



**Études économiques  
de l'OCDE**

# **AUSTRALIE**





# Études économiques de l'OCDE

## Australie

2008



# 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*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2008

---

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

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Principaux défis</b> .....	21
À court terme, le défi principal est de contenir les pressions inflationnistes .....	23
Les conditions monétaires et financières se sont durcies .....	27
À court terme, la politique budgétaire va modérer les pressions de la demande .....	31
La gestion budgétaire à moyen terme devrait être améliorée .....	39
Un examen d'ensemble du système fiscal est en cours .....	44
Renforcer les capacités productives et améliorer la flexibilité des marchés .....	46
Notes .....	52
Bibliographie .....	53
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle .....	55
<b>Chapitre 2. Augmenter l'offre de main-d'œuvre</b> .....	59
Tirer parti du potentiel de l'offre .....	60
Immigration : une autre source potentielle de main-d'œuvre qualifiée .....	65
Résumé .....	71
Notes .....	72
Bibliographie .....	73
<b>Chapitre 3. Améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation</b> .....	75
L'offre de services éducatifs .....	76
Les résultats sont parfois très satisfaisants, mais pourraient encore s'améliorer .....	81
Réformes à mettre en place pour améliorer les résultats du système éducatif .....	86
Synthèse des recommandations .....	108
Notes .....	110
Bibliographie .....	112
<b>Chapitre 4. Améliorer le fonctionnement des marchés des produits et du travail</b> .....	117
Le cadre réglementaire des marchés des produits devrait être amélioré .....	119
Les réglementations doivent être davantage simplifiées et harmonisées .....	122
Développer et moderniser les infrastructures dans un cadre plus intégré au niveau national .....	126
Le marché du travail doit rester flexible .....	137
Évaluation et recommandations .....	143
Notes .....	145
Bibliographie .....	147

Chapitre 5. <b>Améliorer la gestion de l'eau</b> .....	151
Les ressources en eau sont surexploitées et mal utilisées. ....	152
Les réformes et leur mise en œuvre .....	157
Accélérer la mise en œuvre des réformes .....	162
Conclusions et recommandations. ....	170
Notes .....	172
Bibliographie. ....	173
Annexe 5.A1. Définition de certains termes techniques .....	175
<b>Glossaire</b> .....	177
<b>Encadrés</b>	
1.1. Principales mesures du budget 2008/09 .....	37
1.2. Améliorer la gestion des dépenses de santé .....	41
1.3. Taxation des ressources naturelles .....	45
2.1. Principaux aspects des dispositifs migratoires .....	66
2.2. Recommandations pour accroître l'offre de main-d'œuvre .....	71
3.1. Répartition des responsabilités des différents niveaux d'administration dans le système d'enseignement et de formation .....	78
3.2. Pénurie de qualifications : une approche nationale .....	97
3.3. Recommandations relatives à l'éducation .....	108
4.1. Une nouvelle approche face au changement climatique. ....	129
4.2. Principaux éléments de la loi <i>WorkChoices</i> .....	138
4.3. Principales recommandations pour les marchés des produits et du travail. ....	144
5.1. Quelles sont les conditions d'une allocation efficiente de l'eau? .....	158
5.2. <i>Water for the Future</i> .....	163
5.3. Recommandations pour améliorer la gestion de l'eau. ....	171
<b>Tableaux</b>	
1.1. Conséquences budgétaires des changements d'orientation intervenus entre les exercices 2007/08 et 2008/09 .....	38
1.2. Perspectives à court terme .....	39
1.3. Dépenses des administrations publiques par catégorie : prévisions à long terme .....	41
1.4. Destination géographique des exportations de marchandises .....	46
2.1. Résultats sur le marché du travail des immigrants arrivés récemment .....	68
3.1. Structure de la scolarité .....	77
<b>Graphiques</b>	
1.1. Principaux indicateurs .....	22
1.2. La croissance de la production est favorisée par l'amélioration des termes de l'échange .....	24
1.3. Le marché du travail est tendu et les pressions sur l'inflation se sont accentuées. ....	26
1.4. Évolution des taux d'intérêt à court terme .....	28
1.5. Conditions financières et anticipations d'inflation .....	29
1.6. Solde budgétaire .....	32

1.7. Effets cumulés des révisions de budget fédérale depuis 2001/02 . . . . .	33
1.8. Disparités régionales en matière de croissance . . . . .	33
1.9. Dépenses totales des administrations publiques . . . . .	34
1.10. Évolution des dépenses publiques . . . . .	35
1.11. Impulsion de la politique budgétaire . . . . .	36
1.12. Comparaison des prévisions de solde primaire dans les Rapports intergénérationnels . . . . .	40
1.13. Dépenses de l'administration fédérale et cycle électoral . . . . .	42
1.14. Exportations : marchés et croissance . . . . .	47
1.15. Croissance de la productivité . . . . .	47
1.16. Utilisation du travail et productivité . . . . .	48
1.17. Indicateurs du marché du travail . . . . .	49
1.18. Les effets positifs d'une formation dans l'enseignement supérieur . . . . .	50
2.1. Inactivité et pièges des bas salaires : comparaison internationale . . . . .	61
2.2. Indicateurs d'invalidité . . . . .	63
2.3. Évolution des migrations . . . . .	66
2.4. Caractéristiques éducatives et surqualification des immigrants . . . . .	67
3.1. Vue d'ensemble du système australien d'enseignement et de formation professionnelle . . . . .	77
3.2. Ressources et résultats . . . . .	80
3.3. Niveau de formation en comparaison internationale . . . . .	82
3.4. Performance dans l'enquête PISA . . . . .	83
3.5. Taux de participation à des activités d'éducation de la petite enfance . . . . .	83
3.6. Désavantage relatif des jeunes adultes peu qualifiés sur le marché du travail . . . . .	85
3.7. Indicateurs des services de garde d'enfants . . . . .	88
3.8. Salaire des enseignants : en comparaison internationale . . . . .	93
3.9. Dépenses d'enseignement supérieur . . . . .	102
3.10. Frais de scolarité incombant aux étudiants du supérieur . . . . .	104
4.1. Indicateur du droit et des politiques de la concurrence . . . . .	119
4.2. Indicateurs de la qualité et de la quantité de réglementation . . . . .	123
4.3. Prix de l'électricité . . . . .	127
4.4. Émissions de gaz carbonique générées par la consommation de combustibles . . . . .	129
4.5. Internet : accès et utilisation . . . . .	132
4.6. Transport de marchandises . . . . .	135
4.7. Salaire minimum par rapport au salaire médian . . . . .	139
4.8. Contrats individuels de travail en vigueur . . . . .	140
4.9. Rigueur de la législation sur la protection de l'emploi . . . . .	143
5.1. Évolution des précipitations sur le long terme . . . . .	152
5.2. Prélèvements d'eaux douces et irrigation . . . . .	153
5.3. Consommation d'eau par habitant dans les différents secteurs . . . . .	154
5.4. Risques pesant sur les ressources en eaux partagées dans le bassin du Murray-Darling . . . . .	155
5.5. Soldes des flux « d'eau virtuelle » . . . . .	156
5.6. Eau utilisée dans la production agricole irriguée . . . . .	156
5.7. Progression de la consommation d'eau dans le bassin Murray-Darling . . . . .	159
5.8. Coût de l'eau pour les consommateurs urbains . . . . .	161
5.9. Coûts directs des différentes options pour l'offre et la demande d'eau . . . . .	167

## Ce livre contient des...



**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

*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 évaluées par le Comité le 4 septembre 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 17 septembre 2008.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno et Vassiliki Koutsogeorgopoulou sous la direction de Peter Hoeller. Desney Erb a apporté une aide à la recherche.*

*L'Étude précédente de l'Australie a été publiée en juillet 2006.*



## STATISTIQUES DE BASE DE L'AUSTRALIE (2007)

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )		Villes principales (juin, milliers d'habitants)	
Totale	7 692	Sydney	4 336
Agricole (mi-2006)	4 428	Melbourne	3 806
		Brisbane	1 858
		Perth	1 555
		Adelaide	1 158

### LA POPULATION

En milliers (juin)		Population active totale (millions)	10.99
Population	21 015	Population active civile occupée (% du total, 2006)	
Accroissement naturel	140	Agriculture, sylviculture et pêche	3.5
Migration nette	178	Industrie et construction	21.4
Densité au km <sup>2</sup>	2.7	Autres activités	75.1

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (PIB)		Formation brute de capital fixe	
En milliards AUD	1 086	En % du PIB	27.6
Par habitant (USD)	43 329	Par habitant (USD)	11 959

### LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En % du PIB		Consommation publique (% du PIB)	17.7
Dépenses courantes et dépenses en capital	34.6		
Recettes courantes	35.7		

### LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

Chambre des représentants (sièges)	148	Sénat (sièges)	76
Australian Labour Party	83	Liberal Party of Australia	32
Liberal Party of Australia	53	Australian Labour Party	32
The National Party of Australia	9	The National Party of Australia	
Autres	3	et Country Liberal Party	5
Prochaines élections générales pour la Chambre des représentants : août 2010-avril 2011		Autres	7

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	20.0	Importations de biens et services (% du PIB)	21.8
Principaux biens exportés (% du total)		Principaux biens importés (% du total)	
Matières premières	25.0	Machines et matériel de transport	42.1
Combustibles	22.7	Autres produits manufacturés	24.3
Produits manufacturés	14.0	Combustibles	13.0
Alimentation, boissons et tabac	12.3	Alimentation, boissons et tabac	4.6
Machines et matériel de transport	8.2		

### LA MONNAIE

Unité monétaire : le dollar australien (AUD)		Unité monétaire par USD, moyenne des données journalières	
		Année 2007	1.195
		Août 2008	1.135

## Résumé

**L**es performances de l'économie australienne sont restées remarquables à bien des égards. Toutefois, après plus d'une décennie et demie de forte croissance, l'économie se heurte à des contraintes sur ses capacités, alors qu'elle est soumise à une nouvelle hausse des termes de l'échange. À court terme, ce nouveau choc constitue un défi pour la politique macroéconomique, qui doit endiguer les tensions inflationnistes. Les politiques monétaire et budgétaire devront rester relativement restrictives pour modérer les pressions de la demande et réduire l'inflation. À moyen terme, l'évolution favorable des revenus, liée à la hausse des termes de l'échange et à la vitalité des marchés asiatiques, offrent des opportunités pour améliorer encore les performances et combler l'écart de niveau de vie avec les pays les plus avancés. Dans ces circonstances, la politique économique devrait se focaliser sur les priorités suivantes :

**Contrôler les pressions de la demande.** La politique monétaire devra rester relativement resserrée jusqu'à ce qu'une baisse significative de l'inflation se dessine. La stratégie budgétaire à moyen terme devrait éviter de prendre une orientation pro-cyclique. Les récentes améliorations de la qualité des dépenses publiques doivent être poursuivies.

