissance de la politique monétaire. Cela étant, il est aujourd'hui habituel que l'un des membres extérieurs au gouvernement soit un universitaire nommé à cette fonction pour ses compétences techniques. L'essentiel des dispositifs de gouvernance de la banque centrale concernent le rôle du Board, d'autres ayant trait plus particulièrement à celui du gouverneur en tant que président du Board.

Le public est informé sur la conduite de la politique monétaire par divers canaux. La RBA annonce publiquement toutes les modifications apportées à sa politique, en expliquant dans le détail les arguments qui ont motivé ses décisions. Elle publie chaque année quatre Déclarations de politique monétaire, qui précisent les considérations qui président à ses choix de politique monétaire. Deux fois par an, le gouverneur répond aux questions des membres de la Commission permanente de la Chambre des représentants chargée de l'économie, des finances et de l'administration publique sur la conduite de la politique monétaire. Par ailleurs, des dirigeants de la RBA font régulièrement des déclarations publiques.

La Reserve Bank est-elle suffisamment transparente? La transparence de la banque centrale peut être évaluée de diverses manières. Une méthode, proposée par Eijffinger et Geraats (2005), consiste à dresser un « inventaire »; de ce point de vue, la RBA compte parmi les moins transparentes des neuf grandes banques centrales étudiées. Ces auteurs n'ont cependant pas mis en évidence la moindre corrélation entre transparence et résultats de la politique suivie. Cela n'est guère surprenant du fait que les différences qui peuvent être observées en termes de transparence entre les grandes banques centrales sont relativement minimes par rapport aux avancées induites par les améliorations apportées à leurs modes de communication au cours des dernières décennies. Une autre

Encadré 1.1. Le cadre de la politique monétaire (suite)

méthode consiste à mesurer comment les prix, sur les marchés financiers, réagissent aux annonces des autorités et aux autres formes de communication. Des études fondées sur cette approche révèlent que les réactions aux communications de la RBA ne sont pas très différentes de celles suscitées par les autres banques centrales, ce qui incite à penser que la RBA communique au marché à peu près autant d'informations que les autres banques centrales (Connolly et Kohler, 2004).

Bien que la performance économique de l'Australie depuis qu'est entré en vigueur le régime actuel soit impressionnante, certains aspects du cadre actuel pèchent en termes de transparence (telle que mesurée par Eijffinger et Geraats) :

- *La publication d'explications lorsque la politique reste inchangée.* Bien que la RBA ait été la première de ces banques centrales à publier des explications détaillées sur les changements intervenant dans la politique monétaire, elle ne publie pas de déclaration après chaque réunion du Board au motif que ses opinions sont régulièrement exprimées par d'autres voies et qu'une communication excessive peut aller à l'encontre du but recherché (Edey et Stone, 2004).
- *L'utilisation des prévisions en tant qu'outil de communication.* Certes, la RBA publie quantité d'informations relatives à ses prévisions, mais elle fait valoir que donner plus de poids aux prévisions en tant qu'outil de communication relèverait d'une conception simpliste et mécaniste de la conduite de la politique monétaire.
- *La publication des comptes rendus des réunions du Board et des votes* est considérée comme inadaptée au modèle global de la RBA, dont le Comité de politique monétaire est conçu sur le principe de la responsabilité collective et compte une majorité de membres « non spécialistes ». Leur participation aux délibérations sur la politique monétaire permet la confrontation de points de vue d'horizons divers et rassemble une somme de connaissances économiques concrètes et d'expérience du marché. Par ailleurs, les membres du Board de la RBA ne jouent pas en général un rôle prééminent dans le débat public.

Le Comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre, qui publie les comptes rendus de ses délibérations, est un exemple de structure dont les membres sont nommés en fonction de leurs compétences en matière de politique monétaire. La publication de tels comptes rendus se justifie sans doute pour ce type de modèle dans la mesure où elle permet de passer au crible les avis formulés par les experts et renforce par là même la transparence. Dans le contexte australien, toutefois, on fait valoir que divulguer le contenu des délibérations du Board de la RBA pour le soumettre à l'examen de l'opinion risquerait de perturber les décisions en exposant ses membres à une pression accrue de la part des parties concernées. De même, il a été décidé de ne pas faire connaître les votes des membres du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne afin d'éviter de les rendre plus sensibles aux intérêts nationaux qu'aux intérêts européens.

En bref, il semblerait que si des réformes étaient envisagées, surtout concernant la publication des comptes rendus des réunions et des votes, il faudrait peut-être totalement repenser la composition du Board, plutôt que de procéder à des modifications au coup par coup qui ne cadreraient pas avec le dispositif actuel. Toutefois, vu les résultats de la politique monétaire et les conclusions de divers rapports officiels, dont le dernier en date est le *Government's Review of Corporate Governance of Statutory Authorities and Office Holders* (ou Rapport Uhrig) de 2004, il ne semble pas à l'ordre du jour de changer une formule qui a donné la preuve de son efficacité.

taux annuel de croissance à 3.1 %, soit un pourcentage bien plus proche des estimations de la croissance potentielle; en mai, la croissance de l'emploi a également été forte puisque le taux de chômage est descendu à 4.9 %, son plus bas niveau depuis le milieu des années 70.

Perspectives à court terme

La production devrait s'accélérer en 2006 et 2007 (tableau 1.2). Selon les indicateurs récents, la consommation s'est raffermie au premier semestre 2006. Le relèvement des taux devrait cependant freiner la reprise du crédit aux ménages et favoriser la remontée progressive du taux d'épargne. L'investissement des entreprises sera soutenu par la raréfaction des capacités disponibles dans le secteur des produits de base et par la forte rentabilité des entreprises de manière plus générale. Ce surcroît de capacités devrait permettre une augmentation des exportations de produits provenant de ressources naturelles et, sauf nouvelle appréciation du taux de change, on devrait assister à une accélération des exportations hors matières premières. Les termes de l'échange devraient se stabiliser à court terme aux niveaux atteints au cours du premier trimestre 2006, mais il s'ensuivra une forte hausse pour 2006 en glissement annuel. Conjuguée à un accroissement des volumes d'exportation, cette hausse devrait contribuer à faire refluer le déficit courant du niveau record atteint en 2004, soit 6¼ pour cent du PIB, à un peu plus de 5 % du PIB, pourcentage qui, pour élevé qu'il soit, ne constitue pas un sujet de préoccupation immédiat (encadré 1.2). Tandis que la montée des cours du pétrole pourrait

Tableau 1.2. **Perspectives à court terme**

Variation en pourcentage

	Résultats				Prévisions	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Produit intérieur brut (PIB)						
En prix constants	3.9	3.3	3.2	2.7	2.9	3.7
Consommation privée	3.8	3.8	5.8	3.0	3.1	2.6
Consommation publique	3.0	3.7	3.7	2.8	3.2	3.2
Formation brute de capital fixe	16.4	8.0	7.8	7.6	8.0	7.1
Secteur privé	17.7	9.0	7.7	8.2	8.8	7.2
Secteur public	5.3	-1.5	8.7	0.4	-1.2	6.5
Demande intérieure finale	6.4	4.8	5.9	4.1	4.3	3.9
Variation de stocks ¹	-0.2	1.1	-0.5	0.2	-0.2	0.0
Demande intérieure totale	6.2	5.9	5.3	4.3	4.1	3.9
Biens et services						
Exportations	0.1	-2.3	4.1	2.1	1.7	9.2
Importations	11.1	10.4	15.1	8.6	6.3	9.5
Exportations nettes ¹	-1.8	-2.3	-2.2	-1.5	-1.1	-0.6
Indice implicite des prix du PIB	2.9	3.0	3.5	4.5	4.2	2.8
PIB en prix courants	6.9	6.4	6.9	7.4	7.2	6.6
<i>Pour mémoire</i>						
Production potentielle	3.3	3.5	3.5	3.4	3.3	3.1
Écart de production (% du PIB potentiel)	0.9	0.8	0.5	-0.2	-0.6	-0.1
Indice des prix à la consommation	3.0	2.8	2.3	2.7	3.0	2.6
Emploi	2.0	2.2	1.9	3.3	2.0	1.2
Taux de chômage (% de la population active)	6.4	6.0	5.5	5.1	4.7	4.7
Solde de la balance courante (% du PIB)	-4.0	-5.6	-6.3	-5.9	-5.5	-5.3
Besoin de financement (% du PIB)	0.8	1.6	1.6	1.5	0.9	0.5

1. Contribution à la croissance du PIB.

Source : OCDE, Bases de données des Perspectives économiques, n° 79 et des Comptes nationaux, juillet.

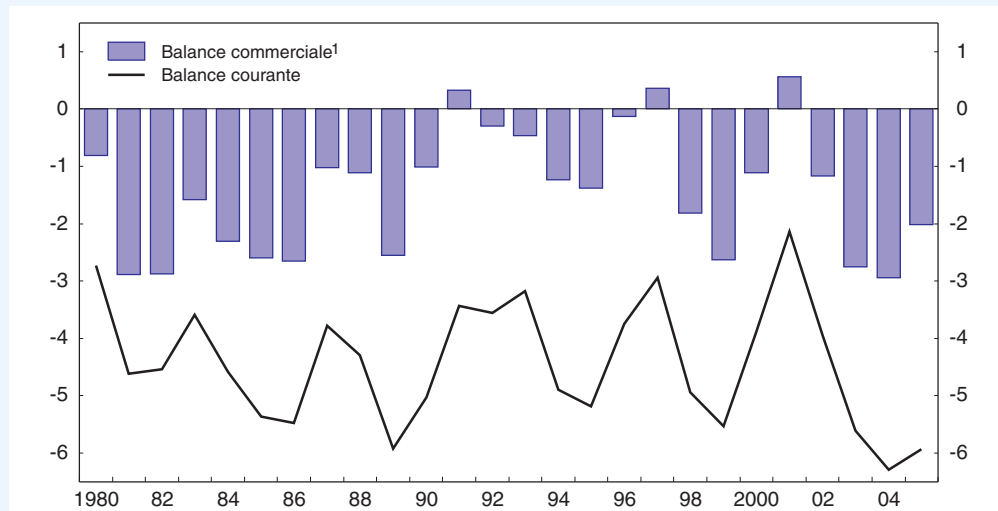
Encadré 1.2. **Doit-on s'inquiéter de l'ampleur du déficit des opérations courantes?**

L'Australie a enregistré un déficit de balance courante de l'ordre de 4½ pour cent du PIB en moyenne au cours des deux dernières décennies. En 2005, son déficit courant s'est établi juste au-dessous de 6 % du PIB, avec un déficit commercial pour les biens et services de 3¼ pour cent du PIB et un déficit pour les revenus de l'investissement de 2 % du PIB. En conséquence, le passif extérieur net a atteint environ 60 % du PIB en 2005. En dépit de l'inquiétude croissante que suscitent les déficits courants à l'échelon mondial, des arguments peuvent être avancés pour faire valoir que le déficit courant de l'Australie ne constitue pas un sujet de préoccupation immédiate.

Si la dette extérieure d'un pays est importante, pour que celle-ci n'augmente pas plus vite que le PIB, il faut à terme contrebalancer le déficit stable des transactions courantes par un excédent stable de la balance des biens et des services. La balance commerciale de l'Australie a de plus été légèrement excédentaire à plusieurs reprises dans le passé récent (graphique 1.9), ce qui laisse penser qu'un ajustement est possible sans peser de façon excessive sur l'économie. De ce point de vue, la flexibilité des marchés du travail et des produits sont des facteurs importants qui devraient contribuer à rendre possible une réallocation des ressources entre les secteurs tournés vers le marché intérieur et les secteurs ouverts aux échanges extérieurs sans créer trop de perturbations.

Graphique 1.9. **Solde des balances courante et commerciale**

En pourcentage du PIB



1. Biens et services.

Source : OCDE, bases de données des Perspectives économiques, n° 79 et des Comptes nationaux, juillet.

Dans l'optique de l'épargne et de l'investissement, la détérioration de la balance courante traduit une forte croissance de l'investissement. Depuis 2000, l'investissement nominal s'est accru en pourcentage du PIB, d'abord du fait du dynamisme de l'investissement dans le secteur du logement, et plus récemment de la vigueur de l'investissement des entreprises. D'un autre côté, la part de l'épargne nationale dans le PIB reste globalement stable, en raison notamment de la solidité de la position budgétaire du secteur public. La contrepartie du déficit des transactions courantes repose entièrement

Encadré 1.2. **Doit-on s'inquiéter de l'ampleur du déficit des opérations courantes?** (suite)

sur l'emprunt du secteur privé, qui s'explique en grande partie par la forte hausse des prix du logement conjuguée à la déréglementation du système financier. Avec la stabilisation du patrimoine immobilier par rapport au revenu des ménages, le taux d'épargne des ménages devrait s'accroître et contribuer à réduire le déficit courant. Du point de vue de l'action des pouvoirs publics, il faut y voir un argument supplémentaire pour éviter l'émergence d'un déficit structurel et faire en sorte que les mesures adoptées n'aient pas pour effet indirect de décourager l'épargne privée.

D'après les conclusions d'une récente étude, il semblerait qu'en dépit de l'ampleur de son passif extérieur net, l'Australie soit modérément exposée au risque de change. Environ 95 % de son passif extérieur est libellé en dollars australiens ou couvert par des dollars australiens, les actifs en devises excédant les engagements en devises (Becker *et al.*, 2005). La conséquence majeure de cet état de fait est qu'une soudaine dépréciation du taux de change ne se traduirait pas immédiatement par un alourdissement de la ponction en monnaie nationale que représente le service de la dette extérieure. Il faut également noter que le passif extérieur net, exprimé en proportion du patrimoine du secteur privé plutôt qu'en pourcentage du PIB, a régressé au cours de la décennie écoulée (Gruen, 2006b, et RBA, 2006).

se traduire durant les prochains trimestres par un maintien de l'inflation globale à un niveau proche de la limite supérieure de la fourchette retenue comme objectif, voire plus élevé, l'orientation des taux d'intérêt sera plus influencée par l'évolution effective et prévue des indicateurs de l'inflation sous-jacente.

La principale inconnue concerne le moment où l'évolution des prix des produits de base finira par entrer dans une phase descendante et l'ampleur que prendra ce retournement. La vigueur ininterrompue de la Chine et sa soif apparemment insatiable de matières premières pourraient se traduire par une phase ascendante plus forte qu'escompté, de sorte qu'un nouveau resserrement de la politique monétaire s'avèrera peut-être nécessaire. Les conséquences d'un tel scénario pour la politique budgétaire sont analysées ci-après.

Politique budgétaire

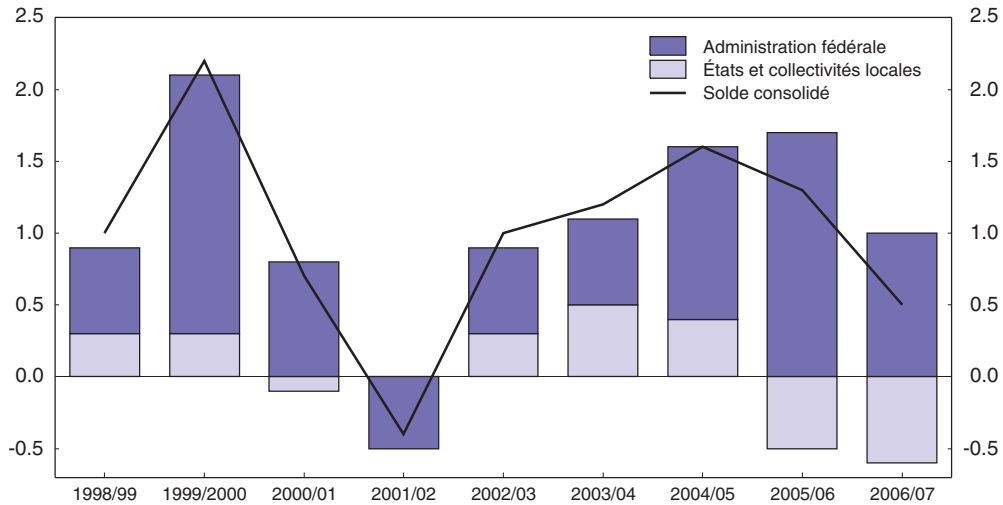
Le solde budgétaire consolidé de l'administration fédérale et des États fait apparaître un excédent modeste sur sept des huit années étudiées (graphique 1.10), le déficit temporaire observé en 2001/02 étant consécutif au ralentissement de l'économie mondiale. Depuis lors, des excédents de l'ordre de 1 à 1½ pour cent du PIB se sont succédé, même si au cours de l'exercice 2006/07, l'excédent devrait être ramené à ½ pour cent du PIB. La persistance de cette situation excédentaire s'est traduite par une baisse régulière de la dette nette consolidée des administrations publiques jusqu'à sa résorption en 2004/05, permettant ainsi à l'Australie de rejoindre une poignée de pays de l'OCDE où les actifs des administrations publiques sont supérieurs à leur endettement (graphique 1.11).

La solidité des termes de l'échange améliore le solde budgétaire

Les excédents enregistrés récemment pourraient être considérés comme essentiellement structurels dans la mesure où les méthodes classiques de calcul de la composante cyclique du solde budgétaire (Girouard et André, 2005) lui attribuent des

Graphique 1.10. **Solde budgétaire des administrations publiques**

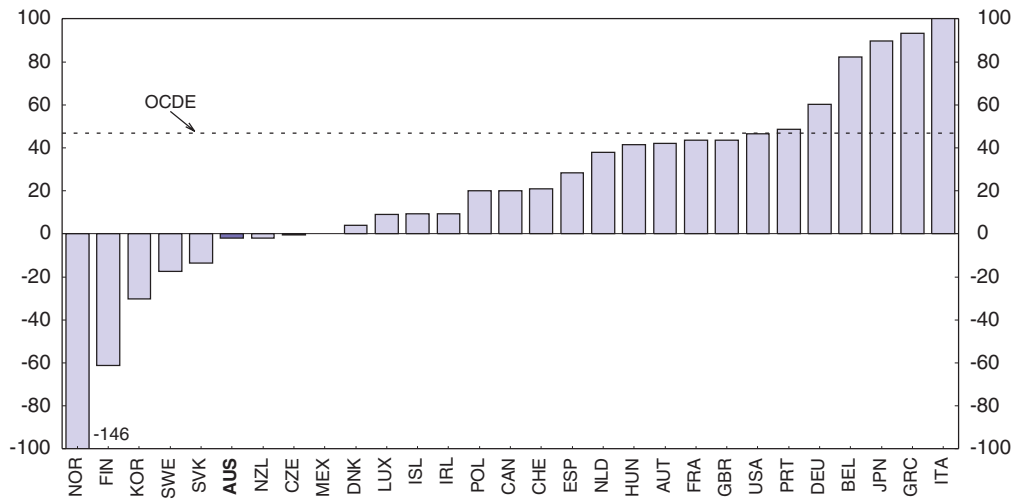
En pourcentage du PIB



Source : Australian Government (2006), *Budget Paper n° 1 : Budget Strategy and Outlook 2006-07*, Australian Government, Canberra.

Graphique 1.11. **Endettement net des administrations publiques**

En pourcentage du PIB, 2006¹



1. Prévisions.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 79.

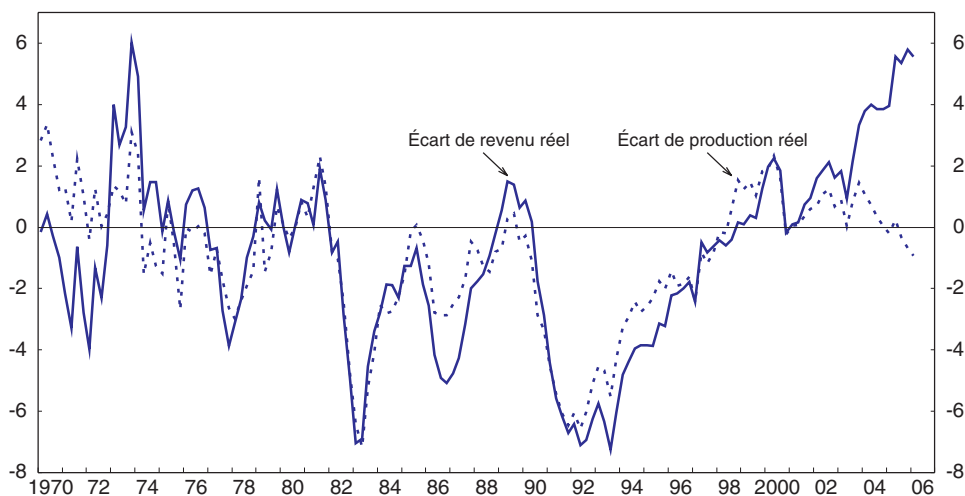
valeurs relativement faibles depuis quelques années, étant donné l'amplitude limitée de l'écart de production estimé (graphique 1.1, partie B). Cependant, les calculs de la composante cyclique, ou transitoire, du solde budgétaire à partir de l'écart de production et son interprétation peuvent véhiculer une image trompeuse dans le cas des pays riches en ressources naturelles dont la position budgétaire peut être particulièrement sensible aux fluctuations des termes de l'échange (Ford, 2005). De fait, même si la stratégie budgétaire du gouvernement fédéral renvoie explicitement au cycle, le scepticisme qui règne dans les sphères gouvernementales quant à l'utilité pratique de l'écart de production

et des soldes budgétaires corrigés des fluctuations conjoncturelles est tel que ces indicateurs ne sont pas publiés. Dans ce contexte, une simulation effectuée par l'OCDE au moyen du modèle macroéconomique TRYM du Trésor permet d'illustrer les problèmes que peut soulever la correction du solde budgétaire pour tenir compte des fluctuations conjoncturelles en cas de choc sur les termes de l'échange. Une hausse des prix mondiaux des matières premières fait *baisser* le PIB (en rendant moins compétitives les exportations hors ressources naturelles) alors même qu'elle entraîne un accroissement du revenu intérieur brut réel et de la dépense nationale brute réelle et qu'elle *améliore* le solde budgétaire (annexe 1.A1). Dans ces conditions, il est clair que la relation inverse entre l'écart de production et le solde budgétaire n'est guère compatible avec la méthode standard de calcul de la composante cyclique du solde budgétaire appliquée par l'OCDE.

Une autre méthode consiste à calculer la composante conjoncturelle à partir d'une mesure de l'écart de *revenu* réel plutôt que de l'écart de *production* réel. L'écart de revenu réel est égal à l'écart de production lorsque les termes de l'échange se trouvent à leur niveau d'équilibre, correspondant ici à la moyenne historique de longue période³. Une hausse des termes de l'échange par rapport au niveau d'équilibre à long terme entraînera une augmentation du revenu intérieur réel par rapport au PIB réel et au PIB nominal en gonflant le déflateur du PIB. Dans la mesure où les recettes fiscales sont étroitement liées au PIB nominal, la hausse des termes de l'échange les stimulera également. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la différence entre l'écart de production réel et l'écart de revenu réel est faible. Pour un pays gros exportateur de produits de base, en période de hausse des prix des matières premières, la différence peut toutefois devenir non négligeable : pour l'Australie, l'écart de revenu réel au dernier trimestre de 2005 a été estimé à +5½ pour cent alors que la mesure standard OCDE de l'écart de production l'estimait à -½ pour cent (graphique 1.12). En partant de l'hypothèse d'une élasticité unitaire entre PIB nominal et recettes fiscales globales, chaque point de pourcentage d'écart de revenu réel se traduit par une part conjoncturelle de l'impôt dans le PIB égale à 0.3 %, car la part moyenne de l'impôt dans le PIB est de 30 %⁴. La différence entre ce calcul de la composante cyclique et le calcul selon

Graphique 1.12. **Écarts de revenu et de production réels**

En pourcentage

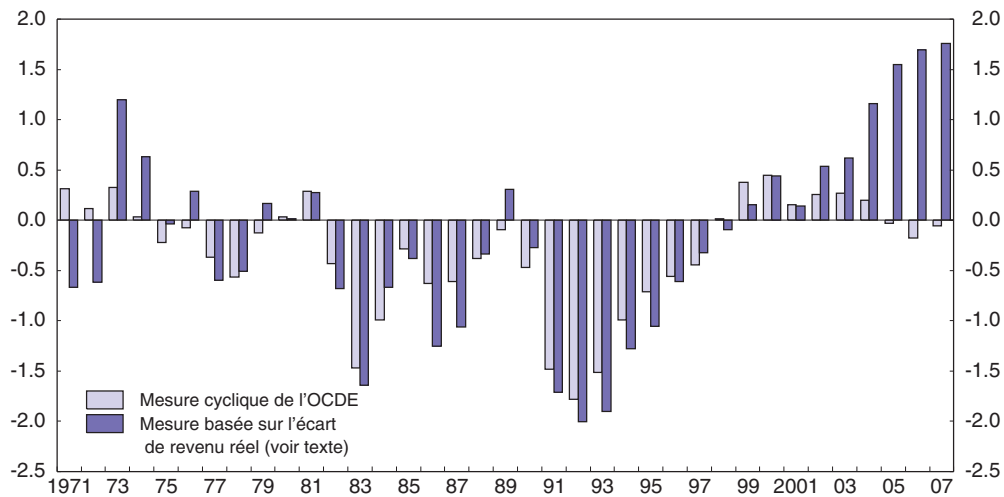


Source : ABS (2006), *Australian National Accounts : National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0) et OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 79.

la méthodologie standard de l'OCDE est minime sur la majeure partie de la période, mais actuellement substantielle (graphique 1.13). Calculée en fonction de l'écart de revenu réel, la composante cyclique du solde budgétaire s'établit aux environs de 1¾ pour cent du PIB en 2005 et 2006⁵ alors qu'elle est proche de zéro selon la méthodologie de l'OCDE.

Graphique 1.13. **La composante cyclique des recettes fiscales**

En pourcentage



Source : ABS (2006), *Australian National Accounts : National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0) et OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 79.

Cette méthode de calcul fondée sur l'écart de revenu appelle toutefois au moins une mise en garde. Elle repose sur l'hypothèse selon laquelle les termes de l'échange d'équilibre reviendront à leur moyenne historique de longue période. Une autre hypothèse extrême serait de considérer que le niveau des termes de l'échange, actuellement élevé, représente un nouvel équilibre susceptible de se maintenir. Dans ce cas, l'écart de production et l'écart de revenu réels coïncideraient, ce qui supposerait par là même que la composante conjoncturelle du solde budgétaire serait négligeable. La position officielle à partir de laquelle a été élaboré le budget fédéral annoncé récemment se situe entre ces deux extrêmes, puisqu'en l'espèce elle table sur une dégradation des termes de l'échange au cours des prochaines années, lesquels se maintiendraient néanmoins nettement au-dessus de leur moyenne historique de longue période. Cette orientation cadre avec le point de vue selon lequel la croissance à venir de la Chine, ainsi que les gains induits par le fait d'être un gros importateur net de produits issus des technologies de l'information et des communications (dont les prix suivent une courbe tendancielle à la baisse), ont abouti à une évolution favorable permanente des termes de l'échange. En particulier, en termes de consommation par habitant de tout un éventail de ressources et de produits grands consommateurs de ressources tels que l'acier, la Chine est largement à la traîne des pays développés de la région comme le Japon ou la Corée (Maurer *et al.*, 2004). Sur la base d'une hypothèse budgétaire tablant sur une détérioration à venir des termes de l'échange (mais pas avant 2008/09), qui passeraient d'un niveau de 28 % supérieur à la moyenne historique de longue période (depuis 1960) à un niveau de 14 % supérieur, la composante cyclique du solde budgétaire serait actuellement de l'ordre de ¾ à 1 % du PIB, à mettre en regard de

prévisions tablant sur un excédent du solde budgétaire des administrations publiques (administration centrale et États) de ½ pour cent du PIB en 2006/07.

Position budgétaire de l'administration fédérale

L'amélioration de la situation budgétaire des administrations publiques au cours des dernières années est due aux progrès réalisés au niveau fédéral et non des États, ce qui n'est probablement guère surprenant étant donné que les bases d'imposition de l'administration fédérale (en particulier les bénéfices des sociétés) réagissent davantage à la hausse des prix des produits de base que celle des États. Les excédents enregistrés par l'administration fédérale sont conformes aux objectifs généraux de la stratégie budgétaire à moyen terme, à savoir « maintenir un solde budgétaire équilibré, en moyenne, tout au long du cycle » et plus particulièrement « maintenir les excédents budgétaires sur la période de deux ans sur laquelle portent les estimations prévisionnelles tant que les perspectives de croissance restent saines » (encadré 1.3).

Encadré 1.3. La stratégie budgétaire à moyen terme

L'objectif premier de la stratégie budgétaire engagée par l'administration centrale en 1996 consiste à maintenir l'équilibre des finances publiques, en moyenne, au cours du cycle économique. Les autres objectifs de cette stratégie sont les suivants :

- Maintenir des excédents budgétaires au cours de la période de deux ans sur laquelle portent les estimations prévisionnelles tant que les perspectives de croissance restent saines.
- Ne pas accroître la pression fiscale globale par rapport à son niveau de 1996/97 afin d'assurer l'équilibre budgétaire par la modération des dépenses plutôt par le recours à l'impôt.
- Améliorer la situation nette de l'administration centrale.

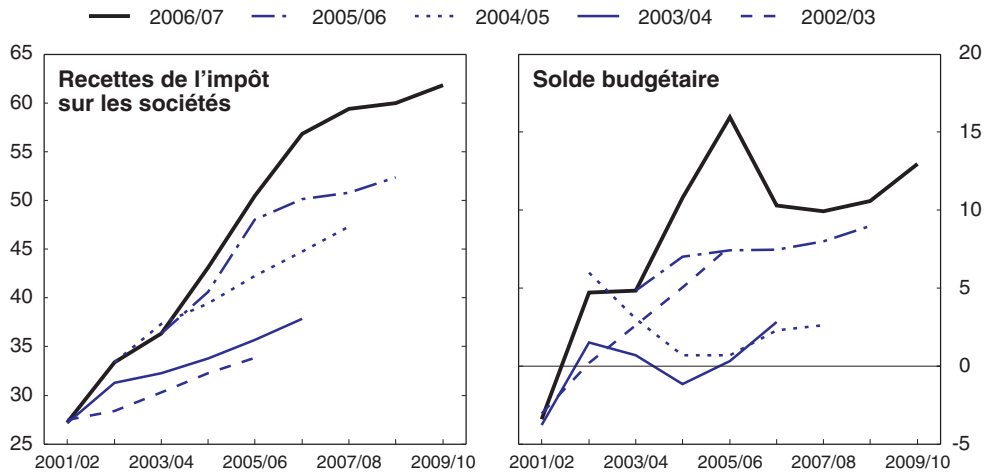
La stratégie budgétaire de l'Australie se distingue de celle de nombreux autres pays de l'OCDE en ce qu'elle permet largement de recourir à des mesures discrétionnaires. À titre d'exemple, elle ne cherche pas à dater rigoureusement le cycle économique (à la différence du Royaume-Uni) ni à définir précisément ce qu'il faut entendre par perspectives de croissance « saines ». Cette marge discrétionnaire s'accompagne d'une grande transparence. La *Charter of Budget Honesty* impose au gouvernement de fournir un certain nombre de documents, notamment de publier un rapport sur l'état de l'économie et des finances publiques avant chaque élection fédérale, ainsi qu'un *Intergenerational Report* tous les cinq ans dans le but d'évaluer la viabilité à long terme des politiques suivies par le gouvernement.

Source : Australian Government (2005), *Budget Paper n° 1: Budget Strategy and Outlook 2005-06*, Australian Government, Canberra.

Les derniers budgets fédéraux ont été marqués par une série de bonnes surprises (graphique 1.14). Pour chacun des quatre derniers budgets, les recettes fiscales pour l'année suivante immédiatement avaient été sous-estimées de 6.8 milliards AUD en moyenne, soit environ 0.8 % du PIB, ce qui a représenté une sous-estimation du solde budgétaire de 7 milliards AUD. La bonne tenue des recettes d'impôt sur les sociétés (graphique 1.15) tient pour beaucoup à l'envolée des prix des produits de base, qui a dopé la rentabilité des entreprises. La fiscalité directe des entreprises a représenté 5.7 % du PIB

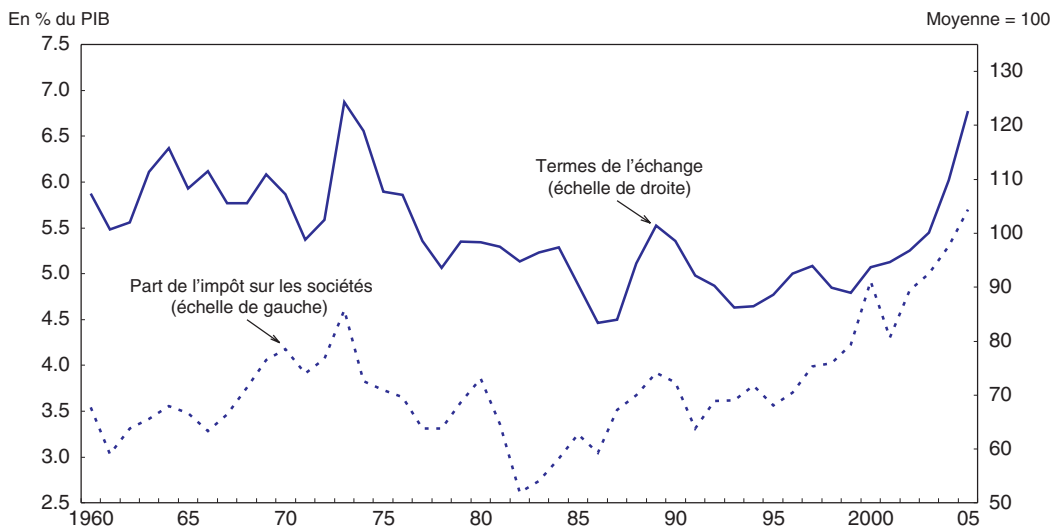
Graphique 1.14. Les bonnes surprises budgétaires

Prévisions budgétaires successives, en milliards de AUD



Source : Australian Government, *Budget Papers* de diverses années, www.budget.gov.au.

Graphique 1.15. Part de l'impôt sur les sociétés et termes de l'échange



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 79.

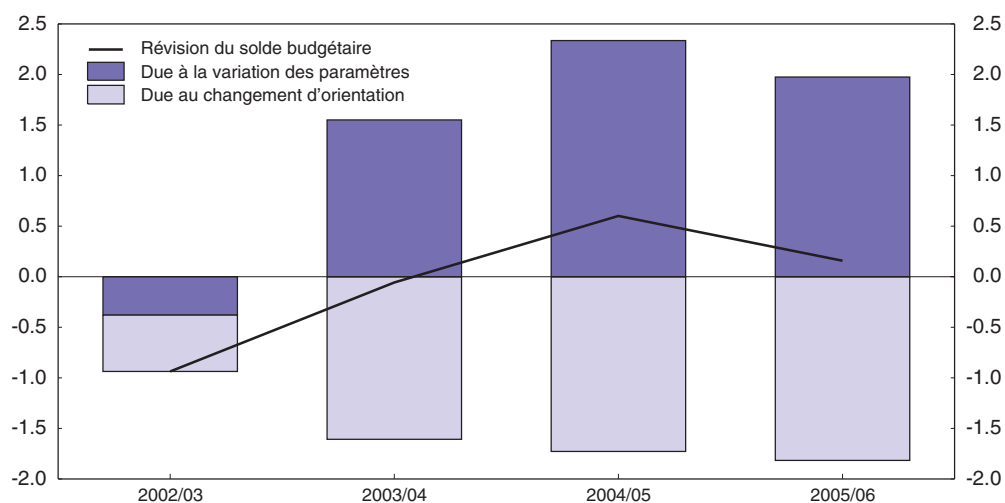
en 2004, soit 2 points de plus que la moyenne enregistrée depuis 1960, pourcentage qui place l'Australie au troisième rang des pays de l'OCDE après les pays producteurs de pétrole que sont la Norvège et le Mexique⁶. Les estimations économétriques présentées dans l'annexe 1.A1 laissent penser que l'effet des termes de l'échange sur la part de l'impôt sur les sociétés, par rapport à sa moyenne historique de longue période, pourrait atteindre pas moins de 1½ pour cent du PIB pour l'exercice 2005/06, pourcentage dont il est rassurant de constater qu'il est du même ordre de grandeur que la mesure de la composante conjoncturelle des recettes fiscales calculée à l'aide de l'écart de revenu réel. Cela étant, d'autres facteurs ont probablement contribué à stimuler les recettes tirées des impôts sur les sociétés. Un rapport interne⁷ du Trésor évoque, sans toutefois quantifier leur

contribution respective, la privatisation de grandes entreprises commerciales publiques, la croissance des plus-values en capital dégagées par les sociétés, la longue période d'expansion économique qui a diminué les reports de pertes imputables sur les impôts exigibles, une plus grande efficacité de l'*Australian Taxation Office* en matière de discipline fiscale et davantage d'incitations à l'intention des contribuables pour qu'ils s'acquittent de leurs obligations fiscales.

Si l'essentiel de ces recettes fiscales inespérées ont donné lieu à une révision en hausse du solde budgétaire pour l'année suivante, les révisions en hausse sont nettement plus modestes à un horizon plus éloigné. Sur la base des analyses qui sous-tendent les budgets présentés, l'évolution prévue du solde budgétaire par rapport au budget précédent peut se décomposer en deux éléments : les *changements d'orientation*, tels qu'une augmentation des dépenses publiques discrétionnaires ou des réductions d'impôts, et une *variation des paramètres*, résultant d'une évolution imprévue de l'assiette fiscale ou des dépenses au titre des prestations due à un infléchissement inattendu de l'activité. Pour les trois derniers budgets, les révisions implicites à la hausse de l'excédent budgétaire sur quatre ans résultant d'une *variation des paramètres*, en l'espèce un surcroît exceptionnel de rentrées fiscales, se sont situées entre 1 et 2 % du PIB (graphique 1.16). Toutefois, la révision effective du solde budgétaire sur quatre ans n'a jamais dépassé 0.9 % du PIB, car les plus-values de recettes fiscales ont été pour l'essentiel contrebalancées par l'adoption de mesures qui, pour les budgets 2005/06 et 2006/07, ont surtout pris la forme de réductions d'impôt (encadrés 1.4 et 1.5).

Graphique 1.16. **Révision du solde budgétaire à l'horizon de quatre ans dans le budget de l'année suivante**

En pourcentage du PIB



Source : Australian Government, *Budget Papers* de diverses années, www.budget.gov.au.

L'orientation budgétaire que dénotent les dernières prévisions budgétaires, modérément expansionniste, coïncide de près avec les prévisions de l'OCDE. La croissance prévue du PIB est conforme à la plupart des estimations de la croissance potentielle, l'excédent du budget fédéral devant décroître, passant de 1¼ pour cent du PIB en 2005/06 à

Encadré 1.4. **Mesures prévues dans le budget 2005/06**

Le coût estimé des changements d'orientation introduits entre les budgets 2004/05 et 2005/06 s'établit à 1 % du PIB en 2005/06 et à environ 1½ pour cent du PIB les années suivantes, les baisses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques absorbant à peu près 40 % du coût budgétaire après la première année (tableau 1.3).

Tableau 1.3. **Changements d'orientation ayant des répercussions fiscales importantes sur le budget 2005/06¹**

Coût estimé, en pourcentage du PIB

	2005/06	2006/07	2007/08
Réduction des recettes fiscales			
Baisse de l'impôt sur le revenu	0.3	0.6	0.6
Suppression de la surtaxe pour les retraites	..	0.1	0.1
Autres changements fiscaux	0.1	0.2	0.1
<i>Recettes totales (A)</i>	<i>0.4</i>	<i>0.8</i>	<i>0.8</i>
Augmentation des dépenses			
Dépenses courantes (B)	0.5	0.6	0.6
Dépenses en capital nettes (C)	0.0	0.0	0.0
Effet total sur l'excédent (= - A - B - C)	-0.9	-1.4	-1.4

1. Les changements incluent toutes les décisions importantes prises depuis le budget 2004/05 jusqu'au budget 2005/06 compris, bien que dans les faits, la plupart des décisions aient été annoncées dans ce dernier.

Source : Australian Government, Budget 2005-06, divers *Budget Papers*, www.budget.gov.au/2005-06.

Une baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, applicable en deux étapes, a été décidée :

- À compter de juillet 2005, le taux de 17 % a été ramené à 15 %, le seuil d'application du taux de 42 % a été porté de 58 001 à 63 001 AUD, et le seuil d'application du taux de 47 % a été porté de 70 001 à 95 001 AUD (contre 80 001 AUD dans le budget 2004/05).
- À compter de juillet 2006, le seuil d'application du taux de 42 % devait encore être relevé pour passer à 70 001 AUD et le seuil d'application du taux de 47 % devait passer à 125 001 AUD.

La surtaxe au titre des cotisations de retraite est supprimée, ce qui incitera à verser des cotisations supplémentaires.

Les droits applicables à l'importation de biens intermédiaires industriels ont été supprimés à compter de mai 2005.

1 % en 2006/07, et demeurant à ce niveau à l'horizon 2009/10, la part des dépenses et des recettes dans le PIB restant stable.

Les hypothèses les plus fragiles qui sous-tendent les prévisions à moyen terme sont celles qui concernent l'évolution des prix des matières premières et des termes de l'échange, ainsi que leurs effets sur les bénéfices et sur la pression fiscale des entreprises. Les prévisions sur lesquelles repose le budget tablent sur le fait que la fermeté actuelle des prix des produits de base suscite une réaction de la demande mondiale telle que les prix des matières premières exportées (et les termes de l'échange) se stabiliseront pour ne plus augmenter jusqu'à la fin de la période 2006/07, et refluer ensuite sur la période 2008/09. Cependant, les termes de l'échange devraient rester supérieurs de 14 % à leur niveau

Encadré 1.5. Mesures prévues dans le budget 2006/07

Le coût estimé des changements d'orientation introduits entre les budgets 2005/06 et 2006/07 s'établit à 1.3 % du PIB en 2005/06 et à environ 1¾ pour cent du PIB les années suivantes, les baisses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques absorbant le plus gros du coût budgétaire (tableau 1.4).

Tableau 1.4. **Changements d'orientation ayant des répercussions fiscales importantes sur le budget 2006/07¹**

Coût estimé, en pourcentage du PIB

	2006/07	2007/08	2008/09
Réduction des recettes fiscales			
Baisse de l'impôt sur le revenu	0.6	0.9	0.9
Baisse de l'impôt sur les sociétés	0.0	0.1	0.1
Autres changements fiscaux	0.0	0.0	0.0
<i>Recettes totales (A)</i>	<i>0.7</i>	<i>1.0</i>	<i>1.0</i>
Augmentation des dépenses			
Dépenses courantes (B)	0.5	0.6	0.6
Dépenses en capital nettes (C)	0.1	0.0	0.1
Simplification de la fiscalité des retraites ² (D)	..	0.2	0.2
Effet total sur l'excédent (= - A - B - C - D)	-1.3	-1.7	-1.8

1. Les changements incluent toutes les décisions importantes prises depuis le budget 2005/06 jusqu'au budget 2006/07 compris, bien que dans les faits, la plupart des décisions aient été annoncées dans ce dernier.
2. La simplification de la fiscalité des retraites n'en étant qu'au stade de la proposition, les coûts sont pris en compte au niveau central et pas à travers les documents budgétaires des ministères concernés.

Source : Australian Government, Budget 2006-07, divers *Budget Papers*, www.budget.gov.au.

Baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Les seuils d'imposition ont été relevés pour les bas et moyens revenus, tandis que les taux supérieurs d'imposition ont été abaissés pour les hauts revenus. Plus précisément :

- Le seuil d'application du taux de 30 % est relevé de 21 601 à 25 001 AUD (soit de 40 à 46 % environ du salaire moyen d'un travailleur à temps plein).
- Le taux marginal de 42 % est ramené à 40 % et le seuil d'application est relevé de 63 001 à 75 001 AUD (soit d'environ 117 à 139 % du salaire moyen d'un travailleur à temps plein).
- Le taux marginal supérieur de l'impôt est ramené de 47 à 45 %, et le seuil d'application passe de 95 001 à 150 001 AUD (soit d'environ 176 à 278 % du salaire moyen d'un travailleur à temps plein).

À la suite des changements opérés, plus de 80 % des contribuables ont un taux marginal d'imposition sur le revenu de 30 % ou moins. Du fait du relèvement du seuil d'application du taux marginal supérieur d'imposition à 150 001 AUD, environ 2 % des contribuables seront soumis à un taux marginal de 45 %, mais n'atteindront ce seuil que s'ils gagnent approximativement le triple du salaire moyen d'un travailleur à temps plein.

Impôts sur les sociétés

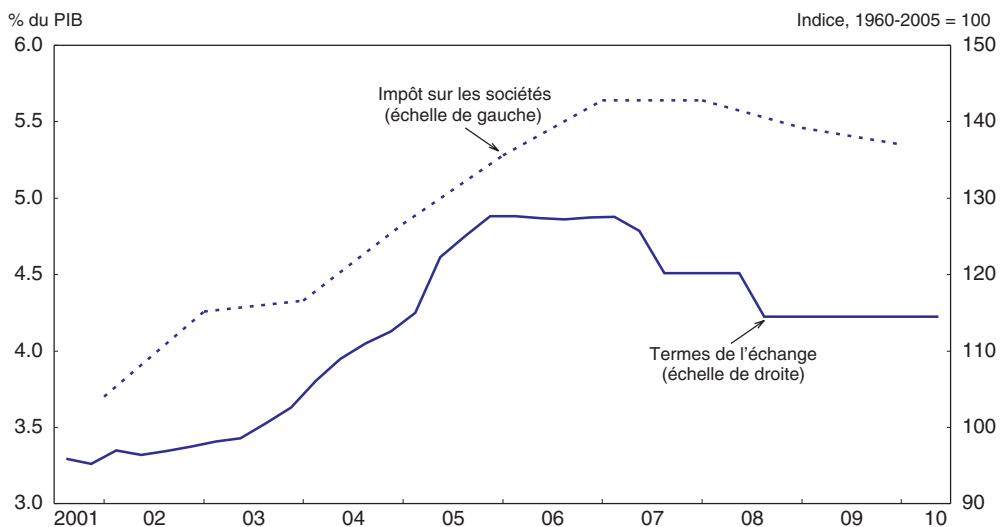
Le taux de dépréciation utilisé pour calculer les déductions pour amortissement sera porté de 150 à 200 % (méthode dite de « l'amortissement dégressif à taux double »). Cette mesure vise à améliorer l'affectation des ressources en alignant de plus près les déductions pour amortissement dans une optique fiscale sur la dépréciation effective de la valeur économique des actifs.

Encadré 1.5. **Mesures prévues dans le budget 2006/07 (suite)****Rationalisation des retraites**

À la suite des recommandations formulées par la *Taskforce on Reducing Regulatory Burdens in Business* (2006), le gouvernement a annoncé un plan visant à simplifier et rationaliser le système de retraite, qui prévoit notamment de simplifier les dispositions fiscales et autres restrictions applicables aux prestations de retraite, dans l'optique d'encourager l'épargne retraite et de renforcer les incitations au travail.

moyen sur la longue période. En conséquence, la croissance des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés ralentit sensiblement sur la période prévisionnelle, mais ne régresse que de 0.3 % du PIB par rapport au sommet de 2006/07, au regard d'une augmentation de près de 2 % du PIB au cours des cinq années précédentes (graphique 1.17). Comme cela a été évoqué précédemment, le niveau élevé des prix des matières premières n'est pas la seule explication du dynamisme des recettes de l'impôt sur les sociétés. Même en tenant compte de ce phénomène, il n'est pas exclu que certains des autres facteurs à l'œuvre n'aient eux aussi qu'un caractère transitoire (comme la forte rentabilité du secteur financier), même si quelques-uns sont plus durables (comme l'amélioration de la discipline fiscale). On ne peut cependant écarter le risque que la baisse de la part de l'impôt sur les sociétés soit plus ample qu'escompté dans les prévisions budgétaires. Le recul de la part de l'impôt sur les sociétés dans les prévisions est plus que compensé par l'augmentation de la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques liée à l'alourdissement automatique de la fiscalité (dérive fiscale) qui, comme expliqué plus loin, est plus prononcé en Australie que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Graphique 1.17. **Prévisions budgétaires de l'impôt sur les sociétés et des termes de l'échange¹**



1. Les données à partir de 2005/06 sont des prévisions du budget 2006/07.

Source : Australian Government (2006), *Budget Paper n° 1 : Budget Strategy and Outlook 2006-07*, Australian Government, Canberra; The Treasury, Australian Government.

Situation budgétaire des États

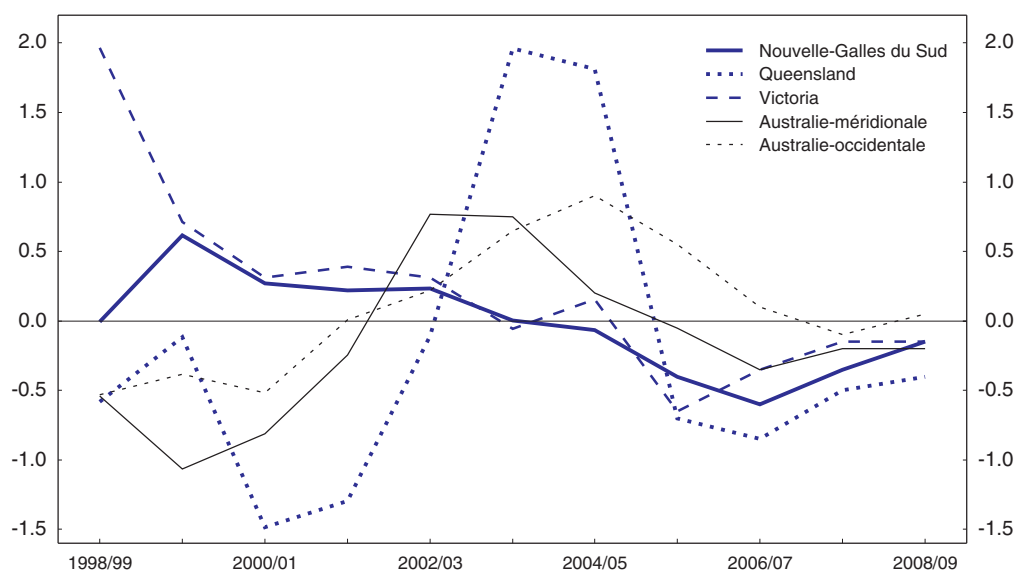
Au total, les États ont mis fin à leur situation d'endettement net en 2001/02 et, jusqu'en 2004/05, ont dégagé un excédent budgétaire sur six des sept années précédentes. La bonne performance budgétaire des États tient en partie à la mise en place, dans la plupart des cas, d'un cadre de politique budgétaire à moyen terme. Ce cadre comporte généralement des objectifs précis, qui combinent habituellement un objectif explicite d'endettement net ou d'actif net, le maintien d'une note de crédit AAA et un objectif soit d'excédent budgétaire durable, soit d'excédent de fonctionnement substantiel (c'est-à-dire hors dépenses nettes d'équipement).

Avant les années 90, un grand nombre d'États recherchaient un compte « courant » de trésorerie en équilibre ou en excédent, les États jouant traditionnellement un rôle majeur dans les infrastructures (Robinson, 2002). La récession du début de la décennie 90, se conjuguant à des déficits chroniques et à un lourd endettement, a abouti à un abaissement de la note de crédit, ce qui a incité les administrations infranationales à adopter des règles exigeant l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette à moyen terme. L'orientation à moyen terme de la politique budgétaire et la mise en place, dans tous les États australiens, de la comptabilité d'exercice ont réduit le risque de dérapage budgétaire et amélioré la stabilité à court terme (Sutherland et al., 2005).

On estime néanmoins que le solde budgétaire global des États devrait passer d'un excédent de ½ pour cent du PIB en 2004/05 à un déficit d'environ ½ pour cent du PIB en 2005/06, situation qui devrait persister en 2006/07; tous les grands États, sauf l'Australie occidentale, devraient être en déficit (graphique 1.18). L'Australie occidentale et le Queensland, les deux grands États qui bénéficient le plus directement de l'envolée des prix des produits de base, étaient précédemment en excédent. Ils tirent parti à cet égard des

Graphique 1.18. **Solde budgétaire des États**

En pourcentage du produit brut des États



Source : ABS (2005), *Australian National Accounts : State Accounts, 2004-05* (cat. n° 5220.0); ABS (2006), *Government Finance Statistics, Australia, 2004-05* (cat. n° 5512.0); Australian Government (2006), *Budget Paper n° 3: Federal Financial Relations 2006-07*, Australian Government, Canberra.

revenus de redevances pour les activités extractives; en Australie occidentale, ces recettes sont passées d'un peu plus de 1 % du produit brut des États en 2003/04 à 1¾ pour cent en 2005/06; au Queensland, les redevances et les locations de terrains sont passées de ½ pour cent du produit brut à 0.8 % au cours de la même période. Malgré tout, les bases d'imposition des États (essentiellement l'impôt sur les salaires et les impôts sur la propriété) évoluent bien moins en fonction de l'envolée des prix des produits de base que l'impôt sur les sociétés, qui est perçu par la Fédération. En outre, dans la plupart des États, mais surtout en Nouvelle-Galles-du-Sud, les recettes ont été inférieures à ce qui était escompté, les impôts sur la propriété ayant pâti d'un ralentissement sur le marché du logement. Les États prévoient toutefois en général une amélioration de leur solde budgétaire en 2008/09 et un niveau d'endettement net qui devrait rester faible en proportion de la production.

Progrès dans la mise en œuvre de la réforme fiscale

Le système fiscal a été profondément réformé à partir de 2000 (OCDE, 2004). On note en particulier la mise en place d'un *nouveau système fiscal* qui a remplacé des impôts indirects d'assiette étroite par une taxe sur les biens et services à large assiette (*Goods and Services Tax*, GST). De plus, les impôts sur les entreprises ont été modifiés à la suite des recommandations de la Commission Ralph. Mais le débat au sujet de nouvelles réformes fiscales s'est poursuivi dans les milieux politiques et dans les médias, notamment en raison d'une succession de bonnes surprises budgétaires. Dans ce contexte, le gouvernement a demandé un rapport comparant le système fiscal australien à celui des autres pays (Hendy et Warburton, 2006). Les comparaisons ont porté sur un grand nombre de pays, mais neuf pays de l'OCDE ont été choisis comme référence, le critère retenu étant l'existence d'un ratio prélèvements obligatoires/PIB similaire à celui de l'Australie. Ces neuf pays, plus l'Australie, sont dénommés dans le rapport « OCDE à 10 ». L'Australie est un pays à fiscalité relativement faible, avec des prélèvements obligatoires de 31½ pour cent du PIB en 2003, contre 36 % en moyenne dans la zone OCDE. On examinera ci-après les principaux constats de ce rapport dans l'optique du débat en cours sur la réforme fiscale, des recommandations des *Études* précédentes de l'OCDE et des modifications récentes de la législation fiscale.

L'imposition des revenus salariaux

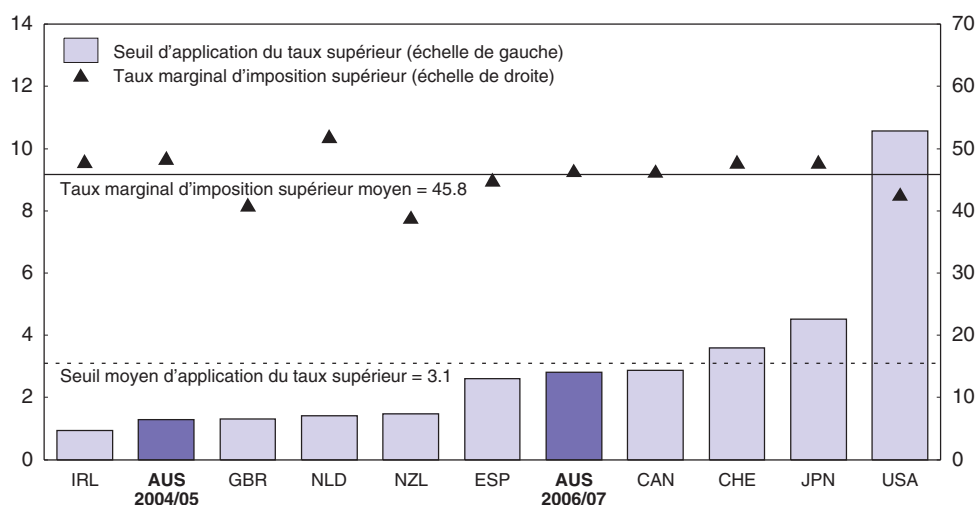
Le système australien de prélèvements et de transferts est très progressif. En ce qui concerne le coin fiscal pour un célibataire sans personnes à charge percevant 67 % et 167 % du salaire moyen, l'Australie vient au deuxième rang des pays de l'OCDE à 10 qui ont le système de prélèvements et de transferts le plus progressif. Cette forte progressivité aboutit inévitablement à un niveau moyen d'imposition élevé des hauts revenus. L'*Étude* précédente soulignait à cet égard deux problèmes : premièrement, le différentiel très marqué entre le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le taux de l'impôt sur les sociétés peut favoriser l'évasion fiscale par requalification de revenus des personnes physiques en revenus de société; deuxièmement, le taux marginal supérieur intervient à un niveau de revenu relativement faible, ce qui peut encourager l'émigration de travailleurs qualifiés. Malgré tout, s'il est vrai que l'impôt peut largement intervenir à la marge dans les décisions économiques concernant le lieu où l'individu ira travailler, ce n'est qu'un élément parmi d'autres. Si l'on considère les dix principaux pays où les travailleurs australiens très qualifiés émigrent, l'Australie enregistre une

immigration nette positive de travailleurs très qualifiés en provenance de tous ces pays, sauf Hong-Kong, bien que dans tous les pays en question le taux marginal supérieur d'imposition soit plus faible qu'en Australie.