**Accroître les investissements publics dans les infrastructures et l'éducation.** La hausse programmée des dépenses en capital physique et humain est nécessaire pour lever les goulets d'étranglement. Des dépenses plus élevées doivent s'accompagner de réformes dans ces secteurs prioritaires.

**Renforcer l'offre de travail.** Les efforts engagés pour stimuler la participation au marché du travail des travailleurs âgés et des femmes doivent se poursuivre. Outre l'amélioration de l'offre de services de crèche, ceci devrait inclure de nouvelles baisses des taux marginaux d'imposition pour les apporteurs de revenu secondaire, les familles avec enfants et les parents isolés. Les conditions plus strictes d'ouverture de droits et de participation au marché du travail s'appliquant aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité depuis juillet 2006 devraient être étendues à tous les récipiendaires.

**Améliorer les performances du système d'éducation.** Bien que le système d'éducation se compare favorablement à celui des autres pays du point de vue des résultats PISA, une autonomie accrue pourrait être octroyée aux directeurs d'écoles pour recruter les meilleurs professeurs pour travailler dans les zones difficiles. Il existe d'importantes marges d'amélioration des secteurs de l'éducation préscolaire et des crèches. Ceux-ci devraient être mieux intégrés et il faut élargir l'offre de services de qualité à des prix abordables, en particulier pour les groupes défavorisés. Par ailleurs, la formation professionnelle et l'éducation supérieure devraient mieux répondre à la demande des étudiants et des employeurs.

**Poursuivre les réformes des marchés des produits et des relations professionnelles.** La réforme en cours des relations professionnelles doit préserver la flexibilité des salaires en assurant que l'organisation des négociations collectives ne déborde pas du cadre des entreprises. Il faut aussi réduire la segmentation des marchés des produits, liée aux disparités réglementaires entre les États qui touche par exemple la protection des consommateurs, l'environnement et la santé et la sécurité

au travail, ainsi que des secteurs comme l'énergie, le fret ou la gestion de l'eau. Les progrès importants que devrait procurer la réforme, *Water for the future*, doivent être poursuivis afin de renforcer les mécanismes de marché et les échanges de droits sur l'eau, pour améliorer l'efficacité d'utilisation de cette ressource dont le prix devrait mieux refléter la rareté. La politique concernant la lutte contre le changement climatique doit être soigneusement conçue pour être efficace du point de vue des coûts.

Le vaste programme de réforme que le gouvernement met en place est dans une large mesure cohérent avec ces priorités. L'application des réformes dans la plupart de ces domaines est sous la responsabilité partagée des États et du gouvernement fédéral. Elle est appuyée par des mesures visant à mieux coordonner les politiques entre les juridictions au sein du Council of Australian Government (COAG). L'instauration d'incitations financières au profit des États pour faire avancer ce processus est par exemple prometteur.



## Évaluation et recommandations

---

### *L'économie doit ralentir alors que la production potentielle devrait être renforcée à moyen terme*

---

L'Australie bénéficie de sa 17<sup>e</sup> année consécutive d'expansion. Les niveaux de vie progressent plus vite que dans le reste de l'OCDE, le taux de chômage est proche de son niveau le plus bas depuis 33 ans et les administrations détiennent des actifs sur une base nette. Ces performances ont été soutenues par les réformes structurelles passées, par la proximité de marchés asiatiques dynamiques et des gains importants des termes de l'échange. La longue période de croissance ininterrompue a toutefois poussé l'économie vers les limites de ses capacités, alors qu'elle est confrontée à une nouvelle flambée des prix des matières premières. L'environnement extérieur devrait rester porteur à moyen terme, avec la poursuite d'une croissance rapide des économies chinoise et indienne et de la forte demande pour les ressources minières australiennes. À court terme, la priorité devrait être de réduire les pressions inflationnistes. À plus long terme, le principal enjeu est d'accroître plus rapidement les capacités. L'Australie devrait tirer profit des conditions courantes et des perspectives favorables pour adopter les réformes lui permettant de rattraper les pays les plus avancés de l'OCDE.

---

### *Un ralentissement de la demande jusqu'alors vigoureuse est en cours*

---

L'économie a bien réagi aux turbulences qui continuent d'affecter les marchés financiers internationaux. Jusqu'à présent, le secteur financier a résisté à la crise grâce à une gestion prudente, une rentabilité élevée et une forte capitalisation. Le pays a surtout bénéficié de la forte augmentation de ses termes de l'échange qui se situaient 40 % au dessus de leur valeur de long terme au début 2008. Ceci a stimulé la demande intérieure qui progressait de près de 6 % jusqu'en fin 2007. La demande a toutefois été modérée depuis lors, du fait en partie de la hausse marquée des taux d'intérêt intervenus antérieurement. La flambée des prix du pétrole et des produits alimentaires et les incertitudes entourant les perspectives de croissance du reste de la zone OCDE ont aussi obscurci le climat économique. La croissance du produit intérieur brut (PIB), qui avait progressé en moyenne de 4½ pour cent en 2007, a ralenti à 2¾ pour cent en glissement annuel à la mi-2008. L'inflation totale s'est accélérée à 4½ pour cent en glissement à la mi-2008, suite à l'augmentation des produits de base et à la hausse des marges de profit, alors que les anticipations de hausse des prix ont augmenté. D'un autre côté, l'inflation salariale ne s'est pas accrue, malgré un marché du travail tendu.

---

### *Le maintien d'une politique monétaire resserrée est nécessaire*

---

La hausse des prix se situe bien au-dessus de la fourchette de 2-3 % visée en moyenne par la Banque centrale au cours du cycle. Pour contenir les pressions inflationnistes, les autorités ont relevé leur taux directeur de 1 point de pourcentage entre août 2007 et mars 2008, à 7.25 %. Ce resserrement a été accentué par la hausse des marges sur les taux et le recul du marché boursier, causé par les turbulences sur les marchés financiers ainsi que, jusqu'à récemment, par l'appréciation du taux de change. Ces facteurs sont en train de freiner l'activité. L'ampleur de ce ralentissement est toutefois incertaine. Une hausse d'environ 20 % des termes de l'échange est attendue au cours de 2008, de même qu'un rebond de la production agricole suite à l'amélioration des conditions climatiques, tandis que les ménages ont bénéficié d'une importante baisse d'impôt en juillet 2008. La plus faible conjoncture dans les pays développés et le ralentissement de la demande intérieure ont conduit à un assouplissement de 25 points de base de la politique monétaire en septembre. Néanmoins, les conditions monétaires devront rester relativement resserrées jusqu'à ce qu'il devienne clair que la croissance plus faible de la demande conduise à une baisse suffisante des pressions inflationnistes. Il ne faut pas tenir compte des appels à relever la cible d'inflation, car il est essentiel de garder intact le cadre de la politique monétaire pour éviter de déstabiliser les anticipations de prix, ce qui serait très coûteux de corriger.

---

### *L'orientation légèrement restrictive de la politique budgétaire devrait aussi contribuer à modérer l'activité*

---

Depuis 2002/03, le gouvernement fédéral a régulièrement redistribué le surcroît de recettes fiscales tirés des gains des termes de l'échange et poursuivi ainsi une politique budgétaire expansionniste. L'effet cumulé de stimulation de l'économie aurait atteint environ 2½ pour cent du PIB jusqu'en 2007/08. Conscient des risques inflationnistes, le nouveau gouvernement a infléchi cette tendance dans le budget 2008/09, qui table sur une légère hausse de l'excédent à près de 2 % du PIB dans un contexte de décélération de l'activité. Les autorités ont utilisé par ailleurs les surprises positives sur les recettes pour accroître ce surplus, mais n'ont pas pris un tel engagement au-delà du budget 2008/09. La baisse d'impôts sur les revenus des ménages a été compensée par des compressions de dépenses, et une réorientation de ces dépenses a été engagée. Trois fonds, recueillant une dotation initiale de 40 milliards AUD (3¼ pour cent du PIB) ont été créés pour financer les investissements dans les secteurs prioritaires des infrastructures, de l'éducation et de la santé. Selon les prévisions de l'OCDE, cette politique budgétaire devrait être légèrement restrictive en 2008/09, ce qui est bienvenu. La croissance du PIB pourrait ralentir respectivement à quelque 2½ et 2¼ pour cent en 2008 et 2009, soit moins que la croissance potentielle. Le taux de chômage devrait sans doute remonter légèrement et l'écart de production s'élargir, de sorte que l'inflation devrait graduellement fléchir de 3 % environ fin 2009.

---

*La stratégie budgétaire devrait éviter  
une orientation pro-cyclique et maintenir  
la récente amélioration de la gestion des dépenses*

---

Les finances publiques se trouvent dans une bonne situation pour faire face au phénomène de vieillissement. Un système de retraites capitalisées a été introduit en 1992 et une série de surplus budgétaires ont permis au gouvernement de disposer d'actifs en termes nets, représentant 6 % du PIB en fin 2007. Par le passé, la stratégie de maintien du budget en équilibre ou en surplus, tout en limitant l'augmentation de la pression fiscale, a conduit à une orientation budgétaire pro-cyclique. La règle limitant une hausse de la pression fiscale a empêché le fonctionnement des stabilisateurs automatiques du côté des recettes, en favorisant la redistribution immédiate des revenus tirées des gains des termes de l'échange. Pour mieux tenir compte du cycle à l'avenir, un comité consultatif, l'*Australian Loan Council*, évaluera l'opportunité de l'utilisation des ressources des nouveaux fonds pour éviter d'alimenter les pressions inflationnistes. Il importe cependant d'éviter que le pilotage des investissements publics au cours du cycle nuise à la rentabilité économique et sociale des projets sélectionnés. *Compte tenu du manque de souplesse des politiques budgétaires discrétionnaires pour réguler de façon fine le cycle, une option serait de s'engager sur un plan de dépenses pluriannuel afin de lisser leur croissance et d'assurer une mise en œuvre progressive des programmes d'investissement, indépendamment des fluctuations des termes de l'échange. Cette approche renforcerait l'effet de stabilisation de la politique budgétaire si elle permet aux variations cycliques des recettes ou celles liées aux modifications des termes de l'échange de se répercuter sur le solde public, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé. Avec des finances publiques saines dans une perspective de long terme, il ne paraît pas nécessaire d'accroître davantage les surplus structurels, si ce n'est pour tenir compte des variations des termes de l'échange qui ne paraissent pas durables.*

On a aussi observé ces dernières années une forte hausse des dépenses dont la qualité n'a pas toujours été assurée. La création des fonds destinés à canaliser les surplus budgétaires pour financer les investissements d'infrastructures, d'éducation et de santé pourrait jouer un rôle utile pour améliorer la qualité des dépenses, d'autant qu'il est prévu de sélectionner des projets sur la base d'analyses coûts/bénéfices. *Le succès de cette démarche repose sur la transparence de la gestion de ces nouveaux fonds ainsi que sur des évaluations techniques et financières rigoureuses des projets envisagés. Plus généralement, le gouvernement devrait poursuivre son programme de réexamen stratégique des domaines de dépenses prioritaires pour garantir la qualité des dépenses publiques. En particulier, le gouvernement devrait soigneusement évaluer les récentes propositions d'augmenter significativement les aides à l'ajustement de l'industrie automobile. Le risque existe que de telles aides ne contribuent pas à la meilleure utilisation des ressources limitées de l'économie à une période où elle est proche du plein emploi.*

---

*Un examen d'ensemble du système fiscal est  
en cours*

---

Les autorités ont annoncé que le système fiscal allait faire l'objet d'un examen d'ensemble d'ici à la fin de 2009, cette approche présentant de nets avantages par rapport à la démarche fragmentée des dernières années. Seront couverts à la fois les impôts fédéraux et ceux des États, une attention particulière étant accordée à la complexité du régime fiscal et à ses interactions avec le régime de protection sociale. Parmi les domaines à examiner figurent la fiscalité de l'épargne et du revenu, y compris l'impôt sur les sociétés, ainsi que

les écotaxes et les impôts des États sur la propriété. D'après les précédentes Études de l'OCDE et des études réalisées récemment en Australie, les réformes devraient viser à réduire les taux marginaux effectifs d'imposition relativement élevés auxquels sont confrontés un grand nombre de ménages à bas revenu (eu égard en particulier aux « pièges des bas salaires »), à améliorer le régime fiscal des États en supprimant les droits de timbre restants et à élargir les bases de l'impôt sur les salaires et de l'impôt foncier. Le grand nombre d'impôts prélevés par les États sur les entreprises devrait être réduit. Une part plus importante de la rente liée à la hausse des prix des matières premières devrait être récupérée. La possibilité d'augmenter la taxe sur les biens et services devrait aussi être envisagée, les recettes pouvant être utilisées pour réduire la charge que les impôts directs font peser sur le travail. Une fois que la structure fiscale aura été réformée, il devrait être envisagé d'indexer les barèmes de l'impôt sur le revenu sur l'inflation afin de réduire l'alourdissement automatique de la fiscalité.

### *L'offre de main-d'œuvre devrait être encore augmentée...*

Compte tenu des pénuries chroniques de qualifications, conjuguées aux pressions qu'exerce sur l'offre le vieillissement de la population, l'Australie ne peut se permettre d'exclure des travailleurs potentiels du marché du travail. D'autres actions devraient être engagées pour renforcer les incitations à travailler dans le cadre d'une stratégie plus large visant à améliorer les taux d'activité. Les plus fortes contre-incitations touchent les mères de famille et les parents isolés, les bénéficiaires de pensions d'invalidité et les travailleurs seniors. De nombreuses mesures peuvent être envisagées pour augmenter le taux d'activité des femmes et des parents isolés, notamment l'amélioration des incitations financières et l'offre de services de garde d'enfants de meilleure qualité. La structure de l'allocation pour garde d'enfants devrait être modifiée de façon à tenir compte de la variation en fonction de l'âge des enfants du coût de ces services. L'allocation devrait être davantage subordonnée à l'exercice d'un emploi ou à la recherche d'un travail, tout en reconnaissant les autres priorités de politique économique comme l'amélioration des résultats éducatifs des enfants désavantagés. L'introduction d'un régime de congé parental rémunéré permettrait à l'Australie de s'aligner sur la pratique internationale et apporterait des effets positifs potentiels en termes de réduction de la longueur des arrêts de travail après la naissance d'un enfant et d'augmentation des chances des femmes de retrouver l'emploi qu'elles exerçaient avant la naissance. Pour réduire le recours aux pensions d'invalidité, les critères d'admissibilité et d'activité plus stricts qui s'appliquent aux nouveaux participants à ce système depuis juillet 2006 devraient être étendus à l'ensemble des bénéficiaires. Dans cette optique, il faudra investir davantage dans les services de placement. En outre, les bénéficiaires de pensions d'invalidité ne devraient pas être dissuadés de rechercher un emploi par crainte de perdre leur droit à pension dans le cas où, après avoir retrouvé temporairement un emploi, ils se retrouvent au chômage. Une stratégie nationale est actuellement élaborée afin d'éliminer les obstacles auxquels sont confrontées les personnes souffrant d'un handicap lorsqu'elles recherchent un emploi et veulent le garder. Pour ce qui est des travailleurs seniors, les incitations à la préretraite devraient être réduites en alignant progressivement l'âge d'admissibilité à la garantie de retraite (55 ans actuellement, mais 60 d'ici à 2025) sur celui de la pension vieillesse (65 ans).



---

### ... l'immigration contribuant largement à cette offre

---

Les immigrants contribuent toujours largement à l'offre de main-d'œuvre et à la réduction des pénuries de qualifications. Étant donné qu'un grand nombre d'entre eux sont très qualifiés, l'utilisation adéquate de leur capital humain revêt une importance centrale. La surqualification est un problème, en particulier pour les immigrants de pays non anglophones. Une amélioration du processus d'évaluation et de reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger, grâce, par exemple, à une réduction de la complexité du dispositif actuel et, si possible, à une plus grande concordance des évaluations avec les exigences de la profession, semble importante à cet égard. En outre, il est possible d'accroître la réactivité des migrations temporaires, en particulier dans le cadre du régime du visa 457, comme l'ont reconnu les autorités. Traditionnellement, les faibles taux de chômage et les tendances démographiques observées en Australie contribuent à une demande accrue d'immigrants et les autorités favorisent des niveaux plus élevés d'immigration. Une hausse accrue de l'immigration doit aller de pair avec des mesures plus larges pour faire face à l'accroissement démographique. Ces mesures devraient viser à régler les problèmes se posant dans les domaines du logement, du régime de prélèvements et de transferts, de l'éducation, des infrastructures, de l'eau et de l'environnement. Un autre impératif consiste à attirer les immigrants vers les zones non urbaines où ils sont le plus nécessaires.

---

### Les performances du système d'éducation pourraient être encore améliorées, en particulier dans le domaine critique de l'éducation préscolaire et de garde d'enfants

---

La promotion d'un système éducatif de haute qualité qui réponde rapidement à l'évolution des besoins en matière de qualifications est une priorité centrale des nouvelles autorités. La « Révolution de l'éducation » doit permettre de mettre en œuvre des réformes dans l'ensemble du système, un objectif important étant la réduction des inégalités d'éducation dont souffre la population autochtone. Si l'Australie obtient des résultats satisfaisants par rapport aux autres pays en ce qui concerne les notes obtenues aux épreuves du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) par les étudiants de 15 ans, des problèmes importants demeurent dans tous les secteurs de l'éducation, en particulier l'éducation de la petite enfance et les gardes d'enfants. Il importe de réduire la complexité et la fragmentation dans ce domaine et de remédier aux problèmes d'insuffisance de l'offre et d'iniquité d'accès, compte tenu de l'incidence bénéfique de l'éducation précoce sur les résultats ultérieurs. La participation aux programmes préprimaires reste faible, tout comme les dépenses publiques au titre de ces services. Un grand nombre d'enfants défavorisés sont laissés à l'écart, alors que ce sont ceux qui bénéficieraient le plus de ces programmes. Les initiatives budgétaires soutiennent une plus grande intégration et une plus grande couverture de l'éducation de la petite enfance grâce, d'ici à 2013, à un accès universel à des services de haute qualité pour tous les enfants âgés de quatre ans. Les réformes récentes aident aussi les parents à financer le coût de la garde d'enfants et le nombre de garderies est accru. Les efforts visant à améliorer l'accès à des services de garde d'enfants abordables et de qualité devraient être poursuivis. Il faudrait envisager d'étendre l'accès universel aux enfants de trois ans, en se préoccupant au départ des groupes défavorisés, ainsi que d'allonger les horaires de prise en charge afin de répondre aux besoins en matière de garde d'enfants et d'éducation.

### Les résultats scolaires devraient être améliorés et leur variabilité réduite

La réussite dans le cycle secondaire détermine dans une large mesure l'insertion dans la population active. L'engagement pris par le gouvernement de porter à 90 % le taux de maintien des effectifs scolaires jusqu'à l'année 12 d'ici à 2020 est donc bienvenu. Le programme de centres de formation professionnelle en milieu scolaire pourrait contribuer à améliorer les niveaux de formation et faciliter la transition vers le travail ou l'enseignement supérieur. Un suivi et une évaluation attentifs de l'efficacité de ce programme revêtent une importance critique. Bien que les résultats du PISA soient généralement bons, l'aptitude à la lecture s'est dégradée entre 2003 et 2006 et un écart considérable des performances dû à des désavantages socio-économiques demeure. Différents aspects liés aux questions de responsabilité, d'autonomie et de choix sont apparus comme étroitement associés à la réussite des étudiants. Il est indispensable de passer à un mode de gestion moins centralisé si l'on veut renforcer l'autonomie des établissements scolaires et les possibilités de choix. Les mesures prises par les pouvoirs publics pour élaborer des programmes d'enseignement nationaux et un système cohérent d'examen au niveau national renforceront la transparence des performances. Pour améliorer l'aptitude à lire et à compter et réduire le nombre d'enfants sous-performants, les pouvoirs publics cibleront les fonds là où ils sont le plus nécessaire, les *National Partnership payments* assurant des financements supplémentaires aux établissements accueillant des élèves de milieux socio-économiques défavorisés. *L'autonomie des chefs d'établissement en matière de rémunération et de recrutement du personnel enseignant devrait être assurée afin qu'ils puissent attirer et garder des enseignants de grande qualité. Aussi dans ce but, il pourrait être envisagé de modifier le système de progression des carrières des enseignants, dont la rémunération est plafonnée neuf ans après l'obtention du diplôme dans le secteur public.*

### Il est possible d'améliorer la flexibilité et la réactivité des systèmes d'enseignement professionnel et d'enseignement supérieur