En 2004/05, le taux marginal supérieur australien de 48.5 % (y compris le prélèvement Medicare, de 1.5 %) plaçait l'Australie au deuxième rang de l'OCDE à 10, et ce taux marginal supérieur s'appliquait à un revenu équivalant à 1.4 fois le salaire moyen, cette proportion n'étant plus faible que dans deux pays de l'OCDE à 10 (cotisations de sécurité sociale comprises). Après les réformes fiscales de 2006/07 (encadré 1.5), le taux marginal supérieur tombera à 46.5 % (prélèvement Medicare compris) et, surtout, il s'appliquera seulement à partir d'un revenu équivalant à environ 2.8 fois le salaire moyen (ce qui placera l'Australie au milieu du classement pour l'OCDE à 10). L'élargissement des tranches d'imposition entraîne une baisse du taux *moyen* d'imposition, de plus de 2 points pour un célibataire percevant deux fois le salaire moyen et de près de 4 points pour un célibataire percevant trois fois ce même salaire moyen (graphique 1.19). Cela étant, en pourcentage, le budget 2006/07 s'est traduit par des réductions d'impôt encore plus importantes pour les bas salaires. À compter de 2006/07, l'abattement en faveur des bas salaires (*Low Income Tax Offset* – LITO) passera de 235 à 600 AUD. Celui-ci commencera à diminuer à partir de 25 000 AUD (contre 21 600 précédemment) et continuera de s'appliquer jusqu'à un plafond de 40 000 AUD (contre 27 475). Les foyers fiscaux bénéficiant de l'abattement maximum ne paieront pas d'impôts tant que leur revenu ne dépassera pas 10 000 AUD. Compte tenu du relèvement du seuil de 30 % à 25 001 AUD à compter du 1^{er} juillet 2006 et de la réduction du taux minimum d'imposition de 17 à 15 % annoncée dans le budget de 2005/06, le travail deviendra plus rémunérateur pour les bas salaires. Au total, vu l'ampleur des changements qui résulteront du budget 2006/07, la priorité pour les baisses d'impôt futures devrait être

Graphique 1.19. **Comparaison des seuils d'application du taux supérieur d'imposition¹**

Taux en pourcentage pour un salarié, 2005



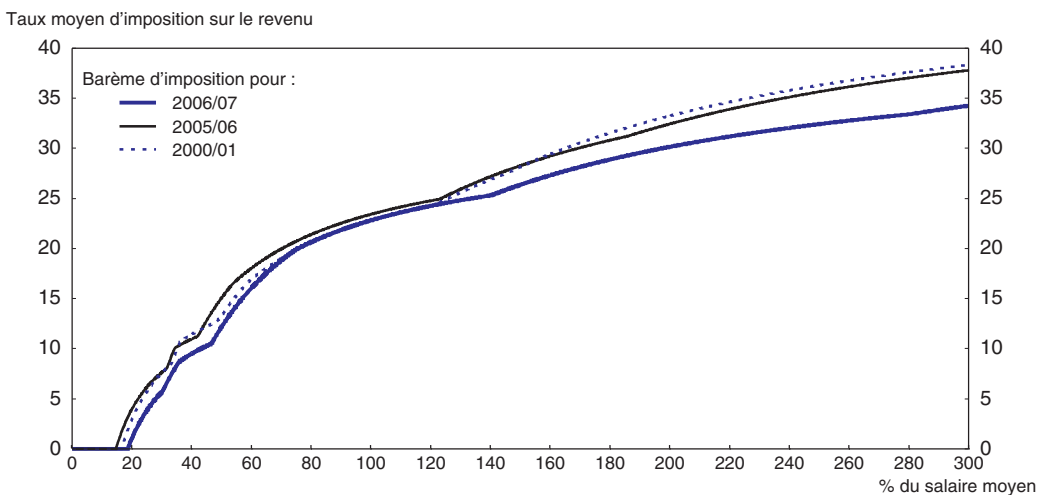
1. Le taux marginal supérieur d'imposition correspond à l'impôt supplémentaire sur le revenu des personnes physiques au niveau central et infranational (taux global), plus les cotisations salariales de sécurité sociale, qui résulte d'une augmentation d'une unité du salaire brut moyen. Le seuil correspond au niveau du salaire brut moyen (en multiples du salaire moyen) auquel intervient le taux marginal supérieur (global) de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Source : Données préliminaires de la base de données fiscales de l'OCDE, mai 2006.

de réduire le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition de nombreux ménages à bas revenu, car ces taux élevés pourraient maintenant avoir une plus forte incidence sur l'offre totale de travail (voir le chapitre 6).

Les changements découlant du budget 2006/07 paraissent d'autant plus marqués que le taux effectif moyen d'imposition des revenus est resté assez stable entre 2000/01 et 2005/06 lorsqu'on ramène le taux d'imposition au salaire nominal moyen (graphique 1.20). Si l'on constate une telle stabilité relative, malgré une succession de baisses d'impôt, c'est en raison de la progression persistante des revenus nominaux et de l'alourdissement automatique de la fiscalité (tendance, pour les contribuables, à se retrouver dans des tranches d'imposition plus élevées au fur et à mesure de l'augmentation des revenus nominaux). Au moins quatre des 10 pays de l'OCDE analysés dans la comparaison internationale des impôts australiens indexent chaque année leurs tranches d'imposition sur l'inflation (Canada, États-Unis, Pays-Bas et Royaume-Uni). La Suisse procède quant à elle à un ajustement lorsque le niveau des prix est en hausse d'au moins 7 % par rapport au dernier ajustement; l'Espagne, pour sa part, indexe ses tranches d'imposition à 2 %. Il ne serait donc pas anormal que l'Australie adopte une indexation par défaut, sous une forme ou sous une autre, de ses tranches d'imposition, afin que les modifications du système fiscal soient plus transparentes. Cela se traduirait également par des hypothèses de référence plus raisonnables pour les prévisions budgétaires. Sinon, l'hypothèse implicite est qu'en dehors d'éventuelles baisses d'impôts pour l'année en cours, la pression fiscale sur les revenus s'accroîtra jusqu'à la fin de la période prévisionnelle de quatre ans. On notera toutefois que l'approche actuelle des autorités, consistant à modifier périodiquement les barèmes d'imposition, laisse davantage de latitude pour entreprendre de nouvelles réformes fiscales et que depuis 1995/96, les réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont été supérieures à celles qu'aurait entraînées une indexation des seuils d'imposition en fonction de l'inflation.

Graphique 1.20. **Taux moyen de l'impôt sur le revenu pour un célibataire**¹
Pour différentes tranches de revenus, en pourcentage



1. Le taux moyen comprend le prélèvement Medicare.

Source : Calculs de l'OCDE et ABS (2006), *Average Weekly Earnings, Australia* (cat. n° 6302.0).

Le rapport « *Rethinking Regulation* » (Repenser la réglementation), établi par un groupe d'étude désigné par le gouvernement, note que l'on pourrait envisager de simplifier davantage le système fiscal afin de réduire les coûts qu'impose le respect des règles. Le gouvernement a annoncé dans le budget 2006/07 une série de mesures destinées à réduire la complexité de la législation fiscale et les coûts de mise en conformité pour les contribuables. On notera à cet égard la proposition de ne plus imposer les pensions de retraite servies à la plupart des personnes de 60 ans ou plus. La modification du régime applicable aux prestations de départ réduit sensiblement la complexité de la législation dans ce domaine. Parmi les autres mesures récemment annoncées ou en vigueur qui contribuent à réduire la complexité et le coût de la réglementation, il convient de citer l'alignement des seuils applicables aux petites entreprises, le relèvement de certains seuils d'imposition des avantages accessoires et l'adoption d'un projet de loi supprimant les dispositions inapplicables de la législation relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les autorités devraient continuer de s'employer à simplifier la législation fiscale. Elles pourraient notamment envisager d'instituer un abattement à la base en faveur des contribuables. Cela serait certes contraire au principe général selon lequel les contribuables ne doivent pouvoir déduire que les dépenses effectivement engagées, mais une telle approche a en fait permis à certains autres pays de dispenser de déclaration fiscale les contribuables dont la situation est simple.

Taxation des biens et services

Les recettes de l'impôt sur la valeur ajoutée et des taxes sur les ventes représentent 4¼ pour cent du PIB, soit une proportion conforme à la moyenne de l'OCDE à 10, mais cela tient essentiellement à ce qu'aux États-Unis et au Japon cette proportion est extrêmement faible (de l'ordre de 2 %). Si l'on compare l'Australie à l'ensemble des pays de l'OCDE, elle se situe au cinquième rang des pays ayant la proportion la plus faible. De même, le taux légal de la GST, 10 %, compte parmi les quatre taux les plus faibles de la zone OCDE, et il est nettement inférieur à la moyenne (non pondérée) de l'OCDE, qui est de 17½ pour cent. Une solution pourrait donc être de transférer une partie de la charge fiscale totale sur la GST, bien que cela soulève des problèmes qui vont au cœur même du fédéralisme budgétaire (chapitre 3).

L'impôt sur les sociétés

Comme dans le cas des travailleurs qualifiés, la charge fiscale relative est l'un des nombreux facteurs qui influent sur les décisions de localisation des entreprises multinationales, mais il faut être très attentif à ce facteur puisque les entreprises sont de plus en plus mobiles. La part de l'impôt sur les sociétés dans le PIB est relativement forte; en 2003, l'Australie avait pour cet impôt la charge fiscale la plus lourde de l'OCDE à 10 – 5.3 % du PIB, soit 2 points de plus que la moyenne. Mais cela est probablement dû en grande partie à l'envolée des prix des produits de base, bien plus qu'à un impôt sur les sociétés plus lourd. Le taux légal de l'impôt sur les sociétés, 30 %, est légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE à 10. Toutefois, l'Australie a la valeur la plus faible de l'OCDE à 10 en ce qui concerne les déductions pour amortissements, si l'on mesure celles-ci sur la base de la valeur actualisée des amortissements en proportion du prix d'acquisition. Avec les réformes introduites dans le budget 2006/07 en vue d'accroître les déductions pour amortissements (encadré 1.5), l'Australie aura un régime qui se rapprochera de celui des autres pays de l'OCDE à 10.

Impôts sur la propriété et sur les transactions

Dans leur quasi-totalité, les impôts sur la propriété et sur les transactions sont perçus en Australie par les États, les Territoires et les collectivités locales. Le poids de ces impôts en Australie est conforme à la moyenne pour l'OCDE à 10. Néanmoins, la charge fiscale que représentent les impôts sur les biens immobiliers est inférieure à la moyenne de l'OCDE à 10, alors que c'est en Australie que les transactions financières et les opérations en capital sont les plus fortement imposées. En particulier, le taux maximum du droit de timbre sur les mutations immobilières, 7 %, vient au deuxième rang pour l'OCDE à 10. Les études internationales montrent que ces droits de timbre faussent grandement les transactions et nuisent donc à la mobilité des travailleurs (van Ommeren et van Leuvensteijn, 2003). Outre les droits de timbre sur les mutations immobilières, les États et Territoires australiens perçoivent un certain nombre d'autres taxes sur les transactions financières, notamment des droits de timbre sur les hypothèques, les baux, les actions et les locations. La taxe sur les biens et services avait pour but de remplacer un certain nombre de taxes sur les transactions financières et les opérations en capital. Le gouvernement fédéral a récemment conclu avec tous les États et Territoires un accord sur les délais d'élimination de la majorité des taxes que la GST était censée remplacer, notamment plusieurs catégories de droits de timbre à la charge des entreprises.

Taxation de l'épargne retraite

Comme dans les autres pays de l'OCDE, l'épargne retraite bénéficie d'avantages fiscaux par rapport aux autres formes d'épargne. Selon Yoo et de Serres (2004), l'Australie se classe au 8^e rang des pays de l'OCDE qui favorisent le plus l'épargne retraite et au 4^e rang si l'on prend uniquement en compte l'OCDE à 10. Mais l'Australie se singularise sur le plan international pour une autre caractéristique de son régime fiscal de l'épargne retraite, à savoir sa complexité. Les retraites sont taxées à trois stades : cotisations, revenu des actifs accumulés et paiement des prestations. Cela peut être source de confusion pour la décision de départ à la retraite et pour l'incitation à investir dans l'épargne retraite, et il en résulte également des coûts supplémentaires, surtout parce que l'intéressé doit solliciter l'avis d'un conseiller financier spécialisé. L'une des grandes priorités recommandées dans le rapport du Groupe de travail sur la réduction des charges administratives des entreprises (*Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, 2006) était de simplifier radicalement la réglementation des retraites. En conséquence, le gouvernement a fait connaître à l'occasion du budget 2006/07 (encadré 1.5) un plan de rationalisation du régime fiscal des retraites, extrêmement complexe.

En vertu de ce plan, les personnes de 60 ans et plus qui ont déjà acquitté l'impôt sur leurs cotisations de retraite et les revenus qui s'y rapportent ne paieront plus à partir de juillet 2007 l'impôt sur leurs prestations de retraite. Comme ces prestations ne seront plus imposables, il y aura incitation à continuer de travailler tout en percevant la retraite, car les revenus du travail seront d'autant moins imposés. Les prestations de retraite pourront être servies avant 60 ans; elles seront alors imposées, mais selon de nouvelles règles simplifiées. Dans le cadre de la réforme des retraites, le taux de réduction pour l'application du critère de ressources sera ramené de 3 à 1.50 AUD par quinzaine pour chaque tranche de 1 000 AUD au-dessus du seuil d'exonération, avec effet à partir de septembre 2007.

La suppression de l'impôt sur les prestations de retraite devrait faciliter la planification de la retraite – notamment lorsqu'il s'agit de savoir si l'on doit ou non cotiser

Encadré 1.6. **Recommandations concernant la politique budgétaire et la fiscalité**

Politique budgétaire

- À court terme, si les cours des produits de base augmentent encore, il serait souhaitable d'épargner les plus-values de recettes fiscales qui en découleront au lieu de procéder à des réductions d'impôts permanentes ou d'engager de nouvelles dépenses.
- En cas de dégradation prononcée des termes de l'échange et de ralentissement de l'économie mondiale, il importera de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, et notamment de permettre au moins temporairement un léger déficit budgétaire si le ralentissement est très marqué.

Fiscalité

- La baisse récente du taux supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'élargissement des tranches sont des mesures judicieuses. Mais l'ampleur des réformes dans le cadre du budget 2006/07 laisse penser qu'à l'avenir il faudrait privilégier pour les baisses d'impôt une réduction des taux marginaux effectifs élevés auxquels sont soumis un grand nombre de ménages à bas revenu.
- Il faudrait éliminer rapidement les impôts qui subsistent sur les transactions financières et les opérations en capital, perçus pour la plupart au niveau des États.
- Les autorités devraient continuer de chercher à rendre la législation fiscale moins complexe. Elles pourraient envisager à cette fin d'instituer un abattement à la base pour les contribuables. Cela serait certes contraire au principe général qui selon lequel les contribuables ne doivent être autorisés à déduire que des dépenses effectives, mais cette approche a permis dans certains autres pays de dispenser de déclaration fiscale les contribuables dont la situation est simple. Il serait bon d'envisager un accroissement des recettes de la GST, essentiellement par élargissement de l'assiette. Les plus-values de recettes en découlant pourraient être utilisées pour alléger la charge fiscale directe sur le travail et réduire davantage le déséquilibre vertical des finances publiques. Cependant, pour modifier l'assiette de la taxe, il serait indispensable d'avoir l'accord des administrations de tous les États et de revoir en profondeur les arrangements financiers existant entre le gouvernement fédéral et les administrations des États.

encore – en simplifiant le système. Elle se traduira également par une hausse du revenu pour la retraite et favorisera l'épargne retraite : pour une personne gagnant 1 000 AUD par semaine pendant 40 ans, à supposer que les cotisations patronales soient de 9 %, le revenu prévisible à la suite de la réforme passera de 798 à 934 AUD et l'augmentation du revenu moyen au moment de la retraite en cas d'épargne supplémentaire de 50 AUD par semaine procurera un supplément de revenu pour la retraite de 192 AUD. Puisque les prestations de retraite seront exonérées d'impôt à partir de 60 ans, il y aura également incitation à rester actif.

Notes

1. D'après des estimations récentes de la Reserve Bank, les investisseurs étrangers détiennent environ 50 % du secteur des ressources naturelles, soit plus que lors des précédentes périodes de hausse des matières premières (RBA, 2005).
2. Il n'y a pas de statistiques qui permettent d'opter résolument pour une mesure ou une autre de l'inflation sous-jacente. Une comparaison des diverses mesures, dont les moyennes tronquées ou

les mesures partielles excluant certains postes, révèle que les indices statistiques en particulier donnent une image de l'inflation moins « bruyante ». La plupart des mesures ont aussi un bon pouvoir prédictif en ce qui concerne l'IPC en longue période, mais sur la dernière période visée par l'objectif d'inflation (où l'inflation globale est restée d'une grande stabilité), elles se révèlent de moins bons prédicteurs de l'inflation (Roberts, 2005).

3. L'écart de revenu réel est calculé comme suit : $[(\text{revenu intérieur réel}/\text{production potentielle}) - 1 - \alpha]$, où la production potentielle est la mesure OCDE de la production potentielle (OCDE, 2006) et α une constante calculée pour que l'écart moyen de revenu réel soit égal à l'écart de production réel moyen sur longue période.
4. L'élasticité entre le PIB nominal et les recettes fiscales globales est probablement supérieure à un du fait de l'alourdissement automatique de la fiscalité, qui est particulièrement marqué en Australie, comme on le verra plus loin.
5. Les calculs sont fondés sur les prévisions présentées dans la dernière édition des *Perspectives économiques*, qui reposent sur l'hypothèse selon laquelle les termes de l'échange resteront proches du niveau atteint récemment jusqu'à la fin 2007.
6. Les trois pays de l'OCDE – Australie, Canada et Norvège – pour lesquels existe une corrélation positive statistiquement significative (au seuil de 5 %) entre les termes de l'échange et la part de l'impôt sur les sociétés au cours des trois dernières décennies sont tous, ce qui n'est pas surprenant, de gros producteurs de matières premières.
7. Voir encadré 1 (pages 5-7) de Australian Government (2005).

Bibliographie

- Australian Government (2005), *Budget Paper No. 1 : Budget Strategy and Outlook 2005-06*, Australian Government, Canberra.
- Becker, C., G. Debelle et D. Fabbro (2005), « Australia's Foreign Currency Exposure and Hedging Practices », *Reserve Bank of Australia Bulletin*, RBA, Sydney, décembre.
- Connolly, E. et M. Kohler (2004), « News and Interest Rate Expectations: A Study of Six Central Banks », dans Kent, C. et S. Guttman (éd.), *The Future of Inflation Targeting*, Conference Proceedings, Reserve Bank of Australia, Sydney, www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Conferences/2004/Connolly_Kohler.pdf.
- Edey, M. et A. Stone (2004), « A Perspective on Monetary Policy and Transparency », in Kent, C. et S. Guttman (éd.), *The Future of Inflation Targeting*, Conference Proceedings, Reserve Bank of Australia, Sydney, www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Conferences/2004/Edey_Stone.pdf.
- Eijffinger, S. et P. Geraats (2005), « How Transparent are Central Banks », www.econ.cam.ac.uk/faculty/geraats/tpindex.pdf.
- Ford, B. (2005), « Structural Fiscal Indicators : An Overview », *Economic Roundup*, automne, The Treasury, Australian Government, Canberra, www.treasury.gov.au/contentitem.asp?ContentID=987.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 434, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Grant, A., J. Hawkins et L. Shaw (2005), « Mining and Commodities Exports », *Economic Roundup*, printemps, The Treasury, Australian Government, Canberra www.treasury.gov.au/documents/1042/PDF/02_Resource_commodities.pdf.
- Gruen, D. (2006a), « A Tale of Two Terms-of-trade Booms », *Economic Roundup*, été, The Treasury, Australian Government, Canberra, www.treasury.gov.au/documents/1087/PDF/03_Gruen_speech.pdf.
- Gruen, D. (2006b), « Perspectives on Australia's Current Account Deficit », *Economic Roundup*, été, The Treasury, Australian Government, Canberra, www.treasury.gov.au/documents/1087/PDF/02_ABE_Keynote.pdf.
- Hendy, P. et R. Warburton (2006), *International Comparison of Australia's Taxes*, The Treasury, Australian Government, Canberra, avril, http://comparativetaxation.treasury.gov.au/content/report/downloads/CTR_full.pdf.
- King, M. (2006), Speech of the Governor of the Bank of England to the CBI, 11 octobre, www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2005/speech256.pdf.

- MacDonald, G. et D. Turner (1989), « A Ready Reckoner Package for Macroeconomic Teaching », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 51, mars.
- Maurer, A. et al. (2004), « China's Minerals Sector : Strong Growth Providing Opportunities for Australia », *Australian Commodities*, vol. 11, n° 2, ABARE, juin, www.abareconomics.com.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, n° 18, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 79, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.
- van Ommeren, J. et M. van Leuvensteijn, (2003), « New Evidence of the Effect of Transaction Costs on Residential Mobility », *CPB Discussion Paper*, n° 18, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, mai, www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/discussie.
- Quiggen, J. (2004), « The Unsustainability of US Trade Deficits », *The Economist's Voice*, vol. 1, n° 3, The Berkeley Electronic Press.
- RBA (Reserve Bank of Australia) (2005), *Reserve Bank Bulletin*, avril, RBA, Sydney, www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch.
- RBA (2006), *Reserve Bank Bulletin*, mai, RBA, Sydney, www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch.
- Roberts, I. (2005), « Underlying Inflation : Concepts, Measurement and Performance », *Research Discussion Paper*, 2005-05, Reserve Bank of Australia, Sydney, www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/RDP/RDP2005-05.html.
- Robinson, M. (2002), « Accrual Accounting and Australian Fiscal Policy », *Fiscal Studies*, vol. 23, n° 2, Institute of Fiscal Studies, Blackwell Publishing.
- Sutherland, D., R. Price, et I. Joumard (2005), « Fiscal Rules for Sub-Central Governments : Design and Impact », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 465, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business (2006), *Rethinking Regulation*, Australian Government, janvier.
- Yoo, K-Y. et A. de Serres (2004), « Tax Treatment of Private Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 406, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.

ANNEXE 1.A1

Simulations d'un choc de termes de l'échange au moyen d'un modèle du Trésor

On commentera ci-après les simulations sur le modèle macroéconomique TRYM du Trésor utilisées à titre complémentaire pour évaluer les conséquences budgétaires d'un choc de termes de l'échange. Les simulations TRYM montrent qu'un choc de 7 % résultant d'une hausse des prix mondiaux des produits de base améliorerait l'équilibre budgétaire d'environ ½ pour cent du PIB les deux premières années (tableau 1.A1.1). L'un des résultats intéressants des simulations est que l'effet initial sur le PIB et l'emploi est négatif, à cause d'une perte de compétitivité dans les secteurs autres que ceux des ressources naturelles, le taux de change s'appréciant; en revanche, on constate des effets positifs très marqués sur le volume de la dépense nationale brute. L'impact initialement négatif sur le PIB implique que les indicateurs conjoncturels classiques du solde budgétaire, se rattachant aux fluctuations du niveau du PIB par rapport à la tendance, peuvent (à tort) faire croire à un effet budgétaire transitoire négatif en cas de choc des termes de l'échange.

**Tableau 1.A1.1. Simulation d'un choc sur les termes de l'échange
par le modèle du Trésor¹**

	Unité	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6
Termes de l'échange	%	7.16	7.23	7.14	7.10	7.11	7.15
Taux de change réel	%	5.90	5.54	5.19	4.88	4.64	4.48
Variation du PIB	Points de % par an	-0.80	0.17	0.37	0.38	0.37	0.34
Variation de la DBN ²	Points de % par an	0.08	0.34	0.45	0.42	0.36	0.35
Variation de l'emploi	Points de % par an	-0.21	0.06	0.24	0.27	0.26	0.23
Inflation – Indice implicite des prix	Points de % par an	-2.02	-2.04	-1.87	-1.57	-1.18	-0.74
Emprunts publics	Points de % du PIB	-0.61	-0.50	-0.38	-0.32	-0.30	-0.29
Solde de la balance courante	Points de % du PIB	0.51	0.45	0.25	0.09	0.05	0.04

1. Le choc aux termes de l'échange survient à la suite d'une augmentation des prix de produits de base exportés.

2. Variation de la dépense brute nationale.

Source : The Treasury, Australian Government.

ANNEXE 1.A2

Sensibilité de l'impôt sur les sociétés aux termes de l'échange

Pour examiner la sensibilité de l'impôt sur les sociétés aux fluctuations conjoncturelles et aux termes de l'échange, on régresse l'impôt sur les sociétés en proportion du PIB (CTSH) sur les termes de l'échange en valeur logarithmique (TT) et la mesure OCDE de l'écart de production (GAP) en données annuelles. Toutes les données proviennent de la base de données analytiques de l'OCDE. L'équation comporte également une tendance temporelle linéaire (TIME). L'équation finale préférée est la suivante :

$$\begin{aligned} \Delta \text{CTSH} = & 1.031 - 0.403 \text{CTSH}_{-1} + 0.103 \Delta \text{GAP} + 0.049 \text{GAP}_{-1} + \\ & (2.0) \quad (-2.5) \quad (3.1) \quad (1.3) \\ & 3.672 \Delta \log - 2.420 \Delta \log \text{TT}_{-1} + 2.342 \log \text{TT}_{-1} + 0.027 \text{TIME} \\ & (4.4) \quad (-2.6) \quad (2.4) \quad (3.2) \end{aligned}$$

où les ratios t sont indiqués entre parenthèses et Δ est l'opérateur de différences premières.

Période d'estimation : 1971-2005

R^2 ajusté = 0.56

Erreur type de la régression = 0.24

L'équation remplit les conditions habituelles de corrélation sérielle, d'hétéroscédasticité et de normalité des résidus aux niveaux habituels de signification.

La solution à long terme de cette équation implique qu'un écart de production de 1 % augmente la part de l'impôt sur les sociétés de 0.12 point de PIB, alors qu'une amélioration de 10 % des termes de l'échange augmente cette part de 0.58 point. Cela veut dire que la part de l'impôt sur les sociétés est bien plus sensible aux termes de l'échange que l'écart de production, puisque l'écart type de l'écart de production est de 1¼ point, alors qu'il est de 10½ pour cent pour les termes de l'échange (en valeur logarithmique). Une amélioration des termes de l'échange de 30 % – la différence entre le niveau des termes de l'échange prévu pour 2006 dans le n° 79 des *Perspectives économiques* et sa moyenne de long terme depuis 1960 – devrait donc selon les estimations accroître de 1¼ point la part de l'impôt sur les sociétés dans le PIB.

Chapitre 2

Enjeux structurels à long terme

En termes de PIB par habitant, l'Australie a régulièrement amélioré son classement parmi les pays de l'OCDE depuis le début des années 90. Elle devance aujourd'hui tous les pays du G7, à l'exception des États-Unis. Le présent chapitre examine les principaux enjeux auxquels les autorités vont devoir faire face pour préserver ces bons résultats. Pour déterminer les actions à entreprendre, il importe de tenir compte du cadre général du fédéralisme budgétaire qui revêt une importance décisive dans de nombreux domaines exerçant une très forte influence sur la performance à long terme. Comme c'est le cas dans la plupart des autres pays de l'OCDE, le vieillissement de la population risque de ralentir l'amélioration des niveaux de vie au cours des années à venir. Pour compenser cet effet négatif, il importera de mener des politiques propres à favoriser des gains de productivité rapides et à accroître l'utilisation de la main-d'œuvre. Des comparaisons internationales sont utilisées pour évaluer les évolutions récentes et pour mettre en évidence les faiblesses auxquelles il faudrait remédier. S'agissant de la productivité, des mesures doivent manifestement être prises pour améliorer la concurrence sur les marchés de produits en termes de services et d'infrastructures, ainsi que pour accroître la flexibilité du marché du travail par une simplification des relations professionnelles et une amélioration des qualifications des travailleurs. Il serait possible d'accroître l'offre de travail parmi les parents isolés, les femmes chefs de famille, les handicapés et les travailleurs de plus de 55 ans. L'Australie est mieux placée que la plupart des pays pour faire face aux pressions budgétaires induites par le vieillissement car elle se trouve dans une situation initiale favorable et ses engagements au titre des retraites publiques s'accroissent de façon relativement modérée. Les principales pressions du côté des dépenses devraient en fait venir du secteur de la santé.

Le contexte politique de la réforme : tirer le meilleur parti du fédéralisme budgétaire

Le chapitre spécial de la présente *Étude* est consacré au fonctionnement du fédéralisme budgétaire, car celui-ci imprègne de nombreux domaines qui ont une influence déterminante sur la performance économique à long terme. Le Conseil des gouvernements australiens (COAG) a récemment approuvé un Programme national de réformes qui, en prenant appui sur des dispositions préexistantes, vise non seulement la concurrence et la réglementation, mais aussi des questions ayant trait au capital humain, comme la santé, l'éducation et la formation et les incitations au travail. Comme il arrive assez souvent que plusieurs administrations soient simultanément compétentes dans de grands secteurs fonctionnels comme la santé et l'éducation, la coopération entre les différents niveaux d'administration et une définition précise de leurs attributions et responsabilités sont cruciales du point de vue de l'efficacité économique (chapitre 3). Par ailleurs, la réglementation des industries de réseau relève dans bien des cas de la responsabilité commune des États et de la Fédération. Des progrès considérables ont été accomplis dans ce domaine, mais des problèmes d'infrastructure se sont à nouveau posés avec acuité, certains goulets d'étranglement ayant apparemment pour effet de freiner les exportations (chapitre 4). Les relations du travail relèvent aussi du système fédéral et des systèmes des États, mais les dispositions législatives récentes désignées sous le nom de *WorkChoices* s'orientent vers un dispositif national, plus simple (chapitre 5).

Le principal enjeu à long terme : réagir au vieillissement

Le phénomène du vieillissement, tel que mesuré par l'augmentation du rapport de dépendance économique des personnes âgées d'ici au milieu du siècle, est d'une ampleur à peu près comparable à celle que l'on observe dans la moyenne des pays de l'OCDE. Il est prononcé, puisqu'un quart de la population, soit à peu près le double de la proportion actuelle, devrait avoir plus de 65 ans dans 40 ans. On peut se faire une idée de l'ordre de grandeur de l'effet possible de cette évolution sur l'amélioration des niveaux de vie en décomposant le PIB par habitant en trois éléments :

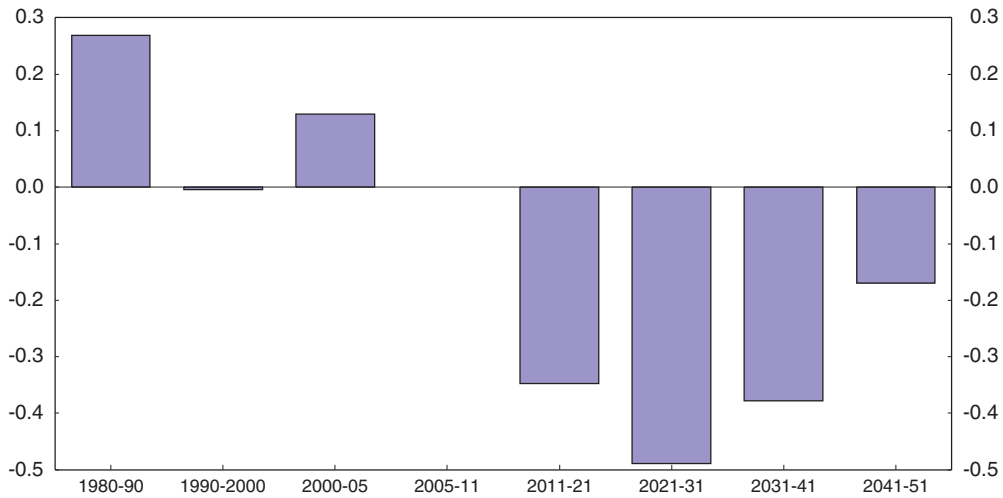
$$\text{PIB par habitant} = \text{production par tête} \times \text{taux d'emploi} \times \frac{\text{population d'âge actif}}{\text{population totale}}$$

D'une manière générale, la population d'âge actif a augmenté un peu plus rapidement que la population totale, si bien que la dépendance démographique, troisième terme de l'identité ci-dessus, a eu un effet positif pendant la plus grande partie de la période récente. En revanche, d'après les prévisions démographiques officielles les plus récentes¹, ce facteur va sans doute réduire de 0.3 à 0.5 % par an l'amélioration des niveaux de vie au cours des prochaines décennies (graphique 2.1).

Le vieillissement va d'autant plus ralentir l'amélioration des niveaux de vie que la population d'âge actif vieillira, car les taux d'emploi ont tendance à baisser sensiblement à

Graphique 2.1. **Influence de l'évolution démographique sur la croissance du revenu par habitant¹**

Pourcentage annuel



1. L'influence de l'évolution démographique sur la croissance du revenu par habitant est représenté par le pourcentage de variation annuel moyen du rapport population d'âge actif/population totale.

Source : ABS (2005), *Population Projections Australia* (cat. n° 3222.0) et calculs de l'OCDE.

partir de 55 ans environ. D'après des prévisions récentes de la Commission de la productivité (Productivity Commission, 2005), le taux d'activité global pourrait baisser de 7 points au cours des quatre prochaines décennies, phénomène qui, s'il se traduit par un recul identique des taux d'emploi, amputerait en moyenne de 0.3 point supplémentaire par an la progression du niveau de vie. Des prévisions un peu moins récentes de l'OCDE donnent à penser que la baisse du taux d'activité pourrait avoir un effet beaucoup plus prononcé (Burniaux *et al.*, 2004)². Pour compenser l'incidence négative de cette évolution sur l'amélioration du niveau de vie, il importe de mener des politiques propres à stimuler les gains de productivité et l'utilisation de la main-d'œuvre. Le chapitre se poursuit par une évaluation des performances récentes dans une optique internationale, avant de présenter des comparaisons destinées à mettre en lumière les faiblesses auxquelles les autorités vont devoir remédier. Il s'achève par un examen des pressions budgétaires engendrées par le vieillissement.

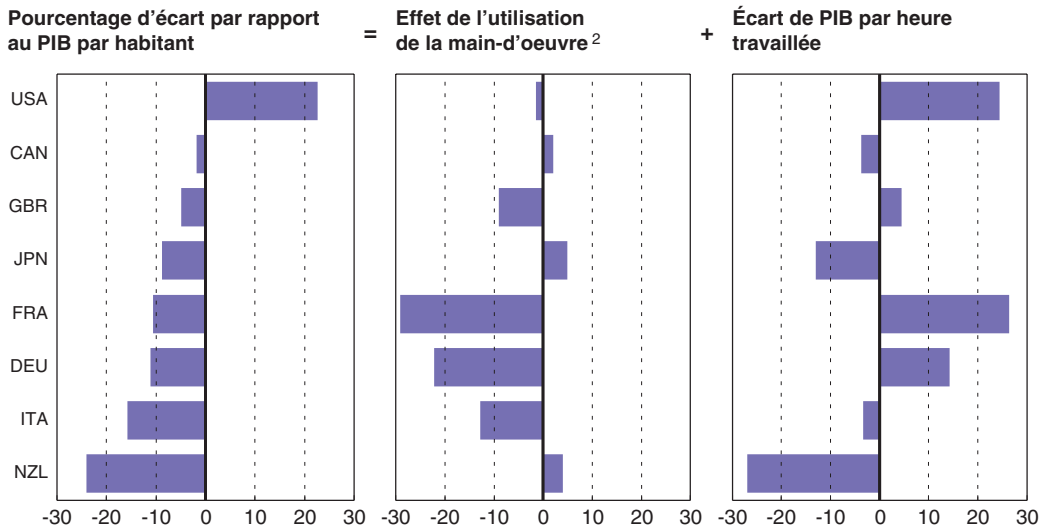
Comparaison avec les performances des autres pays de l'OCDE

Pour ce qui est du PIB par habitant, l'Australie se classe actuellement au huitième rang des pays de l'OCDE, avant les pays du G7 à l'exception des États-Unis (graphique 2.2). Les progrès, à la fois en termes absolus et par comparaison avec les autres pays, ont été particulièrement rapides pendant la deuxième moitié des années 90, période durant laquelle cet indicateur a enregistré une hausse d'environ 2¾ pour cent par an, avant de revenir à 2 % depuis le début de la présente décennie.

Cependant, si l'on tient compte de l'évolution des termes de l'échange pour calculer la progression du pouvoir d'achat des résidents, ce qui correspond à un indicateur du revenu intérieur brut réel, et non du produit intérieur brut, les résultats enregistrés par l'Australie au cours de la période récente sont beaucoup plus positifs. L'influence des termes de l'échange contribue pour plus de 1 % par an à la croissance du niveau de vie, soit dans une

Graphique 2.2. Décomposition de l'écart de PIB par habitant¹

Écart par rapport à l'Australie, en points de pourcentage, 2004

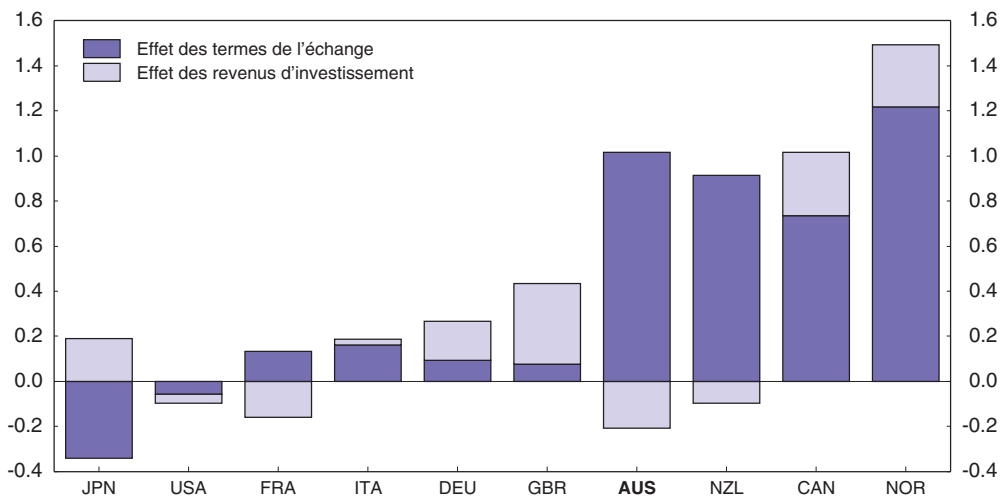


1. PIB aux parités de pouvoir d'achat de 2004.
 2. Mesurée par le nombre total d'heures travaillées par habitant.
- Source : OCDE, base de données sur la Productivité, janvier 2006.

plus forte proportion que dans aucun autre pays de l'OCDE à l'exception de la Norvège (graphique 2.3). On peut s'interroger sur la valeur d'un tel ajustement pour comparer les performances de différents pays. En effet, l'amélioration des termes de l'échange résultant du renchérissement récent des matières premières au niveau mondial ne représente pas une amélioration structurelle de la performance économique au même titre qu'une augmentation de la productivité du travail ou de l'utilisation de la main-d'œuvre. Par contre, si le principal objectif de l'activité économique est en définitive d'améliorer les

Graphique 2.3. Effets supplémentaires sur la croissance des revenus réels¹

En points de pourcentage annuels, 2000-05



1. L'effet des termes de l'échange mesure l'écart entre les taux de variation du PIB réel et du revenu intérieur brut (RIB) réel; l'effet des revenus d'investissement mesure l'écart entre le RIB réel et le revenu national brut (RNB) réel.
- Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 79.

possibilités de consommation, à un niveau agrégé, les variations doivent être considérées comme étant similaires. Il est peut-être plus difficile de déterminer si la modification des termes de l'échange aura un caractère permanent. D'après des recherches récentes, sur la plus grande partie de la période qui s'est écoulée depuis 1960, l'évolution des termes de l'échange a eu relativement peu d'effet sur le bien-être national, car les améliorations enregistrées pendant une période donnée et les détériorations se produisant à d'autres moments se compensent en général (Diewert et Lawrence, 2006). Si la modification est strictement temporaire, le revenu intérieur brut réel sera un indicateur très instable pour comparer les performances des pays. D'un autre côté, si l'on tient compte de l'augmentation du déficit au titre des revenus d'investissement depuis 2000, ce qui correspond à un indicateur du revenu national brut, la croissance du revenu réel se trouve amputée de 0.2 point par an depuis 2000 (graphique 2.3).

Réduire l'écart de productivité

L'écart de PIB par habitant par rapport aux États-Unis s'explique principalement par la productivité (graphique 2.2), mais il a diminué depuis 1990. Si les comparaisons entre pays se heurtent à des problèmes de mesure³ et reflètent également des différences importantes en termes de dotations en ressources naturelles et de situation géographique (encadré 2.1), elles

Encadré 2.1. Effet de l'éloignement géographique sur la productivité

L'éloignement géographique contribue à déterminer le degré d'ouverture commerciale et a donc probablement aussi une influence sur la croissance de la productivité. De nombreux indices donnent à penser que l'ouverture à la concurrence internationale est un facteur important qui encourage les entreprises à être plus efficaces et à innover.

Ewing et Battersby (2005) ont construit un indice d'éloignement fondé sur une moyenne pondérée de la distance par rapport à chaque pays partenaire, avec des coefficients de pondération reflétant le PIB de chacun de ces pays. De tous les pays de l'OCDE, l'Australie est le plus isolé après la Nouvelle-Zélande. Par exemple, elle est trois à quatre fois plus éloignée qu'aucun des grands pays européens. Néanmoins, en raison notamment de l'importance croissante de l'Asie, cet indice d'éloignement a diminué d'environ 13 % entre 1950 et 1998, encore que le recul le plus important ait été enregistré par la Corée (29 %), tandis que tous les pays européens ont vu leur éloignement s'accroître, d'environ 20 % en moyenne. En dépit d'une légère augmentation de l'éloignement en 1998, imputable aux effets de la crise asiatique, il est probable que l'indice accuse de nouveau une baisse tendancielle, peut-être encore plus prononcée, du fait de l'importance croissante de la Chine dans l'économie mondiale. Entre 1999 et 2004, la Chine, qui était la sixième destination des exportations australiennes (en valeur), est devenue la deuxième (après le Japon), la part de la Chine dans les exportations australiennes ayant dépassé 9 %, contre moins de 5 % en 1999.

Battersby (2006) examine de façon plus approfondie le lien entre l'éloignement géographique et la productivité en estimant une simple équation de productivité du travail pour chaque État des États-Unis et de l'Australie, au moyen d'un indicateur mesurant la proximité de cet État par rapport à la production mondiale. Cet indicateur se révèle significatif dans une analyse de régression, ce qui donne à penser que l'isolement de l'Australie vis-à-vis de l'activité économique mondiale explique jusqu'à 45 % de l'écart de productivité du travail entre l'Australie et les États-Unis.

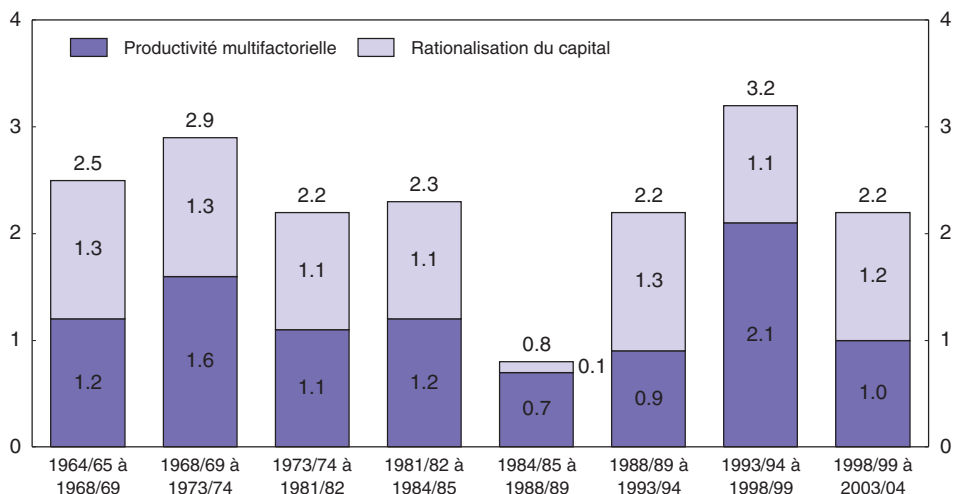
donnent néanmoins à penser que les niveaux de revenu et de productivité pourraient encore être très sensiblement améliorés.

En poursuivant les réformes des marchés de produits

La croissance de la productivité multifactorielle (PMF) s'est fortement accélérée entre le début et la fin des années 90. Cependant, au cours du dernier cycle qui s'est achevé en 2003/04, la croissance de la productivité du travail et celle de la PMF semblent avoir retrouvé leurs tendances à long terme (graphique 2.4). Des comparaisons internationales font apparaître un profil similaire : pendant la seconde moitié des années 90, la croissance de la productivité a été notablement plus soutenue en Australie que dans tous les pays du G7, mais depuis le début de la décennie, elle est redevenue inférieure à celle observée aux États-Unis et ne paraît pas exceptionnelle par comparaison avec les autres pays du G7. Ce ralentissement ne peut pas être directement imputé à une modification du taux de croissance du capital physique ou humain, ni à une modification de la structure de l'activité industrielle (Dolman *et al.*, 2005). L'Étude précédente faisait valoir que le renforcement des pressions concurrentielles dans l'économie, sous l'effet de la mise en œuvre progressive de la Politique nationale de la concurrence depuis les années 90, avait contribué de façon déterminante à la forte augmentation de la productivité, parallèlement à d'autres réformes microéconomiques et macroéconomiques. Cette analyse semble être confirmée par la progression de la productivité globale observée dans un large éventail d'activités, ainsi que par des données empiriques donnant à penser que dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la concurrence stimule la croissance de la PMF (Nicoletti et Scarpetta, 2005). Ainsi, les réformes passées se sont sans doute traduites principalement par des augmentations ponctuelles du niveau de productivité. Si tel est effectivement le cas, il est particulièrement important de mener à leur terme les réformes engagées dans le cadre de la Politique nationale de la concurrence et, comme on le verra au chapitre 4, d'améliorer

Graphique 2.4. **Croissance de la productivité du travail sur les cycles de productivité¹**

Pourcentage annuel de variation



1. Secteur marchand. Les cycles de productivité sont les intervalles entre les pics de productivité identifiés par l'Australian Bureau of Statistics.

Source : ABS (2005), *Australian System of National Accounts, 2004-05* (cat. n° 5204.0).

encore l'efficacité dans des secteurs essentiels comme l'électricité, l'eau et les transports routiers et ferroviaires.

Les résultats très positifs enregistrés pendant la deuxième moitié des années 90 peuvent aussi s'expliquer par le fait que l'économie a évité une récession durant cette période, si bien que ce que l'on a pu considérer comme une forte augmentation de la productivité est peut-être en fait une augmentation non mesurée du nombre d'heures travaillées (Quiggin, 2001). D'un autre côté, des indicateurs d'utilisation des capacités, comme l'écart de production mesuré par l'OCDE, donnent à penser que l'économie a fonctionné à un haut niveau d'utilisation pendant la plus grande partie de la dernière décennie, y compris depuis 2000. De fait, il est plus probable que les réformes allant dans le sens d'une intensification de la concurrence se sont aussi traduites par une amélioration de la résilience de l'économie, dans la mesure où les ressources peuvent plus facilement être transférées d'un secteur ou d'une entreprise à l'autre. Cette analyse est confirmée par les travaux de Kent *et al.* (2005), qui observent que la flexibilité des marchés de produits et du travail contribue à expliquer une réduction de l'instabilité de la production dans un groupe de 20 pays de l'OCDE. De ce point de vue, une poursuite des réformes visant à renforcer la concurrence offrirait l'avantage supplémentaire d'accroître la résilience de l'économie en cas de chocs futurs.

En poursuivant les réformes du marché du travail

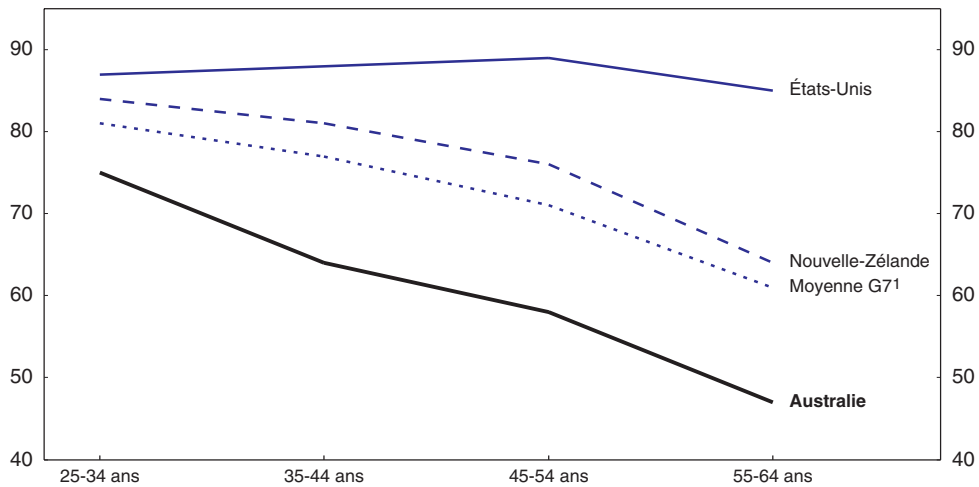
L'Australie fait partie du peloton de tête des pays de l'OCDE pour ce qui est de nombreux aspects de la flexibilité du marché du travail. Kongsrud et Wanner (2005) ont construit des indicateurs synthétiques de la réglementation du marché du travail à partir desquels ils observent que l'Australie est l'un des pays de l'OCDE où la flexibilité est la plus grande et que cela correspond à une plus forte capacité du marché du travail à s'adapter (cette capacité étant mesurée par un certain nombre d'indicateurs comme la dispersion régionale du chômage, les sorties du chômage, l'incidence du chômage de longue durée, etc.). La situation a beaucoup évolué dans le domaine des relations professionnelles, où l'on est passé progressivement d'un ensemble de règles prescriptives et complexes, largement déterminées par une instance judiciaire, à un système beaucoup plus flexible, faisant intervenir de nombreuses entreprises et des accords individuels. Néanmoins, une plus grande flexibilité peut encore être recherchée. De nouvelles dispositions ont été introduites avec la loi *WorkChoices Act*, qui régira les conditions de travail, notamment la détermination des salaires, la fixation du salaire minimum et la législation sur la protection de l'emploi. Ces nouvelles dispositions sont analysées au chapitre 5.

En améliorant les résultats de l'enseignement

L'*Étude de l'OCDE sur la croissance* (OCDE, 2003) a mis en évidence l'influence importante du capital humain sur les différentes performances observées suivant les pays de l'OCDE en termes de croissance. Si l'on utilise des indicateurs du niveau de formation pour mesurer le capital humain, l'Australie obtient des résultats médiocres par rapport aux États-Unis et aux autres pays du G7, notamment en ce qui concerne la proportion de personnes qui n'ont pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (graphique 2.5). D'après l'*Étude sur la croissance*, améliorer le niveau de formation du capital humain (mesuré par le nombre moyen d'années d'études) pour l'aligner sur celui des États-Unis pourrait accroître le PIB par habitant de 4 à 7½ pour cent⁴. Cette analyse concorde avec l'estimation de Dowrick (2003) qui considère qu'une augmentation d'un an du nombre

Graphique 2.5. Niveau de formation par âge

Population ayant atteint au moins une formation de deuxième cycle du secondaire, en pourcentage, 2003



1. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

moyen d'années d'études (soit à peu près la différence par rapport aux États-Unis en 2003) se traduirait au bout du compte par une augmentation de 8 % du PIB. Étant donné que les cohortes âgées ont un niveau d'instruction moins élevé que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'influence des différences de niveau de formation du capital humain sur l'écart de production par rapport aux autres pays devrait diminuer au fil des ans. Cela étant, il faut aussi que le niveau de formation et la qualité de l'enseignement répondent aux besoins du pays, eu égard à son stade de développement, faute de quoi l'expansion de l'enseignement risque de ne pas produire les améliorations attendues (voir, par exemple, Wolf, 2004). Néanmoins, comme la proportion de jeunes qui atteignent le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est encore beaucoup plus faible qu'aux États-Unis et que dans la plupart des autres pays du G7, il va falloir suivre l'évolution des niveaux de formation des personnes de 25 à 34 ans au cours des années à venir. Le niveau d'études qu'atteindra la cohorte la plus jeune durant les prochaines années est difficile à prévoir, et il dépendra de l'enseignement et de la formation dispensés aux jeunes de 15 à 24 ans, aujourd'hui comme demain. La formation professionnelle et les niveaux d'études sont également examinés au chapitre 5.

En renforçant l'activité d'innovation

À en juger par certains indicateurs conventionnels – notamment l'intensité de recherche-développement (R-D) et les dépôts de brevets – l'activité d'innovation semble médiocre par comparaison avec les pays de l'OCDE les mieux placés à cet égard (OCDE, 2006). Un certain nombre d'études économétriques internationales, dont le *Rapport de l'OCDE sur la croissance*, mettent en évidence un lien empirique entre divers indicateurs d'innovation et la croissance ou la productivité. D'un autre côté, d'après des travaux empiriques récents concernant exclusivement l'Australie, il ne semble pas y avoir de relation robuste entre les dépenses de R-D et la productivité (Shanks et Zheng, 2006). Par ailleurs, même dans les analyses internationales, on n'observe pas de relation empirique directe entre les politiques menées, les indicateurs d'innovation et la performance

économique en général. Par exemple, les avantages fiscaux en faveur de l'investissement privé dans la R-D sont relativement peu importants en Australie par comparaison avec certains pays de l'OCDE, mais les pays qui subventionnent le plus la R-D (Mexique, Espagne et Portugal) se caractérisent par une intensité de R-D encore plus faible, alors que nombre des pays où l'intensité de R-D est la plus forte (Allemagne, Finlande, Suède et Suisse) n'offrent strictement aucun avantage fiscal au titre de la R-D (OCDE, 2006). De plus, certaines différences mises en évidence par les indicateurs d'innovation s'expliquent par des facteurs comme la structure industrielle; Davis et Tunny (2005) font observer que même si l'Australie avait la même intensité de R-D dans 15 branches d'activité que les États-Unis (ou le Japon), sa structure industrielle est telle que les dépenses globales de R-D (en pourcentage du PIB) dans ces branches seraient encore inférieures à la moitié de ce qu'elles sont aux États-Unis (ou au Japon). D'un autre côté, les conditions cadres et, notamment, le degré de concurrence sur les marchés de produits, qui semblent exercer une influence importante sur la R-D d'après une analyse économétrique internationale (Jaumotte et Pain, 2005), sont parmi les plus favorables de la zone OCDE.

L'Australie se place dans le peloton de tête des pays de l'OCDE pour ce qui est d'un aspect de l'innovation, à savoir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC); en termes d'investissements dans les TIC en proportion de la formation brute de capital fixe, elle se situe à l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE, juste après les États-Unis, la Finlande et la Suède (OCDE, 2005a). C'est probablement là l'un des indicateurs les plus importants de l'activité d'innovation car, compte tenu de la baisse tendancielle des prix des TIC, l'innovation profite sans doute de plus en plus aux utilisateurs de TIC, plutôt qu'à leurs producteurs (Bayoumi et Haacker, 2002). Étant donné que la structure industrielle explique en grande partie l'intensité relativement faible de R-D, que les conditions cadres semblent favorables et que l'Australie est un utilisateur intensif de TIC, l'innovation ne fait pas l'objet d'un chapitre distinct dans la présente *Étude*.

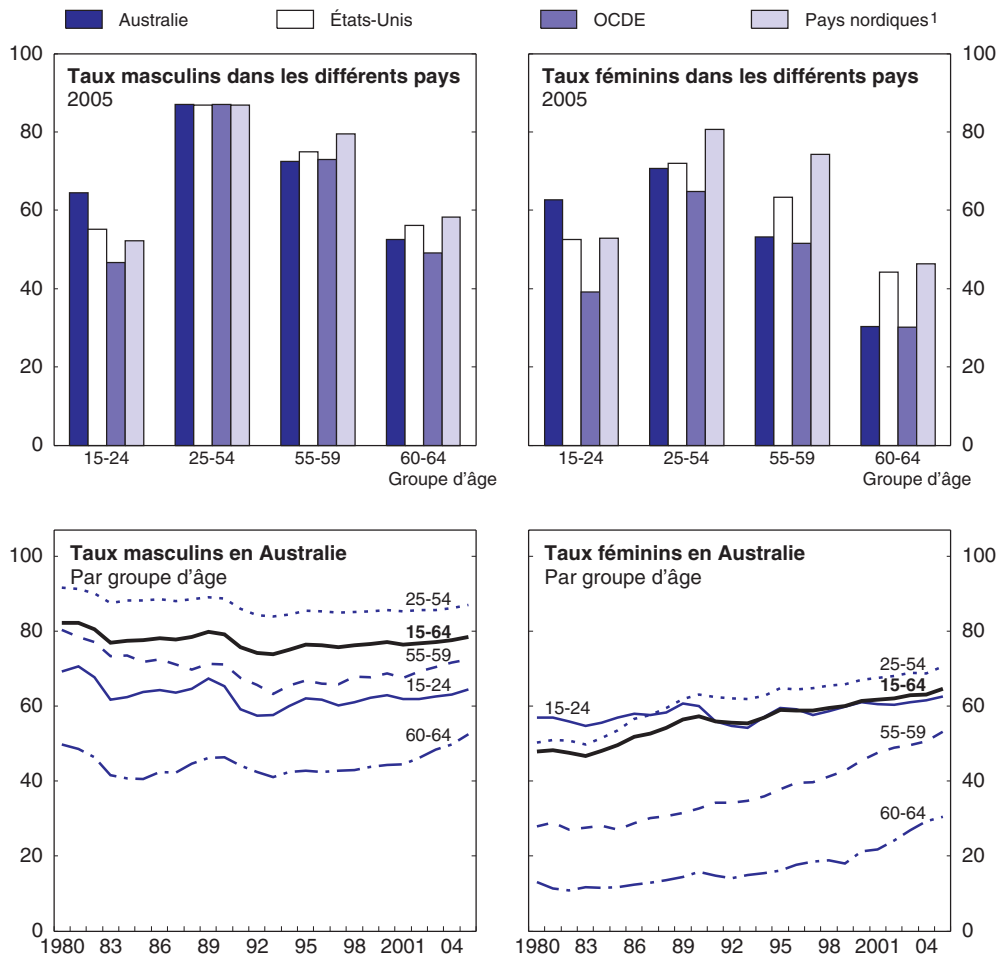
Accroître l'utilisation de la main-d'œuvre

L'utilisation de la main-d'œuvre est globalement élevée par comparaison avec les autres pays. Cependant, si l'on compare les taux d'emploi avec ceux des pays qui sont le mieux placés à cet égard, à savoir les États-Unis et les pays nordiques, il semblerait possible d'accroître le taux d'emploi, notamment parmi les travailleurs de plus de 55 ans et les femmes (graphique 2.6, deux premiers volets).

Cependant, ces groupes sont aussi ceux où des progrès ont été enregistrés au cours de la période récente (graphique 2.6, deux derniers volets). Les taux d'emploi féminins ont augmenté depuis les années 80, surtout dans la classe d'âge de 20 à 54 ans. Le vieillissement de cette cohorte a progressivement accru le taux d'emploi des femmes âgées. Néanmoins, l'écart de taux d'emploi entre les femmes d'âge très actif qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas est l'un des plus élevés de la zone OCDE. En outre, on observe une forte prévalence du travail à temps partiel. Cela soulève un certain nombre de questions : premièrement, on peut se demander si le niveau élevé des taux marginaux d'imposition effectifs (dû à l'interaction de la réduction des prestations et de la baisse des taux marginaux d'imposition) ne dissuade pas les femmes d'entrer sur le marché du travail ou ne les incite pas à réduire leur temps de travail; deuxièmement, on peut aussi se demander si le financement public des structures d'accueil des enfants est adéquat.

Graphique 2.6. Taux d'emploi

Emploi en pourcentage de la population de la même tranche d'âge



1. Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède.

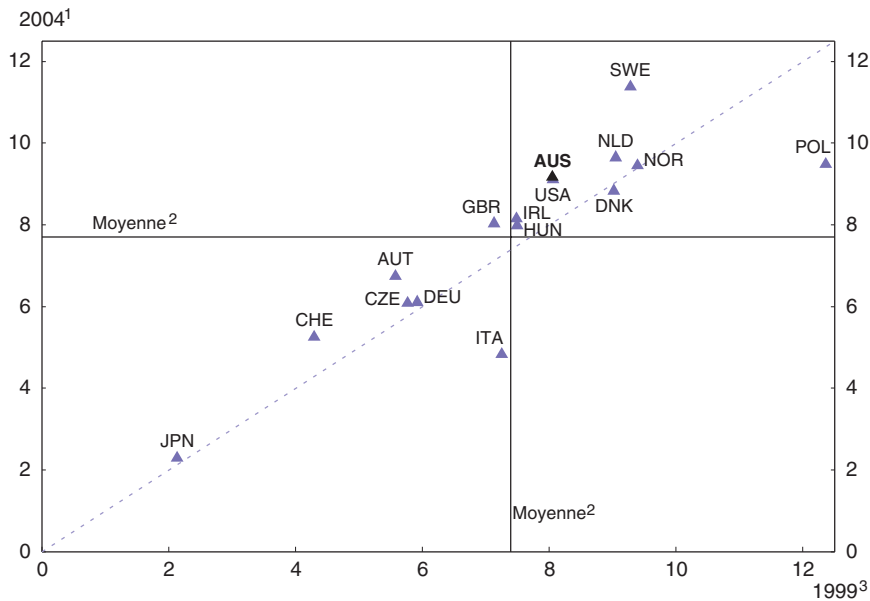
Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active, juillet 2006.