La capacité du système de formation et d'enseignement professionnels de faire face aux pénuries de qualifications doit être renforcée. Les faibles taux d'achèvement des cours de formation sont particulièrement inquiétants. Le programme de réforme intitulé *Skilling Australia for the Future* vise à réduire les pénuries de qualifications en fournissant des places de formation supplémentaires et en plaçant les besoins de l'industrie au centre du système de formation. Les financements futurs seront davantage axés sur la qualité des services et les taux d'achèvement, ce qui est une mesure bienvenue. Pour renforcer l'efficacité du système réformé, *les programmes de formation doivent être régulièrement actualisés afin de faire face à l'évolution des besoins. Un système de formation plus réactif et plus performant dépend aussi d'une plus grande concurrence entre les prestataires. Le passage à un modèle de gouvernance plus commercial pour les instituts d'enseignement technique et supérieur, par exemple, serait souhaitable, notamment en faisant en sorte que les droits d'inscription aux cours reflètent au moins en partie les coûts de ces cours, alors que les mécanismes de financement du système de formation devraient être réformés pour encourager la concurrence entre les prestataires et être davantage orientés vers les besoins des consommateurs. Enfin, un assouplissement du cadre d'action des pouvoirs publics dans le domaine de l'enseignement supérieur*

encouragerait la flexibilité et la diversité. L'engagement pris par le gouvernement de mettre fin au modèle actuel de financement de l'université identique pour tous et de passer à une approche plus flexible en introduisant des contrats de mission va dans la bonne direction. Il faudrait aussi envisager d'orienter davantage le système d'enseignement supérieur vers la demande, les financements suivant les étudiants. Cela permettrait de renforcer la concurrence entre les prestataires. L'amélioration des mécanismes d'aide aux étudiants est indispensable pour supprimer les obstacles à l'accès des étudiants venant de milieux défavorisés. L'abaissement de l'âge à partir duquel l'étudiant est jugé financièrement indépendant de sa famille pourrait être envisagé, parallèlement à un relèvement de l'ampleur de l'aide aux étudiants pour les frais de subsistance (avec maintien des conditions de ressources), ce qui serait conforme à la pratique des autres pays.

---

#### *La réforme en cours des relations industrielles doit préserver la flexibilité*

---

La simplification et la décentralisation graduelle des relations professionnelles réalisées depuis le début des années 90 ont rendu l'économie plus résiliente. La poursuite des réformes vers plus d'individualisation des relations de travail avec la loi *WorkChoices* en mars 2006 a toutefois suscité beaucoup de controverse à cause de problèmes d'équité. Les aspects les plus contestés de cette loi sont progressivement éliminés et une réforme a été lancée dont les détails seront discutés au second semestre 2008. Cette réforme renforcera les négociations collectives au sein des entreprises, élargira le filet de sécurité des conditions minimales d'emploi, restaurera des droits de recours contre les licenciements abusifs et introduira un système national uniforme de relations de travail dans le secteur privé. Bien que les problèmes d'équité doivent être résolus, il importe de ne pas nuire à la flexibilité du marché du travail. *Pour préserver un lien étroit entre gains de productivité et de salaires, l'organisation future des négociations collectives ne doit pas déborder du cadre des entreprises, comme le reconnaît le gouvernement. L'objectif important d'harmonisation du système de relations professionnelles entre les États ne doit pas induire un alignement sur les normes les plus restrictives. Enfin, pour améliorer la protection des salariés les plus vulnérables et faciliter leur accès à l'emploi, une stratégie alliant modération du salaire minimum et mise en place de prestations liées à l'emploi pourrait être envisagée. Toutefois, la conception d'un tel système doit être soigneusement élaborée afin d'éviter d'augmenter les taux marginaux effectifs d'imposition.*

---

#### *La segmentation des marchés des produits doit être éliminée*

---

Bien que les marchés des produits disposent d'une régulation globalement favorable à la concurrence, leur fonctionnement peut être amélioré en particulier en réduisant leur segmentation qui résulte de réglementations disparates entre les États. L'harmonisation et la coordination réglementaires entre les juridictions, que les autorités ont relancées avec le *National Reform Agenda* et plus récemment, avec l'agenda des réformes du COAG afin de créer un marché national unique, constituent un enjeu central pour les années à venir. Il importe par exemple d'établir un cadre national uniforme de protection des consommateurs. Il faut continuer de réduire la bureaucratie et les réglementations disparates concernant le code de construction, l'environnement ou la sécurité et santé au travail. Il faut aussi accélérer l'émergence d'un marché national concurrentiel de l'énergie, privatiser les compagnies encore sous contrôle public et éliminer

le plafonnement des prix de détail de l'électricité. Un contrôle public des compagnies électriques n'est ni nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement électrique, ni un gage d'efficacité. Les prix de l'électricité ont cru davantage en Nouvelle-Galles du Sud, où il y a encore un monopole public, que dans les autres États de l'est et du sud-est du pays depuis la création du marché national de l'électricité, tandis que les gains de productivité y ont été plus faibles. Les régulations concernant la circulation des poids lourds et les régimes d'accès aux infrastructures ferroviaires doivent être plus homogènes. Ces mesures devraient s'accompagner de changements réglementaires pour tirer profit des avancées technologiques en instaurant, par exemple, une tarification du fret routier tenant compte du lieu et de l'intensité d'utilisation du réseau. Dans les télécommunications, l'implication financière massive de l'État (4.7 milliards AUD) pour construire un réseau Internet à fibre optique ne doit pas servir à renforcer la position dominante de l'opérateur historique, Telstra. Une séparation entre la gestion des infrastructures et de l'offre de services devrait être envisagée pour renforcer la concurrence.

### L'engagement pour lutter contre le changement climatique est bienvenu

La politique contre le changement climatique s'est fortement infléchie avec la ratification du protocole de Kyoto en fin 2007 et l'engagement de réduire de 60 % en 2050 les émissions de gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 2000. Le gouvernement a défini les grandes lignes de sa stratégie et il mène des consultations pour finaliser son plan d'action et définir en particulier la trajectoire de réduction des émissions d'ici la fin 2008. Cette stratégie inclut la création d'un système national d'échange de permis d'émission ayant une large couverture sectorielle et dont la mise en route est prévue en 2010. Pour assurer un démarrage en douceur du système, le gouvernement fixera chaque année les plafonds d'émissions au moins pour les cinq années suivantes et plafonnera le prix du carbone entre 2010/11 et 2014/15. Il permettra aussi l'utilisation des permis d'émission sans limite de temps après leur acquisition ainsi que les emprunts de permis à court terme, dans une mesure limitée. Ces mesures vont dans la bonne direction pour réduire les coûts de réduction des émissions. Pour limiter ces coûts il serait souhaitable d'éviter une baisse trop rapide des émissions à court terme. Les autorités ont aussi indiqué leur intention d'utiliser l'ensemble des recettes tirées des ventes de permis pour aider les ménages – en particulier les ménages modestes – et les entreprises à s'ajuster à la hausse induite du prix de l'énergie et à investir dans des options énergétiques propres. Tant que ces aides aux ménages ne sont pas directement liées à leur consommation spécifique d'énergie fossile, elles ne devraient pas altérer les modifications de prix relatifs nécessaires pour modifier les comportements. Cependant, l'intention du gouvernement de compenser entièrement pendant au moins trois ans la hausse du prix du carburant pour les automobilistes par des baisses des droits d'accise est contreproductive. Subventionner le coût de l'énergie pour le carburant des agriculteurs et des pêcheurs et les véhicules lourds nuit aussi aux incitations pour améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions des gaz à effet de serre. Les aides aux secteurs devraient éviter de compenser les entreprises susceptibles de transférer leurs coûts aux consommateurs, comme les centrales électriques au charbon, excepté pour réduire l'impact possible d'une plus forte prime de risque sur les investissements dû à une chute potentiellement forte de la valeur des actifs liée aux changements réglementaires. Les autorités ont exclu de recourir à l'énergie nucléaire, mais ont décidé de doubler d'ici 2020 la part d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables pour la porter à 20 %. L'objectif concernant l'énergie renouvelable est mis en œuvre à partir d'un

système de marché de certificats échangeables de production d'énergie renouvelable, ce qui limitera les distorsions et hausses des coûts de réduction des émissions que devrait induire cet objectif.

---

### *La réforme de la gestion de l'eau doit se poursuivre*

---

Une meilleure gestion de l'eau est indispensable pour corriger la surexploitation des ressources hydrologiques, en particulier dans les zones rurales, et améliorer l'approvisionnement des grandes agglomérations, qui sont confrontées à des restrictions quantitatives persistantes. Les tensions, bien qu'accentuées par une sécheresse exceptionnellement longue, devraient s'intensifier à l'avenir avec la croissance de la demande et l'effet négatif du changement climatique sur les ressources hydriques. Pour mieux identifier et corriger la surexploitation, touchant en premier lieu le principal bassin hydraulique du pays (*Murray Darling Basin, MDB*) qui est partagé entre cinq États, le gouvernement fédéral a mis en œuvre la loi 2007 sur l'eau et introduit le plan de 12.9 milliards AUD, *Water for the Future*, permettant d'améliorer la gestion du MDB en confiant un rôle accru aux autorités fédérales. *Ce plan, qui prévoit notamment de moderniser les infrastructures d'irrigation et de procéder à des rachats de droits sur l'eau, constitue une avancée importante. Son application complète, qui pourrait être retardée jusqu'en 2019, devrait être accélérée. Le renforcement des mécanismes de marché et des échanges de droits sur l'eau est aussi nécessaire. Les efforts de clarification et d'harmonisation des droits sur l'eau entre les États doivent être poursuivis. Il faut aussi démanteler les nombreux obstacles aux échanges de droits permanents d'allocation d'eau, comme les restrictions d'accès de certains utilisateurs aux marchés, les barrières aux échanges entre zones rurales et urbaines ou les frais de sortie limitant les transactions entre districts d'irrigation. Réformer la gestion de l'eau en zone urbaine par des monopoles publics devrait être étudié et les aides publiques aux financements des infrastructures hydrauliques évitées. Enfin, la réforme tarifaire de l'eau doit être poursuivie, en particulier dans le secteur agricole, pour assurer une récupération complète des coûts de production et de certains coûts liés aux externalités économiques et environnementales tandis que les prix de l'eau en zone urbaine devraient tenir compte des pressions de la demande.*