Les taux d'emploi masculins ont eux aussi augmenté, mais de façon plus modérée. Après avoir baissé pendant les années 80 et au début des années 90, les taux d'emploi des hommes âgés ont commencé à augmenter – évolution qui a été observée dans un certain nombre de pays de l'OCDE. La plus grande partie de cette augmentation tient sans doute au fait que les cohortes d'hommes âgés les plus touchés par le marasme du marché du travail du début des années 90 et par les mutations structurelles qu'a connues l'économie au cours des années 80 et 90, dépassent de plus en plus 65 ans aujourd'hui.

Ces évolutions sont encourageantes, mais l'âge effectif moyen de la retraite, pour les hommes comme pour les femmes, est encore largement inférieur à ce qu'il est dans les pays de l'OCDE les mieux placés à cet égard, et nettement inférieur à l'âge légal de la retraite à partir duquel une pension de vieillesse peut être servie. La décision de départ en retraite reflète un choix individuel, mais ce choix peut être faussé par les politiques publiques. L'augmentation persistante du nombre de personnes bénéficiant d'une pension d'invalidité (*Disability Support Pension*) (graphique 2.7), apparemment de plus en plus utilisée comme passerelle vers la retraite anticipée, a été particulièrement préoccupante à

Graphique 2.7. Les taux d'invalidité ont augmenté

Rapport des bénéficiaires de pensions d'invalidité à la population d'âge actif (20-64 ans), en pourcentage



1. 2003 pour l'Allemagne, l'Italie et la République tchèque.

2. Moyenne non pondérée.

3. 2000 pour la République tchèque.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données des ministères du Travail.

cet égard. Cependant, le nombre de titulaires de pensions d'invalidité a commencé à se stabiliser, enregistrant seulement une progression de 0.9 %, la plus faible depuis 20 ans, entre mars 2005 et mars 2006.

La garde des enfants, les pensions d'invalidité et les pensions de vieillesse sont des domaines dans lesquels de nombreuses mesures ont été prises récemment dans le cadre du programme *Welfare to Work*. Ces mesures sont examinées au chapitre 6, où est également envisagée la possibilité de nouvelles réformes.

L'enjeu budgétaire de long terme lié au vieillissement

Pour sensibiliser l'opinion publique aux pressions que le vieillissement va exercer sur les budgets futurs, les autorités ont innové en publiant en 2002 le premier Rapport intergénérationnel (*Intergenerational Report*, IGR)⁵. La Commission de la productivité (Productivity Commission, 2005) a publié plus récemment sa propre analyse et parvient à des conclusions à peu près identiques, quoique un peu plus pessimistes, en ce qui concerne les pressions futures du vieillissement sur les budgets, à savoir qu'au cours des quatre prochaines décennies, les dépenses publiques liées au vieillissement pourraient s'accroître de l'équivalent de 6½ pour cent du PIB (tableau 2.1). Ces prévisions révèlent que l'Australie se distingue des autres pays de l'OCDE en ce sens que les pressions budgétaires seront principalement dues à l'augmentation des dépenses de santé et non à celle des pensions.

Les dépenses au titre des pensions sont moins sensibles au vieillissement que dans la plupart des autres pays de l'OCDE parce que le système public de retraite (premier pilier) sert une pension uniforme, désignée sous le nom de *Age Pension*, soumise à des critères de

Tableau 2.1. **Pressions budgétaires à tous les niveaux administratifs dues au vieillissement de la population**

Dépenses publiques liées à l'âge, en pourcentage du PIB

	2003/04	2044/45	Différence (points de %)
Santé	5.7	10.3	4.5
Soins aux personnes âgées	1.1	2.4	1.4
Pensions	2.9	4.6	1.7
Autres mesures de protection sociale	3.8	3.1	-0.6
Éducation	5.2	4.7	-0.5
Total	18.7	25.2	6.5

Source : Productivity Commission (2005), « Economic Implications of an Ageing Australia », *Productivity Commission Research Report*, mars.

ressources et offrant un taux de remplacement relativement faible, dont l'objet est d'éviter la pauvreté. Par ailleurs, une proportion croissante des personnes âgées tireront l'essentiel de leurs ressources de leurs pensions professionnelles. C'est là la conséquence de la mise en place en 1992 de la *Superannuation Guarantee*, qui oblige l'employeur, à de rares exceptions près, à verser un niveau minimum de cotisations de retraite, actuellement fixé à 9 % pour tous les salariés dont le salaire dépasse un certain seuil (peu élevé)⁶.

Le Future Fund

Le gouvernement s'est fixé pour objectif de préfinancer les engagements au titre des retraites des salariés du secteur public, actuellement estimés à 96 milliards AUD (environ 10 % du PIB), soit le passif le plus important inscrit au bilan de l'administration fédérale. Ce préfinancement se fera par le biais du Fonds pour l'avenir (*Future Fund*) (encadré 2.2), créé en 2005/06 avec un capital d'amorçage de 18 milliards AUD, auxquels s'ajouteront des contributions prélevées sur les futurs excédents budgétaires et les ventes d'actifs. Les revenus du Fonds seront conservés au sein de celui-ci et ne peuvent pas être utilisés pour financer des dépenses publiques ni être pris en compte dans le calcul du « solde de trésorerie structurel ». Cela signifie que la politique budgétaire sera plus rigoureuse au cours des prochaines années qu'elle ne l'aurait été autrement, l'écart représentant initialement de 0.1 à 0.2 % du PIB mais pouvant finalement atteindre environ ½ pour cent de PIB. Le *Future Fund* a pour objet de combler intégralement le passif de l'État au titre des retraites du secteur public d'ici à 2020 environ, permettant ainsi au budget de faire face aux pressions accrues résultant du vieillissement de la population.

Le *Future Fund* est une structure qui permet d'accumuler des actifs financiers tout en maintenant un marché des obligations d'État. L'isolement délibéré du *Future Fund* de tout autre objectif à moyen terme est louable et contribuera dans une large mesure à préfinancer le coût budgétaire du vieillissement dans le secteur public. En particulier, cette initiative doit être replacée dans le contexte de la situation internationale, où l'on constate que les tentatives de préfinancement des retraites publiques par l'accumulation de ressources dans les systèmes de sécurité sociale peuvent, si les comptes ne sont pas suffisamment séparés, être neutralisées dans une large mesure au sein du secteur des administrations publiques par un creusement des déficits au titre d'autres postes budgétaires. D'après Bosworth et Burtless (2004), lorsqu'il existe une nette séparation entre les budgets de régimes de retraite des salariés du secteur public et les autres budgets (ce qui est généralement le cas au niveau des États aux États-Unis), les autorités ne sont pas tentées d'utiliser les ressources exceptionnellement importantes accumulées dans les

Encadré 2.2. **Le Future Fund**

La perspective de l'élimination de l'endettement net du gouvernement fédéral a amené les autorités à se demander s'il y avait lieu de maintenir un marché des obligations d'État et comment répartir l'amélioration de la position nette. À la suite d'une enquête publique, le gouvernement a annoncé en mai 2003 sa décision de maintenir le marché des obligations d'État en raison du rôle important que celui-ci joue dans la gestion des risques de taux d'intérêt. Par ailleurs, afin de faire face aux pressions budgétaires imminentes résultant du vieillissement de la population, le gouvernement a annoncé son intention de recueillir les excédents futurs dans un *Future Fund* (Fonds pour l'avenir) destiné à financer les engagements futurs au titre des retraites.

Les droits à pension des salariés du secteur public constituent le passif financier le plus important inscrit au bilan de la Fédération. Il s'agit des droits des anciens salariés et des salariés actuels du secteur public. Ce passif, qui est actuellement évalué à quelque 96 milliards AUD (environ 10 % du PIB), devrait atteindre le chiffre de 140 milliards AUD en 2020. Le gouvernement n'a jamais intégralement financé ses engagements au titre des pensions. Cependant, en 1990 et en 2005, il a décidé de ne plus admettre de nouveaux membres au bénéfice des principaux régimes de retraite civils. Depuis 2005, les administrations publiques versent des cotisations de retraite pour le compte de leurs nouveaux salariés civils, afin de ne pas accroître davantage leur passif au titre des retraites. Malgré cela, la charge des retraites devrait s'accroître encore, en raison surtout de l'expansion des régimes de retraite militaires et de l'augmentation persistante des droits acquis par les membres des régimes civils aujourd'hui fermés.

Les avoirs du *Future Fund* seront investis dans un large éventail d'actifs financiers et seront gérés par un organisme statutaire indépendant dirigé par un conseil de surveillance ayant toutes les compétences requises – désigné sous le nom de *Future Fund Board of Guardians*. De nouvelles contributions au *Future Fund* seront versées par prélèvement sur les futurs excédents budgétaires et ventes d'actifs. Les estimations budgétaires pour 2006/07 sont fondées sur l'hypothèse de la cession intégrale de la participation résiduelle de l'État dans Telstra en 2006/07. Les estimations supposent également que le produit de cette vente sera transféré au *Future Fund*. Cependant, le gouvernement n'a pas encore pris de décision définitive à ce sujet, ni sur l'utilisation du produit de la vente.

réserve des systèmes de retraite pour financer d'autres dépenses ou des réductions d'impôts. Inversement, l'expérience des gouvernements qui ont essayé de préfinancer une partie de leurs engagements au titre des retraites publiques incite à penser qu'une forte proportion (de 60 à 100 %) des fonds accumulés dans les systèmes nationaux d'assurance sociale ont généralement pour contrepartie, au sein du secteur des administrations publiques, des déficits plus importants au titre d'autres postes budgétaires.

La pression des dépenses de santé

La pression la plus importante sur les finances publiques devrait venir des dépenses concernant la santé publique et la prise en charge de longue durée, qui représentent environ 70 % des dépenses totales de santé. Pour l'ensemble des services de santé australiens, les dépenses annuelles moyennes sont environ quatre fois plus élevées pour les personnes de 65 à 74 ans que pour les personnes de 15 à 34 ans, et environ six fois plus élevées pour les personnes de plus de 85 ans (Productivity Commission, 2005). On observe également une forte progression des dépenses en fonction de l'âge dans les autres pays

développés, mais les comparaisons sont difficiles car les définitions sont différentes. Par ailleurs, et ce point est peut-être plus important, une demande croissante de services de santé va être induite par l'émergence et la diffusion de nouvelles technologies médicales, qui interagissent avec le vieillissement et peuvent être accentuées par la forte élasticité-revenu de la demande de soins de santé. Certaines des nouvelles technologies feront peut-être baisser le coût des services de santé, mais les tendances de longue période donnent à penser que cette évolution sera très largement contrebalancée par le développement général des traitements et l'augmentation des coûts unitaires de certaines technologies. Ces effets sont expressément pris en compte dans l'IGR et dans les prévisions de la Commission de la productivité. Toute autre méthode risquerait d'impliquer que l'Australie, après avoir adopté avec une relative rapidité les nouvelles technologies médicales, les adopterait moins rapidement (Productivity Commission, 2005).

D'après les prévisions de la Commission de la productivité (Productivity Commission, 2005), les dépenses de santé et les dépenses au titre des soins de longue durée pourraient augmenter de 6 points de PIB d'ici au milieu du siècle. Il y a quatre grandes catégories de dépenses de santé : les soins hospitaliers, les services médicaux (*Medicare*), les dépenses pharmaceutiques et les autres dépenses, et les effets du vieillissement sont variables selon ces catégories. Il sont particulièrement prononcés dans le cas des dépenses hospitalières et pharmaceutiques, car ces services ont des profils de coûts qui s'accroissent de façon très marquée avec l'âge : les dépenses publiques moyennes par personne sont plus de 18 fois plus élevées pour un homme de 65 à 74 ans que pour un homme de 15 à 24 ans en ce qui concerne les produits pharmaceutiques, et il en va à peu près de même pour les coûts hospitaliers.

Ces prévisions donnent à penser qu'il est indispensable d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques concernant la santé et d'autres domaines importants où l'on observe actuellement des interactions complexes entre les interventions de divers niveaux d'administration, qui peuvent être source d'inefficacité, comme on le verra au chapitre 3. La fragmentation de la prise de décision et des systèmes de financement est particulièrement notable en ce qui concerne les services hospitaliers et la prise en charge des personnes âgées, si bien que les différentes administrations en cause ont tendance à s'attribuer réciproquement la responsabilité de certains coûts ou de certains dysfonctionnements. Les États sont responsables du financement des hôpitaux publics, tandis que la Fédération finance les services médicaux privés dans le cadre du système *Medicare* et qu'elle est responsable de la prise en charge des personnes âgées.

L'une des pressions mises en évidence dans l'*Intergenerational Report* de 2002 et dans les prévisions de la Commission de la productivité est imputable à la croissance soutenue et persistante du coût du Régime de prestations pharmaceutiques (*Pharmaceutical Benefits Scheme*, PBS) (encadré 2.3), due à l'augmentation de l'offre de médicaments nouveaux et plus coûteux, d'où un accroissement du volume total des prescriptions et des coûts de prescription à la charge des administrations publiques. Les dépenses pharmaceutiques par personne ont atteint en 2003 un niveau voisin de la moyenne OCDE, mais inférieur de plus de moitié à celui que l'on observe aux États-Unis (OCDE, 2005b). Cependant, l'augmentation des dépenses pharmaceutiques a dépassé 9 % par an en termes réels entre 1997 et 2003, contre une moyenne de 5½ pour cent par an pour la zone OCDE, et n'a été que légèrement inférieure à l'augmentation observée aux États-Unis. D'après les prévisions de la Commission de la productivité, les dépenses au titre du PBS, qui représentent 0.7 % du PIB actuellement, atteindront 2.6 % en 2044/45.

Encadré 2.3. **Le Pharmaceutical Benefits Scheme**

Le *Pharmaceutical Benefits Scheme* (PBS, Régime de prestations pharmaceutiques), qui fait partie intégrante du système de santé, permet aux patients d'obtenir leurs médicaments pour un prix abordable. Cependant, il fait l'objet d'un examen de plus en plus attentif car le coût de la prise en charge des médicaments a beaucoup augmenté.

Pour bénéficier d'une prestation pharmaceutique en vertu du PBS, le patient doit avoir une ordonnance prescrivant un médicament qui figure dans la liste des prestations pharmaceutiques. La prise en charge est automatique lorsque le médicament est acheté dans une pharmacie, si bien que le patient ne paie que le ticket modérateur, et non le coût total du médicament.

Le coût d'un médicament est négocié entre le gouvernement, représenté par la *Pharmaceutical Benefits Pricing Authority*, et le fournisseur. Le prix convenu est majoré d'une marge commerciale et d'une marge de distribution, qui sont négociées entre les pouvoirs publics et la *Pharmacy Guild of Australia* en vertu du *Community Pharmacy Agreement*. En raison de l'existence d'un pouvoir de monopsonne, les prix des médicaments sont relativement bas par comparaison avec les autres pays (Productivity Commission, 2001) : pour les médicaments les plus vendus en Australie, les prix pratiqués par les fabricants sont supérieurs de 160 % aux États-Unis, de 50 % au Royaume-Uni, au Canada et en Suède et identiques en France, en Espagne et en Nouvelle-Zélande; s'agissant des nouveaux produits pharmaceutiques, les prix pratiqués par les fabricants sont identiques à ceux que l'on observe dans tous les pays pris en compte, à l'exception des États-Unis et du Royaume-Uni, où ils sont respectivement plus élevés d'environ 100 % et 50 %.

Ticket modérateur et filet de sécurité

Lors de l'achat d'un médicament couvert par le PBS, le montant maximum à la charge du patient est généralement le ticket modérateur qui, en janvier 2006, était de 29.50 AUD pour les patients relevant du régime général, à comparer à un coût moyen des prescriptions de 59 AUD en 2004/05 (mais il convient de noter que cette moyenne ne comprend pas les prescriptions d'un montant inférieur au ticket modérateur, entièrement à la charge des patients). Pour les patients bénéficiant du régime spécial (bas salaires, prestataires de l'aide sociale, ensemble des pensionnés, titulaires d'une carte de santé, etc.) le ticket modérateur était de 4.70 AUD, à comparer au coût moyen d'une prescription d'environ 33 AUD pour ce groupe en 2004/05. Le ticket modérateur est indexé chaque année sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Un filet de sécurité réduit le ticket modérateur au-delà d'un certain montant de dépenses au titre de médicaments couverts par le PBS au cours d'une année civile donnée. Les patients relevant du régime général ont droit aux médicaments couverts par le PBS au prix du régime spécial pour le reste de l'année civile, tandis que les patients qui bénéficient du régime spécial ont droit aux médicaments couverts par le PBS gratuitement pendant le reste de l'année. En 2006, le seuil du filet de sécurité a été fixé à 960 AUD (régime général) et 254 AUD (régime spécial). En 2004/05, 16 % des dépenses publiques totales ont été consacrées à la prise en charge des médicaments pour les patients relevant du régime général et 84 % à la prise en charge des dépenses relevant du régime spécial ou s'inscrivant dans le cadre du filet de sécurité.

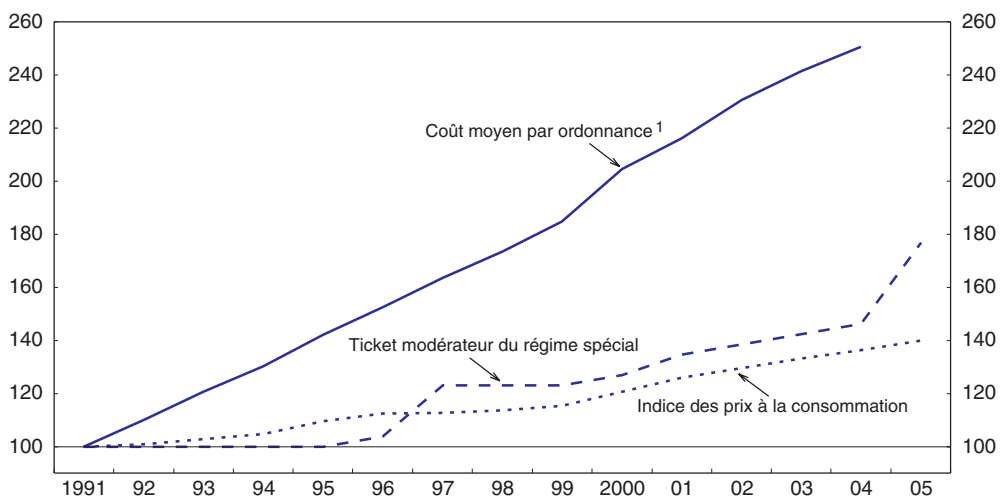
Produits de marque et produits génériques

Le gouvernement autorise les fabricants à majorer le prix des médicaments de marque qui peuvent être remplacés par des produits génériques moins coûteux. Ce surcoût correspond en général à la différence entre le prix du produit de marque et celui du produit générique. Si le patient choisit d'acheter un produit de marque dont le prix est majoré au lieu d'un produit générique moins coûteux, il doit supporter ce surcoût, en plus du ticket modérateur. Le surcoût versé n'est pas pris en compte dans le seuil d'application du filet de sécurité.

Le PBS présente des avantages considérables en ce sens qu'il maintient le coût des médicaments à un bas niveau par comparaison avec les autres pays tout en permettant à de nombreux médicaments nouveaux et innovants d'être mis sur le marché s'ils satisfont à une analyse rigoureuse de leur efficacité économique. L'application d'un ticket modérateur, différent pour les patients relevant du régime général et pour les bénéficiaires du régime spécial, est un aspect important du système qui permet de limiter les coûts. Le système a évolué de telle manière qu'un nombre croissant de patients sont couverts par le régime spécial (directement ou par application du filet de sécurité). En 2004/05, 13 % de l'ensemble des ordonnances remboursées ont concerné des patients relevant du régime général (hors filet de sécurité ou régime spécial) contre la moitié environ au début des années 80. Cette diminution s'explique par l'augmentation du nombre de médicaments dont le prix est inférieur au montant du ticket modérateur du régime général (et ne sont donc pas remboursés lorsqu'ils sont achetés par des patients relevant du régime général), ainsi que par l'accroissement de la proportion de pensionnés, l'extension du régime spécial à d'autres bénéficiaires de l'aide sociale et la mise en place du filet de sécurité. Le montant du ticket modérateur est fixé en termes nominaux, quel que soit le coût de l'ordonnance. Même après l'augmentation récente de 20 % de la valeur du ticket modérateur, qui a suscité une vive controverse dans les milieux politiques, les patients relevant du régime spécial ne supportent qu'environ 10 % du coût moyen de leurs ordonnances. De surcroît, ce pourcentage a généralement diminué au fil des ans, car le ticket modérateur est en principe indexé sur l'indice des prix à la consommation, qui a tendance à augmenter plus lentement que le coût moyen des ordonnances (graphique 2.8).

Graphique 2.8. **Coût des ordonnances et ticket modérateur à la charge des patients relevant du régime spécial**

Indice, 1991 = 100



1. Sur la base des exercices fiscaux : 1991/92 à 2004/05.

Source : Department of Health and Ageing (2005), « Expenditure and Prescriptions, Twelve Months to 30 June 2005 », Pharmaceutical Benefits Branch et OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 79.

Si l'augmentation des dépenses au titre du PBS s'est ralentie depuis quelque temps, leur progression exceptionnellement soutenue dans le passé et leur croissance attendue d'après l'*Intergenerational Report* et les prévisions budgétaires de la Commission de la

productivité incitent à penser qu'il conviendrait d'examiner comment limiter les dépenses en augmentant le ticket modérateur. Une telle mesure soulèvera des difficultés car la charge la plus lourde retombera sur les bas salaires et, par ailleurs, si les patients renoncent à des médicaments nécessaires, d'autres coûts médicaux, comme ceux des soins hospitaliers, risquent d'augmenter et de neutraliser largement les économies réalisées sur les produits pharmaceutiques. D'un autre côté, étant donné que le ticket modérateur sert notamment à sensibiliser les consommateurs aux coûts réellement encourus, il serait préférable d'étudier d'autres systèmes d'indexation du ticket modérateur dans le cadre du PBS. Avec le système actuel, en vertu duquel le ticket modérateur est normalement revalorisé chaque année en fonction de l'évolution de l'IPC, la participation financière des patients aura tendance à diminuer de façon continue en proportion des coûts des prescriptions ou le gouvernement devra la relever périodiquement de façon très sensible en termes réels, au risque de susciter des controverses dans les milieux politiques, comme on a pu le voir lors de la dernière augmentation, en 2004/05. Une option serait d'indexer différemment diverses catégories de ticket modérateur (régime général et régime spécial) et de prendre comme base d'indexation l'évolution des salaires ou le remboursement moyen au titre du PBS. Une autre option consisterait à fixer un ticket modérateur minimum en termes absolus, au-delà duquel la participation financière du patient représenterait un pourcentage du coût de la prescription et non un montant forfaitaire comme c'est le cas actuellement. Ces options devraient tenir compte du mécanisme actuel de filet de sécurité et de la nécessité de préserver l'accès aux médicaments très coûteux. En outre, il y aurait lieu d'accorder plus de poids aux mesures de prévention afin de limiter l'augmentation future des dépenses de santé et d'atténuer les pressions budgétaires à long terme.

Notes

1. Prévision centrale de l'Australian Bureau of Statistics, numéro de catalogue 3222.0.
2. Dans leur scénario de référence, Burniaux *et al.* (2004) prévoient une diminution du taux d'activité (sur la base de la définition normalisée de la population d'âge actif) de 0.3 point par an en moyenne entre 2000 et 2025 et de 0.6 point par an entre 2025 et 2050.
3. Il faut tenir compte du fait que, dans plusieurs pays européens en particulier, le niveau élevé de la productivité tient aussi au fait que les travailleurs peu qualifiés ont été évincés du marché en raison de leur coût trop élevé, imputable au mécanisme des négociations collectives, à l'interaction entre les systèmes de prélèvements et de prestations et à la protection de l'emploi, qui ont entraîné une pénurie chronique de possibilités d'emploi pour les travailleurs peu qualifiés.
4. D'après l'*Étude sur la croissance* (OCDE, 2003), une augmentation de 10 % de la formation du capital humain (mesurée par le nombre moyen d'années d'études) accroît de 4 à 7 % le PIB par habitant; en 2003, le nombre moyen d'années d'études était de 12.9 en Australie, contre 13.8 aux États-Unis (OCDE, 2005c).
5. En vertu de l'article 20 (1) (b) de la *Charter for Fiscal Honesty*, une version actualisée du Rapport intergénérationnel doit être publiée et présentée dans un délai de cinq ans à compter de la publication du précédent rapport, soit en mai 2007 au plus tard.
6. Pour de plus amples détails et une analyse du système de retraite australien, voir OCDE (2005d).

Bibliographie

Battersby, B. (2006), « Does Distance Matter? The Effect of Geographic Isolation on Productivity Levels », *Treasury Working Paper*, 2006-03, The Treasury, Australian Government, avril.

- Bayoumi, T. et M. Haacker (2002), « Its not what you Make its how you Use it; Measuring the Welfare Benefits of the IT Revolution across Countries », *CEPR Discussion Papers*, n° 3555, Centre for Economic Policy Research, Londres, www.cepr.org/pubs/dps/DP3555.asp.
- Bosworth, B. et G. Burtless (2004), « Pension Reform and Saving », The Brookings Institution, Washington DC, www.brookings.edu/views/papers/200401bosworthburtless.pdf.
- Burniaux, J., R. Duval et F. Jaumotte (2004), « Coping with Ageing : A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 371, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Davis, G. et G. Tunny (2005), « International Comparisons of Research and Development », *Economic Roundup*, printemps, The Treasury, Australian Government, Canberra, www.treasury.gov.au.
- Diewert, W. et D. Lawrence, (2006), « Measuring the Contributions of Productivity and Terms of Trade to Australia's Economic Welfare », *Meyrick and Associates Consultancy Report for the Productivity Commission*, www.pc.gov.au/research/consultancy/economicwelfare/economicwelfare.pdf.
- Dolman, B., L. Lui et J. Rahman (2005), « Understanding Productivity Trends », *Economic Roundup*, été, The Treasury, Australian Government, Canberra, www.treasury.gov.au/documents/1087/PDF/04_Productivity_trends.pdf.
- Dowrick, S. (2003), « Ideas and Education : Level or Growth Effects », *NBER Working Paper*, n° 9709, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Ewing, R. et B. Battersby (2005), « Measuring Recent Trends in Australia's Economic Remoteness », *Economic Roundup*, été, The Treasury, Australian Government, Canberra, www.treasury.gov.au.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 459, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Kent, C., K. Smith et J. Holloway (2005), « Declining Output Volatility. What Role for Structural Change », *Research Discussion Papers*, 2005-08, Reserve Bank of Australia, Sydney, octobre.
- Kongsrud, P.M. et I. Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-Related Adjustment and the Shift to Services », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 427, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance : Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 460, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*, OCDE, Paris, www.oecd.org/sti/tableaubord.
- OCDE (2005b), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris, www.oecd.org/sante/panoramadelasante.
- OCDE (2005c), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris, www.oecd.org/edu/rse2005.
- OCDE (2005d), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Australie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Objectif croissance, Réformes économiques*, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/croissance/objectifcroissance2006.
- Productivity Commission (2001), *International Pharmaceutical Price Differences*, Research Report, Ausinfo, Canberra.
- Productivity Commission (2005), *Economic Implications of an Ageing Australia*, Productivity Commission, Canberra, www.pc.gov.au/study/ageing/finalreport/index.html.
- Quiggin, J. (2001), « The Australian Productivity Miracle : A Sceptical View », *Agenda*, vol. 8.
- Shanks, S. et S. Zheng (2006), « Econometric Modelling of R&D and Australia's Productivity », *Staff Working Paper*, Productivity Commission, Canberra, avril, www.pc.gov.au/research/swp/economicmodelling/index.html.
- Wolf, A. (2004), « Education and Economic Performance: Simplistic Theories and their Policy Consequences », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, n° 2, Oxford University Press.

ANNEXE 2.A1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe fait le point des mesures prises à la suite des recommandations figurant dans les précédentes *Études*. Les nouvelles recommandations sont présentées dans le chapitre pertinent.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (février 2005)
Concurrence sur les marchés de produits	
Développer la concurrence :	
<ul style="list-style-type: none"> Rendre plus transparentes les décisions de l'<i>Australian Competition and Consumer Commission</i> par la mise en place d'une procédure formelle d'examen des projets de fusion. 	<p>Le projet de loi Dawson met en place un système officiel d'autorisation des fusions, parallèlement au système informel actuel. En vertu de ce système officiel, les décisions de l'<i>Australian Competition and Consumer Commission</i> peuvent être examinées par l'<i>Australian Competition Tribunal</i>.</p> <p>En vertu du système d'autorisation officiel, la Commission aura 40 jours pour rendre une décision sur le projet de fusion. Ce délai de 40 jours peut être prolongé à la demande du demandeur.</p> <p>Le projet de loi Dawson va être à nouveau présenté à la Chambre des représentants après avoir été modifié par le Sénat.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Adopter une nouvelle législation pour réduire l'incertitude actuelle concernant le contrôle de l'abus de position dominante et pour éviter une analyse du pouvoir de marché empreinte d'un juridisme excessif. 	<p>L'article 46 de la <i>Trade Practices Act</i> interdit l'abus de pouvoir de marché. Le <i>Trade Practices Legislation Amendment Bill</i> (n° 1) 2006 modifie comme suit l'article 46 :</p> <ul style="list-style-type: none"> Dans les affaires concernant des prix d'éviction, les tribunaux peuvent prendre en compte la vente à perte et la récupération pour déterminer si une entreprise a abusé de son pouvoir de marché. L'exercice anticoncurrentiel du pouvoir de marché d'un marché sur un autre est interdit. Le pouvoir de marché découlant de contrats, d'arrangements ou d'ententes peut être pris en compte pour déterminer le pouvoir de marché d'une entreprise. <p>Le <i>Trade Practices Legislation Amendment Bill</i> 2006 sera soumis au Parlement en 2006.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Le gouvernement fédéral devrait étudier les moyens de faire en sorte que les décisions d'investissement soient d'un bon rapport coût-efficacité et interviennent en temps voulu dans les industries de réseau réglementées qui opèrent dans plusieurs États ou Territoires. 	<p>En vertu du nouveau Programme national de réforme (<i>National Reform Agenda</i>, NRA), le gouvernement australien collaborera avec les États pour mettre en œuvre un système national plus simple et plus cohérent pour la réglementation de l'accès au réseau ferroviaire en ce qui concerne les liaisons inter-États et certaines grandes liaisons à l'intérieur d'un État.</p> <p>Tous les gouvernements, par le biais du Conseil des ministres de l'énergie (<i>Ministerial Council on Energy</i>, MCE), collaborent à la mise au point d'un cadre national pour la réglementation du marché de l'énergie. Ces réformes tiendront compte de la réponse du MCE à une étude indépendante sur le régime national d'accès au gaz, y compris d'importantes améliorations opérationnelles (nouvelles incitations réglementaires à l'investissement dans les gazoducs, par exemple).</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (février 2005)
Développer la concurrence dans certains secteurs :	
<ul style="list-style-type: none"> Des efforts plus résolus doivent être déployés pour mettre en place un marché national de l'électricité pleinement concurrentiel, avec notamment une contestabilité intégrale dans le secteur du détail. 	La contestabilité dans le secteur du détail est assurée dans tous les États, sauf le Queensland. Une autorité de régulation nationale (AER) et un organisme chargé de gérer le marché national (AEMC) ont été créés. En vertu du NRA, tous les gouvernements ont convenu d'examiner les principaux aspects du marché national de l'électricité et de faire des propositions en vue de la mise en place d'un réseau de transport national et de remédier aux problèmes de structure du marché qui nuisent à la concurrence et à l'efficacité.
<ul style="list-style-type: none"> Tous les gouvernements australiens devraient s'efforcer de mettre sur pied un programme intégré de réforme qui s'inscrit dans un cadre coopératif et couvre tous les aspects des transports terrestres et maritimes. 	En vertu du NRA, les gouvernements australiens ont convenu d'un ensemble de réformes des transports qui couvrent les transports routiers et ferroviaires, les installations portuaires et les autres infrastructures liées à l'exportation, les infrastructures importantes et les transports urbains.
<ul style="list-style-type: none"> Il faut promouvoir la concurrence dans les télécommunications fixes et dans les services postaux. 	Une série de réformes a été mise en œuvre en ce qui concerne le cadre réglementaire des télécommunications afin de promouvoir la concurrence et d'assurer une meilleure adéquation des services aux consommateurs, y compris la séparation opérationnelle de Telstra.
<ul style="list-style-type: none"> Il faut achever le programme de réforme du marché de l'eau, accélérer la réforme du marché de l'eau en milieu rural, renforcer les droits d'accès à l'eau, favoriser l'expansion des marchés de l'eau et des échanges d'eau, et supprimer progressivement les subventions croisées pour l'utilisation d'eau. 	La Tasmanie et l'Australie occidentale ont signé la <i>National Water Initiative</i> (NWI), qui est ainsi devenue un accord national. La plupart des gouvernements ont élaboré des plans de mise en œuvre de cette initiative et des progrès ont été enregistrés en ce qui concerne les échanges d'eau, les normes comptables nationales applicables à l'eau et l'établissement de registres compatibles à l'échelle nationale pour les droits d'accès à l'eau.
<ul style="list-style-type: none"> Mener à son terme le programme actuel de la Politique nationale de la concurrence, revivifier l'action réformatrice et mettre en œuvre dans de nouveaux domaines, notamment la politique sociale, des réformes qui renforcent la concurrence et l'efficacité. 	Un nouveau Programme national de réforme a été adopté en février 2006 par le Conseil des gouvernements australiens (COAG). Il met l'accent non seulement sur des questions de concurrence et de réglementation, mais aussi sur des questions concernant le capital humain (santé, éducation et formation et incitations au travail).
Marchés du travail	
Accroître l'emploi des deuxièmes apporteurs de revenus, des travailleurs âgés, des handicapés et des parents isolés :	
<ul style="list-style-type: none"> Réduire encore les taux marginaux effectifs d'imposition, qui sont élevés, dans le cas des familles à bas revenu. 	Le programme <i>Welfare to Work</i> , annoncé dans le budget 2005, se traduit par un assouplissement des critères de revenu pour l'octroi de l'allocation <i>Newstart</i> , des réductions du taux marginal d'imposition le plus bas et une augmentation des aides aux familles. Le budget de mai 2006 accroît encore l'aide aux familles et restructure le barème d'imposition, les réductions d'impôt les plus importantes en pourcentage des impôts versés étant accordées aux titulaires de bas salaires. Ce programme fait suite au programme <i>More Help for Families</i> du budget 2004 qui a ramené la réduction du premier <i>Family Tax Benefit</i> , le FTB(A), de 30 à 20 % ; celle du FTB(B) est ramenée de 30 à 20 % ; le seuil de revenu est porté de 1 825 à 4 000 AUD.
<ul style="list-style-type: none"> Durcir les critères d'admission au régime d'invalidité. 	Le programme <i>Welfare to Work</i> a renforcé les critères d'admission des nouveaux demandeurs au régime d'invalidité. Ceux d'entre eux qui sont jugés capables de travailler au moins 15 heures par semaine au niveau de salaire fixé par sentence n'auront plus droit à une aide après le 1 ^{er} juillet 2006, mais recevront en revanche l'allocation <i>Newstart</i> .
<ul style="list-style-type: none"> Élargir le régime d'obligations mutuelles à tous les bénéficiaires d'aide au revenu d'âge actif, y compris les travailleurs âgés, tout en contrôlant de près l'application des critères d'activité. 	Le programme <i>Welfare to Work</i> a aligné les obligations de participation des travailleurs âgés bénéficiant d'allocations d'assurance-chômage sur celles des bénéficiaires plus jeunes, a étendu les obligations d'activité à temps partiel aux nouveaux demandeurs de garantie de revenu ayant une capacité de travail partielle et a étendu les obligations d'activité à temps partiel au parent assurant principalement la garde et aux bénéficiaires d'allocations parentales (existants et nouveaux) ayant des enfants d'âge scolaire. En outre, le programme de réforme a mis en place un nouveau cadre d'application fondé sur la suspension.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (février 2005)
<p>Réformer les relations du travail :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Assouplir la réglementation des conventions collectives et des contrats individuels. ● Diminuer le nombre des matières régies par les sentences. ● Prendre en compte l'employabilité des travailleurs faiblement qualifiés pour la fixation des hausses de salaire dans le cadre des sentences. ● Harmoniser les régimes de relations du travail au niveau fédéral et au niveau des États. ● Limiter le coût des procédures de licenciement. 	<p>La <i>WorkChoices Act</i>, qui est entrée en vigueur en mars 2006, fait évoluer les dispositifs concernant les relations du travail vers un système national et simplifie les règles concernant les conventions collectives et les contrats individuels de travail. Le nombre des matières régies par les sentences a été réduit et la <i>Fair Pay Commission</i>, récemment créée, fixera un salaire minimum fédéral en tenant compte de l'employabilité des travailleurs faiblement qualifiés. Les entreprises n'ayant pas plus de 100 salariés ne sont pas soumises aux dispositions relatives aux licenciements abusifs.</p>
Éducation et formation	
<p>Diversifier les programmes de l'enseignement secondaire afin de réduire le risque d'abandon prématuré et assurer une meilleure intégration avec l'enseignement professionnel et la formation professionnelle.</p> <p>Améliorer les possibilités d'enseignement et les résultats éducatifs dans la perspective d'un meilleur passage de l'école à la vie active.</p>	<p>Le budget 2005/06 finance la création d'établissements d'enseignement technique pour permettre aux élèves de 11^e et 12^e années de suivre des cours d'apprentissage flexibles en établissement.</p> <p>Le budget 2005/06 établit un réseau national de conseillers d'orientation chargés de venir en aide aux jeunes dans leur scolarité et lors du passage de l'école à la vie active. Cette initiative sera développée avec le réseau national de spécialistes de l'orientation professionnelle annoncée en 2006.</p>
<p>Former et améliorer les qualifications des travailleurs en place, notamment les travailleurs âgés.</p>	<p>Le COAG a amélioré la prise en compte de la formation antérieure. Ainsi, le système VET pourra mieux reconnaître les acquis et donc la capacité des élèves à progresser plus rapidement dans le système. Un soutien est accordé aux travailleurs adultes issus de milieux défavorisés pour commencer un apprentissage dans le contexte du programme <i>New Apprenticeships Incentives</i>.</p>
<p>Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur pour préserver sa compétitivité internationale, notamment la qualité de l'enseignement et de l'acquisition des connaissances, la gouvernance et les relations du travail dans les universités.</p>	<p>Le <i>Learning and Teaching Performance Fund</i> a commencé à fonctionner en 2006. Il incite les universités à améliorer la qualité de l'acquisition des connaissances et de l'enseignement. Le <i>Workplace Productivity Programme</i> recevra des financements à partir de 2006-08. Il vise à promouvoir des modalités de travail flexibles et à améliorer la productivité dans le secteur de l'enseignement supérieur. Ce programme se traduira par une révision ou une réforme des mécanismes financiers, de la gestion opérationnelle et des pratiques en matière de ressources humaines au sein des universités. Le budget 2006/07 prévoit des crédits supplémentaires afin d'accroître de 50 % le <i>Capital Development Pool</i> destiné à aider les prestataires de services d'enseignement supérieur à réaliser des projets d'équipement.</p>
<p>Accroître la réactivité des établissements d'enseignement supérieur aux besoins du marché du travail.</p>	<p>Le budget 2006/07 prévoit un relèvement du plafond des aides <i>FEE-HELP</i> accordées aux étudiants payant l'intégralité des frais de scolarité pour financer leurs études au moyen d'un prêt remboursable en fonction des revenus. Cela permettra à un plus grand nombre d'étudiants d'acquérir des compétences professionnelles et à un plus grand nombre d'établissements d'enseignement supérieur d'offrir ce type de formation.</p>
Politique budgétaire générale	
<p>Le gouvernement australien devrait rechercher un faible excédent lorsque l'économie fonctionne à son potentiel ou à un niveau proche.</p>	<p>Le gouvernement australien dégage des excédents budgétaires de l'ordre de 1 % de PIB depuis 2002/03, et il devrait continuer de le faire durant les quatre prochaines années.</p>
Fiscalité	
<p>Diminuer les taux marginaux d'imposition élevés.</p>	<p>Le budget de mai 2006 réduit les deux taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 2 points de pourcentage.</p>
<p>Relever le seuil auquel s'applique le taux marginal supérieur.</p>	<p>Les réformes récemment adoptées ont relevé le seuil auquel s'applique le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu à 150 000 AUD, soit 2.7 fois le salaire moyen à plein-temps.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (février 2005)
Supprimer les impôts des États qui ont des effets de distorsion et réformer la taxe sur les salaires.	<p>Le gouvernement australien a conclu un accord avec tous les États sur un calendrier de suppression de la plupart des impôts des États sur les entreprises qui doivent être réexaminés en vertu de l'IGA, comme le droit de timbre sur les hypothèques, les baux et les contrats de crédit et de location.</p> <p>En réponse au rapport intitulé <i>Rethinking Regulation : Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business</i>, le gouvernement australien s'est déclaré favorable à la recommandation tendant à harmoniser, par le biais du COAG, l'assiette de la taxe sur les salaires et les dispositions administratives dans l'ensemble des États et Territoires.</p>

Chapitre 3

Les relations budgétaires entre niveaux d'administration

La fourniture des principaux services publics fait intervenir des formules complexes de compétence partagée qui peuvent être source d'inefficience. Le secteur public pourrait sensiblement gagner en efficience si l'on clarifiait les missions et les compétences des différents niveaux d'administration. Le morcellement de la prise de décision et des dispositifs de financement, surtout pour les services hospitaliers et les soins aux personnes âgées, favorise les transferts de coûts et la déresponsabilisation dans les rapports entre niveaux d'administration. Une démarche fondée sur la coopération pour régler certains de ces problèmes, comme celle récemment engagée par le Conseil des gouvernements australiens, contribuerait à la mise en place de structures de gouvernance plus efficaces et à une meilleure affectation des dépenses. Un système moins complexe de transferts entre niveaux d'administration permettrait également de mieux préciser les responsabilités en matière de dépenses. Si les États avaient davantage de capacités de recettes, en améliorant encore l'efficience de leurs systèmes fiscaux, les autorités infranationales pourraient mieux faire face à leurs obligations de dépenses et seraient mieux préparées au changement démographique.

La Fédération australienne, fondée en 1901, compte parmi les plus anciennes du monde, après les États-Unis (1789), la Suisse (1848) et le Canada (1867). Elle se caractérise par : i) de larges compétences partagées dans la plupart des secteurs; ii) un déséquilibre budgétaire vertical (disparités entre les prérogatives pour les recettes et la capacité de financement de la prestation des services aux différents niveaux d'administration), auquel s'efforcent de remédier les transferts fédéraux aux administrations infranationales; iii) un vaste système de péréquation budgétaire horizontale destiné à éliminer les disparités entre la capacité de recettes et les besoins de dépenses des administrations infranationales; et iv) une approche coopérative de la gestion budgétaire, l'emprunt à tous les niveaux d'administration étant placé sous la surveillance du Conseil pour les emprunts.

Les cas nombreux de compétence commune à plusieurs niveaux d'administration pour les grands secteurs comme la santé et l'éducation font que la coopération entre les différents échelons est cruciale du point de vue coût/efficacité. Sur la base d'accords antérieurs, le Conseil des gouvernements australiens (*Council of Australian Governments*, COAG) a récemment approuvé un Programme national de réformes qui traite non seulement les questions de concurrence et de réglementation, mais aussi celles qui concernent le capital humain (santé, éducation et formation, incitation au travail). Définir clairement les missions et responsabilités, surtout dans un secteur clé comme celui de la santé et des services qui s'y rattachent, où les compétences se chevauchent souvent, est indispensable si l'on veut responsabiliser davantage les divers niveaux d'administration et améliorer la prestation des services. S'agissant de l'infrastructure physique du Programme national de réformes, on note en Australie une caractéristique inhabituelle : la régulation des industries de réseau relève souvent de la compétence conjointe des États et de la Fédération. On a beaucoup progressé dans ce domaine, mais des problèmes surgissent périodiquement pour les infrastructures, dont les goulets d'étranglement pourraient freiner les exportations (chapitre 4). Les relations du travail font elles aussi intervenir la Fédération et les États, bien que la nouvelle législation *WorkChoices* instaure un système national plus simple (chapitre 5).

L'existence de déséquilibres verticaux, qui donnent lieu à des transferts de la Fédération aux États, amène à s'interroger sur la conception des transferts entre niveaux d'administration destinés à remédier au différentiel budgétaire vertical – bien que ces déséquilibres ne soient pas intrinsèquement indicateurs d'un problème (Productivity Commission, 2005a). On peut craindre néanmoins une déresponsabilisation vis-à-vis du contribuable pour les décisions de dépenses; des doubles emplois et chevauchements pour la fourniture des services; de moindres effets bénéfiques sur le plan de la concurrence fiscale entre États et Territoires; et une plus faible incitation à la réforme fiscale et microéconomique. Si les États pouvaient mobiliser davantage de recettes, cela contribuerait à atténuer le déséquilibre budgétaire vertical.

Dans le domaine des déséquilibres horizontaux, il faut se demander si le mécanisme actuel de péréquation donne de bons résultats en termes d'équité au regard des pertes

potentielles d'efficience et du coût de la complexité institutionnelle dont il s'accompagne. Il faut aussi examiner l'utilité d'une large péréquation budgétaire entre États étant donné les disparités relativement faibles avant péréquation.

Enfin, il y aurait avantage à renforcer l'information financière de la part des autorités publiques et à améliorer encore le cadre d'évaluation comparative.

Une prestation efficiente des services publics s'impose d'autant plus que, selon les prévisions de la Commission de la productivité (Productivity Commission, 2005b), le vieillissement démographique devrait alourdir les dépenses totales à hauteur de 6.5 % du PIB en 2044/45 à politiques inchangées. Les pressions budgétaires devraient pour l'essentiel toucher la Fédération, principal acteur dans le domaine de la santé, des services aux personnes âgées et des pensions de retraite. Mais l'évolution démographique pèsera aussi sur les dépenses des États pour les services de santé, en particulier hospitaliers. Malgré tout, la charge budgétaire globale pour les États devrait être moins lourde que pour la Fédération, parce que ce sont les États qui ont la responsabilité des services éducatifs, secteur où les pressions sur les dépenses devraient s'atténuer¹. Les dotations spécifiques (*specific purpose payments*, SPP) influenceront beaucoup sur la répartition des charges budgétaires futures entre les niveaux d'administration, et ce sera l'État fédéral qui assumera la plus forte part des dépenses si les SPP augmentent parallèlement aux besoins de services².

On examinera dans ce chapitre les éléments des relations budgétaires entre niveaux d'administration qui justifieraient de nouvelles réformes et on exposera les améliorations possibles. Les problèmes constatés sont ceux de toute fédération et il est très difficile de les régler. L'Australie a mis en place une coopération relativement étroite via le Conseil des gouvernements australiens, qui traite les aspects jugés les plus importants. On verra dans une première section quelles sont les principales caractéristiques du fédéralisme australien; on s'attachera surtout à cet égard aux compétences dans le domaine des recettes et des dépenses, ainsi qu'aux relations budgétaires entre niveaux d'administration. On analysera dans les trois sections suivantes les principales questions concernant les compétences en matière de recettes et de dépenses et les instruments de discipline budgétaire. La dernière section tire un certain nombre de conclusions et formule un ensemble de recommandations.

Le fédéralisme australien : principales caractéristiques

Structure politico-administrative et répartition des compétences

Le fédéralisme australien comporte trois niveaux : l'administration centrale (le gouvernement australien, dénommé auparavant le gouvernement du Commonwealth), les États (six États et deux Territoires à compétences similaires à celles d'un État)³ et les collectivités locales (actuellement, environ 720) (tableau 3.1). La constitution délimite les attributions de la Fédération et des États. Les collectivités locales, régies par la législation des États, jouent un très faible rôle par rapport à celui qui est le leur dans les autres pays de l'OCDE; leurs compétences se limitent à des services comme la gestion des déchets, l'adduction d'eau et les routes locales.

Toute l'évolution du système fédéral est marquée par une tendance générale à la centralisation. On pourra se reporter à l'encadré 3.1 pour ce qui concerne les attributions de l'administration centrale et des États en vertu de la constitution. L'élargissement des compétences fédérales résulte de décisions de la Cour suprême (par exemple, confirmation

Tableau 3.1. **États australiens : principales statistiques**

En pourcentage du total

	Population ¹	Superficie	PIB par habitant ²
Nouvelle-Galles-du-Sud	33.3	10.4	103
Victoria	24.7	3.0	101
Queensland	19.6	22.5	92
Australie méridionale	7.6	12.8	88
Australie occidentale	9.9	32.9	115
Tasmanie	2.4	0.9	75
Territoire du Nord	1.0	17.5	117
Territoire de la capitale australienne	1.6	0.03	128
Australie	100.0	100.0	100

1. Population résidente estimée en 2005.

2. PIB pour 2004/05 aux prix courants. Le PIB des États est appelé en Australie « gross state product » (GSP), produit brut des États.

Source : ABS (2005), *Australian Demographic Statistics* (cat. n° 3101.0) et *Australian National Accounts : State Accounts 2004-05* (cat. n° 5220.0); ABS (2006), *Year Book Australia : 2006* (cat. n° 1301.0).

que la Fédération peut accorder aux États des dotations à condition qu'ils n'utilisent pas leurs prérogatives en matière d'imposition des revenus et interdiction faite aux États de percevoir une taxe sur les ventes)⁴, de référendums (par exemple, pour les questions relatives aux aborigènes) et à des délégations de pouvoirs consenties par les États à la Fédération (notamment pour la législation sur les sociétés); cet élargissement tient aussi au droit qui appartient à la Fédération en vertu de la constitution de subordonner ses subventions aux États à ses priorités et objectifs. La création d'un État protecteur moderne par l'administration centrale⁵, de même que la nécessité, depuis quelque temps, d'élaborer des approches nationales face à la concurrence plus intense résultant de la mondialisation et le fait que la constitution prévoit un exercice concurrent – plutôt qu'une nette séparation – des compétences entre les États et la Fédération ont également contribué à la centralisation (Keating et Wanna, 2001). En raison de cette évolution, et plus particulièrement du développement des transferts conditionnels à la faveur du renforcement des prérogatives fiscales fédérales, les principales fonctions sont exercées conjointement et la structure des dépenses est empreinte d'une grande complexité.

Encadré 3.1. Répartition des compétences

La Constitution, adoptée en 1901, ne confère à la Fédération que quelques *compétences exclusives*, notamment pour les droits de douane et les droits d'accise ainsi que la monnaie. Dans un grand nombre de domaines, la Fédération exerce ses pouvoirs *concurrentement* avec les gouvernements des États, la législation fédérale primant toutefois en cas de conflit. Ces compétences ont trait à la fiscalité, à la protection sociale, aux services postaux et aux télécommunications, aux activités bancaires, aux assurances et aux conflits du travail qui ne se limitent pas au territoire d'un État.

Les gouvernements des États ont la compétence (exclusive) pour tous les autres domaines, notamment le logement et l'urbanisme, l'ordre public, l'énergie, les transports ferroviaires et routiers, la santé et l'éducation. Toutefois, la Fédération peut intervenir dans les domaines de compétence des États par l'octroi d'aides financières aux conditions qu'elle juge appropriées, par exemple pour la santé et l'éducation.

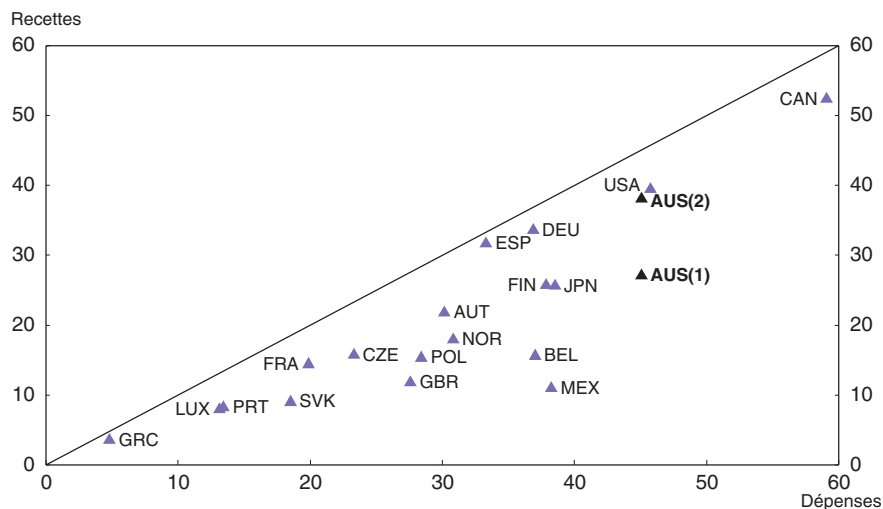
Source : Craig (1997); Productivity Commission (2005a).

Compétences en matière de dépenses et de recettes

Si l'on considère leur part dans les dépenses et les recettes, les autorités infranationales australiennes jouent un grand rôle par comparaison avec les autres pays (graphique 3.1). Elles disposent d'une très large autonomie pour le niveau et la composition de leurs dépenses, avec certaines exceptions importantes⁶, surtout pour les obligations d'abondement en cas de subvention liée (voir ci-après). La protection sociale est le principal poste de dépenses propres de la Fédération (c'est-à-dire non comprises les subventions préaffectées accordées aux autorités infranationales); viennent ensuite la santé et la défense (graphique 3.2). Les États exercent d'importantes missions dans les secteurs de l'enseignement, de la gestion comptable et de la santé, qui représentent plus de la moitié de leurs dépenses. Pour les collectivités locales, les dépenses concernent surtout les transports, le logement et les services locaux, suivis des services administratifs généraux et des équipements récréatifs et culturels, mais la part des collectivités locales n'est que de 6 % dans le total des dépenses publiques. La part des administrations infranationales dans l'emploi est élevée – environ 84 % du nombre total d'agents du secteur public et environ 14 % du nombre total des salariés – ce qui reflète les compétences des États et des collectivités locales pour les services qui relèvent de l'enseignement, de la santé, des transports et de la sécurité publique (Australian Government, 2006).

Graphique 3.1. Indicateurs de décentralisation : comparaison internationale

Part des administrations infranationales dans les recettes et dépenses des administrations publiques, en pourcentage, 2003 ou 2004¹



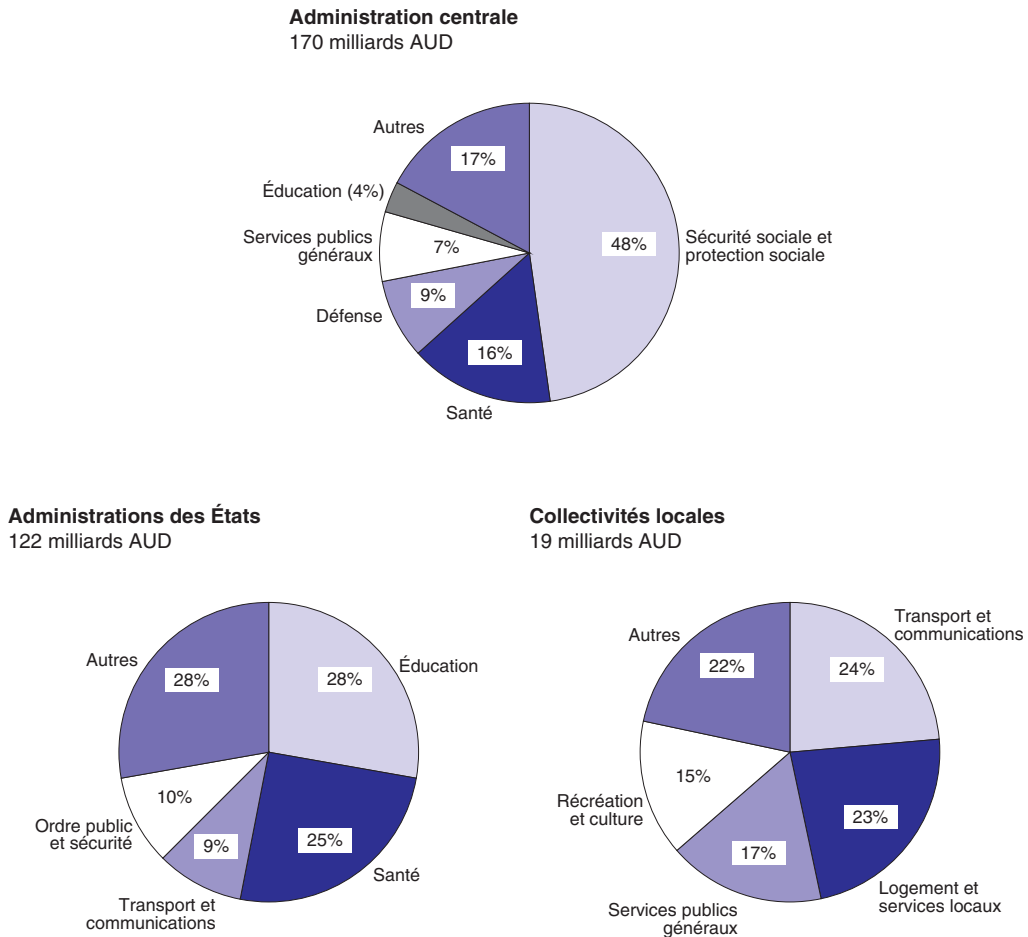
1. 2002 pour le Mexique. Les recettes comprennent les impôts directs et indirects, et les recettes autres que fiscales des administrations régionales et locales. Les transferts entre administrations sont éliminés. Les deux points pour l'Australie indiquent : 1) la taxe sur les biens et services (GST, *Goods and Services Tax*) considérée comme un transfert, et 2) la GST considérée comme un impôt régional. Pour la Norvège, les recettes liées à la production de pétrole sont exclues.

Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux, mai 2006; Belgostat; Statistique Canada; Statistics Norway; US Bureau of Economic Analysis; ABS (2006), *Government Finance Statistics 2004-05* (cat. n° 5512.0).