---

### *Les réformes récentes des relations entre l'administration fédérale et les États sont louables*

---

Dans nombre de domaines, le gouvernement fédéral et les États ont des responsabilités partagées. Les progrès dans la mise en œuvre de l'ambitieux programme de réforme des autorités dépendent donc de façon cruciale d'une coopération étroite entre les différents niveaux d'administration. Dans certains domaines, l'Australie ne constitue toujours pas un seul mais huit marchés distincts, à cause des régulations disparates entre les États, qui dupliquent parfois aussi la réglementation nationale. Cette fragmentation touche non seulement certains secteurs spécifiques, comme l'énergie ou le fret, mais aussi un vaste ensemble de régulations dans les domaines notamment fiscaux, environnementaux, de protection des consommateurs ou de gestion de l'emploi qui affectent la plupart des activités des firmes. Les changements apportés récemment aux relations entre les autorités fédérales et celles des États pour encourager la coopération, rationaliser le système de financement et améliorer la transparence sont louables et conformes aux

recommandations précédentes de l'OCDE. Le nouveau cadre de relations financières fédérales réduit la complexité des dotations spécifiques, grâce à une réduction significative de leur nombre, sans diminution des financements totaux. Des effets positifs peuvent être attendus également du fait que ces financements seront fondés sur les résultats et non le contrôle des inputs, que les États disposeront d'une plus grande marge de manœuvre dans l'allocation des fonds fédéraux alors que les frais généraux d'administration et de mise en œuvre devraient diminuer. Ces nouvelles dispositions renforceront la transparence et la responsabilité grâce à l'établissement de rapports sur les performances. *D'après l'expérience internationale, les objectifs doivent être simples à quantifier et à vérifier, si l'on veut qu'ils contribuent à améliorer l'efficacité opérationnelle.* L'introduction de *National Partnership payments* pour soutenir des projets spécifiques et fournir des incitations financières aux États pour l'adoption de réformes d'importance nationale est une étape majeure dans la mise en œuvre de réformes dans des domaines clés, comme l'éducation et les marchés des produits, y compris la gestion des ressources en eau. *Cela étant, les autorités fédérales ne devraient pas hésiter à recourir à une approche plus directive si des réformes clés sont freinées.*

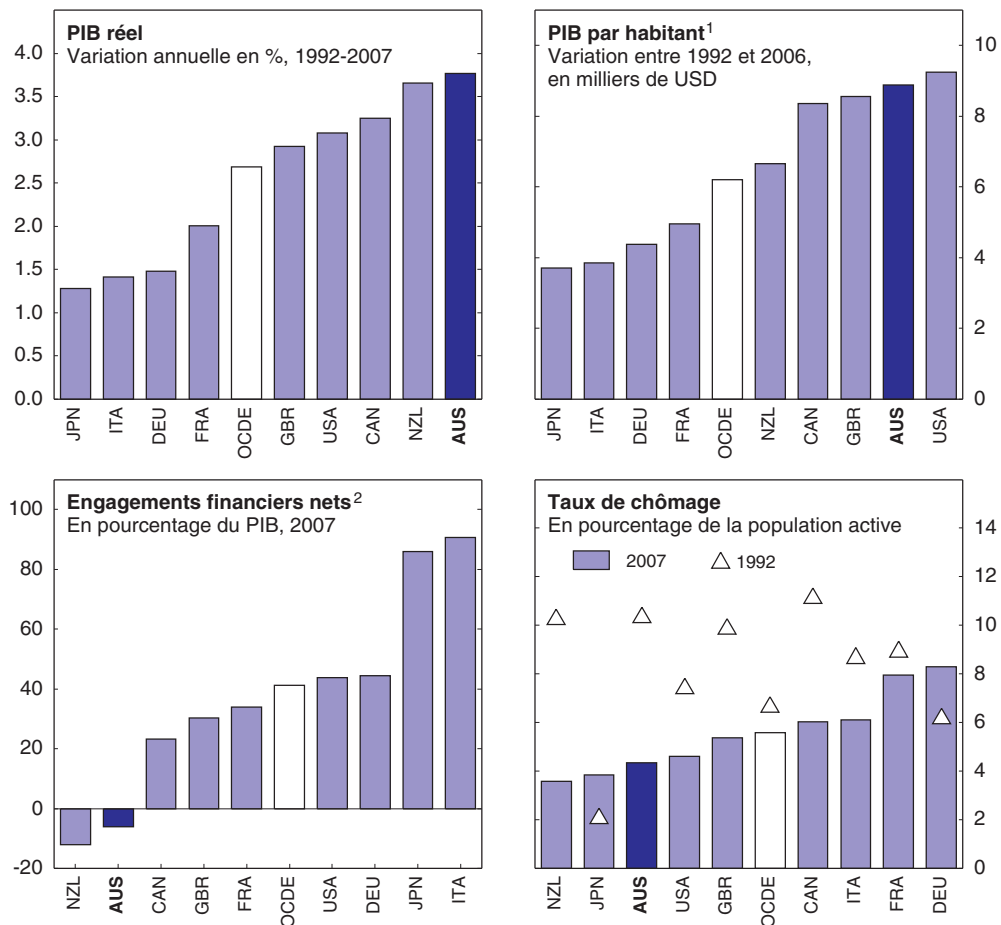
## Chapitre 1


### Principaux défis

*L'économie a connu 16 années consécutives d'expansion, et le bilan économique est dans l'ensemble très positif. Toutefois, les pressions inflationnistes ont augmenté et la politique macroéconomique devra rester relativement resserrée pour modérer les pressions de la demande jusqu'à ce qu'une baisse significative de l'inflation se dessine. Le nouveau gouvernement a lancé un vaste programme de réforme pour soutenir une croissance forte à moyen terme. Dans ce contexte, ce chapitre évalue les récentes performances de l'économie, les perspectives à court terme, et l'orientation requise des politiques monétaire et budgétaire. Le chapitre expose ensuite les principaux enjeux de la politique structurelle. Ceux-ci concernent la réforme du système éducatif et l'accroissement de l'offre de travail, la réforme des relations professionnelles et des marchés des produits, ces derniers incluant des secteurs importants comme les infrastructures et la gestion de l'eau.*

La croissance de la production a été forte en comparaison internationale et le niveau de vie a progressé rapidement (graphique 1.1). Le produit intérieur brut (PIB) par tête est passé du 16<sup>e</sup> au 12<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE entre 1992 et 2006. Le taux de chômage a reculé à près de 4 %, son niveau le plus bas depuis 1974, et la dette nette des administrations publiques a été apurée grâce à une longue série d'excédents budgétaires. Ces performances sont d'autant plus impressionnantes qu'elles ont été obtenues au cours d'une période marquée par une série de perturbations incluant la crise asiatique de la fin des années 90, le fort ralentissement de l'économie mondiale au début du siècle et une sécheresse

Graphique 1.1. Principaux indicateurs



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471202605806>

1. PIB en prix constants et à parités de pouvoir d'achat constantes.

2. Administrations publiques.

Source : OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, et *Comptes nationaux des pays de l'OCDE – base de données en ligne*, septembre, Éditions OCDE.



exceptionnellement longue. Les profondes réformes structurelles réalisées au cours des 25 dernières années, qui ont notamment permis de stimuler la concurrence, ont eu des effets bénéfiques sur la productivité dans la seconde partie des années 90 et renforcé la résilience de l'économie, alors que les cadres solides pour la politique budgétaire et monétaire ont été propices à la stabilité macroéconomique. Depuis quelques années, la forte progression des revenus bénéficie de la proximité des marchés asiatiques et de l'envolée des prix des matières premières qui accroît les termes de l'échange.

Maintenir ces bonnes performances requerra de préserver la stabilité macroéconomique qui est menacée par l'accroissement des pressions inflationnistes. La longue période ininterrompue de croissance a en effet engendré des tensions sur les capacités de production et créé des goulets d'étranglement, en particulier dans le secteur des infrastructures. Comme les autres pays de l'OCDE, l'Australie doit en outre de faire face à la hausse des prix des produits de base alimentaires et énergétiques qui alimente aussi l'inflation, et aux conséquences de la crise internationale du marché des crédits. À plus long terme, il importe d'accroître les capacités productives. Au-delà des fluctuations de court terme, l'environnement extérieur devrait rester favorable, avec la poursuite probable du rattrapage des économies chinoise et indienne. Le maintien d'une forte demande pour les ressources minières australiennes pourrait s'accompagner de nouvelles variations importantes des prix relatifs, que pourrait aussi affecter la nouvelle politique contre le réchauffement climatique. Compte tenu de ces perspectives et de l'effet négatif attendu du vieillissement démographique sur la croissance potentielle et l'évolution des niveaux de vie, des réformes structurelles bien conçues sont requises pour renforcer les performances de productivité, dont la croissance s'est tassée depuis quelques années.

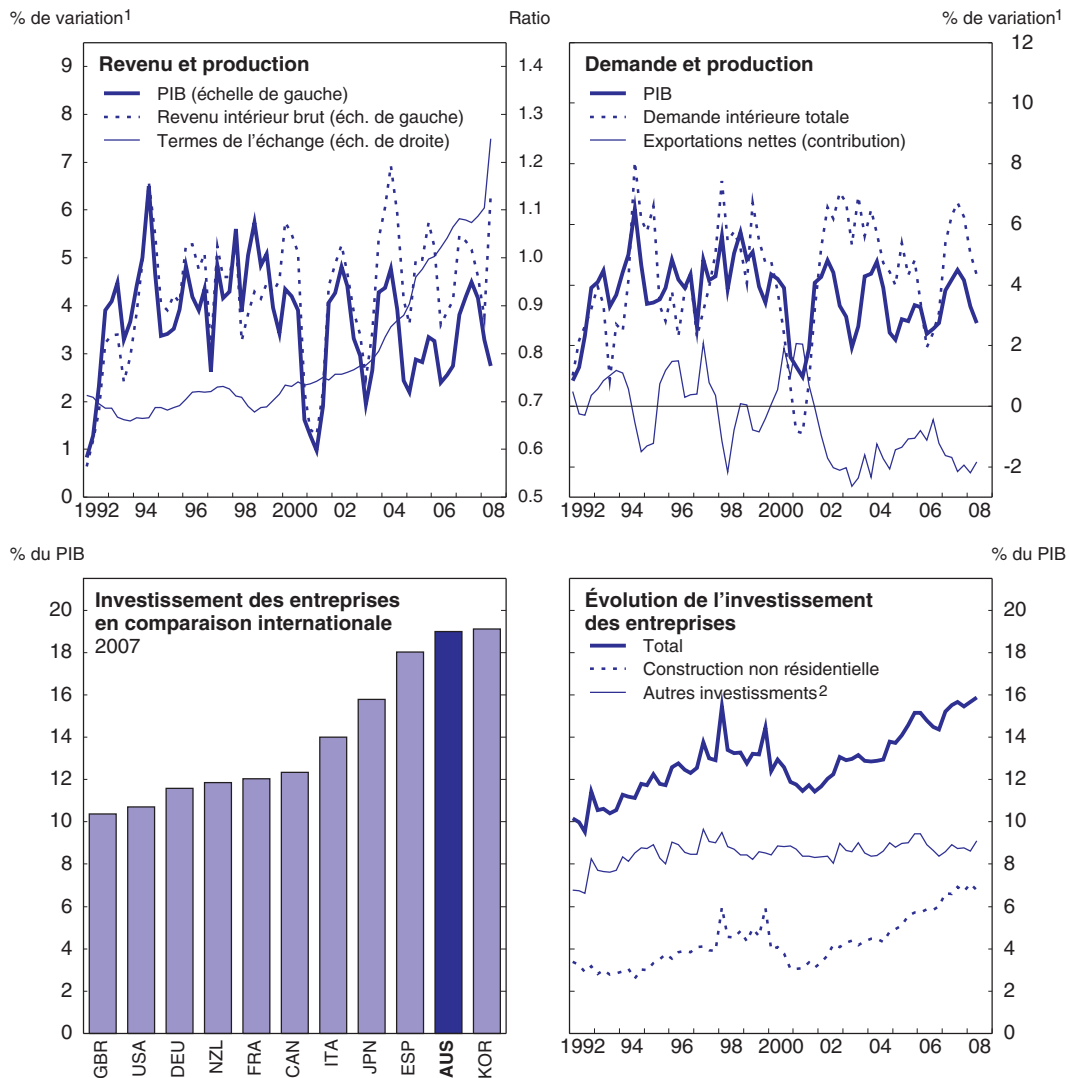
Ces défis ont été bien identifiés par le nouveau gouvernement qui, peu après son élection, a élaboré un plan en cinq points prévoyant à court terme de resserrer la politique budgétaire et de stimuler l'épargne privée. À plus long terme, ce plan vise à renforcer les capacités en éliminant les goulets d'étranglement dans le secteur des infrastructures, en stimulant la participation au marché du travail et en améliorant la formation et l'éducation. Cette orientation de politique économique, qui, dans de nombreux secteurs, est sous la responsabilité partagée des États et du pouvoir fédéral, est par ailleurs appuyée par les efforts pour mieux coordonner l'action entre les acteurs publics à travers le Conseil des gouvernements australiens (*Council of Australian Governments, COAG*).

## À court terme, le défi principal est de contenir les pressions inflationnistes

### ***Une modération de la demande intérieure est en cours***

Au cours de la période récente, la situation économique australienne s'est distinguée de celle du reste de la zone OCDE. Par contraste avec la plupart des autres pays, l'Australie a bénéficié d'une augmentation des revenus associée à la hausse des termes de l'échange, lesquels se situaient 40 % environ au dessus de leur valeur de long terme, et elle a été épargnée par l'affaiblissement marqué du secteur immobilier qui a touché de nombreuses autres économies. La croissance de la demande intérieure a ainsi été très forte à près de 6 % en glissement annuel jusqu'au dernier trimestre 2007, ce qui est bien supérieur au potentiel de croissance de l'économie, qui atteint environ 3¼ pour cent selon l'OCDE (graphique 1.2). Favorisées par des profits confortables, les investissements des entreprises ont cru fortement pour atteindre un niveau élevé en proportion du PIB en comparaison internationale. Ceci reflète une hausse très rapide dans la construction non résidentielle, notamment le secteur minier, ainsi que les infrastructures où les investissements publics

Graphique 1.2. **La croissance de la production est favorisée par l'amélioration des termes de l'échange**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471236061205>

1. Pourcentage de variation en glissement annuel, en volume.

2. Machines et matériel, cheptel et immobilisations incorporelles.

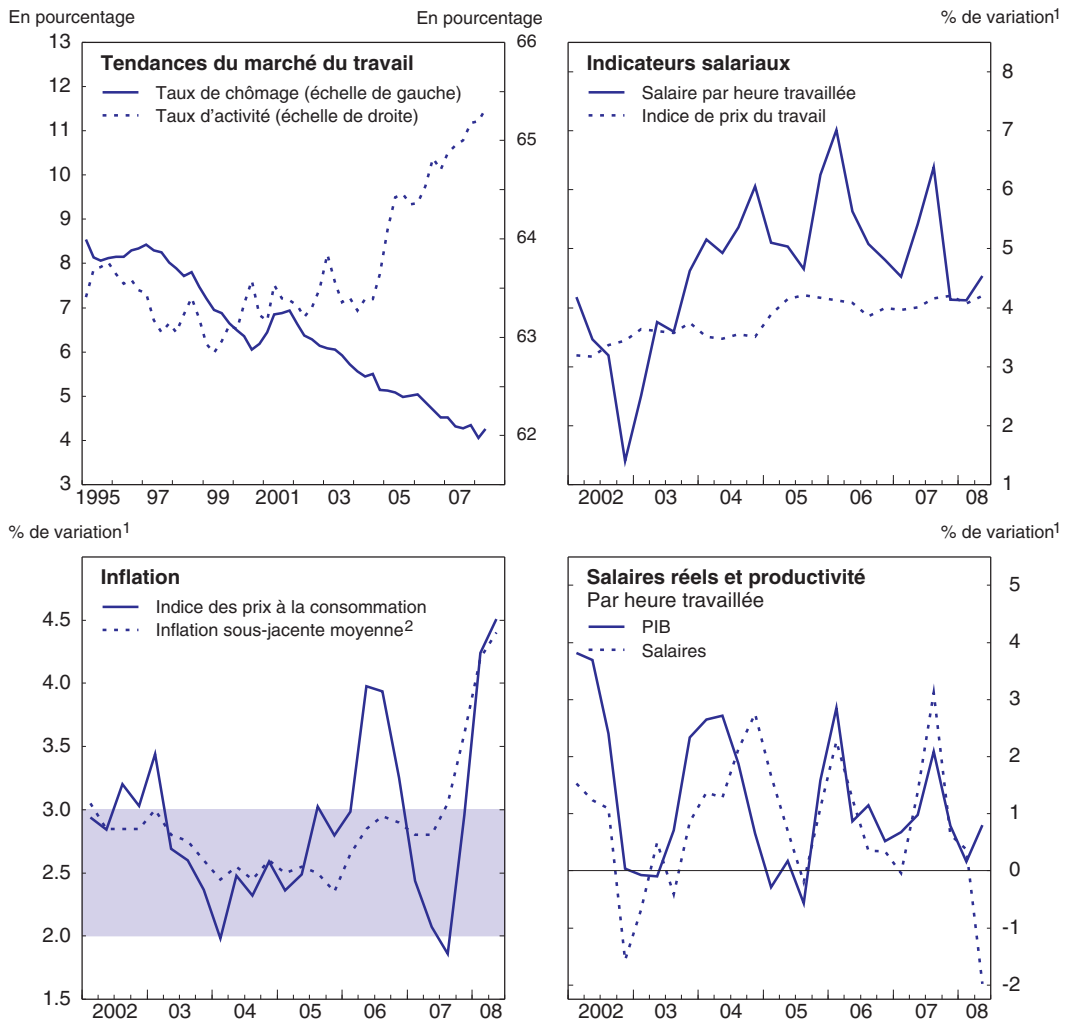

Source : ABS (2008), *Australian National Accounts: National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0), Australian Bureau of Statistics et OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE.

sont aussi élevés. La consommation privée a également été robuste jusqu'en fin 2007. Les ménages ont enregistré une solide progression de leur revenu reflétant une forte augmentation de l'emploi, une croissance rapide des salaires réels et de nouvelles baisses d'impôts sur le revenu. La croissance de la production, qui a atteint 4½ pour cent en 2007, a cependant été freinée par l'insuffisance des capacités. Les importations se sont fortement accrues alors que la croissance réelle des exportations est demeurée modeste. Ceci traduit l'appréciation effective du taux de change qui est à son niveau le plus élevé depuis 23 ans, mais aussi des contraintes d'offres liées à la sécheresse, aux goulets d'étranglement persistants sur certaines infrastructures qui n'ont pas permis de tirer pleinement profit de l'expansion des marchés, et au manque de main-d'œuvre qualifiée.

Une modération de la demande est intervenue depuis le début 2008. Les turbulences financières internationales, qui ont pesé sur le marché boursier depuis la fin 2007, la flambée des prix du pétrole et les incertitudes concernant la croissance de la demande étrangère ont obscurci le climat économique, d'autant que les taux d'intérêt ont cru fortement depuis août 2007. Au second trimestre 2008, la croissance du PIB s'est affaiblie à 1.1 % en rythme annuel et, en glissement annuel, elle a ralenti d'environ  $\frac{3}{4}$  point de pourcentage à  $2\frac{3}{4}$  pour cent entre le premier et le second trimestre. Ceci a résulté de la décélération marquée de la consommation des ménages, qui a partiellement été compensée par des investissements des entreprises toujours vigoureux et des dépenses soutenues des administrations. Les exportations se sont aussi redressées fortement au second trimestre après une longue période de faible croissance. Les indicateurs plus récents n'indiquent pas un rebond imminent de la demande des ménages au second semestre 2008, bien que la croissance de leur revenu ait été stimulée par une nouvelle baisse d'impôt de  $\frac{3}{4}$  pour cent du PIB depuis juillet 2008. Les ventes de voitures ont continué de faiblir en août. Après avoir fortement baissé depuis la mi-2007, la confiance des ménages s'est améliorée en août et septembre, mais elle restait environ 8 % en dessous de sa moyenne de long terme. Les prix des logements ont légèrement fléchi au second trimestre et une baisse de l'activité de construction immobilière est probable. Le climat des affaires s'est aussi affaibli au deuxième trimestre au dessous de sa moyenne de long terme pour la première fois depuis 2001 et l'expansion des crédits aux entreprises et aux ménages a significativement ralenti jusqu'en juillet. Néanmoins, bien qu'en recul, le taux d'utilisation des capacités reste élevé et les marges de profit, qui sont confortables, devraient être encore stimulées par la hausse des termes de l'échange qui devrait atteindre environ 20 % pour l'ensemble de 2008. Les plans d'investissement des firmes restent très solides pour l'année fiscale 2008/09. L'amélioration des récoltes devraient aussi accroître les exportations agricoles alors que la robustesse des investissements d'infrastructures devrait alléger les contraintes d'offres limitant la croissance des exportations des autres produits de base. Au total, il existe encore des incertitudes sur l'ampleur du ralentissement en cours de l'activité.