Alors que les compétences sont partagées pour plusieurs catégories de dépenses, il n'y a pas de bases d'imposition communes aux différents niveaux d'administration, sauf pour les biens immobiliers, dont la base d'imposition est partagée entre les États et les collectivités locales. L'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les

Graphique 3.2. Décomposition des dépenses publiques par fonction et niveau administratif

Dépenses propres, 2004/05¹



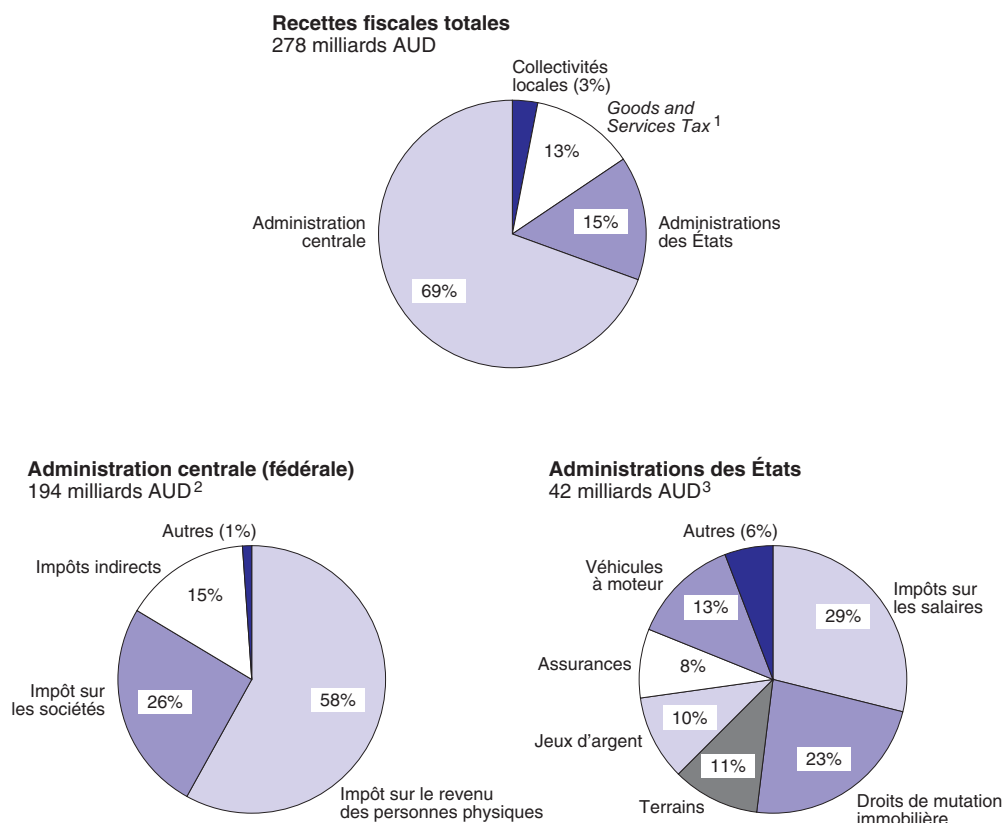
1. L'administration centrale ne comprend pas les dotations spécifiques (SPP, *special purpose payments*), les administrations des États comprennent les SPP au profit des États mais excluent les SPP accordées aux collectivités locales via les États; les collectivités locales comprennent les SPP.

Source : The Treasury, Australian Government et ABS (2006), *Government Finance Statistics 2004-05* (cat. n° 5512.0)

sociétés, les droits de douane et les droits d'accise relèvent de la Fédération (graphique 3.3). L'État fédéral perçoit la taxe sur les biens et services (*Goods and Services Tax, GST*), introduite en juillet 2000, mais il transfère aux États la totalité de son produit. Le classement statistique de la GST en impôt fédéral ou en impôt d'État est donc sujet à controverse (encadré 3.2). Les autorités infranationales fixent en toute autonomie l'assiette et les taux de leurs impôts, sauf pour la GST, dont l'assiette et le taux ne peuvent être modifiés qu'à l'unanimité des gouvernements des États et avec l'approbation des autorités fédérales et des deux chambres du Parlement fédéral. Les impôts sur la propriété (biens immeubles, transactions financières et opérations en capital) et les cotisations sociales représentent la majeure partie des recettes fiscales des États. Au niveau local, les impôts immobiliers assuraient environ 40 % des recettes totales en 2003/04.

Graphique 3.3. **Sources de recettes fiscales**

En pourcentage du total, 2004/05



1. La totalité de la taxe sur les biens et services (GST, *Goods and Services Tax*) est affectée aux États qui dépendent le produit de cette taxe en fonction de leurs propres priorités budgétaires. Bien que la GST soit perçue par l'administration fiscale centrale, celle-ci n'est que mandataire des États, qui la rétribuent pour les frais de perception de la GST.
2. Hors recettes de la GST.
3. En 2004/05 les recettes de la GST s'élevaient à 35 milliards AUD, ce qui porte les recettes totales des États à 77 milliards AUD, mais le produit de la GST est exclu de ce graphique.

Source : ABS (2006), *Taxation Revenue Australia* (cat. n° 5506.0) et autorités nationales.

Dispositif financier régissant les relations entre niveaux d'administration**Financement des déséquilibres budgétaires**

Les autorités fédérales pouvant s'appuyer sur les bases d'imposition les plus importantes, alors que les obligations de dépenses sont bien plus décentralisées, il se produit un déséquilibre vertical dans les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration (graphique 3.4). L'ampleur exacte de ce déséquilibre depuis 2000 dépend du traitement statistique de la GST, selon qu'on la qualifie d'impôt d'État ou d'impôt fédéral (voir ci-dessus). Mais on constate également des déséquilibres budgétaires horizontaux, qui tiennent aux différences entre États du point de vue de leur capacité de recettes et de leurs coûts de prestation des services. La Commission fédérale des subventions (*Commonwealth Grants Commission, CGC*) estime que la capacité de recettes des États va de 75 à 114 % de la moyenne nationale par habitant, en raison essentiellement des disparités qui caractérisent les bases d'imposition. Les différences de coût se situent dans une

Encadré 3.2. La taxe sur les biens et services : taxe de la Fédération ou des États?

Selon le Bureau australien de la statistique, les recettes de la taxe sur les biens et services (GST) pourraient être traitées de deux manières dans le cadre du système des Statistiques des finances publiques, selon qu'on adopte l'optique « constitutionnelle » ou celle du « mandat ».

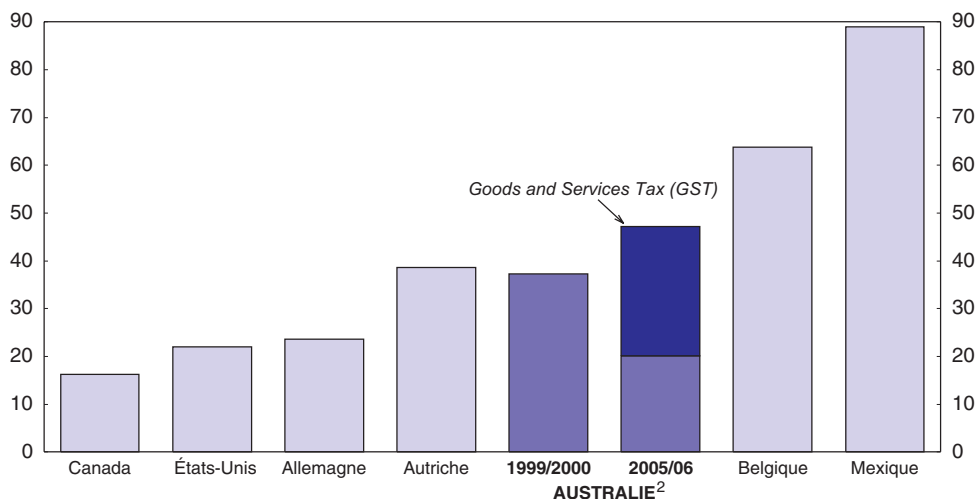
Les autorités fédérales considèrent que la GST est un impôt d'État, car l'intégralité de ses recettes est transférée aux États. La Fédération agit comme *mandataire* des États pour la perception de cet impôt et les États lui remboursent ses frais de perception. Les paiements de GST aux États ne sont donc pas traités comme un transfert fédéral. Les autorités fédérales justifient également ce traitement statistique des recettes de la GST par le fait que la base et le taux d'imposition ne peuvent être modifiés qu'à l'unanimité des gouvernements des États, ce qui veut dire que la GST n'est pas un impôt fédéral.

Le Bureau australien des statistiques (ABS, 2000) traite en revanche la GST comme un impôt fédéral, parce que la Fédération exerce «... une très grande influence et un très large pouvoir sur la fixation de la GST et sur la répartition de son produit... et parce qu'individuellement les États n'exercent pas suffisamment d'influence ou de pouvoir sur la fixation de la GST et la répartition de son produit ». C'est pourquoi le Bureau australien des statistiques considère que l'attribution de la GST aux États est une subvention et qu'il s'agit donc d'une dépense fédérale.

Comme le montre le graphique 3.4, le traitement statistique de la GST a des conséquences du point de vue de l'ampleur du déséquilibre budgétaire vertical; la part des paiements fédéraux dans les recettes des États en 2005/06 a diminué en tombant à environ 20 %, ou bien a oscillé autour de 47 % (contre environ 37 % avant l'instauration de la GST en 1999/2000), selon qu'on considère que la GST est un impôt d'État ou un impôt fédéral.

Graphique 3.4. Le déséquilibre budgétaire vertical : comparaison avec d'autre fédérations

En pourcentage du total des recettes infranationales, 2003¹

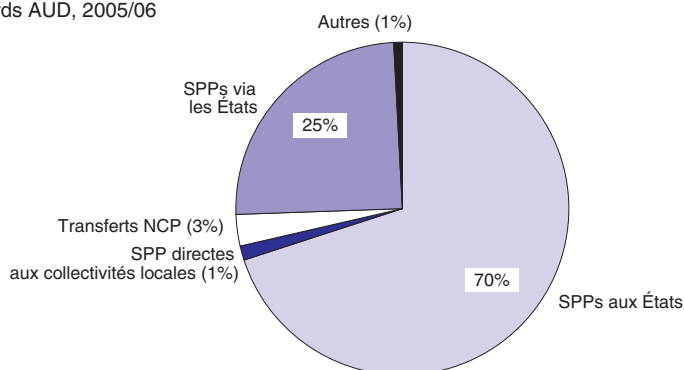


1. Administrations des provinces uniquement pour le Canada. Le déséquilibre budgétaire vertical est défini comme la part des paiements de l'administration centrale dans les recettes des administrations infranationales.
2. Pour l'Australie, le déséquilibre budgétaire vertical est la part des paiements de l'administration centrale dans les recettes totales des États. La taxe sur les biens et services (GST) - prélevée sur la valeur ajoutée au taux unique de 10 % - a été introduite en juillet 2000 en remplacement de la taxe fédérale sur les ventes en gros et d'une série d'impôts d'État inefficaces, comprenant les taxes sur les institutions financières, les taxes de séjour, les droits de timbre sur les titres de placement et les taxes sur les débits de comptes bancaires. Les États ont en outre réajusté l'impôt sur les jeux d'argent pour prendre en compte l'impact de la GST sur les exploitants de ces jeux.

Source : Fonds monétaire international (2005), *Government Finance Statistics Yearbook*; US Bureau of Economic Analysis; OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE* : Mexique; autorités nationales australiennes.

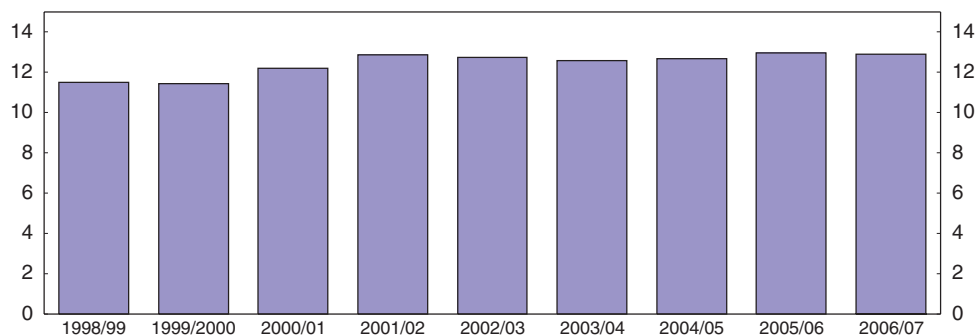
Graphique 3.5. Transferts de l'administration centrale aux autres niveaux d'administration¹

Répartition des transferts²
27.7 milliards AUD, 2005/06



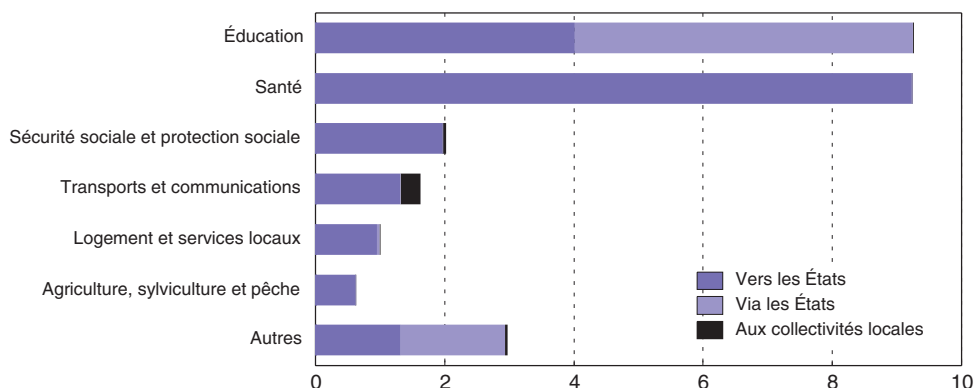
Évolution des SPP³

En pourcentage des dépenses totales des administrations publiques



Répartition des SPP par fonction

Milliards de AUD, 2005/06



1. À partir de 2005/06 estimations.

2. NCP : National competition policy (politique nationale de la concurrence).

3. Dotations spécifiques (SPPs, specific purpose payments) pour les besoins courants et l'investissement.

Source : Australian Government (2006), Budget Paper n° 3 : Federal Financial Relations 2006-07 et documents Final Budget Outcome pour les années précédentes, Australian Government, Canberra.

fourchette de 10 % autour de la moyenne nationale si l'on exclut le Territoire du Nord (Searle, 2002). Les déséquilibres budgétaires verticaux et horizontaux se manifestent également au niveau des collectivités locales, tout particulièrement entre les zones rurales et urbaines⁷.

Pour remédier aux déséquilibres budgétaires, on a mis en place un vaste dispositif de partage des recettes entre niveaux d'administration par voie de subventions et de transferts. Les dotations spécifiques (SPP)⁸ aux États et aux collectivités locales représentaient en 2005/06 environ 13 % des dépenses fédérales; elles concernent un large éventail de domaines, mais surtout la santé et l'éducation (graphique 3.5). La plupart des SPP sont versées aux États et dépensées par eux, mais certaines sont également attribuées à des établissements non publics (écoles privées, par exemple) et aux collectivités locales directement ou *via* les États⁹. Les SPP sont attribuées pour la réalisation des objectifs propres de la Fédération; on suppose à cet égard que la prestation des services sera déficiente (si une partie des avantages découlant de certaines dépenses se concrétisent hors de l'État) et qu'il s'agit aussi de répondre à une demande d'approche nationale dans certains secteurs clés. La plupart des SPP sont donc « liées », c'est-à-dire subordonnées à des conditions visant à faire en sorte que les objectifs nationaux soient atteints (encadré 3.3).

Parmi les autres subventions, on citera celles attribuées aux États au titre de la politique nationale de la concurrence (*National competition policy payments*, NCPP) en contrepartie de la mise en œuvre de cette politique et des réformes qui s'y rattachent, le

Encadré 3.3. Les dotations spécifiques

En général, les conditions auxquelles sont subordonnées les dotations spécifiques (*specific purpose payments*, SPP) revêtent diverses formes, il peut s'agir : i) de conditions de politique générale (par exemple, les États devront garantir l'accès gratuit aux hôpitaux publics des assurés Medicare en contrepartie de financements dans le cadre des Accords sur les soins de santé); ii) de conditions relatives aux dépenses (par exemple, les SPP attribuées aux établissements scolaires peuvent être dépensées pour la rémunération des enseignants et la mise au point des programmes); iii) d'obligations concernant les ressources à mettre en œuvre, à travers des clauses de « maintien de l'effort » et d'abondement (les États doivent maintenir un niveau de financement et/ou abonder le financement fédéral pour une action donnée); iv) de l'obligation, pour les États, de rendre compte de leurs résultats et de fournir des informations financières; et v) de conditions de publicité (les États doivent faire connaître au public l'existence des financements fédéraux) (Australian Government, 2005).

Les dotations spécifiques reposent sur des accords entre les autorités fédérales et les autorités des États. Ces accords n'ont pas un caractère juridiquement contraignant, mais les bénéficiaires doivent démontrer que les dotations ont été dépensées conformément aux conditions prévues. Des pénalités et des sanctions peuvent s'appliquer lorsque les informations financières et les informations sur les résultats n'ont pas été communiquées en temps utile (elles sont précisées dans l'accord concernant la SPP).

Les accords concernant les SPP comportent différents mécanismes d'indexation à caractère macroéconomique (on prend en compte, par exemple, les divers indices de coûts salariaux ou l'indice des prix à la consommation) et/ou démographique. De plus, dans certains cas, le financement augmente selon la demande de services que permet d'assurer la SPP. Enfin, certaines SPP ont leur propre mécanisme d'indexation (par exemple, un taux particulier de croissance).

Encadré 3.4. La péréquation budgétaire horizontale : principales caractéristiques

Pour l'application de la péréquation budgétaire horizontale, la Commission fédérale des subventions (CGC) répartit le produit de la GST (subventions au titre des recettes de la GST et subventions au titre des soins de santé) aux États de telle manière que « si chaque État consentait le même effort pour percevoir des recettes propres et opérait avec le même niveau d'efficacité, il aurait la capacité de fournir les services publics à un même niveau de qualité » (CGC, 2004).

La péréquation repose sur « trois piliers » : i) la capacité budgétaire des États, et pas leur performance ou les résultats qu'ils obtiennent, fait l'objet d'une péréquation – les recommandations de la CGC sont formulées en termes de dotations générales non liées, de façon que chaque État puisse dépenser ses recettes provenant de la GST en fonction de ses propres priorités; ii) la péréquation se fait à la moyenne – la CGC ne se prononce pas sur le niveau de service qui pourrait être adéquat, ni sur les références à prendre en compte; et iii) la péréquation est neutre du point de vue des politiques – les politiques ou choix de chaque État ne doivent pas influencer directement sur sa part du produit de la GST.

Les procédures d'évaluation appliquées par la CGC font appel à une méthodologie complexe, qui prend en compte les différences de capacité de recettes par habitant et les différences de « besoins » de dépenses (le montant par habitant que doit dépenser chaque État pour assurer des services publics correspondant à la moyenne). L'élément essentiel est le calcul du « coefficient relatif » : il s'agit d'un indice des besoins relatifs qui, pondéré en fonction de la population de chaque État, sert de base pour la répartition du produit de la GST*. La CGC actualise les coefficients relatifs lors de chaque exercice budgétaire et elle procède tous les cinq ans à un large réexamen de sa méthodologie, le prochain étant actuellement en cours et devant faire l'objet d'un rapport au début de 2010. Pour évaluer les besoins relatifs de chaque État, et donc déterminer la répartition des recettes de GST, la CGC s'attache uniquement aux facteurs que chaque État ne maîtrise pas, à savoir la population et sa structure, les salaires, les loyers et le coût de l'électricité ainsi que les bases d'imposition (notamment les cotisations sociales). Si l'on retenait les dépenses et les recettes, chaque État pourrait influencer sur sa part des recettes de GST via l'orientation de ses politiques.

Puisque la CGC est tenue de prendre en compte toutes les sources de recettes des États dans sa procédure de péréquation, les dotations spécifiques (SPP) doivent être traitées comme des recettes pour le calcul des coefficients relatifs. Mais les autorités fédérales ont exclu certaines SPP dans le mandat conféré à la CGC, de sorte qu'elles ne sont pas prises en compte. D'autres sont considérées par la CGC comme « hors champ » (parce qu'elles ne financent pas des services fournis par les États ou n'ont pas un impact direct sur leur budget), toutes les autres SPP étant « incluses » c'est-à-dire s'imputant sur les besoins de recettes de GST des États. L'« inclusion » des SPP dans le mécanisme de péréquation est controversée, comme on le verra plus loin.

* Le coefficient relatif moyen est fixé au niveau national à un. Les États qui se voient attribuer un coefficient relatif supérieur à un ont besoin de plus que le montant national moyen par habitant du produit de la GST pour fournir les services au niveau national moyen, l'inverse étant vrai pour les États ayant un coefficient relatif inférieur à un (CGC, 2006).

Source : Craig (1997); Australian Government (1999; 2005); CGC (2004; 2006); Garnaut et FitzGerald (2002a); Webb (2002a); Williams (2005a; 2005b).

régime actuel restant valable jusqu'en 2005/06¹⁰. Les États doivent réexaminer leurs réglementations limitant la concurrence et adopter des réformes précises dans les secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau et des transports routiers. Les NCPP sont attribuées aux

États en fonction de leur population et sont indexées chaque année pour préserver leur valeur en termes réels. Elles donnent lieu à des recommandations du Conseil national de la concurrence, qui évalue les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements de réforme et qui peut prononcer des pénalités¹¹. L'État fédéral a également pris en compte en 2005/06, pour la première fois, les recommandations de la Commission nationale de l'eau pour ce qui concerne les réformes entreprises par les États dans ce secteur (Australian Government, 2006). C'est le ministre des Finances (*Treasurer*) qui détermine les subventions que perçoivent les États au titre de la politique nationale de la concurrence¹².

Le dispositif de péréquation

Le produit de la taxe sur les biens et services est réparti selon un dispositif horizontal de péréquation, en fonction de *coefficients relatifs par habitant* recommandés par la Commission fédérale des subventions, organisme indépendant créé en 1933 (encadré 3.4)¹³. Un dispositif de péréquation horizontale régit également les dotations générales aux collectivités locales. Le gouvernement de chaque État confie à une commission des subventions le soin de déterminer la répartition de ce type de subventions aux collectivités locales qui relèvent de sa compétence.

Répartition des compétences en matière de dépenses

Partage des compétences dans les principaux secteurs fonctionnels

Les autorités fédérales et les autorités des États sont parties prenantes dans la quasi-totalité des secteurs fonctionnels de dépenses. Les autorités fédérales justifient leur intervention par un quadruple souci : promouvoir des normes nationales, assurer la coordination des politiques et la réalisation d'objectifs nationaux, dégager des économies d'échelle et de gamme et remédier aux chevauchements de compétences. Mais ce partage des compétences peut soulever des difficultés, en particulier si l'on veut éviter les éléments d'inefficience qui peuvent résulter – généralement par la dilution des responsabilités – des coûts liés aux relations entre niveaux d'administration, d'un phénomène de rejet de la responsabilité sur autrui, de doubles emplois inutiles ou d'une fourniture insuffisante des services et, enfin, d'une coordination inefficace des politiques. Néanmoins, les chevauchements qui tiennent à une concurrence verticale peuvent être bénéfiques, car ils élargissent les choix ou améliorent les services (Australian Government, 2005 ; Productivity Commission, 2005a).

On ne dispose guère de données qui permettraient de déterminer le degré auquel il y a chevauchement, double emploi ou transfert de coûts. Toutefois, la complexité des dispositifs de prestation conjointe dans le secteur de la santé et des services qui s'y rattachent (encadré 3.5), en particulier pour les soins hospitaliers et la prise en charge de longue durée des personnes âgées, incite les différents niveaux d'administration à se transférer les coûts et à se défaire de leur responsabilité¹⁴ (Productivity Commission, 2005c). Puisqu'il incombe aux États de financer les hôpitaux publics et à la Fédération de subventionner les services médicaux privés dans le cadre de Medicare, les hôpitaux publics ont intérêt à aiguiller les patients à leur sortie vers leur médecin généraliste, et à ne pas leur fournir directement des services post-hospitaliers. En revanche, les patients rencontrant des problèmes d'accès à un généraliste peuvent utiliser les services d'urgence des hôpitaux publics pour des soins primaires. De plus, dans les régions où les centres de long séjour financés par les autorités fédérales ne sont pas assez nombreux, les lits des hôpitaux publics sont parfois occupés trop longtemps par des patients nécessitant une

Encadré 3.5. Répartition des compétences pour les soins de santé, l'éducation et la formation

Soins de santé

Les dépenses pour les soins de santé atteignaient 9.7 % du PIB en 2003/04, les dépenses publiques représentant 68 % du montant total. Les deux tiers environ des dépenses publiques pour la santé sont financés par les autorités fédérales, le reste l'étant par les États. Voici quelles sont les principales caractéristiques du dispositif actuel de financement :

- Dans le cadre du régime Medicare, la Fédération permet à tous les Australiens d'avoir accès aux services médicaux, pharmaceutiques et hospitaliers via : i) le *Régime de prestations Medicare*, qui prend en charge ou rembourse certains services médicaux; ii) le *Régime de prestations pharmaceutiques*, qui joue le même rôle pour les médicaments délivrés sur ordonnance; et iii) les *Accords australiens pour les soins de santé* conclus avec les États, qui assurent l'accès à certains services gratuits des hôpitaux publics en fonction des nécessités cliniques. De plus, la Fédération prend en charge 30 à 40 % des coûts des soins des titulaires d'une assurance maladie privée.
- Ce sont les autorités fédérales qui financent pour l'essentiel les soins résidentiels et communautaires aux personnes âgées et qui sont chargées de réglementer les soins résidentiels.
- Les États ont la responsabilité de la plupart des services hospitaliers de soins aigus et psychiatriques. Ils fournissent et financent également la majorité des soins communautaires et des activités de santé publique, notamment les services dentaires scolaires, la protection maternelle et infantile, les services aux handicapés, la lutte contre les maladies et diverses fonctions d'inspection.
- Les collectivités locales peuvent aussi fournir des services résidentiels et communautaires aux personnes âgées, des services de soins à domicile et des services préventifs personnels, par exemple des services de vaccination préscolaire.
- Les prestataires privés fournissent une forte proportion des soins primaires, spécialisés et paramédicaux via les médecins généralistes, les médecins spécialistes, les pharmaciens, les kinésithérapeutes et les dentistes. Ces soins sont financés par une combinaison de paiement par le patient, de prestations Medicare et de prestations d'assurance maladie privée.

Éducation et formation

Les dépenses publiques pour l'éducation atteignaient environ 5.4 % du PIB en 2003/04, les États finançant la majeure partie de ces dépenses. Les dépenses privées pour l'éducation étaient de l'ordre de 1.6 % du PIB.

Les États sont investis des missions suivantes :

- Assurer l'enseignement de tous les enfants d'âge scolaire.
- Financer en grande partie l'enseignement public et contribuer au financement des établissements non publics.
- Réglementer les activités et politiques scolaires, définir les programmes, agréer les enseignements, et déterminer les modalités d'évaluation des élèves et les diplômes pour les établissements publics et non publics.
- Gérer et répartir les principaux financements pour l'enseignement et la formation professionnels.
- Réglementer et agréer les cours d'enseignement supérieur.

Encadré 3.5. Répartition des compétences pour les soins de santé, l'éducation et la formation (suite)

Les autorités fédérales ont les compétences suivantes :

- Financer en majeure partie les établissements scolaires non publics et assumer la responsabilité principale du financement des établissements d'enseignement supérieur.
- Accorder des financements complémentaires aux établissements d'enseignement public et aux établissements d'enseignement et de formation professionnels. À partir de 2006, 25 Collèges techniques australiens à financement fédéral seront mis en place dans les régions à déficit de qualifications et à chômage élevé.
- Aider financièrement certains programmes éducatifs et certaines catégories d'élèves ou étudiants.
- Promouvoir la cohérence au niveau national pour l'enseignement et la formation.

Les deux niveaux d'administration sont chargés de la planification et du suivi des performances des services éducatifs et de l'évaluation des résultats.

prise en charge de longue durée (Garnaut et FitzGerald, 2002a; Allen Consulting, 2004; Williams, 2005b).

Le système de santé et la prise en charge de longue durée des personnes âgées comptaient parmi les principaux thèmes de la réunion de juin 2005 du Conseil des gouvernements australiens, qui a admis la nécessité de clarifier les missions et compétences dans ce domaine. La Commission de la productivité (Productivity Commission, 2005c) estime qu'une amélioration de l'efficacité de 10 % dans le secteur des services de santé se traduirait par une économie de l'ordre de 1 % du PIB à l'heure actuelle et de 2 % en 2050. La commission Hogan, chargée de l'examen de la prise en charge de longue durée des personnes âgées (Hogan, 2004), a recommandé un ensemble d'options à plus long terme pour améliorer le choix des consommateurs et intensifier la concurrence, notamment la création d'un organisme agissant pour le compte des autorités fédérales qui négocierait les prix et les conditions de résidence. Les autorités fédérales ont fait savoir qu'elles lanceraient une large consultation sur ces propositions¹⁵.

Les possibilités de transfert des coûts et de rejet de la responsabilité entre niveaux d'administration paraissent moindres dans l'éducation que dans la santé (Productivity Commission, 2005c), parce que le cadre institutionnel est généralement moins complexe dans l'éducation (encadré 3.5). Une démarche plus coordonnée s'impose néanmoins dans certains domaines. En ce qui concerne plus particulièrement l'enseignement et la formation professionnels, le Conseil des gouvernements australiens a souligné qu'il existait « des possibilités d'action à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques », considérant que la mise en place d'une approche « véritablement » nationale de l'apprentissage et de la formation était vitale pour remédier aux pénuries de qualifications. Des problèmes se posent également dans l'enseignement supérieur, par exemple pour ce qui est des régimes, différents d'un État à l'autre, de reconnaissance des universités et d'agrément des cours et des prestataires¹⁶, et pour ce qui est également des différences de financement de l'enseignement et de la formation professionnels (essentiellement de la compétence des États) et des universités (financées presque entièrement par les autorités fédérales). Le fait qu'il ne soit pas possible, pour l'enseignement et la formation professionnels, de différer le paiement des frais de

scolarité, alors que cette possibilité s'offre aux étudiants du premier cycle universitaire – bien que les droits de scolarité dans les établissements d'enseignement et de formation professionnels soient inférieurs à ceux des universités – peut fausser les choix. Les différences de régime scolaire entre les États (par exemple, âge d'entrée et âge de la scolarité obligatoire, conception des programmes) sont également à l'origine de coûts et d'autres éléments d'inefficience, bien qu'il soit envisagé d'instaurer un âge commun d'entrée en 2010 et un Certificat australien d'éducation pour la douzième année d'étude (Banks, 2005; Productivity Commission, 2005c).

Actions récentes de coopération

Un grand nombre d'accords entre niveaux d'administration ont vu le jour depuis le début des années 90, notamment pour l'harmonisation des réglementations, l'adoption de normes nationales et le réexamen des missions et compétences. Ces accords obéissent à un souci d'améliorer la compétitivité internationale de l'économie, de régler les conflits de compétences et d'assurer l'efficacité des politiques dans les principaux domaines (Productivity Commission, 2005a). La solution consistant à attribuer la compétence à un seul niveau d'administration permettrait de délimiter durablement les fonctions de chacun et de bien préciser ainsi les responsabilités. Mais cette solution serait très difficile à mettre en œuvre dans la pratique, car les États ou la Fédération devraient renoncer à certaines prérogatives et il faudrait pour cela réformer les dispositifs actuels de financement. De plus, la compétence partagée offre également des avantages. Les autorités fédérales doivent manifestement jouer un rôle pour tout ce qui se situe au niveau national, mais les États et les collectivités locales sont les mieux placés pour répondre aux besoins locaux (Allen Consulting, 2004). Quoi qu'il en soit, une coopération plus étroite soulève inévitablement un triple problème : la clarification des missions et des responsabilités, la mise en place des mécanismes adéquats de collaboration et le suivi de la mise en œuvre et des performances des politiques.

En février 2006, le COAG a décidé une action de collaboration pour l'exécution d'un nouveau Programme national de réformes ayant pour but d'améliorer la productivité et les taux d'activité afin que l'Australie soit mieux à même de faire face aux pressions démographiques et à l'intensification de la concurrence internationale. Il s'agit d'un vaste programme; sa principale innovation est de prendre en compte le capital humain (santé, éducation et formation, incitation au travail) à côté des domaines traditionnels que sont la concurrence et la réforme de la réglementation. Les mesures dans le secteur de la santé sont essentiellement axées sur la prévention des maladies chroniques; le but est d'intégrer les services et de faire en sorte que les incitations résultant des régimes de paiement soient de nature à améliorer les résultats sanitaires. Pour l'éducation, on s'efforcera surtout de développer l'éducation dans la prime enfance et d'améliorer le passage de l'école à la vie active ou à la poursuite des études, l'apprentissage et la formation professionnelle devant jouer à cet égard un grand rôle. Un nouvel organisme, le Conseil de réforme du COAG¹⁷, surveillera les progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes adoptés et fera rapport chaque année au COAG.

Le mécanisme du COAG marque une étape dans la clarification des missions et des compétences des différents niveaux d'administration dans les secteurs de la santé et de la prise en charge de longue durée des personnes âgées. Un accord a été conclu en vue d'examiner les dotations spécifiques de santé avant leur renégociation pour déterminer quels éléments doivent être modifiés si l'on veut obtenir de meilleurs résultats sanitaires,

le but étant également de mettre en œuvre les principales recommandations que la Commission de la productivité a formulées dans son rapport sur les professionnels de santé, qui préconise une réforme d'un régime trop complexe de financement et de subventionnement afin d'améliorer les performances des professionnels de santé ainsi que la qualité et les résultats du système de santé (Productivity Commission, 2006).

Subventions affectées

Le régime actuel des dotations spécifiques (SPP), surtout en ce qui concerne les conditions qui régissent ces subventions, est souvent critiqué par les États en ce qu'il limite leur flexibilité budgétaire, impose d'étroits contrôles sur les ressources utilisées – via un certain degré d'effort et des obligations d'abondement, au lieu de viser un résultat – et est à l'origine de doubles emplois et de coûts administratifs, surtout lorsque les financements fédéraux sont accordés aux États par le biais d'un grand nombre de « petites » SPP (State and Territory Treasuries, 1999; Garnaut et FitzGerald, 2002a). En revanche, le régime de conditionnalité présente plusieurs avantages, et en particulier, du point de vue fédéral, une responsabilisation renforcée des États en ce qui concerne leurs dépenses et la possibilité de gains en termes de coût-efficacité lorsque les subventions ont pour but de remédier à des chevauchements de compétences entre niveaux d'administration ou de fixer des normes nationales.

À l'échelon des États, les ministères des Finances (*Treasuries*) ont élaboré un ensemble de bonnes pratiques destinées à régler certains des problèmes qu'on vient d'évoquer¹⁸. Bien qu'elles n'aient pas adopté ces principes, les autorités fédérales ont fait savoir qu'elles voulaient mettre en place pour les SPP un nouveau cadre clarifiant les objectifs et la répartition des compétences et comportant une information régulière des États sur un ensemble, défini d'un commun accord, d'indicateurs financiers et d'indicateurs de performance. Cette démarche a été progressivement adoptée au fur et à mesure de la renégociation des SPP. Une initiative positive a été prise à cet égard : les gouvernements des États sont maintenant tenus de respecter un certain nombre de nouvelles conditions de performance pour obtenir les financements fédéraux dans le secteur de l'éducation au cours de la période 2005-08. La nouvelle approche marque un pas vers un dispositif axé sur les résultats, mais le financement des SPP restera conçu en termes de ressources mises en œuvre, étant donné que, d'après les autorités fédérales, le contrôle des ressources demeure le meilleur moyen pour protéger l'administration fédérale contre les risques financiers liés à la prestation de services, qui relève des États. De plus, l'administration fédérale voit dans ce contrôle un moyen d'empêcher les administrations des États de transférer progressivement à l'administration centrale la responsabilité de la prestation des services.

Or, il pourrait être bénéfique de financer les SPP dans l'optique des résultats et non des ressources. Les ressources des États pourraient être ainsi mieux utilisées, les États ayant une plus grande latitude pour l'affectation des financements fédéraux et les prestataires de services étant incités à plus d'efficacité. Par ailleurs, la transparence et la responsabilité y gagneraient si l'on mettait l'accent sur les résultats. Malgré tout, à en juger par l'expérience du Royaume-Uni, pays à l'avant-garde de l'application, dans le secteur public, d'objectifs quantitatifs axés sur les résultats, il faut que les objectifs soient simples à quantifier et à vérifier si l'on veut qu'ils contribuent à améliorer l'efficacité opérationnelle. Dans le contexte de l'Australie, afin de financer à terme les SPP dans l'optique des résultats, on pourrait s'efforcer davantage d'élaborer des cadres d'évaluation des performances en mettant au point des indicateurs de prestation de services clairement définis, mesurables

et applicables. Les progrès seront plus faciles avec certaines SPP qu'avec d'autres. Par exemple, les objectifs de performance éducative constituent de meilleurs indicateurs des résultats éducatifs que les résultats cliniques dans le cas des soins de santé, car on rencontre alors des difficultés de mesure et les informations doivent être très riches. Quoi qu'il en soit, même lorsque les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur des informations suffisantes pour définir les objectifs de résultat, ces objectifs ne peuvent être mis en œuvre efficacement que s'ils incitent à la performance (OCDE, 2004). Les incitations financières, prenant par exemple la forme de rétributions lorsque les objectifs sont atteints avant l'échéance, peuvent motiver les prestataires de services. Cela étant, on peut également préconiser en cas de non-respect des objectifs des pénalités financières ou une politique de « mise au ban »¹⁹. Dans un contexte différent, les subventions au titre de la politique de la concurrence ont joué un très grand rôle dans les réformes entreprises dans le cadre de la Politique nationale de la concurrence et témoignent de la contribution potentielle des mécanismes d'incitation financière à la mise en œuvre du nouveau programme national de réformes (Productivity Commission, 2005c).

Il faudrait envisager pour les petites SPP une politique de regroupement, de nature à améliorer l'efficacité des financements grâce à une plus grande flexibilité et de moindres frais administratifs, cette formule pouvant néanmoins entraver la réalisation des objectifs des SPP lorsqu'elles visent à internaliser les effets de retombée de certaines actions. Dans son examen de 2002 des financements de la Fédération et des États (à la demande des États de Nouvelle-Galles-du-Sud, de Victoria et d'Australie occidentale), Garnaut et FitzGerald ont recommandé de rationaliser les SPP en les regroupant en trois grands programmes : le premier pour la santé et les soins aux personnes âgées, le deuxième pour l'éducation et la formation (ces deux programmes seraient administrés par les États) et le troisième pour la population aborigène (il serait administré par les autorités fédérales). Cette proposition a été rejetée par les autorités fédérales, qui y voyaient un certain nombre d'inconvénients, notamment une moindre maîtrise quant à la façon dont les États dépensent les subventions, pouvant se traduire par des dépenses insuffisantes dans le cadre des programmes d'équipement, et également la difficulté de suivi des contributions financières des États lorsque plusieurs fonctions sont en cause. Une initiative salubre a été le réexamen du dispositif de financement avant sa renégociation, comme l'a décidé récemment le COAG pour les subventions dans le secteur de la santé. Enfin, une approche reposant davantage sur des règles précises pour la fixation des SPP serait un gage de transparence.

Les dispositifs de financement des administrations infranationales

Les administrations infranationales étant dotées de larges compétences en matière de dépenses, l'un des éléments essentiels sur le plan du financement est de faire en sorte que ces niveaux d'administration aient suffisamment de prérogatives du côté des recettes pour qu'ils soient véritablement comptables de leur action devant le citoyen.

Les déséquilibres budgétaires verticaux

Est-il souhaitable de réduire les déséquilibres verticaux? La question reste ouverte (encadré 3.6). La présence d'un déséquilibre vertical n'est pas en elle-même nécessairement révélatrice d'un problème. Néanmoins, plusieurs caractéristiques du système de transferts visant à remédier au déséquilibre budgétaire vertical ont suscité un certain nombre de problèmes (Productivity Commission, 2005a). Ce déséquilibre retient de

Encadré 3.6. La controverse autour du déséquilibre budgétaire vertical

Certains observateurs considèrent que le déséquilibre budgétaire vertical est la principale cause des problèmes que soulèvent les relations entre niveaux d'administration, à savoir une responsabilité diluée, des doubles emplois et des chevauchements dans la prestation des services, une conditionnalité excessive des transferts fédéraux, des dépenses publiques faussées au profit de celles qui bénéficient de subventions affectées (l'effet « de papier collant »)¹, et le phénomène d'« illusion budgétaire », les pouvoirs publics et les électeurs n'envisageant les dépenses des États qu'en termes de ressources propres. De plus, on considère souvent que le déséquilibre budgétaire vertical limite les possibilités de concurrence fiscale bénéfique entre les niveaux d'administration et affaiblit l'incitation à des réformes fiscales et microéconomiques (Madden, 2002).

Les arguments invoqués à l'encontre du déséquilibre budgétaire vertical sont très controversés. L'ampleur des effets de « papier collant » et « d'illusion budgétaire » est mise en doute par plusieurs commentateurs². En ce qui concerne la concurrence fiscale entre États, les données de la Commission de la productivité (Productivity Commission, 1996) laissent penser qu'elle fait souvent intervenir des exonérations et avantages spéciaux en faveur des entreprises pour attirer la main-d'œuvre et le capital, ce qui remet en cause les effets positifs de la concurrence. En outre, un certain degré de déséquilibre budgétaire peut aussi être jugé bénéfique pour les raisons suivantes : i) il sert de levier aux autorités fédérales pour entreprendre d'importantes réformes nationales exigeant la participation des États et ii) il contribue à lisser le cycle économique en permettant à l'administration centrale d'influer sur l'allocation des ressources dans l'économie, via ses décisions en matière de dépenses et de recettes. En outre, il est possible qu'un certain déséquilibre budgétaire vertical limite la taille de l'État étant donné que l'administration centrale est exposée aux risques politiques qu'implique un alourdissement de la fiscalité. Ce risque n'est que partiellement compensé par les avantages politiques procurés par les programmes de dépenses étant donné que ces derniers sont souvent financés par l'administration centrale mais appliqués par les administrations infranationales.

1. L'effet de papier collant – « l'argent se fixe dans le secteur auquel il était initialement destiné » – fait référence aux situations dans lesquelles les subventions ont tendance à être utilisées par l'autorité bénéficiaire pour la prestation de services et ne seront pas répercutées sur le contribuable sous la forme d'une baisse d'impôt. D'où la probabilité d'une surprestimation pour certains services.
2. Voir à ce sujet Hancock et Smith (2001). Ces auteurs mettent en particulier en doute l'existence de mécanismes déficients de choix publics, les observations empiriques n'étant pas concluantes.

plus en plus l'attention en Australie depuis les réformes de 2000, avec le remplacement, par la GST, d'impôts dont les États avaient la pleine maîtrise (Collins, 2001 et 2004; Searle, 2002). Pour trancher ce débat, il faut évaluer les économies d'échelle pouvant être obtenues lorsqu'on centralise la collecte de l'impôt au regard des coûts qui résultent de la nécessité d'une coordination plus étroite et du fait que les niveaux inférieurs d'administration ne sont plus à même de se livrer autant à une concurrence horizontale améliorant l'efficacité.

Le débat au sujet du déséquilibre budgétaire vertical conduit à s'interroger sur les prérogatives fiscales qu'il serait bon d'attribuer aux différents niveaux d'administration. C'est là un problème complexe, qui n'a pas permis jusqu'à présent de dégager un consensus. Un profond réaménagement des pouvoirs fiscaux des États semble improbable, la Cour suprême ayant jugé que les États ne pouvaient pas instaurer des impôts sur la consommation à large assiette comme la GST. Une solution pour accroître la capacité de

recettes des administrations infranationales serait un « couplage » à l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques; l'administration centrale ménagerait un « espace fiscal » en réduisant son impôt sur le revenu des personnes physiques, de sorte que les États puissent appliquer une surtaxe sur cet impôt. Chaque État fixerait le taux de la surtaxe et, pour que la réforme soit neutre du point de vue des recettes, il devrait renoncer à une partie des transferts fédéraux²⁰. Cela encouragerait la concurrence fiscale entre les États. La solution de la surtaxe aurait un avantage en ce qu'elle n'alourdirait pas sensiblement les frais d'administration de l'impôt si l'assiette restait inchangée et était identique pour les États et pour la Fédération, car ce serait cette dernière qui continuerait à administrer et recouvrer l'impôt. Cependant, cette solution serait difficile à mettre en œuvre car elle nécessiterait une révision en profondeur des rapports entre la Fédération et les États, avec l'accord de toutes les instances concernées.

La structure actuelle de la fiscalité dans les États

S'il apparaissait utile d'étendre les prérogatives fiscales des États compte tenu des responsabilités qui leur sont confiées sur le plan des dépenses, la solution la plus directe consisterait à élargir l'assiette des impôts fonciers et des cotisations sociales perçus par les États. En tout état de cause, il y aurait lieu d'améliorer l'efficacité de la fiscalité dans les États (tableau 3.2). Indéniablement, l'Accord intergouvernemental (*Intergovernmental Agreement*, IGA) sur la réforme des relations financières entre la Fédération et les États conclu en 1999 a mis en place un dispositif plus efficace en remplaçant par la GST plusieurs impôts indirects d'assiette étroite, qui avaient des effets de distorsion, et les dotations d'aide financière. Mais il faudrait supprimer les droits de timbre que les États perçoivent encore et qui sont source de distorsions. Il est très positif que les autorités fédérales se soient maintenant entendues avec tous les États sur un calendrier de suppression de la plupart des impôts soumis à examen dans le cadre de l'IGA, notamment les droits de timbre sur les hypothèques, baux, contrats de crédit et locations. Selon les

Tableau 3.2. **Structure de la fiscalité des États et des collectivités locales**¹

En pourcentage des recettes fiscales totales, 2004/05

	Nouvelle-Galles-du-Sud	Victoria	Queensland	Australie méridionale	Australie occidentale	Tasmanie	Territoire du Nord	Territoire de la capitale australienne	Total
Sur la masse salariale versée par les employeurs	27	24	19	20	24	21	30	26	24
Sur la propriété	46	46	53	50	55	51	40	50	49
Biens immobiliers	24	25	26	30	26	30	16	26	25
Terrains	9	7	5	7	6	5	..	8	7
Impôts locaux	14	17	18	20	16	23	16	0	16
Transactions financières et patrimoniales	22	21	27	20	29	20	25	24	23
Droits de timbre sur les mutations	18	19	20	15	26	15	20	21	19
Sur la fourniture de biens et services	16	19	14	19	8	15	19	12	16
Jeux d'argent	8	11	9	11	3	9	13	7	9
Assurances	8	8	4	8	6	6	6	5	7
Sur l'utilisation des biens et la prestation d'activités	11	10	13	10	13	14	10	12	12
Véhicules à moteur	10	10	12	10	13	14	10	12	11
<i>Pour mémoire :</i>									
Recettes fiscales totales (AUD, milliards)	17.9	12.6	8.6	3.7	5.2	0.9	0.4	0.7	49.8
Par habitant (AUD, milliers)	2.6	2.5	2.2	2.4	2.6	1.8	1.8	2.2	2.5

1. Hors recettes de la taxe sur les biens et services.

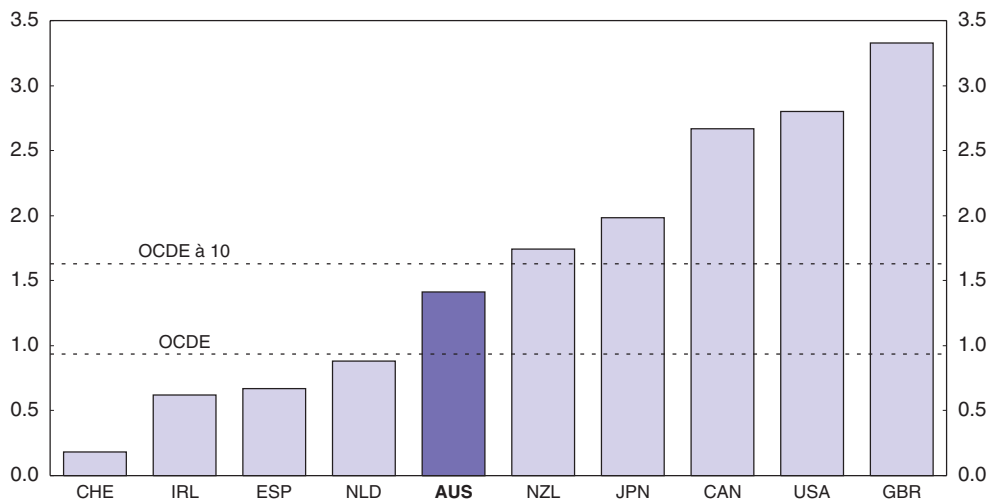
Source : ABS (2006), *Taxation Revenue, Australia 2004-05* (cat. n° 5506.0).

autorités fédérales, la suppression de ces impôts fera économiser aux contribuables environ 4.4 milliards AUD sur une période de quatre ans à compter du 1^{er} juillet 2006 (Australian Government, 2006). Si l'assiette de l'impôt foncier venait à être élargie, il faudrait envisager de supprimer les droits de mutation immobilière, la suppression des droits de mutation sur les entreprises devant être toutefois examinée plus tard²¹.

Taxation immobilière

Le ratio recettes de la fiscalité immobilière/PIB est supérieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE. Mais il serait possible de s'appuyer davantage sur la fiscalité immobilière (graphique 3.6). On pourrait élargir l'assiette de l'impôt foncier. Il faudrait pour cela régler certains problèmes administratifs, notamment celui de la mise à jour des valeurs foncières; il faudrait aussi diminuer le nombre des exonérations qui, selon les estimations, amputent la base d'imposition potentielle d'au moins 50 % (Freebairn, 2002). La principale exonération concerne les résidences principales occupées par leur propriétaire; parmi les autres exonérations, on citera celles dont bénéficient les terrains affectés à la production dans le secteur primaire et ceux appartenant à des organismes caritatifs et religieux. De plus, des seuils d'exonération s'appliquent pour les petites superficies et celles de faible valeur qui sont utilisées à des fins industrielles et commerciales ou au titre de logements locatifs, l'impôt foncier n'étant dû qu'au-delà de ces seuils. Les exonérations actuelles peuvent inciter à affecter les terrains à des activités exonérées, ce qui est source d'inefficience. Le traitement différent, pour l'impôt foncier, des logements occupés par leur propriétaire en tant que résidence principale et des logements locatifs en est une parfaite illustration. De plus, les seuils d'exonération évoqués ci-dessus peuvent inciter les propriétaires à subdiviser leurs biens pour avoir moins d'impôts à payer (Gabbitas et Eldridge, 1998; Freebairn, 2002). Si l'assiette de l'impôt foncier était étendue aux logements

Graphique 3.6. **Impôts périodiques sur la propriété immobilière**¹
En pourcentage du PIB, 2004²



1. Impôts prélevés régulièrement à la charge des propriétaires et des locataires au titre de l'utilisation ou de la propriété de biens immobiliers.

2. Données provisoires, 2003 pour l'Australie. Les totaux OCDE sont des moyennes non pondérées; OCDE à 10 concerne les dix pays du graphique qui ont tous un niveau global de pression fiscale semblable à celui de l'Australie.

Source : OCDE (2005), *Statistiques des recettes publiques*.

occupés par leur propriétaire, par exemple, il conviendrait d'envisager de supprimer les droits de mutation frappant la cession de biens immobiliers. Il serait également judicieux d'accorder moins de poids aux droits de mutation (frappant la vente ou la cession de la propriété de biens industriels ou commerciaux et de biens résidentiels), car cet impôt est à la fois inefficace et inéquitable.

L'impôt sur les salaires

L'Australie compte parmi les rares pays de l'OCDE (avec l'Autriche, le Canada et le Mexique) où l'impôt sur les salaires est perçu au niveau infranational. L'impôt sur les salaires a deux principaux avantages : son assiette est relativement large et stable et s'accompagne de frais administratifs relativement faibles. Néanmoins, l'assiette s'est érodée au fil du temps, les États ayant accordé de plus en plus d'exonérations, au détriment de l'efficacité. La moitié environ de la base d'imposition potentielle échappe à l'impôt du fait de l'exonération dont bénéficient les petites entreprises (Freebairn, 2002). Des exonérations sont également accordées pour certaines activités (notamment celles des organismes caritatifs et d'autres organismes à but non lucratif); de même, les États exonèrent certaines entreprises afin qu'elles s'implantent sur leur territoire. La Commission de la productivité considère en outre qu'on pourrait grandement réduire les coûts élevés d'application en harmonisant davantage la législation des États (Gabbitas et Eldridge, 1998). L'impôt sur les salaires comporte d'autres éléments d'inefficacité en ce qu'il ne couvre pas toutes les formes de rémunération²² et qu'il peut décourager l'innovation (en créant une lourde charge pour les nouvelles entreprises qui ne dégagent que peu de bénéfices, voire pas du tout) et il renchérit les coûts de recrutement. Mais il peut être répercuté sur les salaires, au moins en partie, ce qui atténue ces deux derniers inconvénients.

Concurrence fiscale

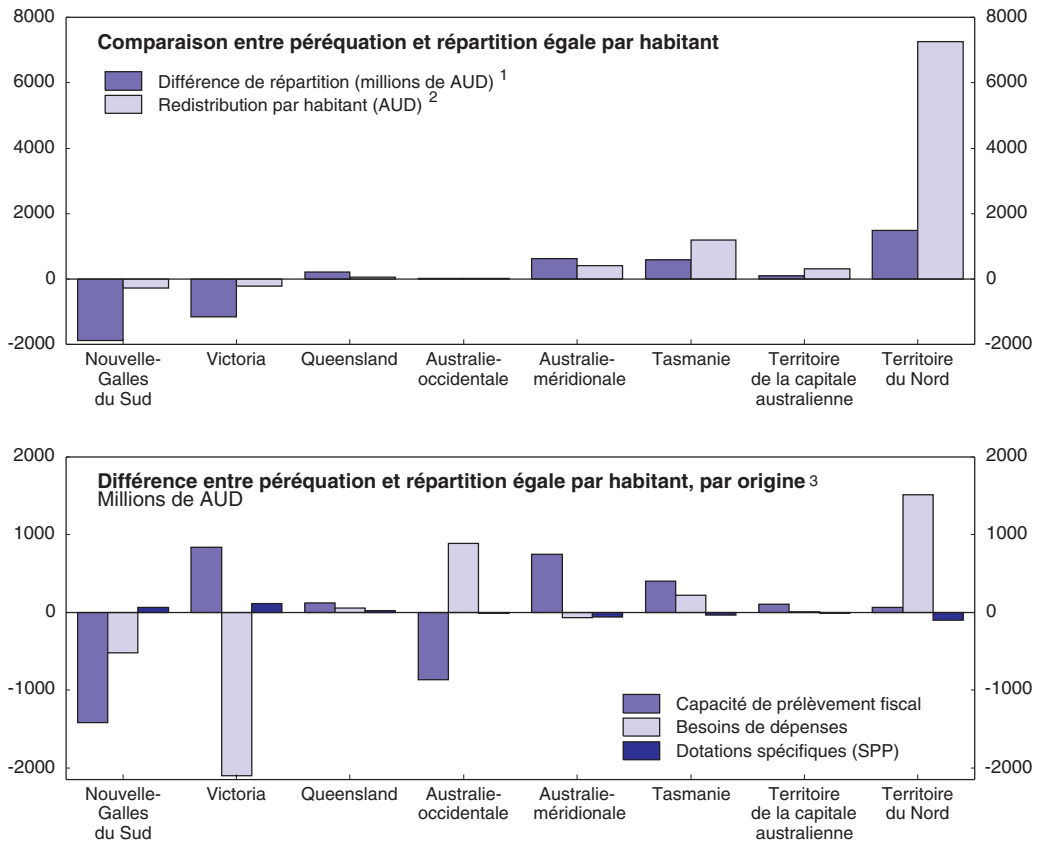
La structure de la fiscalité est très différente d'un État australien à l'autre. Dans une certaine mesure, c'est le résultat de la concurrence entre États, émanant souvent des États les plus petits, qui s'efforcent de « compenser » ainsi certaines faiblesses naturelles ou institutionnelles dont ne souffrent pas les États les plus grands²³. Selon la Commission de la productivité, la concurrence fiscale semble s'être étendue ces dernières années à des « formes moins évidentes », avec la multiplication des exonérations *spéciales* et, à un moindre degré, des exonérations *générales* (Gabbitas et Eldridge, 1998). La concurrence fiscale prédatrice²⁴ entre États ne saurait être viable, car les pertes de recettes qui en résultent sont à mettre en balance avec d'autres priorités budgétaires, notamment l'équilibre des finances publiques à plus long terme. Pour atténuer ce problème, un accord a été conclu récemment entre les États (sauf le Queensland) pour limiter l'utilisation des aides sélectives visant à attirer l'investissement.

Péréquation budgétaire horizontale

La péréquation budgétaire horizontale se traduit par une redistribution des financements de la part des grands États (Nouvelle-Galles-du-Sud et Victoria) au profit essentiellement de l'Australie méridionale, de la Tasmanie et du Territoire du Nord (graphique 3.7). En effet, la Commission fédérale des subventions considère que les États « donateurs » ont une plus grande capacité de recettes que les autres États et/ou souffrent de moindres handicaps pour leurs dépenses. Au total, les évaluations des dépenses ont un

Graphique 3.7. L'impact de la péréquation budgétaire horizontale

2005/06



1. Différence entre la répartition par État des recettes de la taxe sur les biens et services (GST, *Goods and Services Tax*) et des transferts pour la santé sur la base des coefficients sélectifs de la *Commonwealth Grants Commission* et une répartition théorique par habitant.
2. Différence de répartition divisée par le nombre d'habitants.
3. Un montant négatif indique qu'un État a une capacité de prélèvement fiscal supérieure à la moyenne, ou des prestations de services inférieures à la moyenne, ou encore qu'il a reçu de l'administration centrale des dotations spécifiques (SPP, *specific purpose payments*) par habitant supérieures à la moyenne.

Source : Australian Government (2006), *Report on State Revenue Sharing Relativities : 2006 Update*, Commonwealth Grants Commission, Australian Government, Canberra.

impact redistributif plus marqué que les évaluations des recettes. L'Australie est la seule des fédérations étudiées dans Peloquin et Chong (2002) qui recherche une totale péréquation entre la capacité de recettes et les besoins de dépenses de ses États, bien qu'ils aient les disparités budgétaires les plus faibles avant péréquation²⁵.

Garnaut et FitzGerald (2002a) se sont interrogés sur l'opportunité d'un tel degré de péréquation budgétaire entre États vu les disparités relativement faibles avant péréquation. Ils considèrent en particulier que le système actuel est « trop complet » ; selon eux, il ne faudrait égaliser que l'accès à l'éducation et aux soins de santé, ainsi que le développement des communautés aborigènes. En revanche, les défenseurs du système actuel estiment que le caractère exhaustif de la péréquation obéit à la volonté de faire en sorte que chaque État puisse assurer un niveau uniforme de services à ses citoyens.

Le principe de péréquation appliqué par la Commission fédérale des subventions (CGC) est controversé. Le débat porte surtout sur les indicateurs que la CGC utilise pour

Encadré 3.7. **Péréquation budgétaire horizontale et efficacité économique : principaux éléments du débat**

Le débat que suscite l'impact de la péréquation sur l'efficacité économique concerne essentiellement les aspects suivants :

Selon certains auteurs, les transferts de péréquation horizontale peuvent *décourager la main-d'œuvre de se déplacer dans les États où son produit marginal est le plus élevé*. Ce reproche met essentiellement en cause la péréquation du côté des coûts, et plus particulièrement pour les handicaps de localisation (notamment les facteurs comme le volume des prestations, les transports urbains et la dispersion de la population), qui aboutissent généralement à une redistribution des recettes en faveur des États les moins peuplés.

Autre critique, en privilégiant les niveaux moyens de service, la méthodologie de la CGC *contre-incite les États à améliorer leur efficacité*. Les États qui entreprennent des réformes pour réduire leurs coûts sont « pénalisés », alors que les États inefficients sont « récompensés » pour leurs performances insuffisantes. En conséquence, les États fortement subventionnés peuvent s'engager dans des dépenses peu rentables. En outre, le dispositif actuel de péréquation risque d'entraver les réformes qui visent à une plus forte croissance si les États tablent sur une élimination des gains des réformes du fait de la péréquation. Mais, comme Webb (2002b) le souligne, il n'y a aucun consensus sur la manière d'intégrer dans les évaluations déterminant les paiements de péréquation des mécanismes d'incitation récompensant l'efficacité.

De plus, selon certains, le système actuel de transferts entre niveaux d'administration crée une *perte de surplus collectif*, estimée à un chiffre se situant entre 150 et 280 millions AUD par an (Garnaut et FitzGerald, 2002b). Il s'agit là de coûts statiques. Ces auteurs considèrent en outre que les coûts en termes d'efficacité dynamique pourraient être plus élevés, tout en étant difficiles à quantifier.

Les opposants à la thèse selon laquelle les transferts de péréquation peuvent décourager la main-d'œuvre de se déplacer dans les États où son produit marginal est le plus élevé font valoir que la péréquation budgétaire peut remédier aux éléments d'inefficacité découlant, par exemple, des disparités entre États pour la répartition des revenus du capital, pour les incitations budgétaires (c'est-à-dire les différences de fiscalité et les différences de niveau et de coût des services), pour les questions d'encombrement et pour les facteurs démographiques. Ils avancent également l'idée que la péréquation se borne tout simplement à faire en sorte que la décentralisation budgétaire donne des résultats qui se rapprochent de ceux observés lorsque la prise de décision est unitaire. La Fédération et les États pratiquent déjà la péréquation à leur niveau, en ne percevant pas un impôt plus élevé dans les régions à coûts plus élevés, et ne fournissent pas un niveau plus faible de services dans les zones excentrées. Par conséquent, si la péréquation entre États jouait moins, ou même était supprimée, l'effet se ferait sentir dans l'ensemble de l'État, et pas seulement dans les zones excentrées à coûts élevés. Autrement dit, il y aurait intérêt à quitter les zones rurales ou les petites capitales des États pour s'installer dans des grandes zones urbaines de Sydney et Melbourne, sans qu'on sache très bien si on y gagnerait vu la forte urbanisation de la société australienne.

Dans son dernier rapport, la CGC réplique à ceux qui considèrent que ses pratiques nuisent à l'efficacité (ou même la pénalisent) que les différences d'efficacité d'un État à l'autre ne jouent aucun rôle dans le calcul des besoins relatifs des États (ce calcul se faisant sur la base des dépenses et recettes moyennes, corrigées des facteurs dont les États n'ont pas la maîtrise), et donc dans le calcul de la part des subventions à attribuer. Dans ce contexte, la CGC souligne que les États dont l'efficacité est supérieure à la moyenne peuvent affecter les sommes en cause comme ils l'entendent, alors que les États dont l'efficacité est inférieure à la moyenne doivent compenser la différence en offrant des services de moindre qualité, en alourdissant l'impôt ou en empruntant davantage, autant d'éléments qui peuvent les conduire à rechercher une plus grande efficacité.

Source : Craig (1997); Rye et Searle (1997); Collins (2004); CGC (2006); Dixon et al. (2005); Garnaut et FitzGerald (2002a; 2002b); Madden (2002); McLean (2002); Ramakrishnan et Cerisola (2004); Webb (2002a).

calculer les coefficients relatifs par habitant²⁶, auxquels on reproche souvent de reposer sur une méthodologie complexe, la CGC n'ayant pas toujours à cet effet les données nécessaires. Autre élément de controverse, la prise en compte des dotations spécifiques dans les recettes des États, sauf en cas d'exclusion par les autorités fédérales, qui diminue la part du produit de la GST attribuée à l'État. La méthodologie de la CGC peut en tant que telle contre-inciter les États à conclure avec les autorités fédérales des accords se traduisant par des transferts qui prennent la forme de dotations spécifiques. Mais on peut faire valoir que le sort réservé aux dotations spécifiques dans la répartition des recettes de GST ne produit ses effets qu'avec un certain décalage, car le calcul de la part attribuée aux États repose sur une moyenne (Williams, 2005b).

Le système de péréquation est-il un facteur d'inefficience dans la répartition des ressources? Le débat reste ouvert (encadré 3.7). Les données empiriques montrent qu'il n'a pas un impact très marqué sur l'efficience. Selon Dixon *et al.* (2005), le gain de bien-être qui serait obtenu si le dispositif actuel était modifié et si l'on répartissait la GST également par habitant ne serait que d'environ 0.3 % des financements fédéraux totaux attribués aux États²⁷. De plus, les estimations de Ramakrishnan et Cerisola (2004) font apparaître que la structure des transferts fédéraux aux États n'a pas eu d'incidence sensible sur la croissance relative des États dans les années 90, bien que l'analyse empirique des désavantages en termes d'efficience dynamique puisse être faussée par l'existence d'un lien de causalité inverse entre la croissance et les financements de péréquation, outre les difficultés majeures que suscite l'absence de contre-épreuves mesurables.

Les principaux éléments du système actuel de péréquation ne devraient guère subir de changements radicaux. Mais cela n'empêche pas des réformes à la marge sans un souci d'efficacité et de réactivité. Le prochain grand réexamen, qui aura lieu au début de 2010, comportera un ensemble de propositions de simplification de la méthodologie appliquée par la CGC pour calculer les coefficients relatifs aux fins de la répartition des recettes de GST. Il devrait être actuellement plus facile de procéder à des réformes, car les grands États ont tous un coefficient relatif voisin de un, les deux seuls États dont le coefficient dépasse ce chiffre étant la Tasmanie et le Territoire du Nord. Tout en améliorant la transparence, une simplification méthodologique nécessiterait moins d'informations de la part des États. Plus généralement, le débat autour de l'opportunité et de la viabilité du dispositif de péréquation a tendance à déboucher sur des propositions extrêmes : l'absence de réforme ou l'élimination progressive du système actuel, au moins pour les grands États, comme l'a récemment proposé la Nouvelle-Galles-du-Sud.

Stratégies de discipline budgétaire

Les autorités fédérales n'imposent pas aux États des règles budgétaires impératives. C'est via le Conseil australien pour les emprunts que l'emprunt du secteur public est coordonné et contrôlé. Cette démarche coopérative offre plusieurs avantages, notamment l'existence d'un forum politique. Elle est également de nature à renforcer l'engagement politique, et donc la discipline budgétaire, par le biais de la recherche d'un consensus, et à sensibiliser les administrations infranationales aux conséquences macroéconomiques des choix de politique économique. En revanche, cette démarche exige de s'entendre sur des objectifs communs de politique budgétaire, ce qui peut être difficile, et ne s'appuie pas sur des mécanismes suffisants d'application (Joumard et Kongsrud, 2003).

Le Conseil pour les emprunts

Le Conseil pour les emprunts se compose de représentants de l'administration centrale et des administrations infranationales. Il examine les programmes d'emprunt, en prenant en compte la situation budgétaire de l'autorité concernée et ses besoins en infrastructure. Il peut être demandé aux États et Territoires de procéder à des ajustements si leur politique est considérée comme incompatible avec les objectifs macroéconomiques du Conseil. Le Conseil rend publics les besoins de financement convenus pour chacun d'entre eux et peut leur demander de justifier le dépassement d'une limite de tolérance (Sutherland et al., 2005).

Le Conseil pour les emprunts a connu de profondes évolutions au fil du temps (encadré 3.8). Actuellement, c'est la recherche d'une plus grande transparence et d'une meilleure reddition de comptes qui est privilégiée dans ses missions. Il s'agit surtout de mettre en place des mécanismes budgétaires crédibles et de faciliter l'examen, par les marchés financiers, des projets d'emprunt, grâce à des obligations d'information uniformes et plus complètes. Le dispositif n'a pas encore été mis à l'épreuve, puisque le Conseil pour les emprunts a opéré à un moment où les États commençaient à améliorer leur situation financière, en dégageant régulièrement des excédents d'exploitation et en se désendettant fortement, alors même que les autorités fédérales accumulaient parallèlement d'importants excédents budgétaires.

Complétant le rôle du Conseil pour les emprunts, les marchés financiers et les agences de notation semblent avoir efficacement encadré le comportement budgétaire des administrations infranationales. L'expérience de l'État de Victoria dans les années 90 est particulièrement instructive à cet égard. Après une période de déficit et d'endettement croissant, qui ont abouti à un abaissement de sa note de crédit, l'État de Victoria s'est fixé un objectif précis à long terme de réduction de son endettement et de son ratio de service de la dette à un niveau permettant de récupérer l'ancienne note AAA. Plusieurs États se sont expressément fixé comme objectif le maintien de la note AAA.

Améliorer la transparence

Une information financière renforcée améliorerait la transparence de la politique budgétaire. Le système actuel se caractérise par l'existence de toute une série d'états financiers, différents d'un État à l'autre, ce qui nuit à la comparabilité²⁸. Il faut se féliciter de l'action qui est menée actuellement pour harmoniser les obligations d'information et la présentation des comptes, car une telle réforme permettra de mieux évaluer les résultats de la politique budgétaire²⁹.

On pourrait aussi améliorer encore le dispositif d'évaluation comparative, qui fait l'objet d'une publication annuelle intitulée *Report on Government Services*, en achevant la mise au point d'indicateurs et en mettant en place les jeux de données nécessaires³⁰. On pourrait ainsi mieux comparer la prestation des services dans les différents États sur le plan de l'équité, du rapport coût-efficacité et de l'efficience. En mettant l'accent sur les résultats à long terme et sur les indicateurs, le Programme national adopté récemment par le COAG souligne la nécessité d'une meilleure évaluation des performances relatives des États.

Encadré 3.8. Le Conseil australien pour les emprunts : principales caractéristiques et réformes

Le Conseil pour les emprunts a été créé de façon informelle en 1923, puis institutionnalisé en 1927, dans le cadre de l'Accord financier entre la Fédération et les États. Il a connu au fil du temps de profondes réformes. Au départ, les emprunts des États étaient contrôlés par les autorités fédérales, les États ne pouvant emprunter à l'étranger qu'avec l'approbation unanime des membres du Conseil. Les États ont toujours eu toute latitude pour l'utilisation des fonds empruntés. Ce dispositif a bien fonctionné jusque dans les années 70, les États ayant alors commencé à recourir à des instruments d'emprunt non classiques, notamment des formules de crédit-bail et de paiement différé, qui ont empêché le Conseil d'exercer efficacement son contrôle, phénomène qui s'est accentué avec la déréglementation financière des années 80. En 1984, des *Plafonds globaux d'emprunt* ont limité le niveau des nouveaux emprunts (classiques et autres) des autorités fédérales et des États. En 1993/94, il s'est avéré que ce dispositif, efficace au départ, ne reflétait pas tout l'impact du financement du secteur public sur les marchés des capitaux, car il ne prenait pas en compte les réserves; de plus, l'emprunt ne correspondait pas nécessairement aux besoins ou à la situation budgétaire des États, puisque les plafonds étaient calculés par rapport au passé. C'est ce qui a conduit à la mise en place du système actuel, qui, en se situant dans l'optique de l'emprunt net au lieu de l'emprunt total, a mis fin aux pouvoirs qui étaient expressément conférés à la Fédération d'emprunter au nom des États et qui a autorisé ces derniers à émettre leurs propres titres.

Avec le dispositif actuel, les États sont tenus de faire connaître le montant des fonds qu'ils entendent lever sur les marchés financiers, sans spécifier son affectation. Ce qu'on veut surtout, c'est que les procédures budgétaires soient crédibles et que l'information financière soit plus complète, de façon que les autorités concernées rendent davantage de comptes au marché. La Fédération et les États doivent en particulier communiquer au Conseil pour les emprunts leurs besoins financiers nets pour l'année à venir. Ces « *allocations du Conseil pour les emprunts* » représentent une estimation du total des excédents ou déficits des administrations publiques et des sociétés publiques non financières, des rentrées nettes des investissements en actifs financiers au titre des politiques publiques et d'un certain nombre d'autres postes.

Le Conseil pour les emprunts examine l'allocation proposée par chaque État en fonction de sa situation budgétaire, de ses besoins en infrastructures et de l'impact macroéconomique de l'emprunt. Si l'allocation proposée soulève des problèmes, le Conseil peut demander des justifications détaillées et, le cas échéant, une modification de la stratégie budgétaire. Jusqu'à présent, les décisions du Conseil pour les emprunts n'ont guère suscité de controverses ou de conflits. Pour faire en sorte que l'allocation proposée soit crédible, chaque État ou Territoire ne peut s'en écarter que dans une limite de 2 %. Si la limite est dépassée, il doit rendre public ce dépassement.

Source : Communication nationale; Craig (1997); Institute on Governance (1998); Webb (2002b).

Conclusions et recommandations

Le système fédéral australien a profondément évolué, en passant à un modèle de compétence conjointe de la Fédération et des États pour de nombreuses missions et de collaboration entre les autorités concernées dans les principaux domaines d'action. Les États disposent néanmoins d'une grande latitude pour le niveau et la composition de leurs dépenses, dans le respect de certaines limites non négligeables. Avec le dispositif actuel de

Encadré 3.9. **Recommandations pour l'amélioration des relations budgétaires entre niveaux d'administration**

Répartition des compétences en matière de dépenses :

- Il faudrait simplifier le dispositif complexe de participation conjointe pour les principaux services publics en clarifiant les missions et les compétences, afin de réduire les coûts, le phénomène de rejet de la responsabilité ainsi que les doubles emplois ou les lacunes dans la prestation des services. Il faudrait surtout bien préciser les compétences pour les dépenses dans le secteur de la santé et des services connexes, en particulier les services hospitaliers et la prise en charge de longue durée des personnes âgées.
- Il faudrait remédier à la complexité et à la rigidité des dotations spécifiques, en mettant en place dans un premier temps un cadre d'évaluation des résultats pour chacune d'entre elles. Il s'agit là d'une tâche ambitieuse car il est difficile de définir précisément des indicateurs de résultats pour les services et de les mesurer et les utiliser de façon fiable. Néanmoins, cela pourrait conduire en définitive à la décision de financer ces dotations en fonction des résultats dans certains domaines, comme l'enseignement.
- La Fédération et les États devraient coopérer étroitement pour que le Programme national de réformes de 2006 du COAG soit mis en œuvre dans les délais, en ne s'attachant pas uniquement à la concurrence et à la réglementation, mais aussi au capital humain (soins de santé, éducation, formation, incitation au travail).

Financement des administrations infranationales :

- Élargir l'assiette de l'impôt foncier en réglant les problèmes administratifs comme la mise à jour de la valeur des biens et diminuer le nombre d'exonérations, en particulier en cas d'occupation du bien par son propriétaire à titre de résidence principale.
- Faire en sorte que la structure fiscale des États soit encore plus efficace en appliquant strictement le calendrier convenu de suppression de la plupart des droits de timbre que doivent acquitter les entreprises. Si l'assiette de l'impôt foncier est étendue aux logements occupés par leur propriétaire, par exemple, il faudrait envisager de supprimer les droits de mutation frappant les biens immobiliers.
- Élargir l'assiette de l'impôt sur les salaires (essentiellement en l'étendant aux petites entreprises) et simplifier ses modalités.
- Si une augmentation de la capacité de recettes des États compte tenu de leurs responsabilités en matière de dépenses est jugée utile, une solution moins directe consisterait à autoriser les États à percevoir une surtaxe pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par la Fédération, celle-ci ménageant la marge fiscale nécessaire en réduisant l'impôt sur le revenu des personnes physiques qu'elle perçoit. Cependant, cette solution obligerait à modifier fondamentalement les arrangements financiers entre la Fédération et les États, avec l'accord de toutes les autorités concernées.
- Envisager de simplifier le dispositif trop complexe et trop détaillé de péréquation horizontale avant 2010, échéance fixée par le programme actuel de réformes.

Assurer la discipline budgétaire

- Accroître la transparence de la politique budgétaire en renforçant l'information financière de la part des différents niveaux d'administration. L'action menée pour harmoniser les dispositifs actuels et en arriver à un jeu unique d'états financiers est judicieuse et devrait être poursuivie.
- Perfectionner le cadre actuel d'évaluation comparative en achevant la mise au point d'indicateurs et en mettant en place les ensembles de données nécessaires pour ces indicateurs.

participation largement partagée, il faut d'autant plus définir clairement les missions et attributions, et aussi simplifier et assouplir le régime des dotations spécifiques, afin de réduire les doubles emplois et les transferts de coûts, en particulier dans des secteurs clés comme la santé et les services qui s'y rattachent. Le Programme national de réformes récemment adopté par le COAG – axé sur le capital humain, à côté des questions traditionnelles comme la concurrence et la réglementation – va dans le sens d'une prestation plus efficace des services publics. Une étroite coopération entre la Fédération et les États en vue d'une application de ce programme selon le calendrier prévu est impérative, surtout en raison des pressions démographiques.

L'existence de déséquilibres verticaux et horizontaux soulève elle aussi plusieurs problèmes. Alors même qu'il n'y a guère de consensus quant au degré souhaitable de centralisation budgétaire, le poids des transferts fédéraux dans les recettes des États attire l'attention sur la conception du dispositif de transferts entre niveaux d'administration nécessaire pour remédier aux disparités budgétaires. L'un des éléments essentiels à cet égard est d'améliorer encore la structure de la fiscalité des États, en élargissant l'assiette des impôts les plus efficaces en contrepartie de la suppression des droits de timbre qui subsistent. En ce qui concerne le vaste mécanisme actuel de péréquation budgétaire horizontale, il faut s'attendre à des conflits entre les États qui, à long terme, sont en position de « donateur » et ceux qui sont en position de « bénéficiaire ». On pourrait cependant envisager de simplifier la méthodologie trop complexe et trop détaillée sur laquelle s'appuie la CGC, et ce avant 2010, échéance fixée dans le programme actuel de réformes. Enfin, sur le plan de la discipline budgétaire de la part des différents niveaux d'administration, il y aurait intérêt à améliorer la transparence des dépenses publiques en mettant en place un cadre plus efficace d'information financière et d'évaluation comparative. L'action menée en ce sens ne pourra être que salutaire.

Notes

1. En particulier, parce que les autorités fédérales financent en grande partie les écoles privées – qui se développent davantage que les écoles financées par les États – les dépenses des États sont soumises à de moins fortes pressions avec la diminution progressive de la population d'âge scolaire.
2. Dans son rapport intitulé « Les conséquences économiques d'une Australie vieillissante », la Commission de la productivité prévoit que si les SPP augmentent parallèlement aux besoins de services, 90 % (5.7 % du PIB) de la charge budgétaire totale (6.5 % du PIB) incomberont à la Fédération et le reste aux États. La part fédérale tombera à environ 80 % si les SPP augmentent parallèlement au PIB et à 60 % si les SPP augmentent parallèlement à l'inflation et à la population (Productivity Commission, 2005b).
3. Dans ce chapitre, il faut entendre par « États » les États et Territoires.
4. On citera, par exemple, l'arrêt de la Cour suprême dans la deuxième affaire concernant l'impôt uniforme (1957), qui a confirmé un arrêt de 1942, la compétence fédérale exclusive pour l'assiette de l'impôt sur le revenu (partagée selon la constitution) restant valable après la guerre; par ailleurs, la Cour suprême interprète largement les « droits d'accise », qui comprennent selon elle tous les impôts sur la fabrication, la distribution et la vente de biens, ce qui empêche les États de percevoir une taxe sur les ventes de biens (ils peuvent néanmoins taxer les services) (Keating et Wanna, 2001; Madden, 2002; Williams, 2005a).
5. La Constitution a été modifiée en 1946 de façon que les autorités fédérales aient la compétence législative pour les « prestations pharmaceutiques, prestations maladie et prestations hospitalières, ainsi que les services médicaux et dentaires ». Auparavant, les autorités fédérales n'avaient qu'une compétence dans le domaine de la santé : les questions de quarantaine.

6. En dehors des obligations d'abondement pour les subventions liées, ces restrictions découlent de la Constitution elle-même (en particulier en ce qui concerne les compétences fédérales pour la défense et les affaires extérieures), de la législation des États (pour ce qui est de la définition des missions des collectivités locales) et des préférences des citoyens quant aux biens publics fournis par les collectivités infranationales.
7. Selon les autorités australiennes, un grand nombre de collectivités locales ont une gouvernance financière inadaptée ou ne s'appuient sur aucune planification financière à long terme. Souvent, les collectivités locales ne constituent pas de provisions pour l'amortissement de leurs infrastructures et n'empruntent pas pour les remplacer; de plus, elles développent les services collectifs sans veiller à ce que les ressources nécessaires soient disponibles. Les collectivités locales considèrent qu'elles assument aujourd'hui de plus larges missions et obligations et que leurs ressources financières devraient être augmentées en conséquence, ce que les États et Territoires ne jugent pas nécessaire.
8. Depuis le début des années 90, les autorités fédérales ont utilisé plus de 90 types de SPP pour transférer des fonds aux États, le nombre total des programmes pouvant même être supérieur à 500 si l'on prend également en compte les sous-programmes (Searle, 2002).
9. Y compris les dotations d'aide financière aux collectivités locales pour les routes et autres services. Ces aides sont versées sous la forme d'aides à vocation générale et de financements des routes locales non liés, qui peuvent dans les deux cas être dépensées par les collectivités locales selon leurs priorités. L'augmentation annuelle des financements est calculée en application d'un facteur, déterminé par le ministre australien des Finances, qui tient compte de la croissance démographique et de l'indice des prix à la consommation (Australian Government, 2005).
10. L'Accord pour la mise en œuvre de la Politique nationale de la concurrence et des réformes connexes (1995) et le communiqué de novembre 2000 du COAG (modifiant sur certains points le dispositif concernant la Politique nationale de la concurrence) prévoyaient des paiements fédéraux aux États au titre de la politique de la concurrence jusqu'à l'exercice 2005/06 inclus. Par conséquent, les paiements 2005/06 sont les derniers du dispositif actuel. Dans le cadre du nouveau Programme national de réformes défini par le COAG en février 2006, les autorités fédérales accorderont des financements aux États et Territoires au cas par cas, en fonction des plans précis de mise en œuvre, si des financements sont nécessaires pour assurer un partage équitable des coûts et avantages des réformes (Australian Government, 2006).
11. Ces pénalités peuvent prendre la forme d'une déduction permanente, d'une suspension spécifique (jusqu'à ce que les conditions préétablies soient remplies) et d'une suspension globale (pour un ensemble de cas d'absence de réexamen des réglementations et d'inapplication de réformes, la situation étant revue lors des évaluations ultérieures).
12. Dans le budget 2006/07, les autorités fédérales ont décidé des déductions permanentes de 40.7 millions AUD et des suspensions de 32.9 millions AUD par rapport au niveau maximum estimé des paiements, qui s'établissait à 777.9 millions AUD en 2005/06; elles ont également décidé de rembourser 100.5 millions AUD sur les suspensions de 2004/05. Le Conseil national de la concurrence a fait savoir qu'il recommanderait de lever ou réduire les suspensions de 2005/06 sous réserve que les engagements de réforme soient correctement mis en œuvre en 2007 (Australian Government, 2006).
13. Selon la terminologie de la CGC, un coefficient relatif est « une pondération par habitant déterminée par la Commission en vue du calcul, par le Trésor australien, de la part du produit de la GST dont a besoin un État aux fins de la péréquation budgétaire horizontale » (CGC, 2006). Les décisions de la CGC n'ont pas un caractère impératif, mais les autorités fédérales les suivent généralement.
14. Lorsque les attributions de différents niveaux d'administration se chevauchent, comme dans le cas des soins de santé, par exemple, chaque niveau d'administration peut accuser l'autre de ne pas jouer son rôle, d'où une offre insuffisante de certains services et un manque d'efficacité économique des programmes de dépenses publiques (Joumard, 2005).
15. Les autorités fédérales ont pris en compte toutes les recommandations à caractère immédiat de la Commission Hogan et la plupart de celles à moyen terme, en dégageant 2.2 milliards AUD pour diverses mesures.
16. Le débat a été axé récemment sur les possibilités de rationalisation des compétences concernant les universités. Les autorités fédérales ont d'importantes attributions dans le secteur de l'enseignement supérieur pour les questions de financement et de définition des politiques, mais les États conservent les principales compétences législatives.

17. Le Conseil pour les réformes sera un organisme indépendant; il remplacera le Conseil national de la concurrence, qui a joué depuis 1996 un rôle crucial dans la mise en œuvre des réformes relevant de la Politique nationale de la concurrence (COAG, 2006).
18. Les grands principes sont les suivants : des dispositifs simples sur le plan administratif, sur le plan comptable et sur le plan de l'information financière; une optique axée sur les résultats; une rédaction exempte de juridisme, s'en tenant en outre uniquement aux dispositions qui transcrivent l'objectif principal; une certaine souplesse pour que les États et Territoires puissent déterminer les mécanismes de prestation; un régime clair pour la répartition des financements, pour les procédures et pour les dates de renouvellement.
19. Une solution pourrait être la publication, par l'autorité de surveillance, de rapports sur les cas de non-respect, par les États, de leurs obligations.
20. Voir à ce sujet Collins (2004). Dans le passé, une loi fédérale de 1978 avait autorisé les États à percevoir une surtaxe pour l'impôt sur le revenu, mais cette mesure a échoué, notamment parce que les autorités fédérales n'avaient pas ménagé aux États un « espace fiscal » en réduisant les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Si un État voulait percevoir une surtaxe, celle-ci devait s'ajouter à l'impôt fédéral tel quel, ce qu'aucun État ne voulait faire. De plus, la surtaxe était considérée dans un certain nombre d'États comme un cas de double imposition, les États s'accommodant en outre tout à fait de subventions fédérales leur évitant d'opérer eux-mêmes les prélèvements nécessaires (James, 1997).
21. Contrairement au droit de timbre sur les mutations immobilières à caractère industriel ou commercial, dont la suppression sera examinée prochainement, le droit de timbre sur les mutations de biens immobiliers à usage résidentiel ne figure pas dans l'accord entre la Fédération et les États.
22. L'impôt sur les salaires incombe à l'employeur; il est fonction des salaires payés ou payables aux salariés (ce qui comprend, dans la plupart des États, les avantages accessoires ne prenant pas la forme de versements en numéraire). Ne sont pas soumis à l'impôt sur les salaires les revenus du travail versés par les autorités fédérales et locales, de même que les revenus du travail perçus par les travailleurs indépendants. De plus, l'assiette de cet impôt ne couvre pas les opérations de soustraction et certains types d'avantages accessoires, ni, dans deux États – le Queensland et le Territoire du Nord – les cotisations patronales de retraite (Gabbitas et Eldridge, 1998).
23. Outre la concurrence fiscale horizontale, la variation observée dans la structure fiscale des États peut également correspondre à des différences de capacité fiscale pour une base d'imposition donnée et à des différences d'un État à l'autre pour la suppression d'impôts obsolètes et inefficients. L'expérience montre que ce sont les plus grands États qui sont en pointe dans les mesures de suppression de ces impôts, les autres leur emboitant le pas (Gabbitas et Eldridge, 1998).
24. La suppression des droits de succession est souvent citée en exemple. Cette mesure, adoptée par le Queensland en 1976, a attiré dans cet État des personnes âgées fortunées, ce qui a obligé les autres États à imiter le Queensland. En conséquence, tous les États ont perdu cette source de recettes. Mais, de l'avis de la Commission de la productivité, il est difficile de déterminer si cette concurrence a été destructrice ou constructive, selon qu'on considère qu'une structure fiscale efficiente doit ou non comporter des droits de succession (Productivity Commission, 2005a).
25. L'échantillon de Peloquin et Chong couvre l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Suisse. Selon les conclusions de cette étude, l'Allemagne est la fédération la plus égalitaire après l'Australie.
26. En novembre 2001, la Nouvelle-Galles-du-Sud, le Victoria et l'Australie occidentale – qui considèrent que la méthode retenue pour la péréquation budgétaire horizontale les désavantage – ont demandé un examen des financements Fédération/États afin d'analyser les méthodes de répartition des subventions fédérales aux États, notamment dans le cadre de la péréquation budgétaire horizontale (Webb, 2002a). En ce qui concerne le rapport final de cet examen, voir Garnaut et FitzGerald (2002a).
27. La CGC, dans son rapport de 1998 sur les coefficients relatifs généraux appliqués pour les subventions, a abouti à une conclusion similaire pour ce qui est de l'impact du principe de péréquation budgétaire en termes d'allocation efficiente; selon elle, cet impact n'est pas suffisamment marqué pour justifier une réforme des procédures de péréquation. Au sujet de la prise en compte des coûts spécifiques de localisation, la CGC a conclu que rien ne démontrait que la péréquation fiscale influe sur les décisions de localisation (Williams, 2005b).
28. Actuellement, six des huit États ou Territoires établissent leurs comptes pour leur budget primaire sur la base des Statistiques des finances publiques, et deux sur la base des Principes comptables

généralement acceptés (GAAP); les autorités fédérales établissent leurs états budgétaires à la fois selon les règles GAAP et les règles des Statistiques des finances publiques.

29. Le Conseil pour l'information financière a chargé la Commission australienne de normalisation comptable d'harmoniser les principes des Statistiques des finances publiques et les principes GAAP afin de mettre au point une norme comptable australienne pouvant servir à établir un jeu unique de rapports des organismes publics qui soient vérifiables et comparables et qui permettent de comparer directement les résultats aux documents budgétaires. Le Conseil australien pour les emprunts a approuvé en mars 2002 et mars 2003 les modifications du cadre uniforme de présentation des données financières.
30. Par exemple, une analyse du rapport sur les services publics – qui applique un cadre commun à 14 secteurs des services publics (notamment l'enseignement, la gestion de la santé et la prise en charge des personnes âgées) – montre que ce rapport pourrait être amélioré sous l'angle de l'évaluation comparative. La commission chargée de cet examen a conclu que, dans plusieurs domaines, des indicateurs devaient être mis au point, des données devaient être rassemblées et des données incomplètes ou non comparables étaient utilisées.

Bibliographie

- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2000), « Accruals-based Government Finance Statistics », *Information Paper*, cat. n° 5517.0, ABS, Canberra.
- Allen Consulting (2004), *Governments Working Together : A Better Future for Australians*, The Allen Consulting Group, Melbourne, mai.
- Australian Government (1999), *Budget Paper No. 3 : Federal Financial Relations 1999-2000*, Australian Government, Canberra, mai.
- Australian Government (2005), *Budget Papers*, Budget 2005-06, Australian Government, Canberra, mai, www.budget.gov.au/2005-06.
- Australian Government (2006), *Budget Papers*, Budget 2006-07, Australian Government, Canberra, mai, www.budget.gov.au.
- Banks, G. (2005), « Comparing School Systems Across Australia », discours à la conférence ANZSOG, « Schooling in the 21st Century : Unlocking Human Potential », Sydney, 28 septembre.
- CGC (Commonwealth Grants Commission) (2004), *Report on State Revenue Sharing relativities 2004 Review*, Australian Government, Canberra.
- CGC (2006), *Relative Fiscal Capacities of the States 2006*, Australian Government, Canberra.
- COAG (Council of Australian Governments) (2006), « Meeting 10 February 2006, Communiqué », www.coag.gov.au.
- Collins, D.J. (2001), « The 2000 Reform of Intergovernmental Fiscal Arrangements in Australia », papier préparé pour le Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Québec, 13-14 septembre.
- Collins, D.J. (2004), « The GST and Federal-State Financial Relations : A Personal Assessment After Four Years Operation of the Intergovernmental Agreement », *Opinion Piece*, n° 1, Australian Tax Research Foundation, août.
- Craig, J. (1997), « Australia », dans *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (éd.), Fonds monétaire international, Washington DC.
- Dixon, P.B., M.R. Picton et M.T. Rimmer (2005), « Efficiency Effects of Changes in Commonwealth Grants to the States : A CGE Analysis », *Australian Economic Papers*, vol. 44, n° 1, Blackwell Publishing.
- Freebairn, J. (2002), « Opportunities to Reform State Taxes », *The Australian Economic Review*, vol. 35, n° 4, Blackwell Publishing.
- Gabbittas, O. et D. Eldridge (1998), « Directions for State Tax Reform », *Staff Research Paper*, Productivity Commission, Canberra, juin.
- Garnaut, R. et V. FitzGerald (2002a), *Review of Commonwealth-State Funding : Final Report*, Committee for the Review of Commonwealth – State Funding, août, www.treasury.nsw.gov.au/int_gov/finalrep.pdf.
- Garnaut, R. et V. FitzGerald (2002b), « Issues in Commonwealth-State Funding », *The Australian Economic Review*, vol. 35, n° 3, Blackwell Publishing.

- Hancock, J. et J. Smith (2001), « Financing the Federation », The South Australian Centre For Economic Studies, universités d'Adelaide et de Flinders, septembre.
- Hogan, W.P. (2004), *Review of Pricing Arrangements in Residential Aged Care : Final Report*, Aged Care Price Review Taskforce, Canberra.
- Institute on Governance (1998), « Intergovernmental Fiscal Relationships : An International Perspective », Institute on Governance, Ottawa.
- James, D. (1997), « Federal and State Taxation : A Comparison of the Australian, German and Canadian Systems », *Current Issues Brief*, n° 5, 1997-98, Department of the Parliamentary Library.
- Joumard, I. (2005), « Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Mexico », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 453, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 1, n° 36, OCDE, Paris.
- Keating, M. et J. Wanna (2000), « Remaking Federalism? », dans *Institutions on the Edge? : Capacity for Governance*, Allen & Unwin, Sydney.
- Madden, J.R. (2002), « Australian Federalism Reforms and Global Integration », *Working Paper*, n° 148, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Université de Stanford, août.
- McLean, I. (2002), « Fiscal Federalism in Australia », *Public Administration*, vol. 82, n° 1, Blackwell Publishing, mars.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, n° 3, OCDE, Paris.
- Peloquin, D. et A. Chong (2002), « A Comparison of Fiscal Disparities and Equalisation Regimes in Selected Federations », papier présenté à la « Conference of Australian Economists », octobre, Adelaide.
- Productivity Commission (1996), *State, Territory and Local Assistance to Industry*, Report n° 55, IC Inquiry Report, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Productivity Commission (2005a), *Annual Report 2004-05*, Annual Report Series, Productivity Commission, Canberra, octobre.
- Productivity Commission (2005b), *The Economic Implications of an Ageing Australia*, Research Report, Productivity Commission, Canberra, mars.
- Productivity Commission (2005c), *Review of National Competition Policy Reforms*, Inquiry Report, n° 33, Productivity Commission, Canberra, février.
- Productivity Commission (2006), *Australia's Health Workforce*, Research Report, Productivity Commission, Canberra, janvier.
- Ramakrishnan, U. et M. Cerisola (2004), « Regional Economics Disparities in Australia », *IMF Working Paper*, WP/04/144, Fonds monétaire international, Washington, août.
- Rye, C.R. et B. Searle (1997), « The Fiscal Transfer System in Australia » dans E. Ahmad (éd.), *Financing Decentralized Expenditures : An International Comparison of Grants*, National University Press, Canberra.
- Searle, B. (2002), « Federal Fiscal Relations in Australia – 2001 », *ICER Working Papers*, n° 01-2002, International Centre for Economic Research, Turin.
- State and Territory Treasuries (1999), « Specific Purpose Payments », *Discussion Paper*, juillet, www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/SPP_Discussion_July_99.pdf.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Fiscal Rules for Sub-central Governments : Design and Impact », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 465, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Webb, R. (2002a), « Horizontal Fiscal Equalisation », *Research Note*, n° 1, 2002-03, Department of the Parliamentary Library, Parliament of Australia, août.
- Webb, R. (2002b), « The Australian Loan Council », *Research Note*, n° 43, 2001-02, Department of the Parliamentary Library, Parliament of Australia, juin.
- Williams, R. (2005a), « Federal-State Financial Relations in Australia: the Role of the Commonwealth Grants Commission », *The Australian Economic Review*, vol. 38, n° 1, Blackwell Publishing.
- Williams, R. (2005b), « Fiscal Federalism : Aims, Instruments, and Outcomes », *The Australian Economic Review*, vol. 38, n° 4, Blackwell Publishing.

Chapitre 4

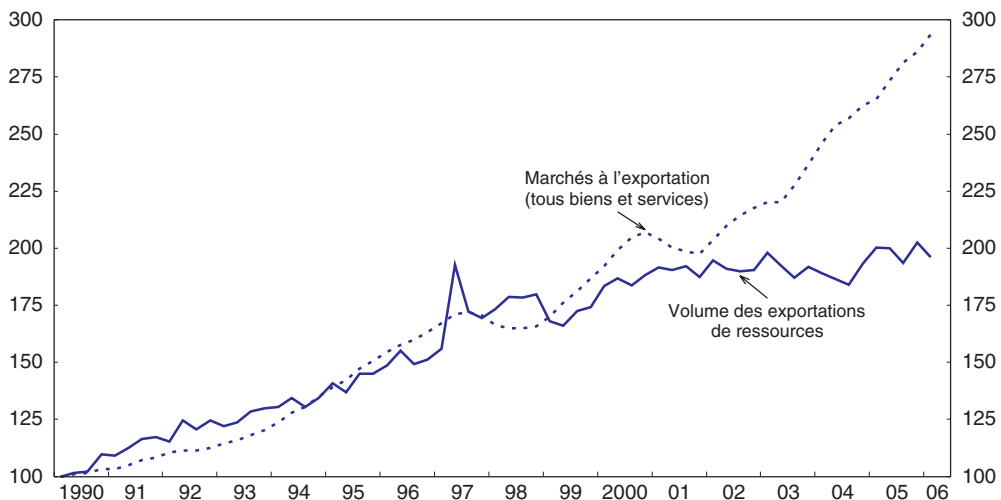
Poursuivre les réformes des services d'infrastructure

La Politique nationale de la concurrence (NCP) de l'Australie a fixé des principes qui étendent le droit de la concurrence à des activités auparavant non concernées et a établi un cadre cohérent pour la réforme des services d'infrastructure essentiels. Parmi les principaux résultats obtenus figure la création – aux côtés de régimes sectoriels – d'un régime directeur national qui prévoit des mécanismes pour l'accès des tiers aux services d'infrastructure que sont, par exemple, les gazoducs et les réseaux ferroviaires. Tous les États et Territoires ont institué des autorités indépendantes chargées de surveiller et de fixer les tarifs des services assurés par des monopoles. Mais d'autres tâches doivent encore être menées à bien, et le programme de réforme des infrastructures prévu par la NCP n'étant pas exhaustif, il reste possible de prendre de nouvelles mesures pour renforcer l'efficacité dans des domaines aussi essentiels que l'électricité, l'eau et le transport routier et ferroviaire. L'application de ces mesures, notamment dans le cadre du Programme national de réformes, devrait stimuler la productivité multifactorielle et contribuer à resserrer l'écart entre le revenu par habitant de l'Australie et celui des pays de l'OCDE les mieux placés à cet égard.

La question de l'inadéquation des infrastructures s'est récemment retrouvée au premier plan de l'actualité lorsque, dans l'un des ports vauquiers australiens, plus de 50 navires ont dû longuement faire la queue – certains plus d'un mois – avant de pouvoir recevoir leur chargement. Cet incident a été considéré comme symptomatique d'une croissance en volume des exportations de matières premières décevante en dépit d'une demande en hausse rapide (graphique 4.1), la Reserve Bank (RBA, 2005) laissant entendre que les infrastructures freinaient les exportations. Face à ces préoccupations, les autorités ont enquêté pour savoir si des goulets d'étranglement matériels ou réglementaires entravaient les exportations. L'*Exports and Infrastructure Taskforce* (2005) a confirmé l'existence d'insuffisances localisées de capacité infrastructurelle, qu'explique en partie la reprise étonnamment forte de la demande mondiale de minerais et de métaux. Elle a aussi conclu à l'absence d'une « crise » générale des infrastructures, et n'a pas constaté qu'une pénurie de capitaux ait pu freiner de nouveaux investissements les concernant. Les principaux problèmes sont plutôt de l'ordre de la réglementation et de la gouvernance, et tiennent à l'implication de multiples parties prenantes dont la disparité des objectifs ne favorise pas l'investissement. La *Taskforce* a estimé que la structure et l'administration actuelles de la réglementation des infrastructures étaient « antagoniques, lourdes, compliquées, chronophages, inefficaces et propices à des jeux tactiques »¹. Elle a prévenu que faute d'action visant à éradiquer les obstacles à des investissements efficaces dans les infrastructures, et notamment à simplifier et dynamiser les procédures prévues par la réglementation, le potentiel exportateur de l'Australie risquait, à moyen terme, de s'en ressentir.

Graphique 4.1. **Récemment, les volumes d'exportation de ressources ont été décevants**

Indice, 1990 T1 = 100



Source : ABS (2006), *Balance of Payments and International Investment Position, Australia* (cat. n° 5302.0) et OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 79.

En juin 2005, le Conseil des gouvernements australiens (COAG) a examiné les conclusions de la *Taskforce* et décidé qu'en principe, la simplification et la rationalisation du système national de réglementation des ports et des infrastructures d'exportation seraient envisagées dans le contexte des résultats de l'examen de l'efficacité des dispositions en vigueur en matière de politique nationale de la concurrence. Lors de sa réunion de février 2006, il a annoncé un nouveau Programme national de réformes (*National Reform Agenda*) qui ajoute la réglementation et la planification des infrastructures aux réformes des services de santé, à la reconnaissance des qualifications et à l'allègement de la réglementation pesant sur les entreprises. Il a aussi décidé de créer un Conseil des réformes (*Reform Council*) chargé de lui faire part chaque année des progrès de la mise en œuvre du Programme national de réformes. Ce Conseil des réformes sera un organe indépendant venant remplacer le Conseil national de la concurrence (*National Competition Council*), qui a joué un rôle central dans la réalisation des réformes de la NCP depuis 1996². Le COAG a par ailleurs signé un accord sur la réforme de la concurrence et des infrastructures (*Competition and Infrastructure Reform Agreement*) dont l'objectif est d'instaurer un dispositif national de régulation économique simplifié et cohérent au profit des infrastructures d'envergure nationale, c'est-à-dire notamment les ports, le rail et d'autres infrastructures utiles pour les exportations. Il a enfin demandé et obtenu que chaque juridiction lui remette sur les infrastructures dont elle a la charge un rapport quinquennal ainsi structuré : survol stratégique des infrastructures existantes, perspectives de la demande d'infrastructures et évaluation stratégique des besoins futurs. La première vague de rapports doit lui parvenir le 31 janvier 2007 au plus tard.

Nous examinerons dans ce chapitre les données relatives à l'investissement total dans l'infrastructure, puis les possibilités d'amélioration de l'efficacité des infrastructures économiques essentielles que comporteraient des réformes de l'environnement concurrentiel. Nous étudierons ensuite l'offre de transport de fret portuaire, routier et ferroviaire, ainsi que les questions de l'électricité et de l'eau, qui sont les domaines dans lesquels les réformes sont susceptibles d'avoir les retombées les plus positives. De ce fait, même s'ils peuvent profiter eux aussi d'une poursuite des réformes, les secteurs tels que le transport de voyageurs, les communications, les services postaux ou les services aériens – que nous avons traités dans la précédente *Étude* – ne sont pas réexaminés ici.

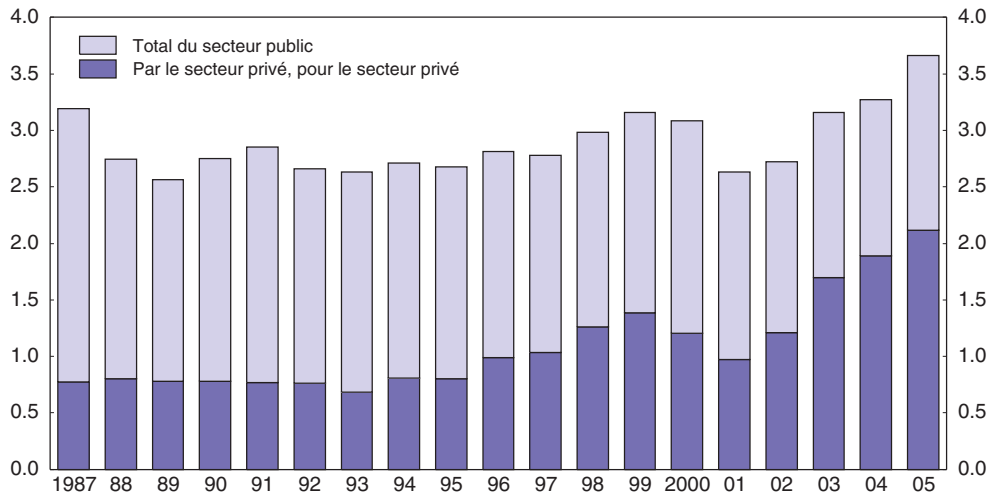
On ne constate pas d'insuffisance générale du parc d'infrastructures

Oscillant généralement entre 2½ et 3 %, la part des grands travaux dans le PIB a connu une grande stabilité tout au long des années 90 (graphique 4.2). Elle s'est infléchie au tournant de la décennie, en raison notamment de la baisse des investissements dans les activités minières résultant d'une période de recul des cours des minerais et métaux. La forte reprise cyclique des cours des produits de base explique la plus grande partie du redressement qui s'est ensuivi, les grands travaux remontant à 3¾ pour cent du PIB en 2004/05. Mais c'est le rôle croissant du secteur privé dans les investissements d'infrastructure, conséquence manifeste de l'externalisation des services publics et de la privatisation des entreprises publiques, qui est l'élément le plus marquant de l'évolution récente.

Cette participation croissante du secteur privé s'est accompagnée d'une hausse – à mettre en majeure partie au crédit des réformes de la NCP – de la productivité du parc d'infrastructures existant, qui a entraîné une baisse des tarifs tant absolus que relatifs des

Graphique 4.2. **Évolution de l'investissement dans les infrastructures**

Travaux publics, prix courants, en pourcentage du PIB

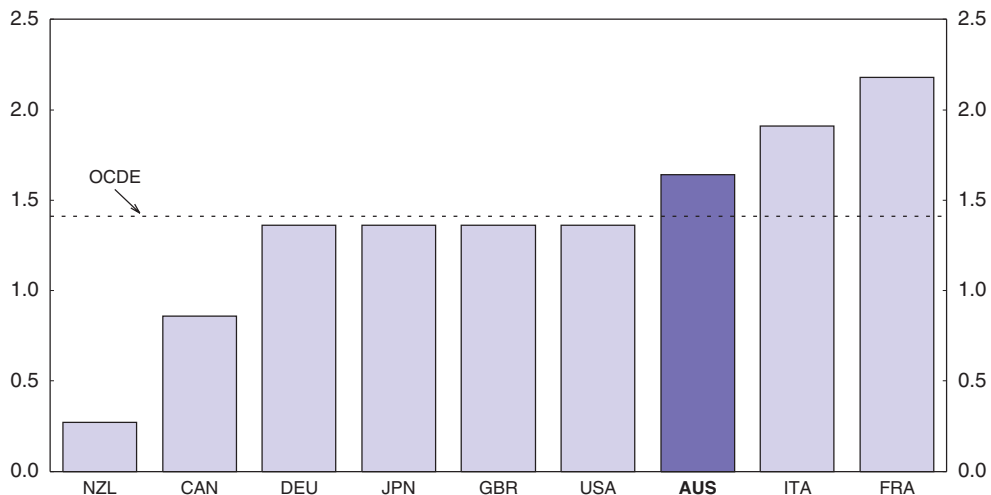


Source : The Treasury, Australian Government; ABS (2006), *Australian National Accounts : National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0) et *Engineering Construction Activity, Australia* (cat. n° 8762.0).

services d'infrastructure. Certes, une pénurie infrastructurelle se fait sentir dans certains domaines, mais le niveau des dépenses publiques et privées d'infrastructure a sensiblement augmenté depuis quelque temps, sous l'effet notamment de la flambée des prix des matières premières. En fait, il est important que ces dépenses ne dépassent pas la capacité de production d'infrastructures de l'économie, car elles accentueraient la pression des coûts. En outre, dans le contexte australien, le principal enjeu est d'améliorer les mécanismes de tarification et de réglementation, plutôt que d'accroître le volume total d'infrastructures. À cette fin, il faut encourager les réformes capables de faire encore

Graphique 4.3. **Barrières juridiques à l'entrée¹**

2003

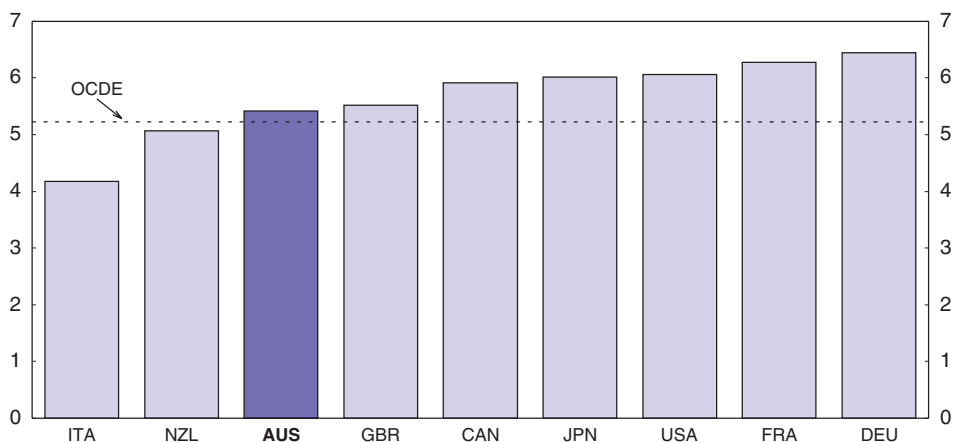


1. Indicateur, les valeurs plus élevées indiquent des barrières juridiques à l'entrée plus importantes.

Source : Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 419, OCDE, Paris.

progresser la productivité des infrastructures existantes et d'offrir un environnement aussi concurrentiel que possible (le cas échéant soumis à une réglementation judicieuse), afin que les prix signalent clairement tout goulet d'étranglement en passe de se former. Bien que, globalement, la réglementation des marchés de produits soit l'une des plus favorables de la zone OCDE, il serait possible de développer encore la concurrence dans les secteurs de l'eau, des transports, de l'électricité et des télécommunications, notamment en rationalisant la réglementation et en renforçant la concurrence entre États. En effet, en raison des dispositions législatives nationales ou de celles des États qui restreignent le nombre de concurrents autorisés à exercer une activité dans ces secteurs, le sous-indicateur de la réglementation des marchés de produits relatif aux obstacles juridiques à l'entrée dépasse la moyenne OCDE (graphique 4.3). Enfin, aussi sujettes à caution que soient les comparaisons internationales des investissements infrastructurels, un indice de l'aptitude des infrastructures de base à soutenir l'activité économique, établi à partir d'une enquête, laisse clairement entrevoir des possibilités d'amélioration de la performance de l'Australie, qui se classe avant-dernière des pays du G7 (graphique 4.4).

Graphique 4.4. **Indice de l'aptitude des infrastructures à soutenir l'activité économique¹**



1. Indice de compétitivité globale dont l'échelle varie de 1 : infrastructure peu développée, à 7 : infrastructure parmi les meilleures du monde. L'indice réunit les données publiques disponibles et les résultats des enquêtes nationales auprès des cadres d'entreprise. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée.

Source : World Economic Forum (2005), *The Global Competitiveness Report 2005-2006*, Palgrave Macmillan.

Les réformes des services d'infrastructure ont été très positives

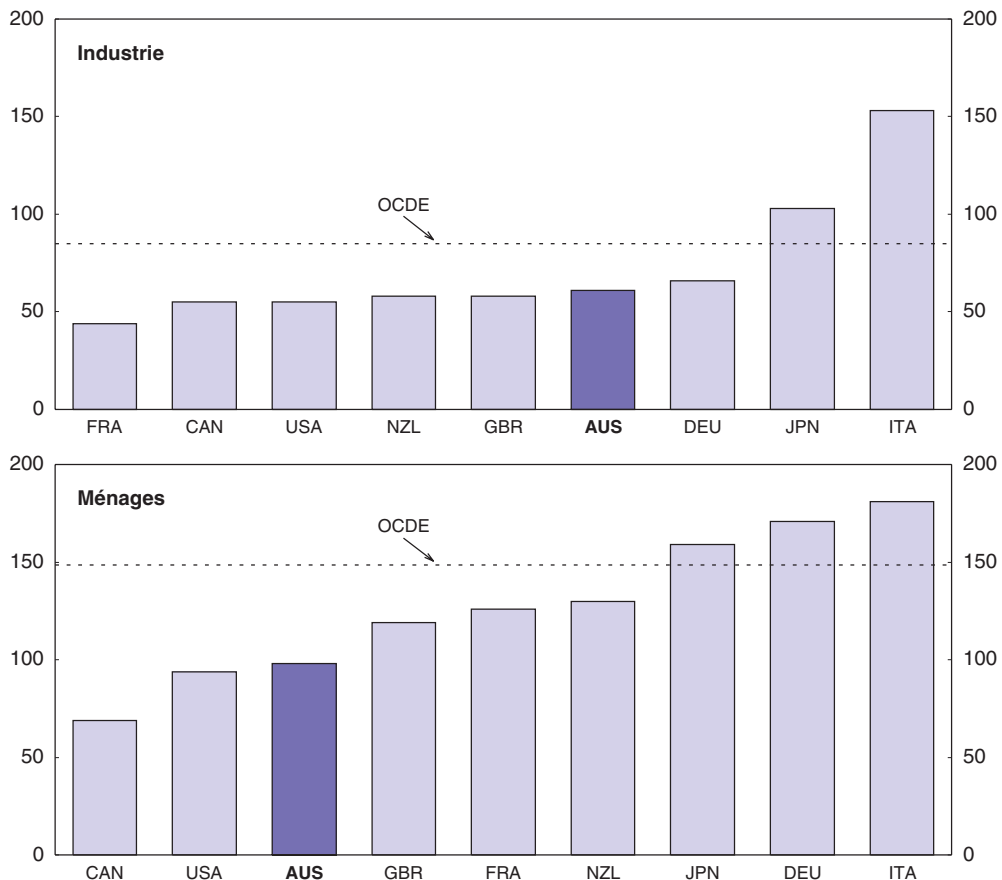
La NCP visait notamment à introduire la concurrence sur les marchés des services d'infrastructure. Il était en effet acquis que l'offre en la matière, jusqu'alors dominée par des entreprises publiques, avait suscité de graves insuffisances et, souvent, donné naissance à des services de piètre qualité. Les réformes de la NCP visant spécifiquement les infrastructures s'intéressaient aux marchés de l'électricité, du gaz, du transport routier et de l'approvisionnement en eau; des réformes apparentées concernaient par ailleurs le transport ferroviaire, les télécommunications et la télédiffusion. Pris ensemble, ces secteurs représentent plus de 10 % du PIB. Mais leur poids dans la performance économique dépasse leur part de la valeur ajoutée car, notamment, la qualité de la vie dépend en partie des services d'infrastructure. Ces derniers étant par ailleurs fondamentaux pour la bonne marche de nombreuses entreprises, leur efficacité et leur

disponibilité retentissent de manière considérable sur la compétitivité internationale et la croissance.

Les réformes prévues par la NCP sont appliquées ou en cours d'application dans la plupart des secteurs d'infrastructure, les services d'approvisionnement en eau étant les moins avancés à cet égard (Productivity Commission, 2005). Ces réformes se sont traduites par une meilleure efficacité de l'offre de services d'infrastructure. À titre d'exemple, le prix moyen réel de l'électricité a reculé de 19 % depuis le début des années 90³, évolution qui a contribué à maintenir les tarifs australiens dans la fourchette basse des prix mondiaux (graphique 4.5). Selon les toutes dernières estimations de la Commission de la productivité relatives aux répercussions de la hausse de la productivité et de la croissance des revenus attribuables à la NCP et à d'autres réformes microéconomiques des années 90, le niveau du PIB réel a, grâce à elles, crû de 2.5 %. Le gain reste cependant assez en deçà de l'estimation faite en 1995 par la Commission de l'industrie, qui prévoyait une hausse du PIB réel de 4.5 % lorsque toutes les réformes proposées auraient pleinement fait sentir leurs effets

Graphique 4.5. **Tarifs de l'électricité pour les consommateurs industriels et résidentiels**

En USD par millier de kilowatt heures, 2004 ou 2005¹



1. Données pour la dernière année disponible, 2003 pour le Canada. Prix hors taxes pour le secteur industriel en Australie et pour les États-Unis. Données en monnaie nationale converties en dollars des États-Unis par les parités de pouvoir d'achat courantes. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée de la dernière année connue.

Source : AIE (Agence internationale de l'énergie) (2006), *Energy Prices and Taxes*, n° 1, OCDE/AIE.

dans l'ensemble de l'économie (Industry Commission, 1995). Une partie de l'écart tient au fait que la modélisation la plus récemment effectuée par la Commission de la productivité a trait à l'évolution de la productivité et des prix observée au cours des années 90, et ne prend donc pas en compte les effets des réformes de la NCP entreprises depuis 2000, ni les probables gains dynamiques d'efficacité imputables aux réformes antérieures. Par ailleurs, ces estimations ne s'intéressent qu'à certains secteurs essentiels d'infrastructure (électricité, gaz, eau en zone urbaine, télécommunications, transports urbains, ports et fret ferroviaire). Il convient enfin de ne pas occulter le fait que le train de réformes voulu par la NCP a aussi eu des effets positifs plus difficiles à quantifier, comme une meilleure fiabilité des services d'infrastructure et une meilleure sécurité systémique.

Garantir la neutralité concurrentielle du marché du transport de fret

Les caractéristiques de l'Australie – superficie importante, population clairsemée, grandes distances interurbaines et éloignement des marchés mondiaux – expliquent que l'efficacité de l'infrastructure du transport de fret soit un élément central de la productivité et de la compétitivité internationale du pays. La poursuite de la croissance et de l'intégration mondiale de l'économie se traduira par une demande plus forte de transports de fret efficaces et rentables. De fait, des prévisions récentes (Productivity Commission, 2005) annoncent un quasi-doublement du volume du fret australien au cours des 20 prochaines années.

Accélérer les opérations portuaires d'expédition de marchandises

Compte tenu de leur rôle central dans les performances à l'exportation, le pays a fortement intérêt à ce que ses grands ports maritimes fonctionnent de manière efficace; plus de 99 % du tonnage exporté, et 80 % de la valeur des exportations, quittent le pays par la voie maritime. Les ports maritimes australiens sont exploités par une combinaison de sociétés détenues par les États et Territoires et par des entreprises de manutention du secteur privé, dont le rôle s'est nettement développé depuis les années 80. L'*Exports and Infrastructure Taskforce* a repéré dans de nombreux ports vraciers d'Australie spécialisés dans le charbon et le minerai de fer des problèmes de capacité qui découlent de l'ampleur peut-être imprévisible de l'augmentation de la demande mondiale concernant ces matières premières. S'agissant des ports de conteneurs, aucune insuffisance de capacité n'a en revanche été décelée.