### **Les pressions inflationnistes se sont accrues**

L'impact de cet affaiblissement de l'activité sur le marché de l'emploi a été limité jusqu'à présent et la situation du marché du travail est tendue. Le taux de chômage a enregistré un recul tendanciel ces dernières années malgré la hausse du taux de participation, favorisée depuis juillet 2007 par la mise en œuvre du programme *Welfare to Work* stimulant l'offre de travail des bénéficiaires d'une prestation sociale (graphique 1.3). Soutenue par des fortes créations de postes dans les États riches en ressources minières, la croissance de l'emploi est demeurée robuste sur la période récente et le taux de chômage s'est stabilisé à environ 4 % en août. Un tel taux de sans-emploi est proche des plus bas historiques et inférieur aux estimations du chômage structurel d'environ 5 %<sup>1</sup>. Les indicateurs avancés (vacances d'emploi et les séries annonces d'emploi) fournissent cependant des signes d'un fléchissement des conditions du marché du travail. La croissance des salaires est toutefois restée contenue jusqu'à présent. La progression de l'indice de prix du travail, qui mesure l'évolution des rémunérations sans prise en compte des variations de qualité et quantité des tâches effectuées, est restée stable depuis 2005 et atteignait 4.2 % au deuxième trimestre 2008. Les hausses de rémunérations mesurées par la comptabilité nationale ont été plus rapides, ce qui traduit sans doute en partie une dérive salariale liée à la volonté des

Graphique 1.3. **Le marché du travail est tendu et les pressions sur l'inflation se sont accentuées**StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471251000022>

1. Pourcentage de variation en glissement annuel.

2. Moyenne des indicateurs de médiane pondérée et de moyenne tronquée.

Source : ABS (2008), *Australian National Accounts: National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0), *Labour Force Australia* (cat. n° 6202.0), *Labour Price Index Australia* (cat. n° 6345.0), *Consumer Price Index Australia* (cat. n° 6401.0), Australian Bureau of Statistics; et RBA (2008), *Bulletin – Statistical Tables*, Reserve Bank of Australia, septembre.

firmes de conserver leurs employés dans un marché tendu. Toutefois, la croissance des salaires réels est restée en ligne avec les gains de productivité (graphique 1.3). De plus, les hausses plus fortes enregistrées dans les États riches en ressources minières du Queensland et d'Australie occidentale, où la baisse du chômage est la plus marquée, n'ont pas induit de phénomène de contagion avec le reste de l'économie.

Les tensions inflationnistes ont néanmoins augmenté pour atteindre 4½ pour cent en glissement annuel au deuxième trimestre 2008. Ce chiffre a été accru par un ajustement à la hausse de la composante des services financiers et d'assurance pour corriger des erreurs antérieures<sup>2</sup>. Toutefois, même si l'on fait abstraction de ce phénomène, la hausse des prix est restée élevée, avec un rythme d'inflation sous-jacente autour de 4 %. Cette hausse des

prix se situe donc bien au dessus de la fourchette de 2-3 % visée par la Banque centrale et elle est la plus forte enregistrée depuis le début des années 90. Elle reflète une conjonction de facteurs incluant les pressions exercées sur les capacités qui ont favorisé un gonflement des marges des entreprises, y compris dans les secteurs ne bénéficiant pas directement de l'envolée des prix des matières. Les augmentations de loyers se sont aussi renforcées sous l'effet d'une demande accrue liée en partie à l'accroissement de l'immigration. L'inflation est d'autre part stimulée par l'accroissement des prix de l'énergie et des produits de base, comme dans le reste de l'OCDE.

## Les conditions monétaires et financières se sont durcies

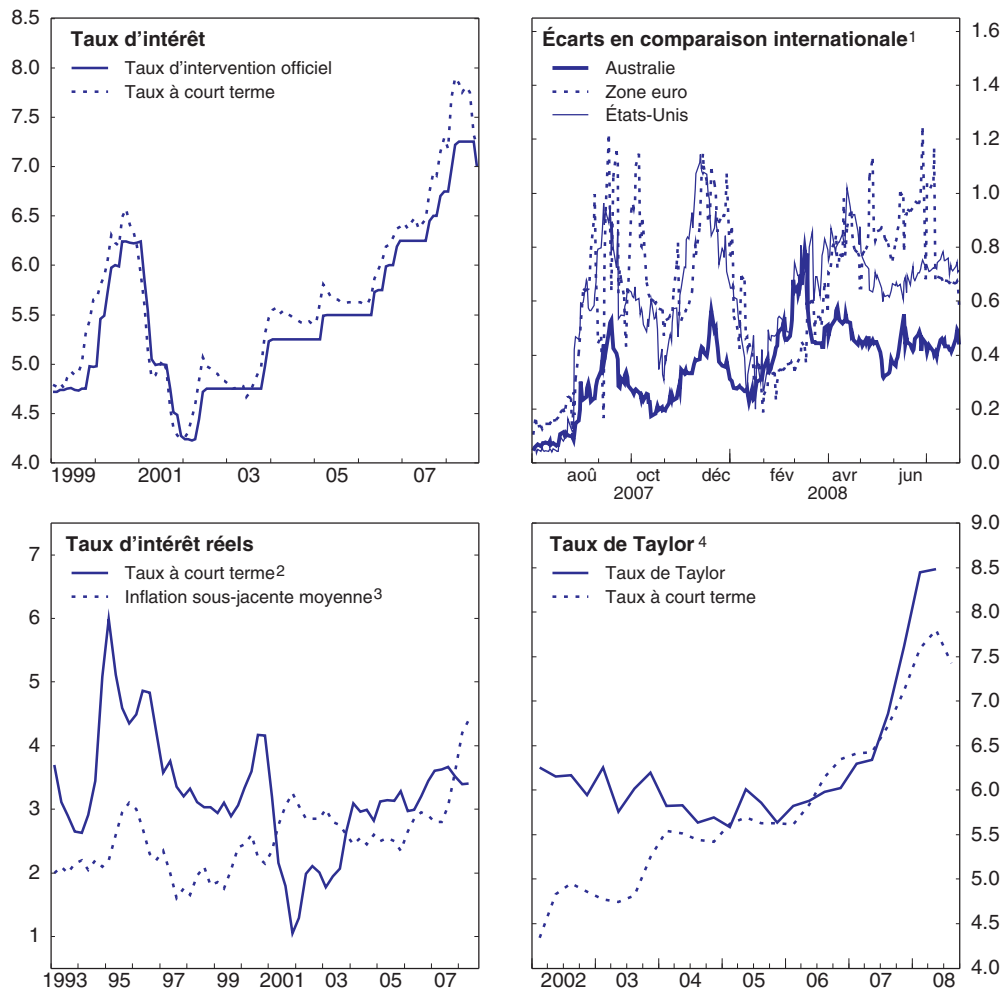

### **Un resserrement des conditions monétaires est intervenu**

Face à la montée des pressions inflationnistes, le resserrement progressif de la politique monétaire engagé dès 2002 a été renforcé entre la fin 2007 et le début 2008. La *Reserve Bank of Australia* (RBA) a en effet pour mandat de contenir l'inflation aux alentours de 2-3 %. Cet objectif est défini en moyenne pour le moyen terme<sup>3</sup>. Il procure donc une marge de manœuvre car il n'implique pas le maintien strict de la hausse des prix à l'intérieur de cette fourchette. La Banque a jugée toutefois la situation suffisamment sérieuse pour relever à quatre reprises de ¼ point son taux d'intervention sur le marché monétaire depuis août 2007 et le porter à 7.25 % en mars 2008. Le but des autorités était de ramener la demande intérieure sur un rythme soutenable. Le pilotage de la politique monétaire est toutefois délicat dans le contexte actuel. L'effet de modération sur la demande du resserrement monétaire est en partie contrecarré par l'accroissement des termes de l'échange. Les baisses d'impôts des derniers budgets ont en effet diffusé les hausses de revenus fiscaux tirées des gains sur les termes de l'échange dans l'ensemble de l'économie. La RBA doit aussi faire face aux conséquences de la crise financière et à l'affaiblissement de la conjoncture internationale, dont l'ampleur reste incertaine. Une source d'incertitude concerne notamment l'impact du ralentissement de l'ensemble de la zone OCDE sur les pays émergents asiatiques, en particulier la Chine, qui a une influence croissante sur l'économie australienne.

L'Australie est aussi affectée par la crise en cours des marchés financiers. Jusqu'à présent, son secteur financier a bien résisté à ces turbulences, grâce à une gestion prudente des risques ainsi qu'une rentabilité et une capitalisation élevées liées à une longue période de forte croissance (RBA, 2008). Ces turbulences ont toutefois tari l'accès du secteur des entreprises aux marchés des capitaux. Ceci a induit un processus de ré-intermédiation des banques accompagné d'une hausse de leurs coûts de refinancement qui a été répercuté sur les entreprises et les ménages<sup>4</sup>. Ce phénomène a accentué le resserrement de la politique monétaire. La hausse du taux d'intérêt à trois mois du marché interbancaire a ainsi atteint 1½ point de pourcentage depuis août 2007, soit ½ point de pourcentage de plus que celle du taux directeur de la Banque centrale (graphique 1.4). L'augmentation de ces coûts de refinancement a été en moyenne plus faible qu'aux États-Unis ou dans la zone euro depuis août 2007. On ne peut toutefois exclure qu'une nouvelle dégradation de l'environnement financier induise, en sus de son prix plus élevé, un rationnement quantitatif du crédit, qui a été limité jusqu'à présent.