La *Taskforce* a aussi souligné la nécessité pour les pouvoirs publics de davantage s'investir dans la coordination de la chaîne de transport pour garantir à la fois une bonne desserte routière des ports et la disponibilité de terminaux et d'entrepôts permettant des mouvements de fret efficaces et sécurisés. Les exportations australiennes ont grand besoin d'infrastructures de transport : les exportations de minerai en vrac atteignent leur port maritime de départ presque exclusivement par rail; les exportations de céréales empruntent depuis toujours les lignes ferroviaires régionales, même si la part du transport routier s'accroît; et la plupart des exportations manufacturières, étant produites au sein ou à proximité de grandes agglomérations, rejoignent les ports par la route. La *Taskforce* a recommandé d'intégrer les ports et les chenaux maritimes voisins au cadre de planification *AusLink* (détaillé plus loin) – qui instaure un cadre coordonné de planification, de financement et de développement des infrastructures nationales de transport routier – afin de faciliter et d'accélérer, notamment à l'interface mer-rail-route, les procédures de planification conjointe. En réponse à cette proposition, le COAG a accepté d'élargir les

stratégies de développement des corridors d'AusLink afin d'inclure les capitales concernées et les ports régionaux qui y sont associés dans le Réseau national AusLink. En outre, en février 2006, dans le cadre de son nouveau Programme national de réformes, il a signé l'accord sur la réforme de la concurrence et des infrastructures (*Competition and Infrastructure Reform Agreement*), qui contient des mesures destinées à simplifier et homogénéiser l'approche nationale de la régulation économique des grandes infrastructures. En vertu de cet accord, tous les États et Territoires s'engagent à réexaminer la réglementation de leurs ports et autorités portuaires, ainsi que l'exploitation de leurs installations de manutention et de stockage, pour garantir que la régulation économique, lorsqu'elle est opportune, respecte les principes approuvés en matière d'accès, de planification et de concurrence.

Neutralité concurrentielle entre modes de transport

Face à la probable poursuite de l'expansion du transport routier et à ses importantes répercussions sur l'encombrement des routes, sur les émissions de gaz à effet de serre et sur la pollution tant sonore qu'atmosphérique, ce secteur des transports a bénéficié de l'attention du programme de réformes de la NCP. Le volet de ce dernier consacré au transport routier était centré sur l'efficacité et la cohérence nationale de la régulation, avec en ligne de mire la volonté de transformer le transport routier en industrie véritablement nationale et aussi peu contraignante que possible pour les activités inter-États. Il englobait de nombreuses initiatives ayant trait aux redevances d'immatriculation des poids lourds, au transport de matières dangereuses, aux permis de conduire, au respect de la réglementation et aux sanctions. Ces initiatives visaient à harmoniser les règles de sécurité et d'exploitation, afin d'éviter les différences susceptibles de fausser la concurrence. Dès 2004, la Fédération et les États avaient rempli presque toutes les obligations de réforme du transport routier leur incombant au titre de la NCP (NCC, 2004).

Toutefois, contrairement à ce qu'elle a fait pour les secteurs de l'énergie et de l'eau, la NCP n'a pas prévu de plan de réforme national exhaustif et intégré pour le transport de fret en général. On a plutôt élaboré et appliqué des réformes au coup par coup, sans que le mode ou la juridiction soit un critère, et sans aucune considération intermodale. Fort logiquement, les économistes des transports estiment que les possibilités de réforme du secteur du transport de fret sont bien plus nombreuses que celles envisagées par le programme de la NCP; cela concerne notamment la tarification des services, l'accès aux infrastructures et le cadre réglementaire, l'objectif étant de panacher efficacement les modes de transport et d'assurer des mouvements de fret harmonieux tout au long de la chaîne logistique. Il faudrait pour cela que les opérateurs de fret aérien, ferroviaire, routier et maritime classiques se muent en prestataires de services intégrés pour l'ensemble de cette chaîne. Ainsi pourraient disparaître les distorsions engendrées dans les mouvements de fret par les déséquilibres modaux, lesquels sont eux-mêmes imputables à la façon dont se prenaient auparavant les décisions. D'après certaines études, on trouve un symbole de ces déséquilibres dans les investissements excessifs consentis au profit des infrastructures de transport routier, et dans la surutilisation de la route au détriment du rail. L'apparition d'un réseau national intégré devrait améliorer la productivité en éliminant, par exemple, les goulets d'étranglement.

L'avènement d'un système de transport de fret assurant la neutralité modale suppose notamment de mettre en place pour les services de transport un dispositif tarifaire permettant de garantir que les opérations de fret sont affectées au mode de transport le

moins coûteux pour l'économie à long terme. Il faut pour cela tenir compte des externalités découlant de l'offre et de l'utilisation de services de transport de fret, même s'il peut sembler illusoire de toutes les prendre en compte⁴. Actuellement, le système de tarification du transport routier ne repose que sur une redevance d'immatriculation annuelle et un péage routier collecté sous forme de taxe sur le carburant, qui n'ont qu'un lien approximatif avec le coût marginal de l'utilisation des routes. C'est pourquoi la politique antérieure des transports, plus cloisonnée, a été abandonnée. En 2004, les autorités ont opté pour une politique multimodale mieux intégrée, *AusLink*, qui privilégie une approche stratégique à long terme de la planification du réseau routier et ferroviaire national (*AusLink*, 2004). En vertu de ce plan, y compris au titre de mesures annoncées pour le budget 2006/07, le gouvernement australien consacrera 15 milliards AUD aux infrastructures de transport routier entre 2004/05 et 2008/09 (soit, en moyenne, environ 0.3 % du PIB chaque année).

Différents obstacles gênent cependant la mise en place d'un système national de transport de fret efficient, intégré et écologiquement viable. La Commission de la productivité en a dressé l'inventaire suivant à partir des réponses des acteurs du transport à son enquête 2005 (*Productivity Commission*, 2005) :

- Neutralité concurrentielle insuffisante d'un mode de transport à l'autre.
- Inefficiences persistantes au niveau de tel ou tel mode de transport.
- Qualité et capacité inadaptées des connexions intermodales.
- Dispositions institutionnelles incompatibles avec l'approche multimodale d'*AusLink*.

La neutralité concurrentielle des modes de transport suppose une planification et une évaluation des investissements capables de garantir une allocation optimale de ressources limitées faisant appel à de rigoureuses analyses de rentabilité – condition qui n'a encore jamais été remplie par le moindre projet d'investissement dans les transports. Enfin, pour atteindre des objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus larges, il faudrait homogénéiser les normes réglementaires applicables aux différents modes de transport. Face à ces difficultés, le COAG a demandé à la Commission de la productivité, lors de sa réunion de février 2006, d'élaborer des propositions visant à établir des tarifs efficients en matière d'infrastructures de fret routier et ferroviaire, et s'est engagé à harmoniser la réglementation ferroviaire et routière, à renforcer et mieux coordonner la planification des transports et l'évaluation des projets, à décongestionner les transports urbains et à mener des réformes générales d'amélioration de la productivité.

Il faudrait prêter davantage attention à la réforme du transport ferroviaire

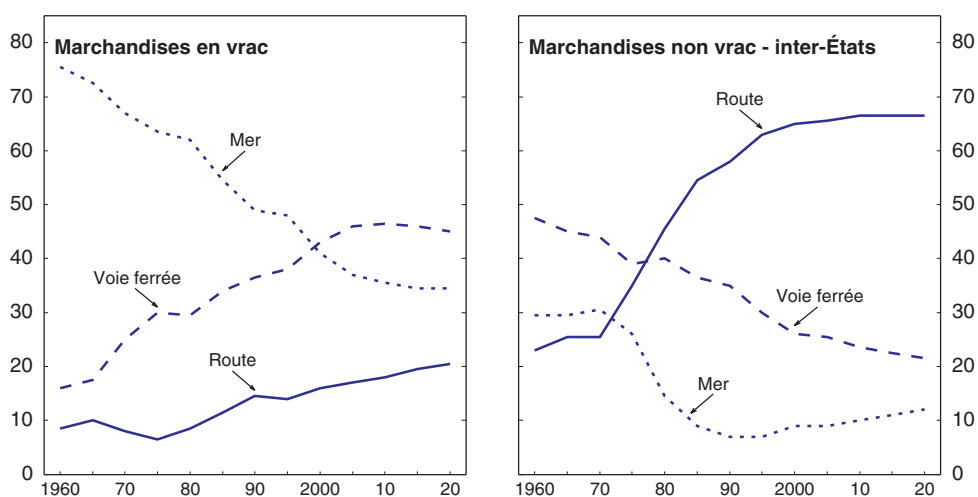
Avant le début des années 90, tous les États (à l'exception de l'Australie méridionale et de la Tasmanie) avaient leur propre société de fret ferroviaire, qui était propriétaire tant des trains que des voies ferrées. Ces entités de fret ferroviaire des États desservaient les marchés intra et inter-États et affichaient toutes des pertes. Les mouvements inter-États de fret nécessitant la coopération de différentes entités des États, la comptabilité des livraisons de fret manquait souvent de clarté. En dépit de cette situation peu satisfaisante, les accords de la NCP n'avaient prévu aucune réforme *spécifique* du rail. Toutefois, les services ferroviaires étant soumis aux dispositions générales de l'accord sur les principes de concurrence de 1994 de la NCP, ils ont bénéficié de réformes structurelles non négligeables. Globalement, ces réformes ont consisté à séparer les structures, à introduire des disciplines commerciales (constitution en société de capitaux et privatisation) et à

permettre l'accès des tiers à une grande partie des infrastructures ferroviaires entre États, avec la création en 1997 de l'*Australian Rail Track Corporation*. Au fil des années 90, elles ont suscité des gains de productivité des chemins de fer du secteur public, et provoqué une baisse d'environ 30 % des tarifs de fret en termes réels. Il existe encore toutefois de fortes possibilités d'amélioration, dans la mesure où la productivité reste nettement inférieure à celle des pays les plus performants (OCDE, 2004).

La poursuite de l'implication des États et l'absence au plan national d'obligations uniformes applicables à l'exploitation du réseau ferré inter-États sapent toujours la viabilité du secteur du transport ferroviaire. Les opérateurs ferroviaires demeurent confrontés à un ensemble d'exigences d'homologation et de sécurité ferroviaires qu'il faudrait harmoniser. De surcroît, la multiplicité des régimes d'accès des États, la tarification et les chevauchements de compétences des organismes de réglementation sont de puissants obstacles à l'entrée et devraient, par conséquent, bénéficier d'un effort national d'harmonisation. Pour pallier le risque de sous-investissement dans le réseau ferré, mais aussi dans l'exploitation du matériel roulant, les autorités de réglementation du rail devraient instaurer un système de tarification de l'accès susceptible de diminuer l'incertitude des investisseurs et, partant, de faciliter la planification des investissements à plus longue échéance. On l'a vu, la neutralité concurrentielle entre les différents modes de transport est par ailleurs insuffisante, au détriment, semble-t-il, du transport ferroviaire. Eu égard aux engagements récents pris par le COAG dans le cadre du Programme national de réformes en ce qui concerne la tarification des infrastructures routières et ferroviaires et la réglementation de l'accès au réseau ferroviaire, si elles ne sont pas traitées, ces insuffisances risquent fort de perpétuer la perte récurrente de parts de marché que subissent les services ferroviaires au profit du transport routier et maritime (graphique 4.6). Il faudrait, pour amorcer une nouvelle réforme du rail, élaborer un programme national complet dans le domaine ferroviaire.

Graphique 4.6. **Parts des modes de transport dans le transport intérieur de fret**

En pourcentage



Source : Sims, R. (2005), « Furthering Significant Freight Transport Reform in a Federal System », document présenté au *Productivity Commission Roundtable on Productive Reform in a Federal System*, 27-28 octobre, Canberra.

Les marchés de l'énergie ne sont pas encore pleinement concurrentiels

La NCP comptait parmi ses grands objectifs la mise en place d'un secteur de l'électricité concurrentiel et efficient, doté d'un marché national de gros et d'un réseau national interconnecté. À cette fin, les exécutifs australiens se sont engagés, depuis le milieu des années 90, dans une série de réformes destinées à créer un marché national de l'électricité pleinement concurrentiel dans les États de l'est et du sud du pays. La méthode retenue consistait essentiellement à supprimer les obstacles à la concurrence inter et intra-États, c'est-à-dire notamment à démanteler les monopoles publics et à mettre en place pour les tiers un régime d'accès au transport et à la distribution de l'électricité, qui sont des services ayant la qualité de monopoles naturels. Aujourd'hui, la plupart des États et le Territoire de la capitale australienne composent un marché national de l'électricité interconnecté. L'Australie occidentale et le Territoire du Nord n'en font pas partie en raison des grandes distances qui séparent leurs centres de consommation du réseau interconnecté de l'est et du sud de l'Australie. L'Australie occidentale prévoit toutefois d'éclater son monopole de l'électricité en réseaux de production, de transport et de distribution et en entités de vente au détail, et de prendre d'autres mesures de restructuration favorisant la concurrence.

Le programme de la NCP comprenait une réforme similaire du marché du gaz, prévoyant pour l'essentiel la séparation structurelle des activités de transport, de distribution, de production et de vente au détail, la mise en place par tous les exécutifs d'une réglementation de l'accès des tiers aux réseaux de gaz naturel et la possibilité pour tous les consommateurs de choisir leur fournisseur de gaz (c'est la « contestabilité totale du marché de détail »). Ces réformes du marché du gaz sont très avancées, bien qu'il faille encore examiner le cadre réglementaire applicable au secteur du gaz naturel – tâche qui incombe au nouvel organe de régulation de l'énergie (voir plus loin).

Dans le secteur de l'électricité, la séparation structurelle de fournisseurs auparavant marqués par leur intégration verticale a progressé; la plupart des juridictions ont choisi de ne pas privatiser les entités distinctes ainsi créées et de les inscrire dans un schéma de gouvernance proche du gouvernement d'entreprise. La possibilité nouvellement accordée aux usagers habilités de mener des négociations directes avec les fournisseurs de leur choix a introduit la concurrence dans les secteurs de la production et de la vente de détail. Tous les gros clients (c'est-à-dire ceux qui consomment plus de 100 megawatt heures par an) sont maintenant en mesure de choisir leur fournisseur, et la contestabilité du marché de détail est possible pour les clients de moindre taille, y compris nationaux, dans tous les États et Territoires, sauf le Queensland, où elle le sera en principe à compter du 1^{er} juillet 2007.

Bien que la plupart des États et Territoires aient rempli les principales obligations qui leur incombaient au titre des accords de la NCP sur l'électricité, l'objectif initial d'un marché national de l'électricité entièrement ouvert à la concurrence reste à réaliser, même dans les États contigus de l'est du pays. Différentes études (COAG, 2002; NCC, 2003; Productivity Commission, 2005) ont relevé l'existence d'insuffisances flagrantes du marché national actuel, que l'on peut résumer ainsi :

- Concurrence insuffisante dans la production.
- Interconnexion insuffisante des réseaux (liée à la faiblesse des incitations concernant les investissements dans le transport et à l'inadéquation des structures de tarification).
- Conflit d'intérêts supposé lorsque la puissance publique est propriétaire des actifs.
- Mauvaises indications fournies aux ménages par les prix.

En conséquence, le marché australien de l'électricité reste une mosaïque de marchés régionaux peu interconnectés et n'est pas devenu le marché national intégré auquel aspirait la NCP. Les gains d'efficacité que l'on pouvait attendre de ce marché national intégré ont ainsi pris partiellement du retard. Conscient de ces lacunes, le COAG a récemment créé, dans le contexte de son nouveau Programme national de réformes, un groupe de travail (*Energy Reform Implementation Group*) chargé de faire rapport à la fin de 2006 sur l'unification du réseau de transport de l'électricité à l'échelle nationale, sur les mesures qui pourraient se révéler nécessaires pour remédier aux problèmes structurels préjudiciables à l'efficacité et à la compétitivité du secteur de l'électricité et sur toute mesure propre à assurer la transparence et l'efficacité des marchés financiers afin de faciliter le développement des marchés de l'énergie. Le COAG a aussi demandé au Conseil ministériel de l'énergie de veiller à l'installation de compteurs électriques « intelligents » à partir de 2007, ce qui devrait sensibiliser davantage les consommateurs domestiques au coût de l'électricité, et d'élaborer un programme de travail en vue de la mise en place de mécanismes efficaces pour tenir compte des réactions des consommateurs sur le marché de l'électricité.

Le secteur de la production électrique a par ailleurs un grand rôle à jouer dans la modération des émissions de gaz à effet de serre. Tous les exécutifs de l'Australie ont déjà mis en œuvre un large éventail de mesures visant à réduire tous les types d'émissions de gaz de cette nature. Mais ces mesures ont été unanimement considérées comme mal ciblées et mal coordonnées (COAG, 2002). Le manque de cohésion réglementaire d'un État ou Territoire à l'autre est synonyme pour les producteurs d'énergie, et notamment pour ceux dont le champ d'action dépasse les frontières d'un État, de lourdes charges administratives. Il est en outre générateur d'une grande incertitude pour l'investisseur potentiel – dont la prise de décision est compliquée et qui peut être dissuadé de s'engager.

Des analyses antérieures du marché de l'énergie (COAG, 2002 et NCC, 2003) ont elles aussi critiqué le manque d'homogénéité réglementaire découlant de la coexistence de régulateurs au niveau des États et au niveau fédéral tant dans le secteur de l'électricité que dans celui du gaz. Le COAG a donc décidé d'instaurer un régulateur national unique – le Régulateur australien de l'énergie (AER) – et une agence chargée d'administrer le marché national – la Commission chargée du marché australien de l'énergie (AEMC), qui sont tous deux entrés en fonction en juillet 2005. L'AER est un nouvel organe indépendant chargé au niveau national de la régulation économique et de la surveillance du respect des règles applicables à l'électricité et au gaz. Il réunit sous la même férule les fonctions de réglementation qu'assuraient auparavant la Commission australienne de la concurrence et des consommateurs (ACCC) et l'organe national d'administration du code de l'électricité, ainsi que certaines fonctions incombant jusqu'alors aux régulateurs des États. Cette unification de la régulation au sein d'un seul organe devrait en diminuer la complexité et le coût administratif pour les entreprises. Parmi les attributions initiales figurent la régulation du secteur du transport du marché national de l'électricité (qui est un monopole naturel), la surveillance du marché de gros de l'électricité et l'application des règles prévues pour le marché de l'électricité. L'AER assurera également la régulation des réseaux de transport du gaz de tous les États et Territoires (hormis l'Australie occidentale) et des réseaux de transport et de distribution du gaz du Territoire du Nord.

L'AEMC doit notamment établir les règles (c'est-à-dire un processus de modification de la réglementation plus structuré et transparent) et les missions de développement du marché susceptibles d'améliorer la planification et la coopération nationales. Il s'agit d'une

commission, créée par le législateur, qui remplace les trois organismes auparavant chargés de ces fonctions. L'AER et l'AEMC doivent assumer les fonctions relatives au transport du gaz et à la distribution du gaz et de l'électricité le 1^{er} janvier 2007 au plus tard, et les fonctions de commercialisation le 1^{er} janvier 2008 au plus tard. Ces deux nouveaux organes nationaux devraient certes contribuer à éliminer les doublons, mieux préciser les rôles en matière de réglementation et diminuer le coût et la complexité de la réglementation imposée aux investisseurs, mais les autorités ne devront pas moins adopter une ligne d'action claire pour mettre en place un cadre réglementaire cohérent.

Autre point faible du régime en vigueur pour le marché énergétique : la possibilité pour les producteurs d'électricité de certains États ou Territoires (comme la Nouvelle-Galles-du-Sud et l'Australie occidentale) d'exercer un pouvoir de marché au niveau de la commercialisation de gros. Cela risque en effet de favoriser des « jeux tactiques » susceptibles d'accentuer la volatilité des prix de l'électricité, de fausser les signaux donnés aux investisseurs et de rendre le marché national de l'électricité moins fluide qu'envisagé initialement (Productivity Commission, 2005). Les mesures récemment prises pour faciliter les échanges interrégionaux d'électricité grâce au développement du transport semblent avoir échoué à renforcer la concurrence entre producteurs. Il serait donc souhaitable de poursuivre le démantèlement des entités publiques de production afin de stimuler la concurrence dans le secteur de la production d'électricité d'une manière économiquement rationnelle.

Les États et Territoires se sont récemment engagés à mettre un terme au contrôle des prix de détail lorsque les marchés sont concurrentiels, mais il conviendrait de le supprimer dans tous les cas, car il empêche les tarifs de refléter l'évolution des conditions du marché. Par exemple, les tarifs artificiellement bas de l'électricité fournie aux heures de pointe ont encouragé une progression de la demande. La réglementation des prix de détail expose en outre les intermédiaires commerciaux, compte tenu de l'absence de régulation des prix de gros, à un risque tarifaire non négligeable. Les autorités devraient recourir, pour garantir l'accès à l'énergie des ménages à faible revenu, à des mesures sociales autres que le contrôle des prix.

Il reste beaucoup à faire pour rendre l'approvisionnement en eau écologiquement viable

L'eau est plus rare en Australie que sur tout autre continent (à l'exception de l'Antarctique). L'Australie détient aussi le record des variations de précipitations d'une année sur l'autre, nombre de ses fleuves ont un débit très fluctuant⁵, et les épisodes de sécheresse sont le lot commun. Enfin, en raison de sa taille, le pays connaît des précipitations extrêmement variables d'un lieu et d'une saison à l'autre. Dans ce contexte, on peut s'étonner que l'Australie affiche le quatrième taux de prélèvement d'eau par habitant de l'OCDE (OCDE, 2006).

Le subventionnement massif de l'approvisionnement en eau incitant à une utilisation excessive et une allocation inefficace de l'eau, l'un des grands volets de la NCP prévoyait une réforme fondamentale des politiques de l'eau. La surutilisation de l'eau a considérablement endommagé les systèmes fluviaux et les nappes souterraines. L'irrigation agricole absorbe les trois quarts environ de la consommation d'eau, dont les deux tiers sont consacrés à des activités de valeur relativement peu élevée, comme le riz, le coton et la production laitière. Une part non négligeable de l'eau d'irrigation (entre 20 et 40 %) est en outre perdue en raison de fuites et par évaporation dans les canaux ouverts,

fait qui à lui tout seul laisse penser qu'une meilleure gestion de l'eau aurait des effets considérables. Toutefois, la hausse de la consommation d'eau est aussi la résultante de la croissance démographique et économique rapide des zones urbaines.

L'un des principaux objectifs des réformes de l'eau de la NCP de 1994 était d'établir un système fondé sur le marché à l'horizon 2005. Il était prévu pour cela d'imposer des tarifs reflétant le coût intégral des ressources, de supprimer les péréquations et d'assurer la transparence des autres types de subventions. Les fonctions de réglementation devaient être séparées des fonctions d'approvisionnement en eau, et l'échange de droits d'accès à l'eau améliorer l'efficacité des allocations. Parallèlement, face aux impératifs environnementaux de cours d'eau soumis à de fortes contraintes, les réformes de la NCP visaient un rééquilibrage de la consommation. On observe une progression des dispositifs de gestion de l'eau, qui répartissent les allocations d'eau entre les prélèvements et la sauvegarde de l'environnement, en donnant la priorité aux systèmes soumis à de fortes contraintes ou surexploités (les autorités diminuent alors les volumes d'eau prélevables), ou en prévoyant des dispositions qui ouvrent la voie à d'éventuelles réductions futures. Les différents exécutifs australiens ont octroyé des crédits destinés à indemniser les agriculteurs dont les droits de prélèvement baissent.

Jusqu'à présent, la mise en œuvre de la réforme de l'eau a progressé de manière inégale d'une catégorie d'utilisation et d'un État à l'autre. De manière générale, la réforme de la tarification en zone urbaine est bien avancée dans la mesure où la plupart des autorités urbaines ont introduit des systèmes de tarification de l'eau basés sur la consommation afin de lutter contre le gaspillage. De plus, la récupération intégrale des coûts par les prestataires de services d'eau est dans une large mesure réalisée, ce qui contribue à assurer des investissements appropriés dans les infrastructures. Des changements institutionnels ont été introduits pour promouvoir l'efficacité de la distribution de l'eau et responsabiliser les fournisseurs à l'égard de la qualité et du coût des services d'approvisionnement et d'assainissement.

Malgré de réelles avancées dans la création de droits d'accès à l'eau, l'effort de réforme s'est révélé beaucoup plus lent dans les zones rurales. Le principe de la récupération intégrale des coûts a été interprété comme excluant les coûts des infrastructures déjà en place et les redevances versées par les irrigants et les zones urbaines ne reflètent pas la valeur de rareté de l'eau. Celle-ci est en partie prise en compte dans les tarifs applicables aux irrigants, mais lorsque les échanges ne sont pas autorisés entre zones rurales et urbaines, le prix de l'eau fournie à l'agriculture peut rester inférieur à celui de l'eau fournie aux ménages. Les bourses de l'eau permettent déjà à certaines villes d'acheter de l'eau aux irrigants afin d'alléger les tensions que subit l'approvisionnement en eau des zones urbaines, mais ce processus n'en est qu'à ses débuts. Dans la plupart des États, les échanges de droits concernent principalement des transferts temporaires, tandis que les districts d'irrigation limitent la quantité d'eau négociable à titre définitif. En outre, la majorité des États ne disposent pas de contrats types pour ces transactions. Pris ensemble, ces différents éléments font sérieusement obstacle à la mise en place effective d'échanges et au transfert de l'eau vers ses usages les plus productifs – situation regrettable qui empêche les transactions sur l'eau d'engendrer les solides effets positifs que l'on pourrait en attendre sur le plan social.

Le programme de réforme de l'eau de la NCP a bénéficié en juin 2004 de l'Accord sur l'initiative nationale pour l'eau (*National Water Initiative*, NWI). La NWI a pour objectif

d'accroître la sécurité des droits d'accès à l'eau, de garantir la bonne santé des écosystèmes et d'encourager l'expansion des marchés de l'eau et des transactions sur l'eau (encadré 4.1). Elle centre son action sur les domaines dans lesquels le renforcement de la compatibilité des approches appliquées dans les différents États et Territoires serait susceptible d'améliorer les résultats obtenus. L'eau étant en Australie la propriété des États, ceux-ci se sont engagées au titre de cette initiative à achever le retour de tous les systèmes hydriques fluviaux et souterrains qui sont actuellement surexploités et surutilisés à des niveaux de prélèvement écologiquement viables. La NWI prévoit que tous les États devront poursuivre leur effort de tarification avec récupération intégrale des coûts dans les zones tant urbaines que rurales. La mise en œuvre complète de la NWI devrait aboutir à l'institution d'un système de gestion des ressources hydriques couvrant tout le territoire national, fondé sur les mécanismes du marché, la planification et la réglementation. La NWI a par ailleurs débouché sur la création de la *National Water Commission*, organe indépendant chargé de faire rapport au gouvernement australien (et au Conseil des gouvernements australiens) sur la mise en œuvre de la NWI.

Encadré 4.1. **L'Initiative nationale pour l'eau**

En juin 2004, le COAG a accepté le principe d'un nouveau programme décennal de réforme de l'eau dénommé Initiative nationale pour l'eau (*National Water Initiative*, NWI), dont les principaux éléments sont les suivants :

- Élaboration par les États et Territoires de plans de gestion de l'eau comportant des objectifs environnementaux et d'intérêt général.
- Amélioration des dispositions actuelles de prise en charge des systèmes hydriques surexploités ou soumis à de fortes contraintes.
- Création de droits échangeables d'accès à l'eau, sous la forme de droits perpétuels ou sans date limite conformes aux plans de gestion de l'eau.
- Établissement d'une formule de partage du coût de la réduction des droits d'accès à l'eau entre les usagers et la puissance publique.
- Mesures de lutte contre les captages réduisant les droits d'accès.
- Création de registres publics des droits et des échanges de droits d'accès à l'eau, et élaboration de normes comptables applicables aux ressources hydriques.
- Réduction des obstacles aux échanges d'eau inter-États.
- Établissement de principes plus détaillés pour la tarification du stockage et de la livraison de l'eau.
- Actions visant à améliorer la gestion de la demande d'eau en zone urbaine.

Constatant que certains pans de l'infrastructure dont dispose l'Australie dans le domaine de l'eau nécessitaient un accroissement des investissements⁶, les autorités ont décidé en 2005 de créer l'*Australian Government Water Fund*, qui est doté de 2 milliards AUD sur cinq ans pour financer des investissements consacrés entre autres aux projets de la NWI. Les principaux objectifs de ce fonds sont d'accélérer la propagation et l'adoption des technologies et pratiques les plus récentes dans le domaine de l'utilisation de l'eau, afin que l'Australie dispose bien des éléments scientifiques et des données les plus utiles pour

Encadré 4.2. **Recommandations relatives aux réformes essentielles en matière d'infrastructure**

Il convient, dans le cadre de la Politique nationale de la concurrence (NCP), d'empêcher les dérives des calendriers de réforme.

Le gouvernement doit rechercher la manière de prendre des décisions rentables et opportunes d'investissement dans les réseaux réglementés inter-États. Les projets d'investissement dans des infrastructures doivent être évalués sur la base d'analyses de rentabilité rigoureuses.

Compte tenu des lenteurs d'origine réglementaire qui touchent le développement des infrastructures, lenteurs qui se sont récemment avérées des freins à l'exportation, les délais applicables à la prise de décisions de nature réglementaire doivent faire l'objet d'une étroite surveillance, en particulier si elles sont susceptibles d'avoir un effet sur les performances à l'exportation. L'*Exports and Infrastructure Taskforce* récemment mise en place a suggéré de ne pas dépasser six mois, au lieu des délais de plusieurs années observés dans certains dossiers récents. Dans les cas où la période de réflexion traîne en longueur, une nouvelle intervention de la Fédération serait appropriée.

Transport de fret

Il convient d'affiner la méthodologie actuellement employée pour fixer les prix du transport routier, afin d'éviter que les poids lourds ne roulent totalement ou partiellement à vide. Il faudrait mettre en place une tarification routière qui soit fonction du poids et de la distance.

Il faudrait améliorer la neutralité concurrentielle du secteur du transport de fret, afin de garantir une allocation optimale des tâches de transport au mode de transport le plus rentable.

Il faudrait mettre réellement en œuvre les réformes nationales du transport terrestre prévues par AusLink, afin de garantir des investissements à long terme efficaces et une meilleure intégration du réseau.

Électricité et gaz

Des efforts plus soutenus doivent être consacrés à la mise en place d'un marché national de l'électricité pleinement concurrentiel et totalement contestable au niveau du marché de détail. En particulier :

- La régulation actuelle des prix de détail doit disparaître, afin que les tarifs puissent refléter les conditions de marché.
- L'interconnexion des réseaux doit être améliorée et la concurrence dans la production électrique intensifiée grâce à des incitations plus efficaces en faveur de l'investissement dans le transport et la production d'électricité.
- Les problèmes d'exploitation et de gouvernance de l'AER et l'AEMC qui demeurent en suspens doivent être résolus afin de mettre fin aux incohérences de réglementation héritées de la coexistence antérieure, tant dans le secteur de l'électricité que dans le secteur gazier, d'un régulateur national et de régulateurs au niveau des États.
- Lorsque des structures de marché efficaces auront été mises en place, les autorités aujourd'hui propriétaires de leurs propres sociétés de production devront envisager de s'en désengager.
- Il convient d'améliorer le cadre de la réduction des gaz à effet de serre.

Encadré 4.2. **Recommandations relatives aux réformes essentielles en matière d'infrastructure** (suite)

Accès à l'eau

Tous les exécutifs doivent remplir les obligations qui leur incombent au titre du programme de réforme du secteur de l'eau de la NCP; on doit les y inciter grâce à des dispositions de suivi appropriées.

La tarification doit chercher à refléter la rareté de l'eau et les externalités environnementales.

Il faudrait accélérer la réforme du secteur de l'eau en zone rurale en spécifiant plus clairement les droits sur l'eau, en les faisant respecter et en les rendant négociables, mais aussi en fixant et en tarifant de façon adéquate les allocations environnementales.

La réforme du secteur de l'eau dans les zones urbaines et rurales doit être mieux intégrée, et des dispositions doivent encourager les échanges de droits sur l'eau entre celles-ci.

Il faudrait mettre fin progressivement aux péréquations de volumes d'utilisation entre usagers urbains et usagers ruraux, et également entre les différentes catégories d'usagers agricoles.

gérer ses ressources en eau, et de promouvoir une culture favorisant la lutte contre le gaspillage de l'eau.

Compte tenu du fait que l'objectif (plutôt ambitieux) d'achèvement de la réforme de l'eau en zone rurale pour 2005 n'a pas été atteint comme prévu, d'importants efforts supplémentaires seront nécessaires pour parachever le programme de réforme de la NCP. Parmi les tâches complexes encore inachevées figure la nécessité de spécifier correctement les droits sur l'eau, de les faire respecter et de les rendre librement négociables. Les droits sur l'eau seraient mieux spécifiés si des normes comptables étaient instituées dans le cadre de la NWI et si de meilleures informations étaient disponibles sur les volumes et les disponibilités de la ressource et sur l'application des plans de gestion de l'eau. Ces plans déterminent les politiques d'allocation de l'eau pour un réseau hydrographique ou un bassin hydrogéologique, une fois prises en compte les considérations environnementales, sociales et économiques. Par ailleurs, l'application des droits de propriété sur l'eau impose un système d'enregistrement efficace, et leur transférabilité exige un fonctionnement efficient des systèmes de transaction. Il importe également de fixer, pour la protection de l'environnement dans les cours d'eau qui ont été surexploités par le passé, des débits minimaux qui ne mettent pas en péril l'introduction du système de transaction. Pour tirer pleinement parti d'une allocation plus efficiente de l'eau, il convient également d'éliminer les obstacles aux transactions entre districts d'irrigation et entre États. Il faudrait mettre fin progressivement aux péréquations de volumes d'utilisation entre usagers urbains et usagers ruraux, et également entre les différentes catégories d'usagers agricoles. Globalement, il importera de s'assurer que le tarif initial de l'eau reflète bien sa rareté, à travers des dispositions transactionnelles révélant le coût d'opportunité de ses différents usages ou par le biais du prix fictif induit par les contrôles des modes d'utilisation de l'eau prévus par la réglementation.

Notes

1. À titre d'exemple, l'investissement dans le secteur houiller de la Nouvelle-Galles-du-Sud et du Queensland a pâti de la dispersion de l'actionnariat des actifs de la chaîne logistique; maintes mines se partagent des infrastructures ferroviaires et portuaires appartenant essentiellement aux États. Les infrastructures de transport sont généralement exploitées non pas par les houillères, mais par des sociétés tierces, publiques ou privées, qui sont chargées des nouveaux investissements moyennant parfois un contrôle réglementaire justifié par le caractère monopolistique des actifs. Dans le cas d'un port situé au Queensland, dans Dalrymple Bay, l'incertitude régnait sur une très importante extension des capacités car l'investissement nécessaire impliquait une hausse des redevances d'utilisation autorisées, alors que l'autorité de concurrence du Queensland avait proposé d'abaisser ces dernières.
2. On trouvera davantage de détails sur le Programme national de réformes et le Conseil des réformes dans le communiqué et les documents connexes du COAG du 10 février 2006, disponibles à l'adresse www.coag.gov.au/meetings/100206/index.htm.
3. Pour d'autres exemples de baisses des prix des services d'infrastructure en termes réels et d'améliorations de la qualité des services et des choix des utilisateurs, voir Productivity Commission (2005).
4. Le ministre des Finances (*Treasurer*) a annoncé le 23 février 2006 que la Commission de la productivité mènerait une enquête publique afin d'examiner le coût économique des infrastructures de fret et des approches efficaces de la tarification des transports.
5. Par exemple, le rapport entre le débit maximum et le débit minimum, sur un an, est de 2.0 pour le Rhin et le Yang-tsé. Il est de 15.5 pour le fleuve Murray et de 4 700 pour le fleuve Darling (Turnbull, 2006).
6. Le Pratt Water Report (2004), par exemple, a estimé nécessaire de revaloriser une grande partie de l'infrastructure d'irrigation de l'Australie et recommandé la rénovation des canaux d'irrigation à l'échelle nationale.

Bibliographie

- AusLink (2004), *Building our National Transport Future*, AusLink White Paper, Australian Department of Transport and Regional Services, Canberra.
- COAG (Council of Australian Governments) (2002), *Towards a Truly National and Efficient Energy Market*, Energy Market Review, Canberra (*Parer Review*).
- Exports and Infrastructure Taskforce (2005), *Australia's Export Infrastructure*, Report to the Prime Minister, Canberra, mai.
- Industry Commission (1995), *The Growth and Revenue Implications of Hilmer and Related Reforms : A Report by the Industry Commission to the Council of Australian Governments*, Canberra.
- NCC (National Competition Council) (2003), *Assessment of Governments' Progress in Implementing the National Competition Policy and Related Reforms : 2003, Volume one – Overview of the National Competition Policy and Related Reforms*, AusInfo, Canberra.
- NCC (2004), *Assessment of Governments' Progress in Implementing the National Competition Policy and Related Reforms : Volume One – Assessment*, Melbourne.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, n° 18, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2006*, OCDE, Paris.
- Pratt Water (2004), *The Business of Saving Water, The Report of the Murrumbidgee Valley Water Efficiency Feasibility Project*, Pratt Water, Campbellfield, Victoria, www.napsuq.gov.au/publications/pratt-water/index.html.
- Productivity Commission (2005), *Review of National Competition Policy Reform*, Report n° 33, Productivity Commission, Canberra.
- RBA (Reserve Bank of Australia) (2005), *Quarterly Statement on Monetary Policy*, RBA, Sydney, février.
- Turnbull, M. (2006), *Water Policy in the 21st Century – Speech to the Centre for Independent Studies*, février, www.malcolmtturnbull.com.au/news/default.asp?action=article&ID=378.

Chapitre 5

Réformer les relations professionnelles

Le système de relations professionnelles, longtemps caractérisé par un ensemble de règles très prescriptives fixées par les instances juridictionnelles compétentes, a évolué peu à peu dans le sens d'une plus grande flexibilité, dont témoigne aujourd'hui l'existence de nombreux accords collectifs d'entreprise et accords individuels. Les décisions de ces instances restent néanmoins importantes en tant que plateformes minimales de négociation. De nombreuses initiatives ont été prises ces dernières années pour introduire encore davantage de souplesse dans le système tout en maintenant en place un filet de sécurité. La dernière en date est la loi WorkChoices, qui est entrée en vigueur en mars 2006. Nous en verrons ci-après les principales dispositions avant de déterminer quelles sont les possibilités et options envisageables pour la suite des réformes.

Le système de relations professionnelles évolue progressivement

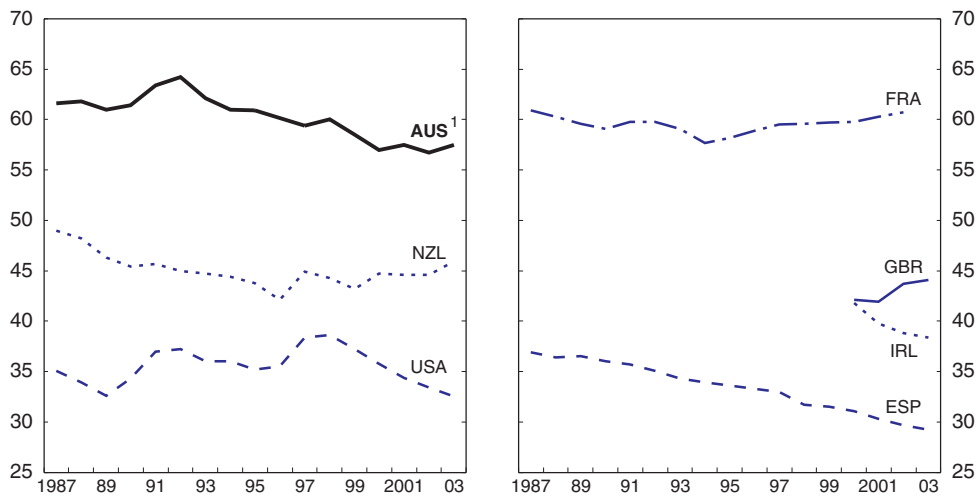
Le système de relations professionnelles de l'Australie revêt un caractère inhabituel sinon unique dans la zone OCDE (Harper, 2006), mais son évolution progressive tend à le rapprocher désormais des dispositifs en place dans les autres pays. Fondé sur tout un arsenal de réglementations et d'accords contractuels, il couvre de très nombreux aspects des conditions de travail, tels que salaires, vacances, indemnités de licenciement, congé parental, etc.

Jusqu'à la fin des années 80, ces règles étaient arrêtées par un organe judiciaire, la Commission australienne des relations du travail (*Australian Industrial Relations Commission*, AIRC), ou par des juridictions spécialisées au niveau des États. Le rôle de l'AIRC, qui existe encore, était de fixer des normes minimales équitables en matière de salaires et de conditions d'emploi. C'est ainsi qu'au fil du temps la plupart des conditions de travail ont fini par faire l'objet de sentences très prescriptives. L'AIRC, par exemple, ne se contentait pas de fixer le niveau du salaire minimum pour l'ensemble du pays, elle définissait aussi dans le détail les grilles de salaire minimum applicables à différentes professions ou branches d'activité. Face à la forte augmentation du chômage entre la fin des années 80 et le milieu des années 90, plusieurs réformes ont assoupli le système, notamment en favorisant la négociation des conditions de travail, salaires y compris, au niveau de l'entreprise et au niveau individuel. Les décisions de l'AIRC continuaient cependant de jouer un rôle central puisque les accords d'entreprise devaient de toute façon être soumis à son examen et respecter le critère « d'équivalence globale » au regard de la sentence applicable à la branche ou à la profession considérée, même si certaines conditions individuelles pouvaient s'en écarter dans un sens moins favorable.

La négociation des conditions de travail au niveau de l'entreprise a été en outre encouragée par la simplification du système des sentences et par les restrictions apportées à son champ d'application. En 2005, les domaines de négociation sur lesquels les sentences ou les négociations pouvaient porter étaient encore au nombre de 20¹. En ce qui concerne les salaires, les modalités de révision ont également accru les possibilités de négociation. En 2005, par exemple, les salaires fixés dans les sentences ont été majorés de 17 AUD en valeur absolue pour toutes les catégories et à tous les niveaux. Pour les ouvriers de la métallurgie, cela signifie que la majoration s'est élevée à 3.6 % dans la catégorie la plus basse, contre seulement 1.5 % pour un ingénieur qualifié. Même si les salaires n'ont pas toujours été fixés de cette façon, les salaires minimums réels ont augmenté au total de 11.9 % entre 1996 et 2005, alors que la majoration fixée par la sentence pour les professions intermédiaires de la métallurgie n'a été que de 1.4 %. Or, au cours de la même période, les gains hebdomadaires moyens en horaire normal se sont accrus de 20 % (AIRC, 2005). Il existe par ailleurs des taux de salaire plus bas pour les jeunes, modulés par tranche d'âge entre 16 et 20 ans, ainsi que pour les apprentis et les stagiaires. La fixation des salaires par le biais des sentences a eu pour résultat de maintenir le salaire minimum à un niveau élevé. Après une légère baisse par rapport au salaire médian entre le début et la fin des

années 90, le salaire minimum s'est stabilisé durant la première moitié des années 2000 (graphique 5.1 et encadré 5.1). À l'heure actuelle, 1½ pour cent des salariés sont rémunérés au taux minimum et environ 20 % perçoivent un salaire fixé par une sentence. Les sentences salariales sont de moins en moins contraignantes lorsqu'on monte dans la hiérarchie des salaires, ce qui laisse une plus large place à la négociation.

Graphique 5.1. **Le salaire minimum fédéral dans un perspective internationale**
Salaire minimum en pourcentage du salaire médian



1. Niveau C14 de la classification de base de la métallurgie.

Source : OCDE base de données des salaires minimums, mai 2006.

En ce qui concerne les autres domaines que les sentences peuvent couvrir et qui ont une incidence sur les négociations, comme les congés, les dispositions arrêtées sont souvent perçues comme une sorte de filet de sécurité en Australie, mais c'est une vue de l'esprit car elles sont généralement plus proches des normes européennes que de celles des États-Unis. Ainsi, les sentences prévoient en général quatre semaines de congé et les congés sont souvent encore mieux payés que les périodes de travail en raison des primes auxquelles ils donnent droit, et la durée maximum normale du travail est généralement de 38 heures par semaine. Certes, en matière de licenciement et d'indemnisation de la perte d'emploi, les règles applicables sont beaucoup plus libérales que dans la plupart des pays européens, mais elles sont un peu plus strictes que dans les autres pays anglophones.

La coexistence de sentences et de conventions établies au niveau fédéral et au niveau des États ajoute à la complexité du système de relations professionnelles. Il en découle que dans de nombreuses grandes entreprises, mais aussi dans quelques-unes plus petites, certains salariés relèvent du système fédéral et d'autres du système de l'État. Beaucoup d'employeurs sont donc soumis à deux systèmes, voire plus, ce qui entraîne des conflits de compétence et une perte de temps. Bien que la coopération se soit améliorée, la situation actuelle est une source de confusion et elle engendre des coûts de transaction. Jusqu'à présent, seul l'État de Victoria a accepté d'harmoniser ses conditions de travail avec la réglementation fédérale. Celle-ci s'applique déjà également dans le Territoire du Nord et dans le Territoire de la capitale australienne.

Encadré 5.1. **Le salaire minimum est-il élevé par comparaison avec les autres pays?**

Les comparaisons internationales du coût minimum du travail reposent généralement sur des ratios qui mesurent sa valeur relative par rapport à un indicateur représentatif du coût moyen. L'avantage de cette façon de procéder, plutôt que de comparer directement des valeurs absolues, est qu'elle prend en compte les écarts de productivité entre les pays. Cela dit, selon la façon dont on mesure le coût minimum du travail et le coût moyen, les résultats obtenus peuvent varier considérablement. Les chiffres présentés ici correspondent aux salaires versés et intègrent les cotisations de sécurité sociale et autres prélèvements sur les salaires*.

Pour les comparaisons internationales, l'OCDE a l'habitude d'utiliser comme indicateur des gains moyens le salaire annuel à plein-temps d'un ouvrier dans le secteur manufacturier (salaire de l'ouvrier moyen). Or, ces dix dernières années, le nombre d'ouvriers employés dans le secteur manufacturier a diminué en proportion de l'emploi total dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2004a). Cette mesure des gains moyens est donc devenue moins représentative. C'est pourquoi l'OCDE a décidé de passer à une conception plus large du salaire moyen qui couvre à la fois les travailleurs manuels et non manuels et s'étend à un plus grand nombre de secteurs d'activité incluant notamment les services, les services d'utilité publique et le bâtiment. En règle générale, les distributions de revenus sont étalées à droite parce que peu de personnes gagnent beaucoup plus que ce que gagne la majorité (asymétrie positive). Cette dispersion des gains varie suivant les pays et influe donc à des degrés divers sur la mesure des gains moyens. Les gains médians correspondent au salaire situé exactement au milieu de la distribution et qui partage la population en deux parts égales avec, d'un côté, une moitié qui gagne plus, et de l'autre, une moitié qui gagne moins. Dans une distribution étalée à droite, le salaire médian est inférieur au salaire moyen. La médiane étant moins sensible que la moyenne aux valeurs extrêmes, c'est donc elle que l'on utilisera de préférence comme mesure moyenne en cas de distribution asymétrique comme celle des revenus.

La mesure des gains moyens est intéressante pour classer les pays. Ainsi, si l'on rapporte le coût minimum du travail au coût de l'ouvrier moyen, c'est en France que la proportion est la plus élevée et en Corée la plus basse, tandis que l'Australie arrive au neuvième rang (tableau 5.1). Mais si l'on refait le calcul en utilisant l'indicateur plus large des gains moyens, la Finlande arrive en tête suivie de l'Australie, et la France recule au septième rang. Le classement effectué sur la base des gains médians place l'Australie en première position suivie par la Finlande. La corrélation de rang entre les observations est assez forte, respectivement de 0.61 et 0.83, mais la position de certains pays dans le classement et la pertinence apparente du salaire minimum sont très sensibles au choix de l'indicateur pour le salaire moyen.

* Dans le cas de l'Australie, les prélèvements sur les salaires sont pris en compte, au taux applicable en Nouvelle-Galles-du-Sud. En revanche, la cotisation obligatoire au système de retraite n'est pas considérée comme un prélèvement car il ne s'agit pas d'un transfert sans contrepartie aux administrations publiques. Comme le taux de cotisation est uniforme, sa prise en compte n'aurait pas d'influence sur les ratios.

La loi de 1996 sur les relations du travail dans l'entreprise a encouragé la négociation de conventions collectives, avec ou sans la participation des syndicats, et d'accords individuels (*Australian Workplace Agreements*, ou AWA). Malgré les efforts d'harmonisation et de simplification, il y avait encore plus de 4 000 sentences fédérales et sentences d'État en 2006, régissant au total 40 000 taux hebdomadaires de salaire. Nonobstant la prolifération des sentences et des classifications, dans la pratique, les 14 niveaux de

Tableau 5.1. **Le coût du travail au niveau du salaire minimum dans une perspective internationale**

2004

	Coût du travail minimum par rapport au coût du salaire :					
	De l'ouvrier moyen		Moyen		De l'ouvrier médian	
	Classement	Taux en %	Classement	Taux en %	Classement	Taux en %
Australie	9	45.1	2	49.1	1	57.6
Finlande	2	54.4	1	50.8	2	57.3
Luxembourg	3	52.0	6	43.1	3	54.5
France	1	55.2	7	42.4	4	53.3
Pays-Bas	8	46.7	5	43.2	5	50.4
Grèce	5	50.8	12	36.7	6	49.2
Irlande	7	46.9	3	46.9	7	48.6
Belgique	15	36.2	8	40.8	8	46.8
Nouvelle-Zélande	10	44.0	4	46.6	9	46.6
Royaume-Uni	11	43.9	15	33.9	10	45.9
Hongrie	4	51.6	11	37.5	11	44.2
Portugal	6	49.3	16	33.8	12	43.8
Canada	16	35.8	10	37.5	13	40.6
Pologne	13	37.2	17	33.8	14	40.4
République slovaque	14	36.7	14	34.7	15	36.7
République tchèque	12	37.6	9	38.4	16	36.6
États-Unis	19	30.7	13	35.4	17	32.6
Japon	17	32.8	19	27.9	18	31.5
Espagne	18	31.9	18	28.8	19	29.5
Corée	20	19.9	20	19.9	20	25.1

Source : Calculs à partir des modèles impôts-prestations de l'OCDE, mai 2006.

classification de la sentence applicable à la métallurgie constituent la base des ajustements du salaire minimum dans le cadre des réexamens du filet de sécurité opérés par l'AIRC. En 2004, les sentences adoptées au niveau fédéral et au niveau des États couvraient 21 % des salariés, les conventions collectives, 41 %, et les accords individuels, y compris les accords d'entreprise, 38 %. S'agissant des accords individuels à proprement parler, ils ne concernent encore que 5 % des salariés, mais ce chiffre décevant devrait s'améliorer car les AWA ont connu une forte progression au cours de l'année écoulée. Les conventions collectives sont l'apanage des grandes entreprises, tandis que les accords individuels sont plus répandus parmi les petites. Alors qu'en 1990, 67.6 % des salariés étaient rémunérés à un taux fixé dans une sentence, la proportion n'est plus que d'environ 20 % aujourd'hui. Les accords ont tendance à majorer les salaires prévus dans les sentences et leur innovation la plus courante est l'assouplissement du temps de travail. Le recours accru à la négociation est allé de pair avec une nette diminution du nombre des conflits du travail, qui était l'un des plus élevés de la zone OCDE à la fin des années 80.

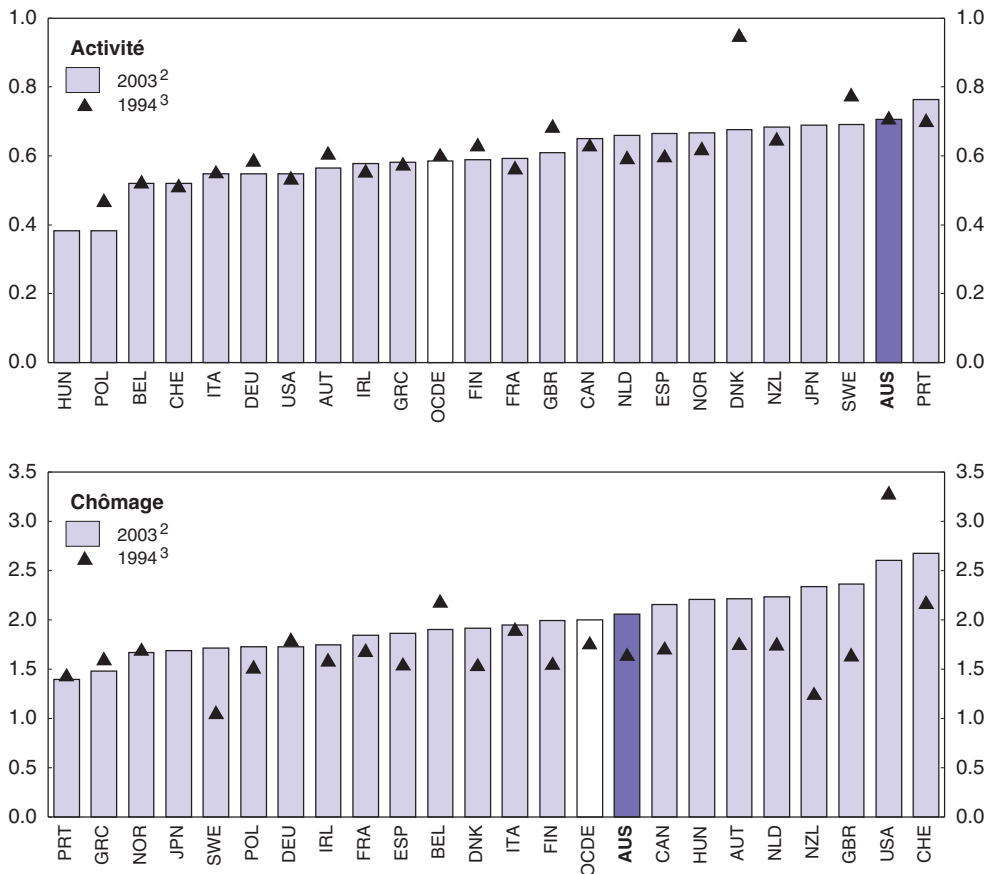
Mise en œuvre de la loi *WorkChoices*

La réforme des relations du travail est un sujet très polémique. Depuis la loi de 1996, 16 nouveaux textes ont été soumis au Parlement, dont 14 ont été rejetés par le Sénat. Et la dernière réforme du système de relations professionnelles, la loi *WorkChoices*, a également soulevé des débats passionnés. Ses promoteurs dénoncent la complexité du système actuel. En dehors des procédures liées aux sentences, les relations professionnelles sont régies par 130 textes législatifs différents, au niveau fédéral et au niveau des États, ce qui

entraîne de lourdes charges en termes de coûts de transaction et de mise en conformité. Certains observateurs estiment en outre que le salaire minimum est trop élevé pour que les travailleurs peu qualifiés puissent trouver un emploi et le conserver. Plusieurs études, analysées et résumées dans AIRC (2005) se sont penchées sur cette question. Elles montrent que l'élasticité de l'emploi par rapport à une hausse des salaires réels ou du salaire minimum se chiffre entre -0.2 et -0.8 . Certains de ces travaux sont assez anciens et la plupart considèrent l'ensemble des salaires réels plutôt que le salaire minimum, mais tous mettent en évidence une élasticité négative, même si l'ampleur de celle-ci est manifestement incertaine. Si le taux d'activité des travailleurs peu qualifiés est relativement élevé, ils sont plus de deux fois plus nombreux à être au chômage que les hommes d'âge très actif (graphique 5.2), 55 % des chômeurs de longue durée ont le niveau d'instruction le plus bas et aucune des études ne tient compte du nombre élevé d'inactifs, en particulier d'inactifs en invalidité, population dont 60 % n'ont aucune qualification au-delà de la scolarité obligatoire (McCallum, 2005). Dans un échantillon de pays de l'OCDE,

Graphique 5.2. **Activité et chômage des travailleurs à faible niveau d'instruction**

Taux des travailleurs à faible niveau d'instruction par rapport au taux des hommes d'âge très actif¹



1. 15-64 ans pour les travailleurs à faible niveau d'instruction, 25-54 ans pour les hommes d'âge très actif. Faible niveau d'instruction : niveaux CITE 0/1/2 (de l'enseignement préprimaire au premier cycle du secondaire). Le total OCDE est une moyenne non pondérée.

2. 2002 pour l'Italie et les Pays-Bas.

3. 1995 pour la Pologne.

Source : OCDE, bases de données sur la Population active et l'Éducation, juin 2006.

c'est l'Australie qui compte la plus faible proportion de handicapés pourvus d'un emploi (graphique 6.8, chapitre 6). En outre, le nombre de handicapés en pourcentage de la population d'âge actif est en hausse et dépasse maintenant celui des chômeurs, mais l'augmentation tendancielle du nombre de handicapés s'est tassée depuis quelques années.

Le développement des négociations directes entre employeurs et salariés a probablement aussi contribué à accroître la productivité dans la mesure où le fait de négocier au niveau de l'entreprise permet d'adopter des pratiques plus rationnelles et de promouvoir un environnement de travail plus coopératif dans lequel la performance est mieux récompensée. De fait, comme le montrent les diagrammes de dispersion par branche, les secteurs où la croissance de la productivité est la plus forte sont aussi généralement ceux qui font une plus large place aux négociations décentralisées (Access Economics, 2005; et contribution du gouvernement fédéral au *Safety Net Review* AIRC, 2005). Dans une analyse économétrique, Connolly *et al.* (2004) ont estimé qu'une augmentation de la proportion de salariés ayant des conditions de travail plus flexibles (négociations au niveau des entreprises et *Australian Workplace Agreements*) était suivie (avec un délai de deux à trois ans en moyenne) d'un accroissement de la productivité du travail, après correction de tout un ensemble d'autres facteurs influant sur la productivité du travail.

De l'avis des opposants à la réforme, la poursuite de la libéralisation constitue une menace pour l'ensemble du système de protection sociale, dont le mécanisme de fixation centralisée des salaires est perçu comme un pilier. Les réformes aggraveraient l'insécurité de l'emploi et le phénomène de pauvreté dans le travail (pour un regard critique, voir par exemple JAPE, 2005; CLRIQ, 2005; *The Economic and Labour Relations Review*, 2006). Il est vrai que dans le passé les réformes se sont accompagnées d'un certain élargissement de la dispersion des gains salariaux (Saunders, 2005), mais cela tient essentiellement au fait que les salaires réels ont progressé plus rapidement dans le haut de l'échelle, alors que le rapport entre les gains moyens et les gains les plus bas ne s'est guère modifié. De plus, l'incidence des bas salaires est l'une des plus faibles des pays de l'OCDE (graphique 5.3) : elle est nettement plus faible qu'au Royaume-Uni et aux États-Unis et seulement supérieure à celle des pays nordiques, de l'Italie et du Portugal. À cet égard, il est intéressant de noter qu'en Nouvelle-Zélande le salaire minimum est beaucoup plus bas, en termes relatifs, qu'en Australie, alors que l'incidence des bas salaires y est à peu près identique. En outre, plus de la moitié des salariés faiblement rémunérés vivent dans des ménages ayant un revenu supérieur à la médiane, ce qui fait douter que la hausse des salaires puisse être un instrument efficace pour le progrès de la justice sociale.

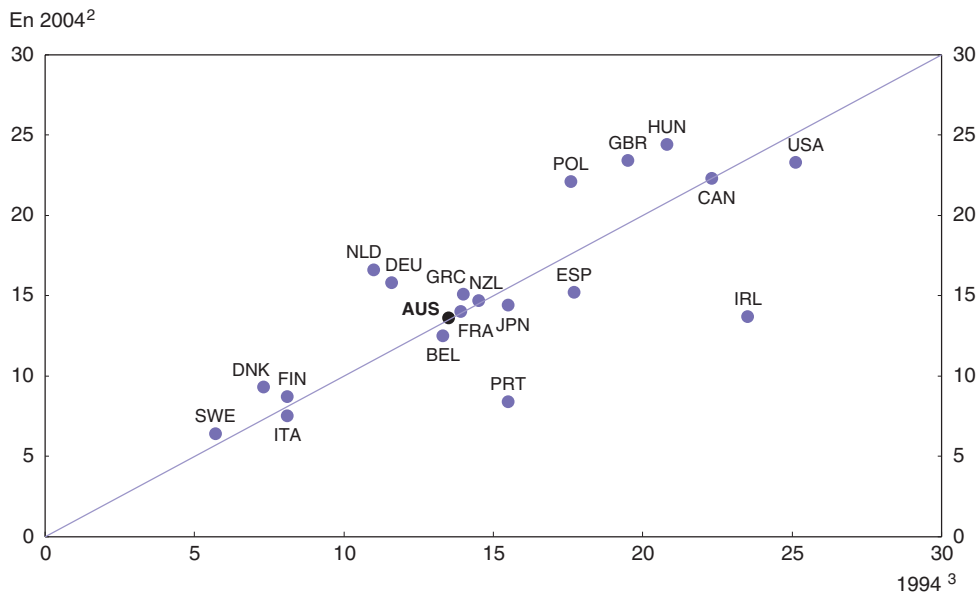
Dans ces circonstances, et compte tenu de la nécessité de faire passer son projet de loi au Sénat, le gouvernement a opté pour une réforme dont les principaux éléments sont décrits ci-après (Australian Government, 2005).

Tout d'abord, le nouveau dispositif législatif établira un système national simplifié puisqu'il couvrira jusqu'à 85 % de tous les salariés, contre environ 50 % auparavant. Seuls quelques employeurs, comme les entreprises non constituées en sociétés, quelques agents des collectivités territoriales et quelques aspects des relations du travail, comme les questions de santé et de sécurité, continueront de relever de la réglementation des États. Pour passer à un système national de relations professionnelles, l'administration fédérale a usé de ses compétences à l'égard des sociétés, alors que jusque-là elle avait uniquement eu recours à son pouvoir législatif en matière de règlement de conflits du travail s'étendant

Graphique 5.3. Incidence de l'emploi faiblement rémunéré et du salaire minimum

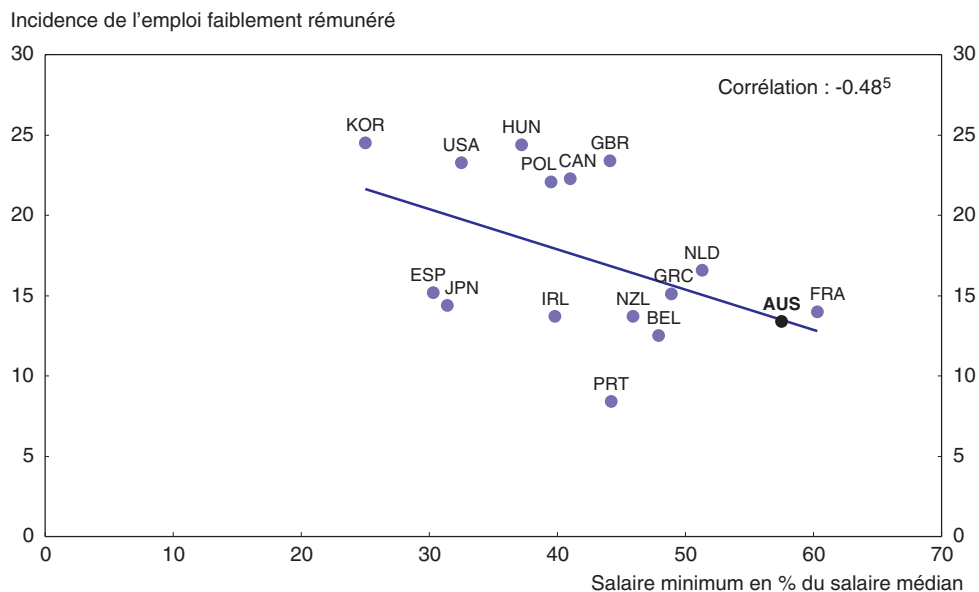
En pourcentage

Évolution de l'incidence de l'emploi faiblement rémunéré¹



Salaire minimum légal et incidence de l'emploi faiblement rémunéré¹

En 2003⁴



1. Incidence des salariés à plein-temps gagnant moins que les deux tiers du salaire médian.
 2. 2000 pour la Hongrie; 2001 pour la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie et le Portugal; 2002 pour l'Allemagne et la Pologne; 2003 pour le Canada et le Danemark.
 3. 1996 pour le Danemark et la Finlande; 1997 pour le Canada et la Suède.
 4. 2000 pour la Hongrie; 2001 pour la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal; 2002 pour la Pologne.
 5. Significatif au seuil de confiance de 10 %.
- Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* et base de données des salaires minimums.

au-delà des limites des États. Pour la première fois dans l'histoire du pays, par conséquent, le gouvernement fédéral aura le pouvoir de déterminer le cadre de fixation des salaires et des conditions de travail de la majorité des salariés.

Il est créé un nouvel organisme indépendant, la Commission australienne des salaires (*Australian Fair Pay Commission*), calquée sur le modèle de la *Low Pay Commission* au Royaume-Uni, qui aura pour tâche de fixer et de réviser le salaire minimum uniforme des adultes, les salaires minimums des jeunes, des stagiaires et des apprentis, ainsi que les minima salariaux des classifications prévues par les sentences. Ces diverses rémunérations ne pourront pas être inférieures aux niveaux déterminés dans le cadre de la révision du filet de sécurité (*Safety Net Review*) de 2005 et feront ensuite l'objet des revalorisations décidées par la Commission. Le travail de la Commission sera prioritairement guidé par les considérations suivantes : i) l'aptitude des chômeurs à trouver un emploi et à le conserver; ii) l'emploi et la compétitivité dans l'ensemble de l'économie; et iii) la mise en place d'un filet de sécurité pour les travailleurs faiblement rémunérés, les jeunes et les handicapés. La première décision relative aux salaires va bientôt être prise.

Le gouvernement a défini les normes minimales applicables au congé annuel (quatre semaines), au congé pour convenance personnelle ou pour s'occuper d'un proche (dix jours de congé payés, deux jours sans solde par aidant et par cas, deux jours de congé payés pour raison familiale et par cas), à la durée maximale de la semaine de travail normale (38 heures) et au congé parental (52 semaines non payées pour congé de maternité, de paternité ou d'adoption). Avec les salaires fixés par la Commission, ces conditions forment les normes minimales de travail et de rémunération. Les dispositions plus généreuses que contiennent certaines sentences seront préservées. Les heures supplémentaires resteront du domaine des sentences, et les dispositions des sentences et des accords pourront éventuellement réduire l'horaire normal de travail, mais pas l'allonger.

Il sera plus facile de conclure des accords. Tous les accords devront être soumis pour approbation à l'*Office of the Employment Advocate*, accompagnés d'une attestation de conformité aux normes de travail et de rémunération. La procédure de validation, longue, complexe et extrêmement formelle qui s'appliquait jusqu'ici (test de l'« équivalence globale ») n'aura plus cours.

Il y aura six types d'accords : les conventions collectives négociées avec les salariés ou avec les syndicats, les accords individuels (AWA), les accords initiaux avec les salariés ou les syndicats (dans le cas des entreprises nouvellement créées) et les accords multi-entreprises. Tous les nouveaux accords doivent être conformes aux normes minimales de travail et de rémunération. En matière de salaires, cela signifie qu'ils devront respecter les minima définis par la Commission des salaires pour la sentence de la classification professionnelle correspondante. Certaines dispositions sont prohibées, par exemple les clauses interdisant la négociation d'accords individuels, limitant le recours à des sous-traitants indépendants ou autorisant les actions revendicatives pendant la durée de l'accord. Enfin, du point de vue de la hiérarchie des textes, les conditions négociées dans les accords individuels l'emporteront sur celles des conventions collectives et des sentences; les conventions collectives seront supérieures aux sentences, mais pas aux accords individuels, et les sentences ne pourront se substituer ni aux accords individuels ni aux conventions collectives.

S'agissant des sentences, le nombre de domaines auxquels elles pourront s'appliquer diminuera puisque certains sont couverts par les normes minimales de travail et de rémunération, tandis que d'autres feront l'objet de textes spécifiques (congé d'ancienneté, retraite, participation à un jury et délai de préavis). En outre, certaines clauses, comme les restrictions concernant la formation, ne peuvent plus faire l'objet de sentences et sont devenues inapplicables. Au total, les domaines autorisés seront encore au nombre de 14, mais avec quelques modifications des règles actuelles.

Un groupe de travail chargé de la révision des sentences a été mis sur pied avec pour mission de faire des recommandations au gouvernement en vue de rationaliser et de simplifier les sentences fédérales actuellement en vigueur. Les rapports préliminaires qu'il a soumis au ministère de l'Emploi et des Relations professionnelles exposent la stratégie préconisée en ce qui concerne le système fédéral des sentences ainsi que les structures salariales et les grilles de classification. Il appartient maintenant au gouvernement de décider des mesures de rationalisation des sentences qui seront mises en œuvre par l'AIRC. La Commission des salaires doit tenir compte des recommandations du groupe de travail chargé de la révision des sentences en ce qui concerne la rationalisation de la structure de salaire et de classification.

De son côté, l'AIRC sera chargée de simplifier les sentences, de gérer les conflits du travail et d'encadrer les organismes agréés, tout en conservant certains pouvoirs en matière de licenciement. L'intention du gouvernement est d'amener les employeurs et les salariés à résoudre leurs conflits entre eux, mais le recours à l'AIRC en pareille circonstance demeurera une possibilité. Enfin, l'AIRC restera compétente pour ce qui est des actions collectives protégées, c'est-à-dire celles qui interviennent pendant les périodes de négociation.

La loi *WorkChoices* clarifie en outre le rôle des syndicats dans la négociation des accords, réaffirme le principe de la liberté d'association et restreint le droit d'entrée des syndicats sur les lieux de travail afin d'éviter les abus.

Enfin, les entreprises de 1 à 100 salariés bénéficieront d'une dérogation aux dispositions en matière de licenciement abusif, mais elles resteront soumises aux règles relatives au licenciement illégal, assimilé en général à de la discrimination (encadré 5.2).

Évaluation de la loi *WorkChoices* et options pour la suite des réformes

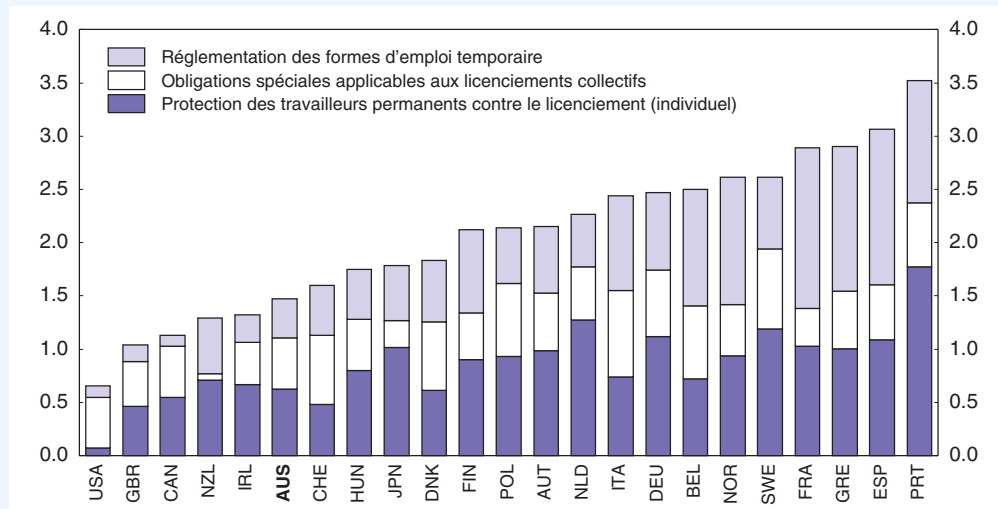
La réforme est porteuse de changements qui se matérialiseront progressivement au fil du temps. Si l'on en croit une enquête de Citigroup, en effet, rares sont les entreprises qui s'attendent à un effet immédiat de la nouvelle loi sur le coût du travail et sur la productivité, le délai envisagé étant plutôt de l'ordre de trois à cinq ans². Cela n'est pas surprenant étant donné que les minima salariaux fixés dans les sentences sont devenus de moins en moins contraignants et qu'une certaine dose de flexibilité a déjà été introduite dans la fixation des autres conditions de travail. De plus, s'agissant des rémunérations, leur évolution dépendra des décisions de la Commission des salaires, dont le domaine d'intervention est maintenant davantage centré sur l'emploi à bas salaires. Le système national de relations professionnelles a évolué : il a gagné en simplicité, ménage une plus large place à la négociation et facilite la conclusion d'accords dans les entreprises, tout en maintenant des conditions de travail assez généreuses en ce qui concerne la durée de travail ou les congés. Mais il ne s'agit pas encore d'un système simple : la nouvelle loi compte près de 700 pages, des systèmes distincts subsistent au niveau fédéral et au niveau

Encadré 5.2. Une législation sur la protection de l'emploi moins rigoureuse pour les petites entreprises

Vue dans une perspective internationale, la législation de l'Australie en matière de protection de l'emploi est assez peu restrictive (graphique 5.4). Certains craignent néanmoins qu'elle représente encore une lourde charge pour les petites et moyennes entreprises et les dissuade d'embaucher. Il ressort des enquêtes auprès des entreprises (Sensis, 2005, et MYOB, 2005), par exemple, qu'environ un tiers des petites entreprises envisagent de ne pas embaucher à cause de la législation en vigueur en matière de licenciement abusif, alors que les travaux de recherche concluent à l'existence d'un léger impact ou d'un effet au mieux minime. Selon Harding (2005), la législation relative au licenciement abusif amputerait l'emploi de 46 000 postes, tandis que Freyens et Oslington (2006) avancent un chiffre de seulement 6 000 postes.

Graphique 5.4. Indice synthétique de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi

Échelle de l'indice de 0 à 6, 2003¹



1. Un indice plus élevé indique une réglementation plus stricte.

Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, www.oecd.org/els/perspectivesemploi.

Dans ce contexte, la loi *WorkChoices* a prévu un régime de dérogation à la réglementation en matière de licenciement abusif pour les petites et moyennes entreprises de 1 à 100 salariés. Dans les entreprises de plus de 100 salariés, il faut être employé depuis au moins six mois pour pouvoir tenter un recours en cas de licenciement abusif, soit trois mois de plus que ce qui était prévu auparavant. La loi contient une disposition pour empêcher les restructurations d'entreprises à seule fin d'éviter le seuil des 100 salariés. D'autre part, seules les entreprises dites « constitutionnelles » (c'est-à-dire dotées de la personnalité morale) sont concernées par les nouvelles règles en matière de licenciement abusif. Tous les salariés restent en revanche protégés par la loi en cas de cessation illégale de la relation d'emploi.

des États et les entreprises se plaignent des coûts de mise en conformité. Les salaires minimums sont maintenant fixés par une Commission, plutôt que par un tribunal, et les sentences pourront toujours prévoir des salaires supérieurs au taux minimum fédéral. L'un

des traits originaux de la Commission des salaires est que c'est à elle-même qu'il appartient de fixer les taux de rémunération, au lieu d'être simplement habilitée, comme la *Low Pay Commission* au Royaume-Uni, à faire des recommandations de hausse au ministre compétent afin qu'il prenne une décision.

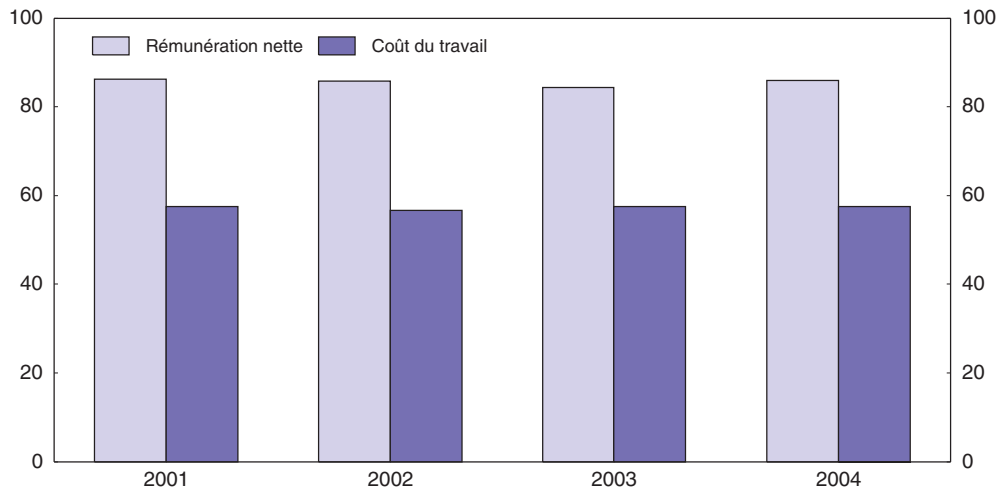
Dans les pays anglophones, la négociation des conditions de travail se situe généralement au niveau de l'entreprise, tandis que les autorités fixent le salaire minimum et éventuellement quelques autres aspects des relations professionnelles. Dans les pays d'Europe continentale, c'est généralement au niveau sectoriel que se négocient les conventions collectives qui s'appliquent souvent ensuite à toutes les entreprises. Mais, il faut le reconnaître, même en Europe les choses sont en train d'évoluer. Au Danemark, les accords sectoriels prennent désormais la forme d'accords-cadres et la plupart des conditions de travail sont ensuite négociées au niveau de l'entreprise. En Allemagne et dans quelques autres pays, les clauses dérogatoires qui permettent aux entreprises de négocier dans certaines circonstances avec leurs salariés des niveaux de salaire inférieurs au plancher fixé pour l'ensemble de la branche tendent à se multiplier (OCDE, 2004b). Il est évident que de nouvelles possibilités d'assouplissement s'offrent encore en Australie, consistant par exemple à fixer un seul salaire minimum fédéral, au lieu de détailler tous les taux de la grille prévue par les sentences, à favoriser les procédures dérogatoires aux sentences de branche ou à limiter encore davantage le nombre des domaines régis par les sentences.

Des réformes plus ambitieuses se heurtent à la crainte largement répandue qu'il en découlerait une aggravation de la pauvreté et des inégalités de revenu. Pourtant, l'expérience des autres pays donne à penser qu'un marché du travail performant s'accompagne généralement d'un recul de la pauvreté, d'un moindre risque de devenir pauvre et d'une plus forte probabilité de ne pas le rester (OCDE, 2006). La présence d'un second actif dans un ménage, même s'il ne travaille qu'à temps partiel, réduit considérablement le risque de pauvreté. En outre, s'il est vrai qu'en moyenne les inégalités de revenu se sont un peu accentuées au cours des dix dernières années dans la zone OCDE, cela n'a pas pour autant empêché les revenus réels des déciles inférieurs d'augmenter, comme l'Australie en a elle-même fait l'expérience. Enfin, la baisse du chômage est allée de pair avec une plus grande dispersion des salaires, mais aussi avec une réduction des écarts de gains bruts dans l'ensemble de la population (chômeurs compris), en particulier dans les déciles inférieurs. Autrement dit, il semble que la hausse de l'emploi ait compensé l'impact d'une dispersion accrue des salaires. De plus, l'enquête sur la dynamique du travail et le revenu des ménages en Australie (HILDA), qui est en place seulement depuis 2000/01 et recense l'ensemble des revenus et des prestations/prélèvements, fait apparaître un recul des taux de pauvreté entre 2000/01 et 2002/03 ainsi qu'une faible persistance de la pauvreté, ce qui cadre avec le constat d'une forte mobilité des revenus (Headey et Wooden, 2005).

Si la Commission des salaires décidait que le niveau actuel des minima salariaux fait obstacle à l'emploi et que leur relèvement ne peut donc se faire que progressivement³, l'une des façons d'apaiser les craintes d'un élargissement de la distribution des gains, voire de réagir à l'apparition effective d'écarts importants, serait de renforcer la générosité du système de prélèvements et de prestations sociales, même si les dispositions actuelles sont déjà assez favorables à en juger par la rémunération nette au niveau du salaire minimum (beaucoup plus élevée que ce minimum). Comme le montre le graphique 5.5, par rapport à la valeur médiane, tant le salaire minimum que la rémunération nette au niveau

Graphique 5.5. Rémunération nette et coût du travail au niveau du salaire minimum

Pour un couple marié avec deux enfants où l'apporteur de revenu principal gagne le salaire minimum et le conjoint ne travaille pas, en pourcentage de la valeur médiane



Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE, mai 2006.

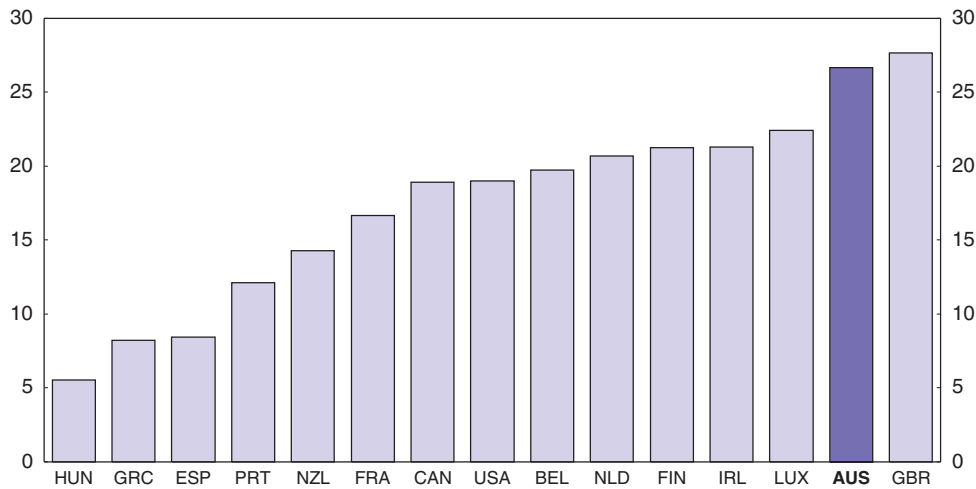
du salaire minimum sont restés stables depuis 2001, la proportion dans ce dernier cas étant proche de 85 % en raison principalement du faible niveau de l'imposition directe et de l'ampleur des prestations familiales. En outre, ce pourcentage a sans doute augmenté depuis 2004 sous l'effet à la fois du relèvement des tranches d'imposition et d'une forte augmentation des prestations familiales. Étant donné le niveau assez élevé du salaire minimum, l'aide supplémentaire apportée par le système de prélèvements/prestations et la relative faiblesse des prix, la rémunération nette au niveau du salaire minimum, calculée à parité de pouvoir d'achat en 2004, plaçait l'Australie en deuxième position de l'ensemble des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (graphique 5.6)⁴. Cela dit, la situation familiale a son importance. Le graphique 5.5 illustre la situation d'un travailleur rémunéré au salaire minimum avec deux enfants et un conjoint qui ne travaille pas. Dans le cas des célibataires ou des ménages sans enfants, la rémunération nette est beaucoup plus faible car il n'y a plus alors de prestations familiales.

De plus, le système actuel d'imposition et de prestations sociales pourrait être complété par des prestations liées à l'exercice d'un emploi (comme le crédit d'impôt au titre des revenus du travail, ou *Earned Income Tax Credit*, aux États-Unis). Ce type d'aide aux travailleurs a fait l'objet d'un vaste débat à la fin des années 90. Un manifeste signé par cinq économistes de renom, par exemple, a suggéré de geler le salaire minimum pendant plusieurs années tout en augmentant le revenu des travailleurs faiblement rémunérés par le biais d'un crédit d'impôt subordonné à l'exercice d'un emploi. Cette idée a ensuite été reprise par *Access Economics* (2005) dans une évaluation du système de relations dans l'entreprise réalisée pour le compte du *Business Council of Australia*.

Les crédits d'impôt ou les prestations liés à l'emploi ont pour but d'accroître les taux d'activité et les revenus des groupes défavorisés. Leur intérêt est donc double puisqu'ils sont conçus pour avoir non seulement des effets sur le marché du travail, mais aussi des effets redistributifs. Il en existe au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, où la distribution des gains est beaucoup plus large qu'en Australie, ainsi

Graphique 5.6. Rémunération nette au niveau du salaire minimum dans une perspective internationale

Pour un couple marié avec deux enfants où l'apporteur de revenu principal gagne le salaire minimum et le conjoint ne travaille pas, en milliers de USD à parité de pouvoir d'achat, 2004



Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE, mai 2006.

que dans cinq pays européens, où les questions de redistribution sont au premier plan des préoccupations. En général, ces dispositifs ne sont pas faits pour garantir un revenu minimum : il faut travailler et percevoir un salaire modeste pour y avoir droit, et leur accès est souvent réservé aux ménages ayant des enfants. Les transferts nets qu'ils procurent diminuent et finissent par disparaître au-delà d'un certain niveau de revenu. Dans tous les pays qui proposent ces compléments de revenu, un salaire minimum ou des planchers de salaire fixés par convention collective permettent par ailleurs de cibler le système sur les foyers modestes. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, pays qui ont la plus longue expérience en la matière, les crédits d'impôt visent aussi à stimuler l'emploi en général, et par conséquent à atténuer le phénomène des trappes à chômage, même si l'offre de travail du second apporteur de revenu peut s'en trouver affectée. Par ailleurs, des taux marginaux d'imposition plus élevés dans la tranche à laquelle s'applique l'abattement diminuent les incitations à travailler davantage, accentuant ainsi le piège de la pauvreté. Et le financement de ces mesures sur le budget général peut avoir des effets négatifs sur l'emploi ou sur l'épargne dont il faut également tenir compte (Ochel, 2000 et Duncan *et al.*, 2003). Dans le contexte australien, caractérisé par un système de protection sociale déjà bien développé, tout le problème consiste à mettre au point une formule de crédit d'impôt qui parvienne à la fois à accroître l'utilisation du potentiel de travail et à exercer un effet redistributif sans trop peser sur les finances publiques. Au cas où un tel dispositif serait mis en place, il faudrait continuer d'imposer séparément les deux conjoints et le crédit d'impôt aurait vocation à servir de complément de ressources, plutôt que de se substituer aux aides déjà en place en faveur des ménages à faible revenu.

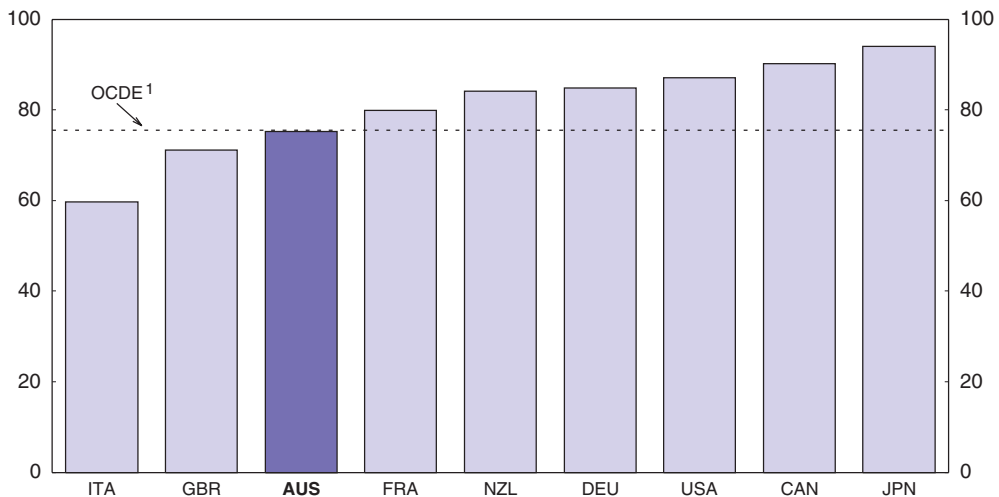
Une autre option pour soutenir financièrement le travail peu qualifié consiste à réduire les prélèvements sur les salaires à défaut de pouvoir les répercuter sur les travailleurs du fait de l'existence d'un salaire minimum. C'est la solution qui a été mise en œuvre de façon assez énergique dans un certain nombre de pays européens (Belgique, France et Pays-Bas), où la baisse du salaire minimum se heurte à une forte résistance

politique. La plupart des évaluations qui en ont été faites constatent des effets positifs significatifs sur l'emploi (OCDE, 2006). Dans le cas de l'Australie, le principal de ces prélèvements est un impôt sur les salaires qui relève de la compétence des États et dont le taux varie suivant les États, les secteurs et la taille des entreprises. Comme il est expliqué au chapitre 3, tel qu'il est conçu actuellement, cet impôt est inefficace. On pourrait également envisager de réduire le taux des cotisations de retraite à la charge des employeurs, actuellement de 9 %, pour les emplois peu qualifiés. Cependant, un allègement général des prélèvements sur les salaires poserait un problème majeur de financement et induirait des effets d'aubaine probablement importants s'il devait s'appliquer à un large groupe de travailleurs.

Enfin, l'enseignement et la formation pourraient aussi aider à aligner les niveaux de rémunération et de productivité, et à atténuer la pénurie actuelle de main-d'œuvre. À cet égard, beaucoup de progrès ont été faits, comme l'illustre l'écart substantiel entre les niveaux d'instruction des jeunes et des moins jeunes. De plus, à en juger par les résultats du programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA), les élèves australiens âgés de 15 ans sont nettement plus compétents que la moyenne de la zone OCDE en lecture, en science et en mathématiques. Ils affichent également un très bon niveau pour ce qui est de l'aptitude à résoudre des problèmes (OCDE, 2005). Cela dit, bien que les personnes ayant fait des études supérieures soient plus nombreuses en Australie que dans la moyenne des pays de l'OCDE quelle que soit la classe d'âge, les jeunes qui ont achevé leurs études secondaires sont encore proportionnellement moins nombreux en Australie que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE et, parmi les travailleurs âgés, la différence est très marquée par comparaison avec l'étranger (graphique 5.7).

Graphique 5.7. Niveau d'instruction des jeunes adultes

Personnes de 25 à 34 ans ayant achevé au minimum le deuxième cycle du secondaire, en pourcentage



1. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, www.oecd.org/edu/rse2005.

Depuis le milieu des années 90, le système d'enseignement professionnel et de formation, qui relève de la compétence des États, a connu un essor rapide, en particulier grâce à la mise en place en 1998 du dispositif *New Apprenticeship* (nouveaux

apprentissage). Il n'est pas uniquement axé sur les jeunes, puisque plus de 50 % des personnes qui suivent un enseignement ou une formation à caractère professionnel ont entre 25 et 64 ans, même si le taux de participation tombe en chute libre après l'âge de 45 ans. Les effectifs en formation se sont stabilisés depuis le début de 2003 et le nombre de personnes allant au terme de leurs études ou de leur formation ne représente que la moitié des inscriptions, n'ayant que peu progressé entre 2000 et 2005 (NCVER, 2006). Le taux d'achèvement des formations est beaucoup plus bas chez les jeunes que chez les personnes plus âgées. Les personnes qui ne terminent pas leur cycle d'études ou de formation professionnelles ont une plus grande probabilité de se retrouver au chômage et de figurer ultérieurement parmi ceux dont le bagage scolaire se résume tout au plus à dix années d'instruction. Il faudrait que les établissements d'enseignement professionnel et de formation offrent à ce public un soutien plus important. En outre, parmi les jeunes, certains sous-groupes tendent à échapper à la formation, parmi lesquels les handicapés, les enfants de familles monoparentales et ceux dont les parents ont déjà été au chômage. Pour accroître le nombre de participants aux programmes de formation, améliorer la qualité des formations proposées et remédier à l'insuffisance croissante de personnel qualifié, le gouvernement a lancé en 2004 la stratégie nationale contre la pénurie de qualifications, et un accord fédéral pour l'amélioration du niveau de qualification de la main-d'œuvre australienne a été conclu au milieu de 2005 : il augmente l'effort financier de l'administration centrale en faveur de la formation et définit les objectifs nationaux à atteindre en termes de qualité, de capacité d'accueil et de financement. Dans ce contexte,

Encadré 5.3. Renforcer les incitations financières à l'acquisition de qualifications

Au Royaume-Uni, il existe un dispositif, connu sous le nom d'*Education Maintenance Allowance*, en vertu duquel en 2005 une allocation de £30 par semaine est versée aux élèves qui poursuivent des études à plein-temps si le revenu du ménage est inférieur à £19 630 par an et qui va ensuite en diminuant jusqu'à un plafond de revenu de £30 000 par an. À cela vient s'ajouter une prime payée en janvier et en juillet de chaque année, ainsi qu'en septembre/octobre pour ceux qui reprennent des études après les vacances d'été. Lancée à titre expérimental dans un certain nombre de régions du pays, cette initiative a été étendue à l'échelle nationale en septembre 2004. L'évaluation dont elle a fait l'objet montre que le taux de scolarisation à plein-temps s'est accru de près de 6 points de pourcentage, dont 2½ points seraient allés autrement au groupe des jeunes qui ne font pas d'études, n'ont pas d'emploi et ne suivent pas de formation (DfES, 2005). Il est intéressant de noter que, d'après l'évaluation, le versement d'une indemnité plus élevée n'a pas eu d'effet plus important, ce qui signifie que la valeur symbolique de l'allocation compte en fait davantage que son montant effectif. D'autre part, on a constaté que l'effet de l'allocation sur le taux de scolarisation était multiplié par deux lorsqu'elle était versée directement à l'élève plutôt qu'aux parents. En Australie, l'allocation Jeunes est versée aux jeunes de 16 à 25 ans qui suivent des études à plein-temps et jusqu'à l'âge de 21 ans à tous ceux qui étudient à plein-temps, cherchent un emploi ou combinent plusieurs activités. L'allocation Jeunes est également accessible aux nouveaux apprentis à plein-temps titulaires d'un contrat d'apprentissage en bonne et due forme. Elle est soumise à des conditions de ressources et de patrimoine. Contrairement à l'*Education Maintenance Allowance*, l'allocation Jeunes ne favorise pas les personnes qui étudient par rapport à celles qui cherchent un emploi.

la cohérence à l'échelon national du système de formation est également une préoccupation de premier plan. De plus, 24 collèges techniques ont été mis en chantier pour renforcer encore le dispositif. Il se pose par ailleurs un problème d'incitation dans la mesure où l'enseignement professionnel n'offre pas la même possibilité de paiement différé des droits d'inscription que le premier cycle de l'enseignement supérieur, ce qui peut fausser le choix des étudiants. Des mesures financières qui inciteraient davantage les adolescents à poursuivre leurs études au-delà de l'enseignement obligatoire permettraient donc peut-être également de faire progresser le niveau d'instruction (encadré 5.3).

Résumé

Les réformes des relations professionnelles vont dans la bonne direction et il est probable que leurs effets bénéfiques se feront peu à peu sentir au cours des années à venir, et il faudra de toute façon un certain temps pour pouvoir évaluer l'impact des nouvelles dispositions. Pourtant, même après la réforme, le système de relations professionnelles est encore très contraignant et les nombreuses simplifications qui permettraient de faire une plus large place à la négociation des conditions de travail dans l'entreprise sont loin d'être épuisées. Les problèmes de redistribution ne devraient pas être réglés par la fixation centralisée de salaires, mais au moyen des instruments de la politique sociale, comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans une certaine mesure. De plus, l'enseignement et la formation pourraient aider à aligner la productivité et les salaires.

Encadré 5.4. **Recommandations concernant la réforme des relations professionnelles**

La réforme des relations professionnelles étant très récente, il faudra en évaluer soigneusement les effets avant d'envisager des prolongements qui pourraient être les suivants :

- Il conviendrait de simplifier encore le système, par exemple en amenant davantage d'États à transférer leur compétence en matière de relations professionnelles à l'administration centrale.
- Avec l'accord de l'employeur et des salariés, il devrait être possible de déroger aux dispositions des sentences et des conventions collectives.
- Dans la mesure où la loi *WorkChoices* prévoit l'établissement de normes minimales nationales en matière de rémunération et de conditions de travail, le régime des sentences mériterait d'être remis en question. Il faudrait soit l'abandonner progressivement, soit continuer à le rationaliser en réduisant considérablement le nombre des sentences et leur champ d'application.
- Il se peut que le niveau assez élevé du coût du travail correspondant au salaire minimum nuise aux perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés. Si, après avoir évalué la situation, la Commission des salaires décide de ne pas faire progresser les bas salaires au même rythme que les salaires moyens dans l'avenir, il faudra s'attaquer aux problèmes de redistribution en utilisant les leviers de la politique sociale et en renforçant le système d'enseignement professionnel et de formation afin d'élever le niveau de qualification des travailleurs à bas salaires.

Notes

1. Il s'agit des domaines suivants : classification des salariés et profil de carrière en fonction des compétences; horaire habituel de travail, durée des pauses, délai de notification et possibilités de modification de l'horaire de travail; taux de rémunération, taux de rémunération pour les débutants, pour les stagiaires et les apprentis, ainsi que pour les salariés relevant du système aidé; taux de rémunération du travail à la pièce et primes diverses; congés annuels et primes; congés d'ancienneté; congés pour convenance personnelle ou pour s'occuper d'un proche, y compris congé de maladie et congé à caractère familial; autres formes de congé; jours fériés; indemnités; majorations en cas d'heures supplémentaires, de travail occasionnel ou de travail posté; taux de majoration; indemnités de licenciement et délai de préavis; démission; procédures de règlement des différends; participation à un jury; type d'emploi – emploi à plein-temps, emploi occasionnel, emploi régulier à temps partiel et travail posté; retraite; conditions de rémunération et d'emploi des travailleurs à domicile.
2. Huit pour cent des entreprises estiment que la loi aura un impact significatif sur le coût du travail et 16 %, sur la productivité (*Financial Review*, 12 avril 2006, p. 12). Les principaux avantages attendus du nouveau système seraient des accords moins prescriptifs, un seul niveau de compétence juridictionnelle et une plus grande liberté en matière d'embauche et de licenciement.
3. Une distribution plus large des revenus favoriserait la demande de travail, mais elle accroîtrait aussi le nombre de personnes optant pour l'aide sociale, ce qui montre bien qu'il est important de renforcer les obligations d'activité auxquelles sont soumises les prestations (Frijters et Gregory, 2006, et chapitre 6).
4. Sans surprise, le taux de pauvreté parmi les ménages d'âge actif dont un ou deux membres occupent un emploi était parmi les plus faibles de la zone OCDE à la fin des années 90 (Förster et Mira d'Ercole, 2005).

Bibliographie

- Access Economics (2005), « Workplace Relations – The Way Forward », rapport commandé par le Business Council of Australia.
- AIRC (Australian Industrial Relations Commission) (2005), « Decision Summary », *Safety Net Review 2005*, Melbourne, juin.
- Australian Government (2005), *WorkChoices. A New Workplace Relations System*, Canberra.
- CLRIQ (Conference of Leadership of Religious Institutions) (2005), « Money over Humanity. Changes to Industrial Relations in Australia », *A Briefing Paper*, Social Action Office, http://sao.clriq.org.au/ir_campaign.html.
- Connolly, G. et al. (2004), « Enterprise Agreements and Other Determinants of Labour Productivity », document présenté à l'« Australian Labour Market Research Workshop 2004 », Université de Western Australia, Perth, 6-7 décembre, www.clmr.ecel.uwa.edu.au.
- DfES (Department for Education and Skills) (Royaume-Uni) (2005), *Evaluation of Education Maintenance Allowance Pilots : Young People Aged 16 to 19 Years. Final Report of the Quantitative Evaluation*, Research Report, RR 678, DfES Publications, Nottingham.
- Duncan, A., M. Pearson et J.K. Scholz (2003), « Is there an Emerging Consensus in Making Work Pay Policies? », document de conférence présenté à l'Université de Tulane, 11-12 avril, www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Duncan-Pearson-Scholz.pdf.
- Förster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 22, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/workingpapers.
- Freyens, B. et P. Oslington (2006), « Dismissal Costs and their Impact on Employment : Evidence from Australian Small and Medium Enterprises », *Working Paper*, UNSW@ADFA School of Business, Canberra.
- Frijters, P. et R. Gregory (2006), « From Golden Âge to Golden Age : Australia's "Great Leap Forward"? », *IZA Discussion Paper*, n° 2068, Institute for the Study of Labour, Bonn, <ftp://ftp.iza.org/dps/dp2068.pdf>.
- Harding, D. (2005), « Assessing the Economic Effects of Unfair Dismissal Laws », papier présenté à « The Australian Labour Market Research Workshop », 5-6 décembre, Australian National University, Canberra.

- Harper, I. (2006), « Ensuring Fair Pay : the First Steps », discours par le directeur de la « Australian Fair Pay Commission », 16 février, www.fairpay.gov.au/fairpay/Media.
- Headey, B. et M. Wooden (2005), « Income, Wealth and Joblessness : Insights from the HILDA Survey », dans P. Dawkins et M. Stutchbury (éd.), *Sustaining Prosperity*, Melbourne University Press.
- JAPE (2005), *Journal of Australian Political Economy*, décembre, Faculté des sciences économiques de l'Université de Sydney.
- McCallum, A. (2005), « Signposts to Welfare Reform », dans P. Dawkins et M. Stutchbury (éd.), *Sustaining Prosperity*, Melbourne University Press.
- MYOB (2005), « Small business wary of hiring under current IR laws : MYOB survey », *Media release*, page web australien, 5 septembre, <http://myob.com>.
- NCVER (National Centre for Vocational Education Research) (2006), *Australian Vocational Education and Training Statistics: Apprentices and Trainees*, September Quarter 2005, n° 1669, NCVER.
- Ochel, W. (2000), « Employment-conditional Tax Credit and Benefit Systems », CESifo DICE Report, Ifo Institute for Economic Research, Munich, www.cesifo.de/pls/dicequest/download/F5150/EMPLOYMENT-COND-REPORT.pdf.
- OCDE (2004a), *Les impôts sur les salaires 2002-2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris, www.oecd.org/edu/rse2005.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris, www.oecd.org/els/employmentoutlook.
- Saunders, P. (2005), « Reviewing Recent Trends in Wage Income Inequality in Australia », disponible à www.econ.usyd.edu.au.
- Sensis (2005), « Sensis Business Index Nov 05 », *Media releases*, 29 novembre, www.about.sensis.com.au/news/media_releases.php.
- The Economic and Labour Relations Review (2006), « Work Choices : A Critical Analysis », vol. 16, n° 2, Centre for Applied Economic Research and the Industrial Relations Research Centre, Université de New South Wales, www.austlii.edu.au/au/journals/ELRRev/2006.

Chapitre 6

Renforcer les incitations au travail

Augmenter le taux d'activité est une condition essentielle pour le maintien d'une croissance vigoureuse, notamment face au vieillissement de la population. Les principales catégories concernées à cet égard sont les mères de famille et les parents isolés, les bénéficiaires de prestations d'invalidité et les travailleurs âgés de plus de 55 ans. Si les décisions d'emploi reflètent des choix personnels, elles sont néanmoins influencées par les mesures que prennent les gouvernements. Or, malgré des améliorations dans la résorption des « trappes à inactivité », l'Australie est l'un des pays du monde où les parents isolés et les familles à revenu unique sont le plus menacés par ce qu'il est convenu d'appeler le « piège des bas salaires ». Remédier à ce problème, en revoyant les critères de revenu applicables aux prestations et aux allocations parentales, en abaissant le taux minimum d'imposition des revenus ou en relevant le seuil de versement de l'impôt, devrait être l'une des priorités. En ce qui concerne les femmes, l'accès à des services de garde d'enfants d'un coût abordable joue aussi un rôle important, et les efforts déployés pour une amélioration dans ce sens doivent donc se poursuivre. Encourager les travailleurs âgés à prolonger leur vie active suppose l'élimination des incitations à la retraite anticipée. Enfin, l'application à tous les titulaires d'une pension d'invalidité, sans exception, des nouvelles obligations annoncées récemment en matière d'admissibilité et d'activité, serait également une mesure bénéfique.

Globalement, l'Australie a un taux d'activité supérieur à la moyenne de la zone OCDE, mais elle est distancée par les pays les plus performants, ce qui prouve qu'elle pourrait faire encore mieux. Nous verrons ci-après que la marge de rattrapage est particulièrement importante dans certains groupes, à savoir : les mères de famille et les parents isolés, les bénéficiaires de pensions d'invalidité, et les travailleurs âgés de plus de 55 ans. Dans chaque cas sont présentées les réformes récemment adoptées et celles que l'on pourrait envisager.

Accroître l'offre de travail des mères de famille et des parents isolés

Le taux d'activité des femmes a augmenté de 14 points de pourcentage entre 1985 et 2005, mais les comparaisons internationales donnent à penser que de nouvelles améliorations sont encore possibles. Bien que supérieur à la moyenne de l'OCDE, en effet, le taux d'emploi des femmes est loin d'atteindre celui des pays les plus performants, en particulier pour les mères d'enfants de moins de 6 ans (graphique 6.1, partie supérieure). L'offre de main-d'œuvre effective est même moindre que les chiffres ne le laissent penser, car le travail à temps partiel représente plus de 40 % de l'emploi total des femmes, soit l'un des taux les plus élevés des pays de l'OCDE (graphique 6.1, partie inférieure). Il n'y aurait rien à redire à cette situation si elle reflétait le choix individuel des familles, mais d'après Russo et Hedley (2004), qui s'appuient sur le fait qu'environ le quart des personnes employées à temps partiel souhaiteraient travailler un plus grand nombre d'heures, le temps partiel peut être considéré comme une source potentielle de main-d'œuvre supplémentaire.

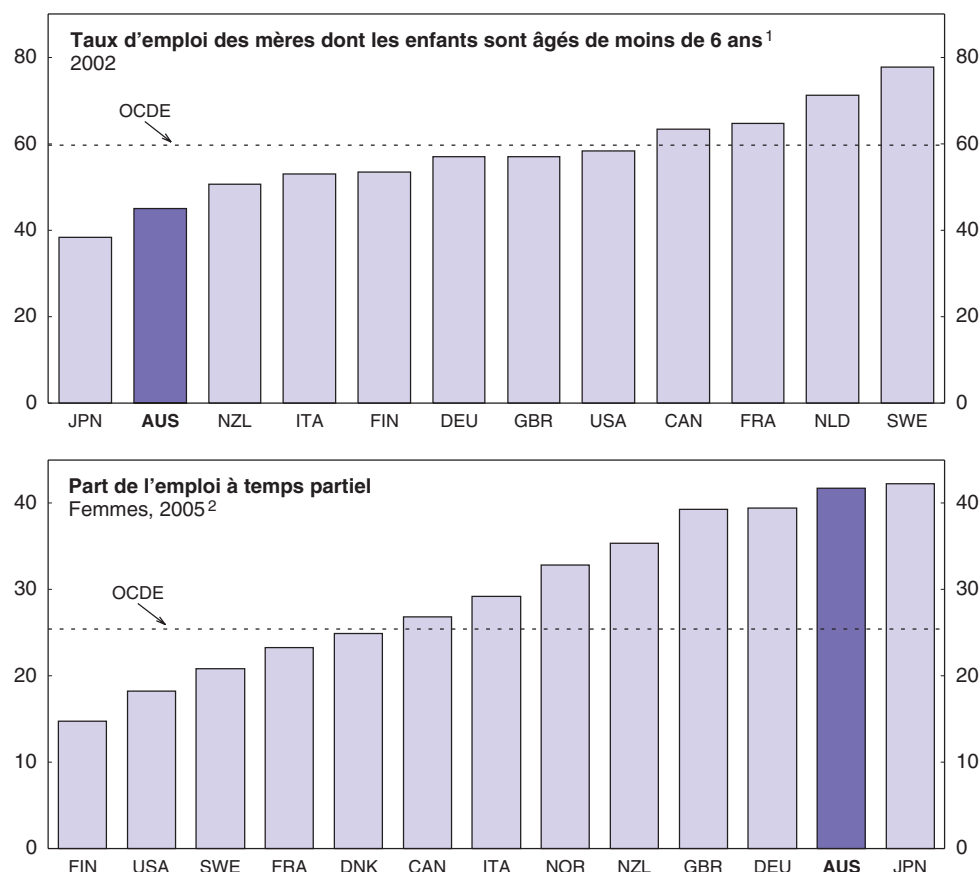
Le cas des personnes vivant dans des familles dépourvues d'emploi, dont la proportion est nettement plus élevée que la moyenne OCDE (graphique 6.2), est particulièrement préoccupant. Environ 70 % des familles sans emploi avec des enfants de moins de 15 ans sont des familles monoparentales, ce qui est inquiétant pour le bien-être de ces enfants. En Australie, le chômage est un facteur très important de difficultés financières – plus de 60 % des enfants pauvres vivent dans des foyers où aucun adulte n'occupe un emploi rémunéré, soit pratiquement le double de la moyenne des pays de l'OCDE (Whiteford et Adema, 2006). « Activer » les parents isolés et les couples avec enfants à charge qui bénéficient d'une aide au revenu est donc une priorité, comme en témoigne le programme du gouvernement pour la réforme de la protection sociale.

Le système actuel d'aide aux familles

Du fait de la nature des prestations, forfaitaires et soumises à de strictes conditions de ressources, le système australien de sécurité sociale est à la fois moins coûteux et plus redistributif que ce que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Même si la dépense brute de protection sociale est inférieure à la moyenne OCDE, les prestations versées aux familles représentent plus de 1½ fois le niveau moyen observé dans la zone OCDE, en partie du fait que les aides qui passaient par l'intermédiaire du système fiscal avant 1975 ont maintenant pris la forme pour l'essentiel de prestations en espèces

Graphique 6.1. **Caractéristiques de l'emploi féminin**

En pourcentage



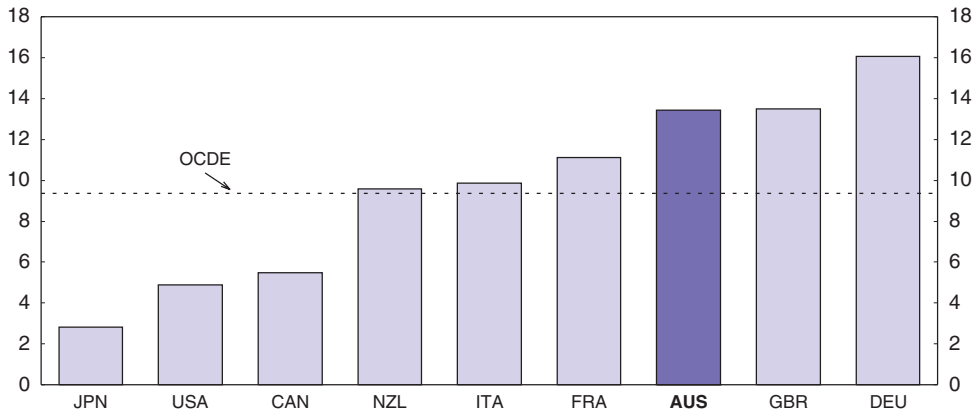
1. Moyenne des taux pour les mères dont l'enfant le plus jeune a moins de 3 ans et entre 3 et 5 ans.

2. 2004 pour la Suède et la moyenne OCDE.

Source : OCDE, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales; OCDE, base de données sur la Population active, mai 2006.

(Whiteford, 2006). L'Australie se classe au septième rang des pays de l'OCDE pour le montant des prestations versées aux parents isolés et aux parents sans emploi (après correction par les parités de pouvoir d'achat). Comparées au niveau maximum des aides disponibles, les prestations familiales apparaissent généreuses par comparaison avec les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2004), même si elles diminuent à mesure que le revenu augmente (tableau 6.1). D'un autre côté, les taux de réduction des prestations sont loin d'atteindre les 100 % généralement appliqués dans les régimes d'aide sociale de beaucoup de pays de l'OCDE. En outre, la « générosité » du système pour les familles à faible revenu se double d'une relative facilité d'accès aux prestations, qui a pour effet que les taux de perception des aides au revenu par les parents isolés sont parmi les plus élevés de la zone OCDE et les taux d'emploi parmi les plus bas.

Les taux marginaux effectifs d'imposition permettent d'apprécier l'équilibre entre la large couverture du système d'aide au revenu et les incitations au travail. Ces taux peuvent être élevés, en particulier, lorsque les critères de ressources appliqués vont de pair avec des taux de réduction élevés (même s'il n'y a pas d'interaction avec le régime d'imposition du

Graphique 6.2. **Ménages sans emploi : comparaison internationale**Ménages sans emploi dont le chef de ménage est en âge de travailler, en pourcentage de la population totale, 2000¹

1. 1999 pour l'Australie, 2001 pour l'Allemagne et la Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE (2005), *Panorama de la société*.Tableau 6.1. **Structure des principales aides au revenu versées aux familles**

Juin 2006

Type de prestation	Conditions d'admissibilité	Taux de prestation maximale ¹	Conditions de revenu
Crédit d'impôt familial Partie A	Enfant à charge de moins de 21 ans ou étudiant à plein-temps à charge âgé de 21 à 24 ans.	Varie selon l'âge des enfants. 8.2 % du salaire moyen pour un enfant âgé de moins de 13 ans.	En fonction des revenus salariaux de la famille (sauf quelques exceptions). Taux de retrait 20-30 %.
Crédit d'impôt familial Partie B	Aide supplémentaire aux familles à un seul apporteur de revenu, y compris les parents isolés. Enfant à charge âgé de moins de 21 ans ou étudiant à plein-temps à charge jusqu'à 18 ans.	6.6 % du salaire moyen si l'enfant le plus jeune a moins de 5 ans. 4.8 % si l'enfant le plus jeune est âgé de 5 à 15 ans (ou 16 à 18 ans pour un étudiant à plein-temps).	Pas de conditions de revenu pour les parents isolés. Pour les couples, seul compte le revenu du principal apporteur de revenu. Taux de retrait 20 %.
Allocation parentale	Aide pour les personnes à faible revenu ayant la garde d'un enfant âgé de moins de 16 ans. Soumise à conditions d'activité ² .	Jusqu'à 25.4 % du salaire moyen pour un parent isolé et 18.8 % pour un couple.	Soumise à conditions de revenu et de patrimoine. Taux de retrait 50-70 % pour les couples et 40 % pour les parents isolés ³ .

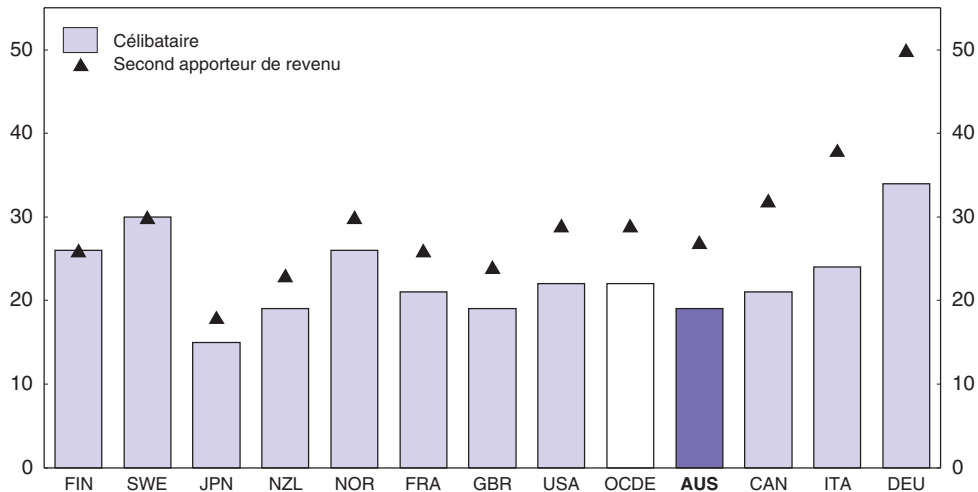
1. Taux applicables entre le 20 mars et le 30 juin 2006, exprimés en pourcentage du salaire moyen (51 169 AUD en 2005/06).

2. À partir du 1^{er} juillet 2006, pour les personnes à faible revenu ayant la garde d'un enfant de moins de 6 ans (couple) et 8 ans (parents isolés). Soumise à conditions d'activité lorsque l'enfant le plus jeune atteint 6 ans.3. À partir du 1^{er} juillet 2006, les taux de retrait pour les parents couples ont été réduits à 50-60 %.Source : Australian Government (2006), « A Guide to Australian Government Payments », Family Assistance Office; OCDE (2004), *Prestations et salaires*.

revenu) et que plusieurs prestations se recoupent, de sorte qu'un individu ou une famille peut voir plusieurs de ses aides diminuer ou être supprimées simultanément (tableau 6.1) (Dawkins, 2001 et Beer, 2003). Par ailleurs, la configuration des taux marginaux effectifs d'imposition pour les seconds apporteurs de revenu révèle que ceux-ci sont imposés plus lourdement que les célibataires en Australie (graphique 6.3). La charge fiscale supplémentaire qu'ils supportent, bien que les personnes physiques soient imposées séparément, tient pour l'essentiel au fait que le retrait des prestations est fonction à la fois du revenu de la famille et de celui du deuxième apporteur. Le problème est particulièrement sensible dans le cas des familles modestes, car elles continuent d'avoir

Graphique 6.3. Taux d'imposition d'un célibataire et d'un second apporteur de revenu¹

Femmes gagnant les deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen, en pourcentage



1. Le taux effectif d'imposition considéré pour apprécier la décision des femmes mariées d'entrer ou non sur le marché du travail correspond au taux d'imposition moyen des gains du second apporteur de revenu. Le mari gagne 100 % du salaire de l'ouvrier moyen et le couple a deux enfants. On compare ce taux au taux moyen d'imposition d'un célibataire sans enfants et d'une famille comprenant un seul actif et deux enfants. La rémunération étant égale, dans un cas comme dans l'autre, au salaire de l'ouvrier moyen. Les taux d'imposition tiennent compte des prestations universelles en espèces mais ne tiennent pas compte des prestations versées sous condition de ressources (sauf pour les allocations familiales qui varient avec le revenu). L'année de référence est 2004 pour le taux effectif d'imposition des couples mono-actifs et 2003 pour les seconds apporteurs de revenu et les célibataires. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée.