Graphique 1.4. **Évolution des taux d'intérêt à court terme**

En pourcentage

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471300756820>

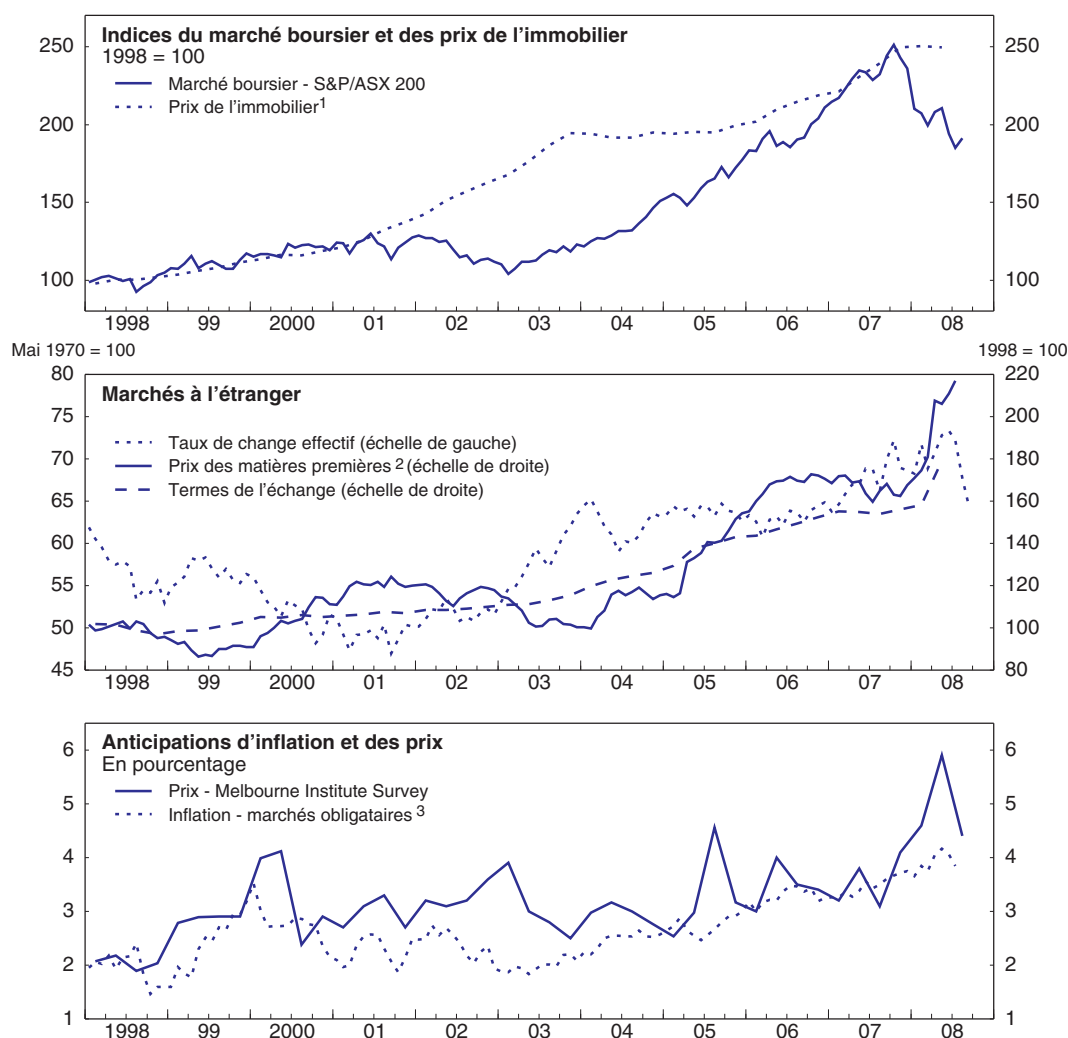
1. Écart entre le taux interbancaire à trois mois et le taux officiel escompté des fonds à un jour.
2. Écart entre le taux d'intérêt du marché à trois mois et l'inflation sous-jacente moyenne.
3. Moyenne des indicateurs de médiane pondérée et de moyenne tronquée.
4. Les pondérations appliquées à l'inflation et à l'écart de production sont de 1.5 et 0.5 respectivement. L'objectif de stabilité des prix correspond à une inflation de 2.5 %, dans l'hypothèse d'un taux d'intérêt d'équilibre de 3.2 %.

Source : RBA (2008), *Bulletin – Statistical Tables*, Reserve Bank of Australia, septembre; Datastream; Bloomberg; et OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE.

### **Le maintien d'une politique restrictive est nécessaire pour juguler les tensions inflationnistes**

Les incertitudes affectant l'environnement international, jointes à celles concernant les délais d'action de la politique monétaire pour modérer la demande, militent en faveur d'une gestion prudente pour éviter deux écueils. Le premier, qui est le plus important, concerne la persistance d'une inflation élevée. Ce risque est renforcé par la hausse des produits de base et de l'énergie, qui échappe au contrôle direct de la RBA, et traduit un changement probablement durable de prix relatifs lié au poids croissant de la Chine et d'autres pays émergents dans l'économie mondiale. Le maintien des pressions sur les prix accroît la probabilité d'une accélération de la croissance des salaires. Les anticipations

Graphique 1.5. Conditions financières et anticipations d'inflation



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471301700023>

1. Rupture de série au premier trimestre de 2002.
2. En dollars australiens.
3. Différence entre le taux de rendement des obligations publiques à dix ans et le taux des obligations australiennes indexées.

Source : RBA (2008), *Bulletin – Statistical Tables*, Reserve Bank of Australia, septembre; ABS (2008), *House Price Indexes: Eight Capital Cities* (cat. n° 6416.0), Australian Bureau of Statistics; et OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE.

inflationnistes ont déjà augmenté au cours des derniers trimestres (graphique 1.5). En outre, les accords salariaux à venir se dérouleront dans le cadre d'un marché du travail tendu et le gouvernement a entamé une réforme des relations de travail visant à renforcer les pouvoirs de négociation des salariés et syndicats.

Le second défi sera d'éviter de maintenir des conditions financières resserrées trop longtemps. Les taux d'intérêt ont augmenté fortement et la forte progression de l'endettement des ménages, qui a doublé en proportion de leur revenu disponible depuis dix ans pour atteindre 160 % en fin 2007, renforce l'influence de cette hausse des taux sur la demande (Debelle, 2004). Les conditions financières se sont par ailleurs durcies avec la

chute prononcée du marché boursier australien (graphique 1.5). Bien que les taux d'intérêt réels à court terme ne soient pas particulièrement élevés dans une perspective de long terme (graphique 1.4) et qu'en termes nominaux, ces taux sont légèrement inférieurs à ce que suggéreraient certaines estimations basées sur une règle de Taylor, le durcissement des conditions financières a clairement eu pour effet de ralentir l'économie. Dans un contexte de décélération de l'économie mondiale, ceci s'est traduit par une moindre croissance des crédits, des dépenses des ménages et de l'activité, ce que confirment les résultats de comptabilité nationale du second trimestre 2008. La RBA a indiqué qu'elle anticipait que la période de croissance contenue de la demande des ménages se poursuivrait, ce qui ne serait que partiellement compensé par la forte hausse des dépenses des entreprises de sorte qu'elle était devenue plus confiante que le ralentissement nécessaire de la demande se produirait et que l'inflation fléchirait progressivement dans la fourchette visée de 2-3 %. En conséquence, et en raison de son souhait de ne pas maintenir des taux à un niveau élevé plus longtemps que nécessaire, elle a réduit son taux d'intervention de 25 points de base à 7.0 % en septembre 2008. La Banque a noté que l'un des facteurs derrière cette réduction était son désir de compenser le durcissement des conditions financières provenant de l'augmentation des marges bancaires sur les prêts qui était intervenue en juillet.

Dans la situation actuelle, le cadre de la politique monétaire ne doit pas changer. Contrairement à certaines critiques, ce cadre n'est pas trop rigide car la cible d'inflation visée est définie sur moyenne période, ce qui permet d'éviter un affaiblissement excessif de l'activité pour garantir une réduction rapide de l'inflation. De plus, dans le cas de l'Australie, la hausse des produits de base ne constitue pas seulement un choc d'offre, mais aussi un choc positif de demande sur lequel la politique monétaire peut directement agir (Henry, 2008; Stevens, 2008a). Le resserrement monétaire qui est intervenu était donc approprié. Il a contribué non seulement à freiner la vigueur de la demande intérieure mais aussi à limiter l'impact de la hausse des produits de base en favorisant une appréciation du taux de change<sup>5</sup>. Ce durcissement, qui est en partie intervenu juste avant les élections fédérales, témoigne de l'indépendance de la RBA et tend à conforter sa crédibilité, qui s'appuie sur une bonne maîtrise de l'inflation depuis plus d'une décennie. Plus récemment, le léger assouplissement de la politique monétaire, joint aux anticipations des marchés de réductions supplémentaires de taux d'intérêt a contribué à une baisse importante du dollar australien, qui a atteint près de 13 % en termes effectifs entre la fin juin et mi-septembre. Une telle évolution doit être surveillée car un assouplissement excessif des conditions financières serait inapproprié dans le contexte actuel. Tant qu'un ralentissement suffisant de la demande et une modération des pressions sur les prix n'auront pas été observés, la politique monétaire devra garder une orientation restrictive pour assurer que les anticipations élevées d'inflation ne contamine pas la croissance des salaires.

La Banque comme les autorités fédérales ont un rôle pédagogique important à jouer pour limiter les risques de propagation de l'inflation. Des efforts notables ont d'ailleurs récemment été déployés en ce sens, avec l'amélioration de la stratégie de communication de la RBA. Depuis décembre 2007, des communiqués sont ainsi publiés après chaque réunion du conseil d'administration pour expliquer sa décision, y compris en l'absence de modification des taux directeurs, ce qui n'était pas le cas jusque-là. De plus, à l'instar des pratiques de certaines autres banques centrales un résumé du procès verbal, présentant les principales considérations évoquées lors des délibérations du conseil d'administration, est désormais diffusé deux semaines après la réunion. Ces informations, qui complètent



les présentations faites régulièrement par les membres directeurs de la Banque dans le cadre de conférences ou devant le Parlement, ont un rôle utile à jouer pour stabiliser les anticipations d'inflation (Stevens, 2007).

Un aspect important de la stratégie de communication concerne la présentation des prévisions de la Banque. Comme dans certains autres pays de l'OCDE, celles-ci sont établies sur la base d'une hypothèse technique de maintien inchangé des taux d'intérêt à leur niveau courant et couvrent une période de deux ans et demi, soit un laps de temps suffisant pour que les impulsions de la politique monétaire affecte l'économie. Les scénarios présentés permettent à la Banque d'indiquer dans quelle mesure elle juge son action suffisante pour ramener l'inflation à un niveau acceptable dans des délais raisonnables ou, au contraire, s'il faut s'attendre à de nouveaux ajustements monétaires. Cette approche a bien fonctionné jusqu'à présent, bien que la diffusion de davantage d'information sur la nature des modèles utilisés par la Banque pour réaliser ses prévisions devrait être envisagée. Une amélioration de l'information statistique avec la publication mensuelle, plutôt que trimestrielle, d'indicateurs d'inflation comme dans la quasi totalité des autres pays de l'OCDE serait aussi bienvenue.

## À court terme, la politique budgétaire va modérer les pressions de la demande