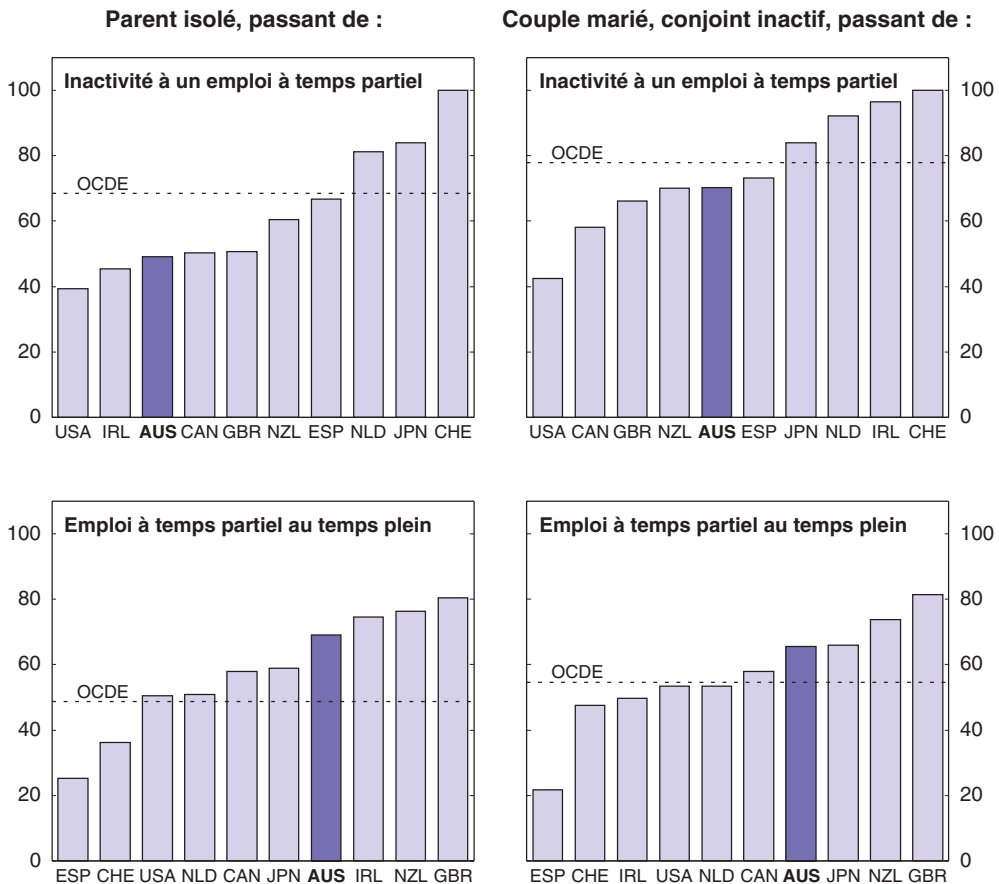
Source : OCDE (2005), *Objectif croissance, Réformes économiques*; OCDE (2004), *Les impôts sur les salaires et calculs de l'OCDE*.

droit à diverses prestations même lorsque le chef de ménage occupe un emploi à plein-temps. On estime qu'environ un cinquième et un quart respectivement des ménages se situant dans le dernier et dans l'avant-dernier décile de la distribution des revenus sont assujettis à des taux marginaux effectifs d'imposition de plus de 70 %, soit une proportion bien plus forte que dans n'importe quel autre décile (Buddelmeyer et al., 2004; CDEA, 2006). Ces données concordent avec les conclusions de Beer (2003) selon lesquelles les familles ayant des enfants sont les premières touchées par le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition : ces taux dépassent 60 % pour un quart des parents isolés et 15 % des personnes en couple ayant des enfants, et cela en grande partie à cause du mécanisme de retrait des aides aux familles.

Ces dernières années, la réduction des taux de retrait des prestations familiales et les baisses d'impôt ont beaucoup contribué à faire reculer les taux marginaux effectifs d'imposition. Cependant, si les mesures adoptées, au moins jusqu'au début de la décennie, ont en partie résorbé la « trappe à inactivité », elles ont aussi semble-t-il accru les taux marginaux effectifs d'imposition pour ceux qui s'élèvent dans l'échelle des salaires, aggravant de ce fait ce qu'il est convenu d'appeler le « piège des bas salaires » (graphique 6.4). D'après les modèles emploi-prestations de l'OCDE, l'Australie aurait les taux marginaux effectifs d'imposition les plus élevés de la zone OCDE pour les parents isolés et les couples à revenu unique ayant des enfants, en cas de transition du temps partiel au temps plein. Elle est nettement en deçà de la moyenne OCDE, en revanche, lorsque les comparaisons

Graphique 6.4. Taux marginaux effectifs d'imposition des familles à faible revenu¹

À la suite d'un changement dans la situation au regard de l'emploi, en pourcentage, 2002



1. Familles avec deux enfants. L'emploi à temps partiel (20 heures par semaine) correspond à 50 % du salaire de l'ouvrier moyen et l'emploi à temps plein (40 heures par semaine) correspond à 100 %. Ce graphique montre quelle portion de salaire (ou de l'augmentation du salaire) due au changement de situation est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* et Modèles impôts-prestations de l'OCDE.

internationales pour ces mêmes catégories de population portent sur le passage de l'inactivité au temps partiel.

Les réformes adoptées récemment pour resserrer les critères d'admissibilité et d'activité

Le budget 2005/06 renforce les obligations d'activité imposées aux parents ayant la charge d'enfants d'âge scolaire, qui sont maintenant tenus de rechercher un emploi à temps partiel pour bénéficier d'allocations¹. Les critères d'accès ont par ailleurs été durcis pour les nouveaux allocataires qui passeront sous le régime d'assurance chômage au huitième anniversaire de leur dernier enfant pour les parents isolés ou de son sixième anniversaire pour les couples. Les nouveaux allocataires seront soumis à des obligations d'activité au sixième anniversaire de leur dernier enfant. Les bénéficiaires existants dont le dernier enfant a moins de 16 ans continueront de recevoir l'allocation parentale mais

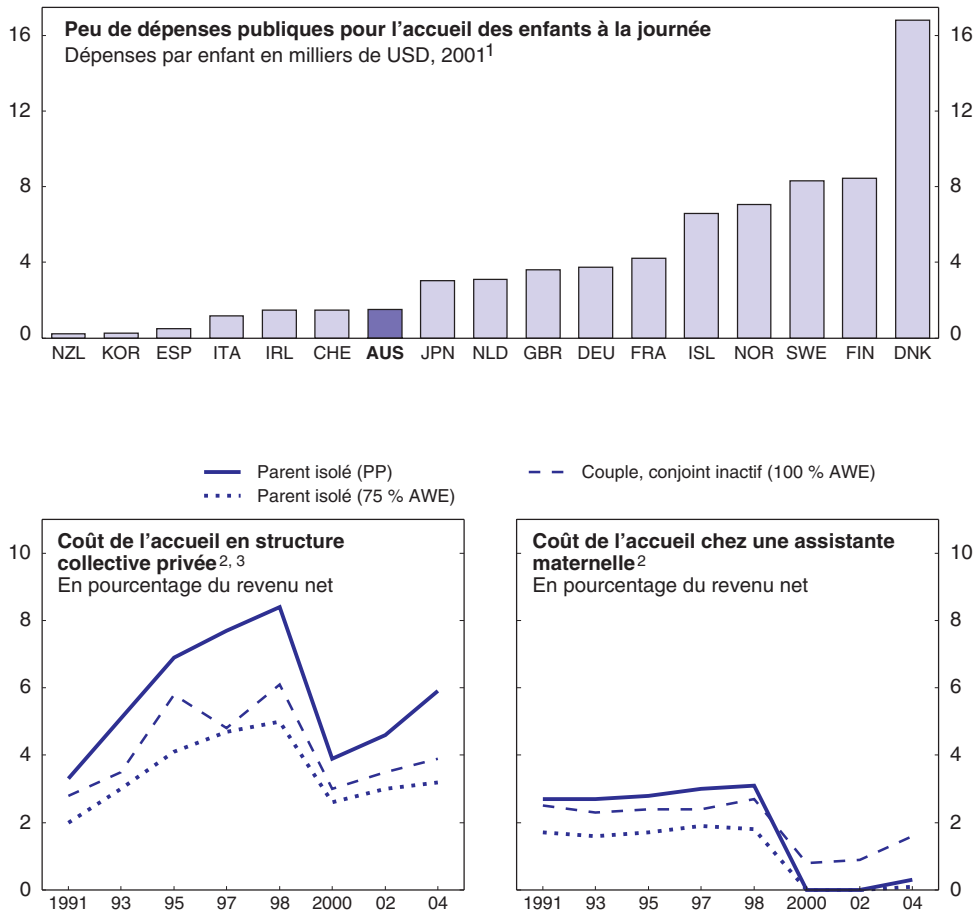
seront soumis à des obligations d'activité à compter du 1^{er} juillet 2007 ou, au plus tard, lors du septième anniversaire de leur dernier enfant. Parallèlement, le critère de revenu appliqué pour l'allocation Nouveau départ (*Newstart*) et l'allocation Jeunes (*Youth Allowance*) ainsi que pour l'allocation parentale (*Parenting Payment*, versée aux couples) a été modifié de manière à encourager le retour au temps partiel en atténuant la réduction du montant de l'aide à mesure que le revenu d'activité augmente². Enfin, la possibilité de suspendre le versement des allocations devrait inciter la plupart des personnes qui ne respectent pas l'obligation d'activité à mieux se conformer aux conditions auxquelles sont soumises les prestations sociales. Le nouveau dispositif maintient la suspension des allocations pour une durée de huit semaines en cas de manquement grave ou répété à l'obligation d'activité, même s'il est recommandé aux services de gestion financière de veiller à ce que l'application de cette mesure n'entraîne pas de difficultés excessives pour les allocataires (Australian Government, 2005a).

Les réformes adoptées récemment pour faciliter l'accès à des services de garde d'enfants d'un coût abordable

Parallèlement à la mise en place d'incitations financières au travail et au resserrement des critères d'attribution des prestations sociales, l'accès à des services de garde d'enfants de qualité et d'un coût abordable est un critère déterminant pour la décision de participation au marché du travail du second apporteur de revenu (OCDE, 2005a; Jaumotte, 2003). Les auteurs de travaux empiriques récents concernant l'Australie aboutissent à la conclusion qu'une hausse de 10 % du prix des services de garde d'enfants se traduit par une baisse du taux d'activité de 0.5 % et de 0.2 % respectivement pour les parents isolés et les femmes mariées (Doiron et Kalb, 2005). Jusqu'au début de la décennie, les dépenses publiques consacrées à l'accueil des jeunes enfants étaient faibles par comparaison avec les autres pays (graphique 6.5), mais des réformes récentes ont sensiblement accru les subventions aux services dans ce domaine (encadré 6.1).

Bien qu'en hausse depuis le milieu des années 80, le recours aux services d'accueil réglementés est encore limité : environ 75 % des enfants ne bénéficient pas d'un mode de garde agréé au titre de l'allocation pour garde d'enfants et sont pris en charge de façon informelle (sans aucune participation de l'État australien) (OCDE, 2004). D'après une analyse effectuée sur la base de l'enquête sur la dynamique des ménages, des revenus et du marché du travail en Australie, il semble en outre, et c'est actuellement un sujet de préoccupation, que le coût des services d'accueil soit un obstacle pour certaines familles, en particulier celles qui ont des enfants d'âge préscolaire (NATSEM, 2005). L'instauration de l'allocation pour garde d'enfants en 2000 a réduit la charge financière que représente la garde des enfants – mesurée par le coût des services (après déduction des aides publiques) en pourcentage du revenu net du ménage – pour de nombreuses catégories de familles, les moins touchées étant celles situées dans les tranches supérieures de revenu (graphique 6.5). Cependant, l'effet a été de courte durée : les tarifs des services de garde ayant augmenté plus rapidement que les gains hebdomadaires moyens et les aides publiques en faveur des familles, l'amélioration s'était déjà en partie estompée en 2004 (AIHW, 2006).

Le coût de la garde des enfants est un facteur déterminant de la qualité des services choisis et surtout de la décision entre le recours à un mode d'accueil formel ou le retrait du marché du travail pour s'occuper des enfants à la maison (OCDE, 2002). L'instauration de l'abattement d'impôt de 30 % au titre de la garde des enfants réduira encore davantage les

Graphique 6.5. **Dépenses consacrées à l'accueil des jeunes enfants et coût des services**

- Dépenses publiques pour la garde extrafamiliale d'enfants âgés de moins de 3 ans. Aux prix et parités de pouvoir d'achat courants.
- Coût de 20 heures de garde pour des familles à différents niveaux de revenu hebdomadaire moyen (AWE, *average weekly earnings*) ou touchant l'allocation parentale (PP, *parenting payment*) pour les parents isolés poursuivant des études.
- Le coût de l'accueil en structure collective publique suit une évolution semblable.

Source : OCDE (2005), base de données des Dépenses sociales; OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*; AIHW (2006), « Trends in the Affordability of Child Care Services 1991-2004 », *Bulletin*, n° 35, Australian Institute of Health and Welfare, avril.

frais restant à la charge des parents, mais les mesures financières prises par le gouvernement pour aider les familles ne sont pas les seuls déterminants de l'accessibilité des services : les contraintes qui pèsent sur l'offre jouent également un rôle. Bien que la « demande non satisfaite » de places d'accueil dans le secteur réglementé ait sensiblement baissé au cours des années 90, les données de l'enquête ABS de 2002 sur l'accueil des jeunes enfants révèlent l'existence d'un besoin supplémentaire de services de garde formels (environ 6 %), principalement en ce qui concerne l'accueil périscolaire (27 %), l'accueil à la journée (27 %) et l'accueil occasionnel (22 %) (ABS, 2003). L'insuffisance de l'offre est particulièrement sensible en milieu rural et dans les zones reculées, où les tarifs des services sont plus élevés du fait de la majoration nécessaire des incitations financières pour attirer et retenir le personnel et/ou de l'absence de concurrence (AIHW, 2006). En ce

Encadré 6.1. Mesures visant à améliorer l'accès aux services de garde d'enfants

Les deux principales mesures prises pour aider les parents à financer la prise en charge de leurs enfants selon un mode de garde agréé sont les suivantes : i) augmentation des aides grâce à la création, en juillet 2000, de l'allocation pour garde d'enfants (*Child Care Benefit*) versée aux parents (actifs ou inactifs) dont les enfants sont accueillis dans des services agréés ou réglementés; et ii) instauration d'un abattement d'impôt de 30 %, en vigueur depuis juillet 2004, au titre des dépenses approuvées de garde d'enfants à la charge des familles (*Child Care Tax Rebate*), en complément de l'allocation pour garde d'enfants.

L'allocation pour garde d'enfants est une prestation soumise à conditions de ressources qui permet de financer jusqu'à 50 heures de garde par enfant et par semaine. Lorsque les deux parents ou le parent isolé ne remplissent pas le critère d'activité requis – travail, études, formation professionnelle ou recherche d'emploi – l'allocation est limitée à 20 heures de garde en structure agréée. L'abattement d'impôt au titre de la garde d'enfants représente 30 % des frais de garde restant à la charge des familles après déduction de l'allocation pour garde d'enfants en structure agréée, avec un plafond de 4 000 AUD par enfant et par an. Il s'agit d'un abattement fiscal non remboursable mais transférable (au profit du conjoint du contribuable en cas d'excédent) et qui est plafonné à 100 % du montant de l'impôt à payer. D'autres mesures financières ont été introduites dans le budget de mai 2005 au titre du programme « emploi, éducation et accueil de l'enfance », qui couvre les frais de garde restant à la charge des familles à bas revenu pendant que le parent suit une formation ou cherche un emploi, puis complétées dans le dernier budget en date par l'affectation de crédits supplémentaires (877 millions AUD sur la période 2005/06 à 2009/10) à un programme d'aide à la garde des enfants.

Les réformes adoptées récemment ont sensiblement accru le nombre de places d'accueil bénéficiant d'un financement public, qui devraient passer à plus de 700 000 en 2009, contre seulement 307 000 en 1996. Le budget 2006/07 supprime le plafonnement du nombre de places d'accueil périscolaire et d'accueil en milieu familial financées par l'État, ce qui aplanit une des difficultés rencontrées dans le secteur. On estime que cette initiative se traduira par la création de 25 000 places d'accueil supplémentaires (pour un coût de 60 millions AUD sur quatre ans) (Australian Government, 2006).

qui concerne l'accueil à la journée et l'accueil périscolaire, les règles d'aménagement du territoire pourraient donner les moyens d'agir sur l'offre, de même que la structure de l'allocation pour garde d'enfants, qui, à l'heure actuelle, ne tient pas compte en particulier du fait que les services de garde sont plus coûteux pour les enfants en bas âge.

Recommandations pour l'avenir

Le problème des taux marginaux effectifs d'imposition est délicat car il oblige à faire des choix difficiles (OCDE, 2005b). Ainsi, on pourrait rendre le travail financièrement plus attrayant en abaissant les prestations sociales, mais cela soulève des problèmes d'équité. Une autre solution consisterait à abaisser les taux de réduction des prestations dans le bas de l'échelle des revenus, mais en élargissant ainsi la tranche à laquelle s'appliquent ces taux, on exposerait davantage de personnes à des taux marginaux effectifs d'imposition élevés plus haut dans l'échelle, ce qui risque de fragiliser les incitations au travail à ce niveau-là (Warren, 2004). Étant donné les termes de l'alternative, il importe de déterminer clairement quelles sont les contre-incitations auxquelles on entend s'attaquer en priorité.

Si le phénomène des « trappes à inactivité » demeure un problème, surtout au vu du grand nombre de ménages sans emploi qui ont des enfants, les comparaisons internationales montrent que le phénomène n'est pas nécessairement lié à des taux marginaux effectifs d'imposition élevés, comme il a été indiqué précédemment. Les mesures prises récemment pour resserrer les critères d'attribution de l'allocation parentale devraient relever les taux d'activité des parents isolés et des mères en couple à faible revenu. Et l'extension aux parents isolés des obligations d'activité imposées pour l'obtention des allocations va dans le même sens que les réformes adoptées dans de nombreux autres pays de l'OCDE, où elles sont même parfois encore plus strictes³. Là où l'Australie se démarque des autres pays pour ce qui est des taux marginaux effectifs d'imposition, en revanche, c'est dans la transition entre temps partiel et temps plein, ce qui donne à penser que la priorité de l'action gouvernementale pour l'avenir pourrait être de s'attaquer au « piège des bas salaires ». Cela étant, le passage de l'inactivité au temps partiel présente des avantages sur le plan économique et social; de plus, en Australie, le travail à temps partiel est manifestement un tremplin pour accéder à un emploi à temps plein. Par ailleurs, les trois quarts des Australiens qui ont un emploi à temps partiel sont satisfaits de leur horaire de travail, même si cela tient peut-être aux politiques actuelles. Par conséquent, les réformes des systèmes d'imposition, de prestations familiales et de garantie de revenu doivent faire la part d'un certain nombre de considérations.

Dans ce contexte, les simulations effectuées récemment à l'aide du MITTS (*Melbourne Institute Tax and Transfer Simulator*) – modèle de micro-simulation utilisant des informations détaillées sur le système d'imposition et de transfert et sur les caractéristiques des ménages – mettent en évidence les divers avantages et inconvénients des réformes fiscales et sociales visant à réduire les taux marginaux effectifs d'imposition (Buddelmeyer et al., 2004; CEDA, 2006). Voici quelques options envisagées, se traduisant par des moins-values de recettes équivalentes, et leurs principaux effets :

- La réduction du taux d'imposition le plus bas ou le relèvement du seuil d'imposition produisent la variation la plus marquée de l'offre globale de travail en termes de nombre supplémentaire d'heures travaillées. Ces mesures ne sont pas aussi favorables aux nouvelles prises d'emploi que certaines autres, notamment l'institution d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail, mais elles n'augmentent le taux marginal effectif d'imposition pour personne (contrairement à bon nombre des autres options étudiées) et l'effort de travail additionnel qu'elles induisent de la part de ceux qui exercent déjà une activité suffit à entraîner la réaction la plus forte de l'offre de main-d'œuvre.
- La création d'un crédit d'impôt sur les revenus du travail est plus efficace pour faire réagir l'offre de travail des ménages actuellement sans emploi, mais elle réduit l'offre de travail des familles à revenu intermédiaire et élevé en augmentant leurs taux marginaux effectifs d'imposition.
- La baisse du taux de réduction des prestations réduirait le nombre de ménages sans emploi. Cependant, son effet net sur l'offre de main-d'œuvre, qui augmente dans les tranches à faible revenu mais diminue dans les tranches à revenu élevé, réduit à la fois le taux global d'activité et le nombre total d'heures travaillées.

Globalement, si la priorité pour l'avenir est de chercher à atténuer le problème des trappes à bas salaires, plus marqué en Australie que dans les autres pays, ce sont probablement un abaissement des taux inférieurs du barème de l'impôt sur le revenu et un relèvement du seuil d'imposition qui auraient le plus d'effet sur l'offre totale de travail.

D'un autre côté, des réformes se traduisant par une baisse du taux de réduction des prestations permettraient sans doute mieux de réduire le nombre de ménages sans emploi. L'intérêt relatif de ces mesures dépendra aussi du succès des réformes récentes visant à renforcer les obligations d'activité imposées aux bénéficiaires d'allocations parentales (ainsi qu'à développer l'offre de services d'accueil des jeunes enfants).

Il faudrait aussi faire de nouveaux efforts pour réduire le coût de la garde des enfants et accroître le nombre de places d'accueil. D'après des travaux économétriques récents de l'OCDE réalisés dans une perspective internationale, la possibilité d'accroître l'activité féminine en renforçant les aides à la garde des enfants est plus importante en Australie que dans la plupart des autres pays de l'OCDE; dans la tranche des 25-54 ans, la proportion de femmes exerçant une activité à plein-temps augmenterait de 3 points de pourcentage si les dépenses publiques consacrées à l'accueil des jeunes enfants étaient portées à la hauteur de leur niveau moyen observé dans les pays de l'OCDE (Burniaux *et al.*, 2003). Mais pour parvenir à ce résultat, la conception des aides est très importante. Subordonner davantage l'allocation pour garde d'enfants à une obligation d'activité – au lieu de continuer à la verser jusqu'à concurrence de 20 heures à des ménages dont aucun membre ne travaille – encouragerait les mères à participer au marché du travail, tout en allégeant son coût pour le budget (OCDE, 2006). De plus, si la structure de cette allocation était davantage fonction du coût de la garde des enfants selon leur âge, la fréquentation des structures d'accueil agréées se développerait, ce qui aurait un effet positif sur l'activité des femmes étant donné la corrélation étroite qui existe entre leur taux d'activité et la présence au foyer d'enfants à charge (OCDE, 2002). L'adoption de critères d'attribution plus stricts pour les bénéficiaires existants de l'allocation parentale, à l'image de ceux qui s'appliquent désormais aux nouveaux allocataires, est également souhaitable.

Encourager les travailleurs âgés à rester en activité

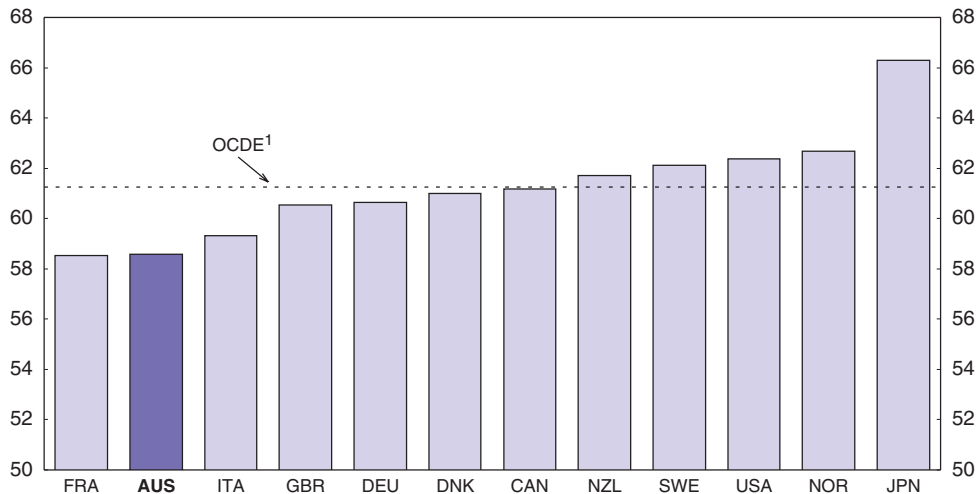
L'évolution récente du taux d'activité des travailleurs âgés est encourageante, avec une augmentation de plus de 7 points de pourcentage entre 2000 et 2005 dans la tranche de 55 à 64 ans, ce qui dépasse de loin la hausse de la moyenne OCDE. Outre la vigueur persistante de la croissance économique et des tensions sur le marché du travail, le changement d'attitude des employeurs envers les travailleurs âgés et les mesures prises pour encourager leur maintien en activité ont contribué à ce résultat. À partir de 55 ans, néanmoins, c'est-à-dire bien avant l'âge légal de la retraite – 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes – on observe encore une forte baisse de l'activité (graphique 6.6). L'Australie reste donc à la traîne des pays de l'OCDE les plus performants pour ce qui est des taux d'activité des plus de 55 ans. La décision de quitter tôt le monde du travail est aussi influencée par une série de prestations sociales, en particulier la pension d'invalidité, ainsi que par les critères d'accès aux pensions de vieillesse et de retraite.

Aider les handicapés à trouver du travail

L'admission au bénéfice d'une pension d'invalidité (*Disability Support Pension*) est fonction de critères d'âge et de résidence, ainsi que de l'infirmité et de la capacité de travail médicalement constatées. Pour l'obtenir, il faut avoir entre 16 ans et l'âge de la retraite, être atteint d'un handicap représentant 20 points ou plus dans les tables d'invalidité du programme de retour au travail et se trouver durablement dans l'incapacité d'exercer une activité (d'au moins 30 heures par semaine dans le cas des personnes déjà pensionnées et 15 heures pour les nouveaux pensionnés). Les titulaires d'une pension d'invalidité ne sont

Graphique 6.6. Âge effectif de départ à la retraite des travailleurs âgés de sexe masculin

Estimations pour 2000



1. Moyenne non pondérée

Source : OCDE (2005), *Objectif croissance, Réformes économiques*.

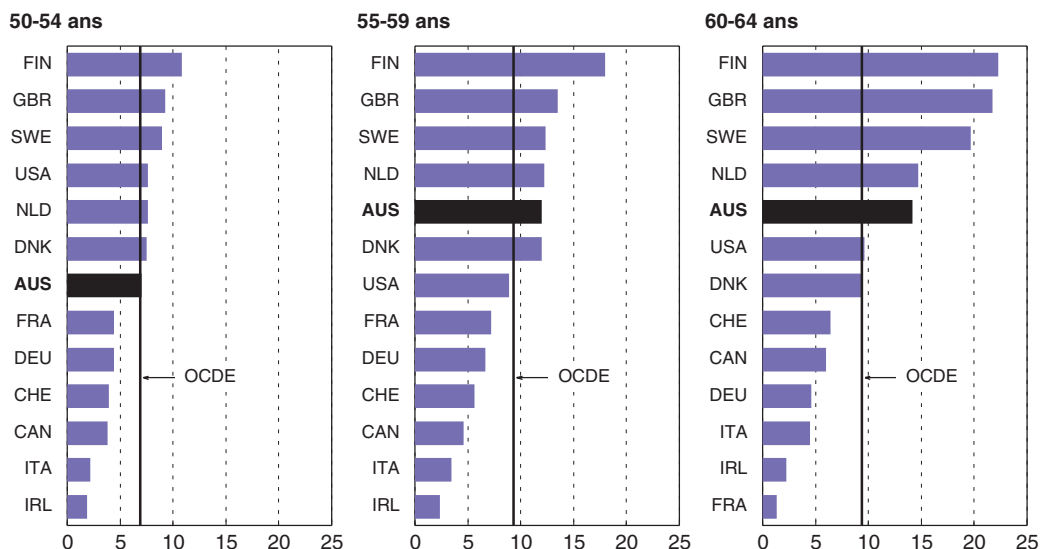
soumis à aucune condition de recherche d'emploi, de réadaptation ou de reconversion, ni à aucune autre obligation d'activité, mais peuvent bénéficier de services d'aide à l'emploi. En règle générale, la prestation versée n'est pas imposable et les taux de compensation sont les mêmes que pour la pension de vieillesse, mais sensiblement plus élevés que les taux d'indemnisation du chômage⁴. De plus, les critères de revenu et de patrimoine applicables sont moins stricts pour les pensions d'invalidité que pour les allocations de chômage.

La proportion d'hommes âgés inactifs pour cause de maladie ou d'invalidité est relativement élevée par comparaison avec de nombreux autres pays de l'OCDE (graphique 6.7), alors que celle des femmes âgées dans la même situation est inférieure à la moyenne. Bien que le nombre de titulaires d'une pension d'invalidité ait commencé à se stabiliser⁵, sa forte augmentation depuis quelques années pose un problème particulier; au milieu des années 90, ce nombre représentait 60 % de l'effectif des chômeurs indemnisés, mais le rapport est passé à 130 % en 2005, ce qui correspond à environ 6¼ pour cent de la population active. L'effet négatif de cette situation sur l'offre de travail est en outre aggravé par le fait que les taux d'activité des personnes en invalidité sont les plus bas de la zone OCDE, ce qui tient en partie aux obligations minimales imposées aux bénéficiaires (graphique 6.8). Les sorties du régime d'invalidité représentent environ 85 % des entrées, mais près des trois quarts des sorties du régime d'invalidité sont dues au décès des intéressés ou à leur passage sous le régime de la pension de vieillesse.

Les réformes passées⁶, la démographie (vieillesse) et les ajustements structurels, qui se sont traduits par des suppressions d'emplois dont les hommes âgés ont été les premières victimes, sont autant de facteurs qui ont influé sur l'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité. D'après certaines données, le régime de l'invalidité aurait de plus en plus la préférence sur l'assurance chômage en raison à la fois du montant plus avantageux de la prestation et de l'absence d'obligations en matière de recherche d'emploi ou de participation à des programmes de réadaptation ou de

Graphique 6.7. Inactivité masculine pour cause de maladie ou d'invalidité dans quelques pays de l'OCDE

En pourcentage de la population de chaque groupe d'âge, 2003¹

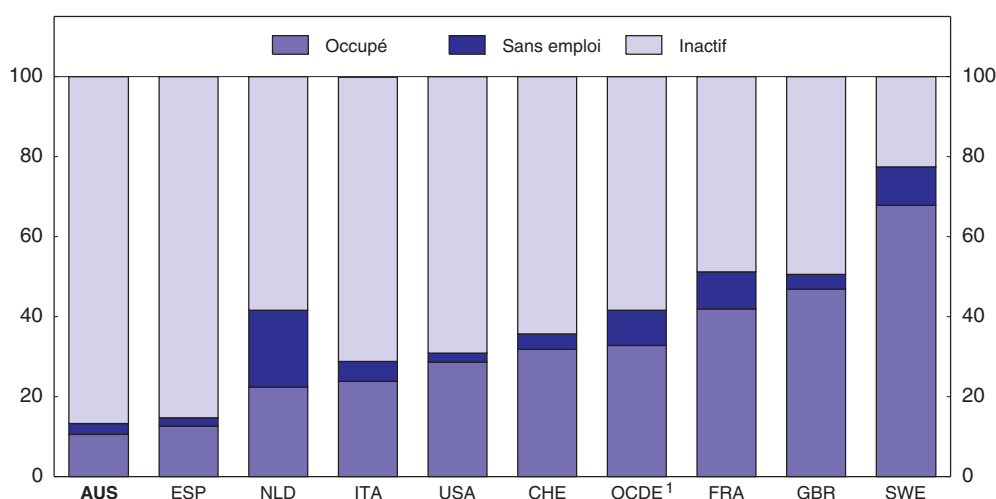


1. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles pour 25 pays.

Source : Estimations de l'OCDE basées sur les données de l'Enquête européenne sur la population active et les données de l'OIT pour les pays non européens, Revue thématique sur le vieillissement et les politiques de l'emploi.

Graphique 6.8. Taux d'activité des bénéficiaires de prestations d'invalidité

En pourcentage, fin des années 90



1. Moyenne de 14 pays de l'OCDE

Source : OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité*.

reconversion, et il tendrait aussi à être utilisé de façon croissante comme une passerelle vers la retraite anticipée :

- En 2003, 35 % environ des nouveaux bénéficiaires du régime d'invalidité étaient auparavant indemnisés au titre de l'assurance chômage, et l'on sait que la dégradation de la situation sur le marché du travail tend à accroître les flux d'entrée : Argyrous et

Neale (2003), par exemple, ont mis en évidence une corrélation positive entre la disponibilité d'un emploi et les taux d'utilisation de la pension d'invalidité dans différents groupes d'âge; Cai et Gregory (2003) concluent également que la dégradation du marché du travail a été le facteur le plus important de l'augmentation du nombre des bénéficiaires du régime d'invalidité entre 1971 et 1999, alors que l'impact du vieillissement était négligeable, et ils ont également montré (Cai et Gregory, 2005) que la probabilité de passer de l'assurance chômage à l'invalidité s'accroît avec la durée de l'indemnisation au titre du chômage.

- Si, comme on peut s'y attendre, l'incidence de la maladie et de l'invalidité augmente avec l'âge, elle est toutefois particulièrement marquée au-delà de 55 ans, étant donné qu'à partir de cet âge l'évaluation médicale de l'incapacité était précédemment moins rigoureuse et mettait davantage l'accent sur la possibilité de retrouver un emploi. C'est pourquoi le taux d'inactivité des hommes est proche de la moyenne de l'OCDE dans la tranche de 50 à 54 ans, alors qu'il est largement supérieur à celle-ci dans les groupes plus âgés (graphique 6.7).

Réformes récentes du régime d'invalidité

Le programme de retour au travail (*Welfare to Work*) annoncé dans le budget 2005/06 prévoit un resserrement des critères d'admission au bénéfice de la pension d'invalidité, si bien qu'un plus grand nombre de bénéficiaires de prestations souffrant d'un handicap devront satisfaire à une obligation d'activité. Ainsi, à compter du 1^{er} juillet 2006, les demandeurs qui seront reconnus aptes à travailler 15 heures ou plus par semaine au niveau de rémunération minimum fixé dans les sentences ou à un niveau plus élevé ne pourront plus prétendre à une pension d'invalidité, mais recevront à la place l'allocation Nouveau départ et seront obligés de rechercher un emploi correspondant à leur capacité de travail. Cela revient à rendre deux fois plus strict le critère de capacité de travail retenu pour déterminer l'invalidité, actuellement de 30 heures par semaine, qui continuera néanmoins de s'appliquer aux personnes déjà titulaires d'une pension d'invalidité.

La réforme prévoyait également la création de 20 900 postes de travail dans le réseau d'emplois pour handicapés et de 36 600 places de réadaptation professionnelle à l'intention des demandeurs d'emploi atteints d'une incapacité partielle et soumis à des obligations d'activité, ainsi que le financement de 12 300 places supplémentaires de formation professionnelle.

Recommandations pour l'avenir : invalidité

Les initiatives récentes vont dans la bonne direction. Cependant, des améliorations seraient encore possibles si les critères d'admission et d'activité plus stricts institués par la réforme *Welfare to Work* pour le régime d'invalidité ne s'appliquaient pas uniquement aux nouveaux demandeurs (ils représentent généralement chaque année environ 10 % du nombre d'allocataires) mais étaient étendus aux 700 000 personnes qui perçoivent déjà une pension d'invalidité sans être soumises à une obligation de travail à temps partiel, ou tout au moins aux handicapés les moins gravement atteints.

L'augmentation de la capacité d'accueil des services de réadaptation professionnelle, qui dépend principalement de la demande, est également encourageante, même si le nombre de places disponibles est encore faible par rapport au nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité. Comme en témoigne le succès du programme *Pathways to Work* du Royaume-Uni (OCDE, 2005c), qui fait obligation aux demandeurs de prestations

d'invalidité de participer à des entretiens axés sur la recherche d'emploi et met à leur disposition pour cela des conseillers spécialisés, une réadaptation rapide peut aider à retrouver un emploi.

Organisation actuelle du dispositif de revenu pour la retraite

Le système de retraite australien repose sur trois piliers. Le premier correspond à la pension de vieillesse publique financée par l'impôt et soumise à condition de ressources (*Age Pension*). Versée à 65 ans pour les hommes et à 63 ans pour les femmes (cet âge sera progressivement porté à 65 ans d'ici 2014), il s'agit d'une prestation forfaitaire relativement modique dont la principale raison d'être est de prévenir la pauvreté. Le deuxième pilier est constitué par la garantie de retraite (*Superannuation Guarantee*), dont la création remonte à 1992 et qui, à quelques exceptions près, oblige les employeurs à verser une cotisation minimale de retraite, actuellement au taux de 9 %, pour tous leurs salariés au-delà d'un certain seuil de gains (peu élevé). La garantie de retraite peut être liquidée au plus tôt à 55 ans. L'âge d'ouverture des droits (c'est-à-dire l'âge jusqu'auquel les prestations de retraite doivent rester bloquées dans un fonds de pension) doit être relevé par étapes jusqu'à 60 ans entre 2015 et 2025. Le troisième pilier du dispositif est essentiellement celui de l'épargne privée, sous la forme principalement de contributions volontaires encouragées par des avantages fiscaux comme la possibilité de bénéficier, pour les travailleurs indépendants, d'un abattement d'impôt et, pour les bas revenus et les revenus intermédiaires, d'une contribution de l'État (OCDE, 2005d, et *Étude précédente*).

Réformes récentes

Le système de retraite a déjà fait l'objet de nombreuses réformes visant à relever l'âge d'ouverture des droits, en particulier grâce à un assouplissement des conditions d'accès au régime de la garantie de retraite et à une amélioration des incitations financières à rester en activité, à un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à certaines composantes du revenu au titre de la retraite, à un renforcement des obligations de recherche d'emploi imposées aux chômeurs âgés et à une amélioration des services mis à leur disposition pour les aider à retrouver du travail.

Les mesures récemment adoptées pour encourager les travailleurs, au moyen d'incitations financières accrues, à retarder leur départ à la retraite sont particulièrement opportunes (encadré 6.2). En particulier, la suppression, depuis le 1^{er} juillet 2005, de la règle qui interdisait le versement de la garantie de retraite aux personnes encore en activité permet désormais aux travailleurs âgés qui optent pour le temps partiel de quitter progressivement le marché du travail en se servant des prestations de retraite pour compenser la baisse de leur revenu d'activité. Dans l'immédiat, le budget 2006/07 propose de simplifier et de rationaliser la garantie de retraite en abaissant le taux de réduction des prestations associé au critère de patrimoine (chapitre 2) et en défiscalisant les prestations de retraite servies aux personnes de plus de 60 ans qui ont déjà payé des impôts sur leurs cotisations et sur leurs gains. Ces propositions renforceraient de diverses manières les incitations à travailler et à épargner. En particulier, elles encourageraient les gens à travailler jusqu'à 60 ans, la pension de retraite étant désormais exonérée d'impôt dans la plupart des cas, et comme la pension de retraite perçue à partir de 60 ans ne serait pas incluse dans le revenu imposable, les impôts sur les autres revenus du travail s'en trouveraient peut-être aussi réduits, accroissant davantage encore les incitations à travailler.

Encadré 6.2. Mesures visant à accroître les incitations financières à une retraite plus tardive

Les principales mesures prises pour encourager les travailleurs âgés à partir plus tard à la retraite sont les suivantes :

- *Abattement fiscal en faveur des travailleurs âgés* : mis en place dans le budget 2005/06, cet abattement est accordé à toutes les personnes âgées de 55 ans et plus qui perçoivent un revenu d'activité; son montant est égal à 500 AUD par an et diminue progressivement lorsque le revenu net d'activité atteint 53 000 AUD pour s'annuler au-delà de 63 000 AUD.
- *Bonification de la retraite et autres changements apportés à la pension de vieillesse* : le système de bonification adopté en 1998 accorde une prime forfaitaire non imposable à tous ceux qui décident de ne pas liquider leur pension de vieillesse et de travailler au-delà de l'âge d'ouverture des droits. La prime peut être versée pendant un maximum de cinq ans. Cette mesure s'est en outre accompagnée d'une diminution du taux de réduction de la pension de vieillesse lié au critère de revenu, qui a été ramené de 50 à 40 %, ce qui a permis d'augmenter le montant de la prestation susceptible d'être cumulée avec un revenu d'activité.
- *Modifications apportées à la garantie de retraite* : ces dernières années, le gouvernement a pris diverses mesures modifiant le régime de la garantie de retraite, en particulier :
 - ❖ L'âge d'ouverture des droits – actuellement fixé à 55 ans – sera progressivement relevé à partir de 2015 pour passer à 60 ans en 2025.
 - ❖ L'obligation de prendre sa retraite ou de cesser de travailler à partir de l'âge de 55 ans pour pouvoir liquider sa garantie de retraite (avec sortie en capital ou en rente) a été abolie en juillet 2005.
 - ❖ Depuis le 1^{er} juillet 2004, le critère d'activité à remplir pour pouvoir cotiser au régime de la garantie de retraite a été supprimé pour toutes les personnes de moins de 65 ans, de sorte qu'il est désormais possible pour celles qui ne travaillent pas de verser des cotisations supplémentaires et de bénéficier d'un abattement fiscal à ce titre.
 - ❖ Dans le budget de mai 2004, le gouvernement a sensiblement revalorisé le taux de la contribution versée par l'État (instituée en 2003) et relevé le seuil de revenu pris en compte pour l'octroi de cet abondement, afin d'en faire bénéficier un plus grand nombre et d'encourager les cotisations volontaires de retraite. Il a par ailleurs décidé de supprimer la surtaxe sur les cotisations à compter du 1^{er} juillet 2005.
 - ❖ Les mesures proposées dans le budget 2006/07 pour simplifier et rationaliser le système de retraite renforceront les incitations à l'égard des travailleurs de plus de 55 ans (voir chapitre 2).

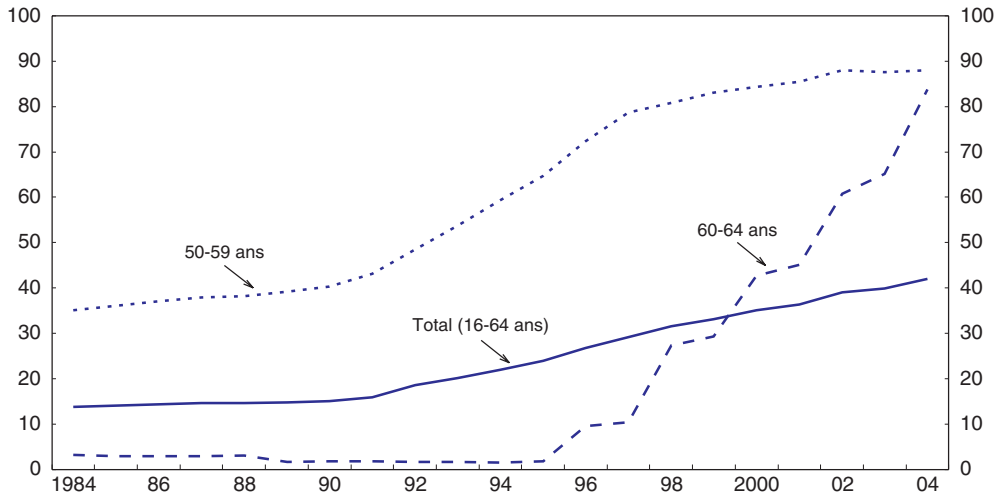
Source : OCDE (2005d); Australian Government (2005a; 2005b).

Le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à la garantie de retraite, qui passera de 55 ans en 2015 à 60 ans en 2025, devrait également réduire les incitations à une cessation d'activité précoce. Il limite en outre les possibilités de cumul abusif des prestations – une pratique qui consiste à liquider le capital accumulé au titre de la garantie de retraite et à le dépenser avant l'âge de 65 ans pour demander ensuite à bénéficier de la pension de vieillesse sans être pénalisé par le critère de revenu ou de patrimoine applicable à ce moment-là – encore que le problème semble en fait assez limité. D'autre part, l'âge précoce à partir duquel les femmes peuvent bénéficier de la pension de vieillesse fait l'objet d'un réaligement progressif : relevé à plusieurs reprises depuis juillet 1995, il

passera à 65 ans en 2014. Cette mesure devrait stimuler l'activité des femmes d'un certain âge, mais son impact sera sans doute en partie compensé par un recours accru au régime d'invalidité si l'on en juge par le fait que, depuis 1996, le nombre de femmes entre 60 et 64 ans qui bénéficient de prestations d'invalidité progresse de façon très marquée par « paliers de deux ans » – c'est-à-dire à chaque fois que l'âge requis pour le versement de la pension de vieillesse est relevé d'un cran (Parliament of Australia, 2005) (graphique 6.9).

Graphique 6.9. Taux d'utilisation des prestations d'invalidité chez les femmes

Nombre de bénéficiaires dans chaque tranche d'âge pour 1 000 habitants¹



1. Données du mois de juin de chaque année. Pour la période 1984-88, le groupe 60-64 ans comprend les femmes âgées de plus de 65 ans.

Source : Parliament of Australia (2005), « Disability Support Pensioners, 1984-2004 », Research Note, n° 2 2005-06, Department of Parliamentary Services, Canberra, juillet.

La réforme *Welfare to Work* annoncée dans le budget 2005/06 prévoyait un renforcement des obligations imposées aux travailleurs âgés sans emploi moyennant le rapprochement des conditions d'activité auxquelles ils doivent satisfaire pour percevoir les allocations de chômage sur celles qui s'appliquent aux travailleurs plus jeunes. Elle supprimait en particulier les aménagements prévus pour les bénéficiaires âgés de 50 à 64 ans de l'allocation Nouveau départ, en les obligeant à effectuer le même nombre de recherches d'emploi par quinzaine que les autres allocataires.

Recommandations pour l'avenir : dispositif de revenu pour la retraite

Il convient de poursuivre les efforts entrepris pour encourager les personnes encore en activité à différer leur départ à la retraite. Les initiatives de réforme pourraient porter sur les points suivants :

- Modifier le régime de la pension de vieillesse de manière à renforcer les incitations au maintien en activité au-delà de l'âge d'ouverture des droits, en réduisant les pénalités qu'entraîne le cumul d'une pension et d'un revenu d'activité. Il faudrait en particulier ne pas tenir compte des revenus du travail pour le calcul de la pension de vieillesse (ou tout au moins continuer d'assouplir le critère de ressources appliqué) afin d'encourager les travailleurs à rester plus longtemps en activité, sachant que des taux d'activité plus

Encadré 6.3. **Recommandations en vue d'accroître le taux d'activité**

Pour stimuler l'activité des femmes

- Resserer les critères d'attribution des prestations pour les personnes qui bénéficient déjà de l'allocation parentale, en les alignant sur ceux qui s'appliquent aux nouveaux allocataires. Les allocataires existants auront les mêmes obligations d'activité que les nouveaux à partir du 1^{er} juillet 2007 ou, au plus tard, lorsque leur dernier enfant atteindra l'âge de 7 ans, mais les nouveaux allocataires pourraient être transférés sur un régime différent (allocation Nouveau départ) assorti de prestations et de conditions de ressources différentes de celles dont bénéficieraient les allocataires existants dans des circonstances analogues. L'application des conditions d'admissibilité et d'activité devra être contrôlée de près.
- Poursuivre les efforts déployés pour mettre en place des services d'accompagnement en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale soumis à des conditions d'activité, afin de les aider à trouver un emploi.
- Atténuer le phénomène des trappes à bas salaires, plus marqué en Australie que dans les autres pays, en agissant sur les prestations et les critères de ressources applicables au congé parental, en abaissant le taux minimum de l'impôt sur le revenu ou en relevant le seuil d'imposition sur le revenu. Pour évaluer ces options, il convient de tenir compte de leur coût budgétaire et de leur incidence sur l'offre de travail.
- Poursuivre les efforts engagés pour faciliter l'accès à des services de garde d'enfants d'un coût abordable. On pourrait restructurer l'allocation pour garde d'enfants en tenant davantage compte du coût des services de garde selon l'âge des enfants. On pourrait aussi envisager de subordonner davantage le versement de cette prestation à l'exercice d'un emploi, au lieu de continuer de l'accorder jusqu'à concurrence de 20 heures à des ménages dont aucun membre ne travaille.

Pour réduire la dépendance à l'égard des prestations d'invalidité

- Étendre à tous les titulaires d'une pension d'invalidité les conditions d'admissibilité plus strictes qui s'appliquent désormais aux nouveaux bénéficiaires de cette prestation, et contrôler de près leur application.
- Prendre de nouvelles mesures pour développer les services d'accompagnement, de réadaptation, d'enseignement et de formation mis en place pour aider les personnes en situation d'invalidité à trouver un emploi et à le conserver.

Pour renforcer les liens des travailleurs âgés avec le marché du travail

- Encourager les travailleurs âgés à rester en activité au-delà de l'âge d'ouverture des droits à la pension de vieillesse en ne tenant pas compte des revenus du travail pour le calcul de la pension de vieillesse, ou bien en continuant d'assouplir le critère de ressources appliqué (mais avec des ajustements pour réduire les avantages fiscaux consentis aux retraités).
- Réduire les incitations à la cessation anticipée d'activité dans le cadre du régime de la garantie de retraite en alignant progressivement l'âge d'ouverture des droits sur celui de la pension de vieillesse. Si un cumul abusif de prestations est observé, il faudra supprimer le régime fiscal avantageux consenti en cas de sortie en capital après 60 ans et limiter l'abattement au titre du logement, pour les propriétaires-occupants, aux fins du calcul du critère de ressources applicable à la pension de vieillesse. La mise en œuvre des propositions annoncées dans le budget 2006/07 en vue de simplifier le système de retraite encouragerait encore plus les travailleurs âgés à exercer une activité.

élevés compenseraient au moins en partie l'incidence budgétaire de cette mesure (OCDE, 2005d).

- Réduire les incitations à la cessation anticipée d'activité dans le cadre de la garantie de retraite en alignant progressivement l'âge d'ouverture des droits (qui est actuellement de 55 ans mais devrait être porté à 60 ans d'ici à 2025) sur celui de la pension de vieillesse (65 ans). Si un cumul abusif de prestations est mis en évidence, il faudra supprimer le régime fiscal avantageux consenti en cas de sortie en capital après 60 ans et limiter l'abattement au titre du logement, pour les propriétaires-occupants, aux fins du calcul du critère de ressources applicable à la pension de vieillesse. La mise en œuvre des propositions annoncées dans le budget 2006/07 en vue de simplifier le système de retraite encouragerait encore plus les travailleurs âgés à exercer une activité.

Notes

1. Avant la réforme, les bénéficiaires de l'allocation parentale dont l'enfant le plus jeune avait entre 6 et 12 ans étaient uniquement tenus de participer à un entretien annuel avec un conseiller personnel. Ceux dont l'enfant le plus jeune avait entre 13 et 15 ans devaient quant à eux exercer une activité agréée à raison de 150 heures par période de 26 semaines.
2. Le taux maximum de réduction pour la prestation Nouveau départ a été ramené de 70 à 60 cents par dollar et le seuil de revenu à partir duquel il commence à s'appliquer, auparavant de 142 AUD par quinzaine, a été porté à 250 AUD.
3. Aux États-Unis, par exemple, l'âge de l'enfant qui permet au parent isolé d'échapper à toute obligation d'activité a été ramené en 1998 de 6 à 3 ans, et depuis 1996 cet âge est fixé par chaque État. Dans les pays nordiques, les parents isolés sont soumis à l'obligation de recherche active d'un emploi lorsque l'enfant atteint 3 ans. En Allemagne et aux Pays-Bas, les obligations imposées aux parents isolés ont été étendues aux parents ayant des enfants d'âge scolaire primaire. En France, la participation au marché du travail devient obligatoire au troisième anniversaire de l'enfant le plus jeune (Saunders, 2003).
4. Depuis mars 2006, par exemple, le montant maximum de la pension d'invalidité est de 499.70 AUD par quinzaine (auquel s'ajoute un supplément de 17.80 AUD par quinzaine), contre 410.60 AUD dans le cas de l'allocation Nouveau départ (Cai et Gregory, 2005).
5. L'augmentation du nombre d'allocataires a été de 0.9 % entre mars 2005 et mars 2006, chiffre le plus bas enregistré depuis 20 ans.
6. La réforme du régime d'invalidité de 1991 a remplacé l'ancienne pension d'invalidité et l'allocation pour emploi protégé par l'actuelle pension d'invalidité et a eu pour effet d'augmenter de 10 100 le nombre des bénéficiaires. Le nouveau régime a élargi les critères d'admissibilité, les travailleurs à temps partiel pouvant bénéficier de la pension en travaillant jusqu'à 30 heures par semaine, et étendu la couverture aux personnes souffrant de troubles psychiatriques, de toxicomanie et d'alcoolisme. Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes, de 60 à 62 ans, décidé à la fin des années 90, a également eu une incidence sur le nombre de bénéficiaires de la pension d'invalidité (Saunders, 2004).

Bibliographie

- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2003), *Australian Social Trends*, cat. n° 4102.0, ABS, Canberra, juin.
- AIHW (Australian Institute of Health and Welfare) (2006), « Trends in the Affordability of Child Care Services 1991-2004 », *Bulletin*, n° 35, AIHW, Canberra.
- Argyrous, G. et M. Neale (2003), « The "Disabled" Labour Market : The Disability Support Program and Unemployment », *Journal of Australian Political Economy*, vol. 51, Faculté des sciences économiques de l'Université de Sydney, juin.
- Australian Government (2005a), *Welfare to Work*, Commonwealth of Australia, Canberra, mai.
- Australian Government (2005b), *Budget Paper No. 1 : Budget Strategy and Outlook 2005-06*, Australian Government, Canberra.

- Australian Government (2006), *Budget Paper No. 1 : Budget Strategy and Outlook 2006-07*, Australian Government, Canberra.
- Beer, G. (2003), « Work Incentives under a New Tax System : The Distribution of Effective Marginal Tax Rates in 2002 », *The Economic Record*, vol. 79, édition spéciale, The Economic Society of Australia, Blackwell Publishing.
- Buddelmeyer, H. et al. (2004), « Bracket Creep, Effective Marginal Tax Rates and Alternative Tax Packages », un rapport par le Melbourne Institute et The Australian, disponible à www.melbourneinstitute.com/publications/reports/WebReport.pdf.
- Burniaux, J.-M., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with Ageing : A Dynamic Approach to Quantify the Impact of alternative Options on Future Labour Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 371, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- Cai, L. et G. Gregory (2003), « Inflows, Outflows and the Growth of the Disability Support Pension (DSP) Programme », *Australian Social Policy 2002-03*, Australian Government Department of Family and Community Services, Canberra.
- Cai, L. et G. Gregory (2005), « Unemployment Duration and Inflows into the Disability Support Pension Program : Evidence from FaCS LDS Data », *The Australian Economic Review*, vol. 38, n° 3, Blackwell Publishing.
- CEDA (Committee for Economic Development for Australia) (2006), « Tax cuts for Growth : The Impact of Marginal Tax Rate on Australia's Labour Supply », *CEDA Information Paper*, n° 84, Melbourne.
- Dawkins, P. (2001), « The Case for Welfare Reform as Proposed by the McClure Report », *The Australian Economic Review*, vol. 34, n° 1, Blackwell Publishing.
- Dilnot, A. et J. MacCrae (1999), « Family Credit and the Working Families' Tax Credit », *IFS Briefing Notes*, n° 3, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Doiron, D. et G. Kalb (2005), « Demand for Child Care and Household Labour Supply in Australia », *The Economic Record*, vol. 81, n° 254, Economic Society of Australia, Blackwell Publishing.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation : Past Trends and Main Determinants in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 376, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/documentsdetravail.
- NATSEM (National Centre for Social and Economic Modelling) (2005), « Perceptions of Child Care Affordability and Availability in Australia : What the HILDA Survey Tells Us », *Online Conference Paper*, CP0502, présenté au 9ème conférence du Australian Institute of Family Studies, Melbourne, 10 février.
- OCDE (2002), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 1, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Prestations et salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Objectif croissance, Réformes économiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, n° 20, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/uk.
- OCDE (2005d), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Australie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, n° 3, OCDE, Paris, www.oecd.org/eco/etudes/irlande.
- Parliament of Australia (2005), « Disability Support Pensioners, 1984-2004 », *Research Note*, n° 2 2005-06, Department of Parliamentary Services, Canberra, juillet.
- Russo, R. et J. Hedley (2004), « A Review of Compositional Developments in the Labour Market », *Economic Roundup*, automne, The Treasury, Australian Government, Canberra.
- Saunders, P. (2003), « Tax, Welfare and Jobs: A First Step to Reform », document présenté à « Second Economic and Social Outlook Conference: Pursuing Opportunity and Prosperity », Melbourne, 13 novembre.
- Saunders, P. (2004), « Why We Must Reform the Disability Support System », *Issue Analysis*, n° 47, The Centre for Independent Studies, avril.
- Warren, N. (2004), « Tax Facts Fiction and Reform », *Research Study*, n° 41, Australian Tax Research Foundation.

Whiteford, P. (2006), « The Welfare Expenditure Debate : “Economic Myths of the Left and the Right” Revisited », *Economic and Labour Relations Review*, vol. 16, n° 3, à paraître.

Whiteford, P. et W. Adema (2006), « Combating Child Poverty in OECD countries : Is Work the Answer? », papier présenté à la conférence WELLCHI Network, « Well-being of Children and Labour Markets in Europe », Université de Hambourg, avril.

Glossaire

ABS	<i>Australian Bureau of Statistics</i> (Bureau australien des statistiques)
AEMC	<i>Australian Energy Market Commission</i> (Commission chargée du marché australien de l'énergie)
AER	<i>Australian Energy Regulator</i> (Régulateur australien de l'énergie)
AIRC	<i>Australian Industrial Relations Commission</i> (Commission australienne de relations du travail)
AUD	Dollar australien
AWA	<i>Australian Workplace Agreement</i> (Accord individuel sur le travail)
CGC	<i>Commonwealth Grants Commission</i> (Commission fédérale des subventions)
COAG	<i>Council of Australian Governments</i> (Conseil des gouvernements australiens)
DTS	Droit de tirage spécial
G7	Groupe des Sept (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni)
GAAP	<i>Generally accepted accounting principles</i> (Principes comptables généralement acceptés)
GST	<i>Goods and services tax</i> (taxe sur les biens et services)
IGA	<i>Intergovernmental agreement</i> (Accord intergouvernemental)
IGR	<i>Intergenerational Report</i> (Rapport intergénérationnel)
IPC	Indice des prix à la consommation
NCC	<i>National Competition Council</i> (Conseil national de la concurrence)
NCP	<i>National Competition Policy</i> (Politique nationale de la concurrence)
NCPP	<i>National Competition Policy Payments</i> (Subventions au titre de la politique nationale de la concurrence)
NRA	<i>National Reform Agenda</i> (Programme national de réforme)
NWI	<i>National Water Initiative</i> (Initiative nationale pour l'eau)
OCDE à 10	Groupe de pays utilisé pour comparaisons fiscales (Australie, Canada, Espagne, États-Unis, Irlande, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse)
PBS	<i>Pharmaceutical Benefit Scheme</i> (Régime de prestations pharmaceutiques)
PIB	Produit intérieur brut
PMF	Productivité multifactorielle
R-D	Recherche-développement
RBA	<i>Reserve Bank of Australia</i> (Banque de réserve australienne)
RIB	Revenu intérieur brut
RNB	Revenu national brut
SPP	<i>Specific Purpose Payment</i> (dotations spécifiques)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
USD	Dollar des États-Unis
VET	<i>Vocational education and training</i> (Enseignement et formation professionnels)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2006 12 2 P) ISBN 978-92-64-02637-7 – n° 55198 2007

Australie

Thème spécial : Les relations fiscales entre les différents niveaux d'administration

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006

Australie, juillet 2006

Autriche, juillet 2005

Belgique, mars 2007

Canada, juin 2006

Corée, novembre 2005

Danemark, mai 2006

Espagne, janvier 2007

États-Unis, décembre 2005

Finlande, mai 2006

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

Irlande, mars 2006

Islande, août 2006

Italie, novembre 2005

Japon, juillet 2006

Luxembourg, juillet 2006

Mexique, novembre 2005

Norvège, janvier 2007

Nouvelle-Zélande, septembre 2005

Pays-Bas, décembre 2005

Pologne, juin 2006

Portugal, avril 2006

République slovaque, avril 2007

République tchèque, juin 2006

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, février 2007

Suisse, janvier 2006

Turquie, octobre 2006

Zone euro, janvier 2007

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, novembre 2006

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2006
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE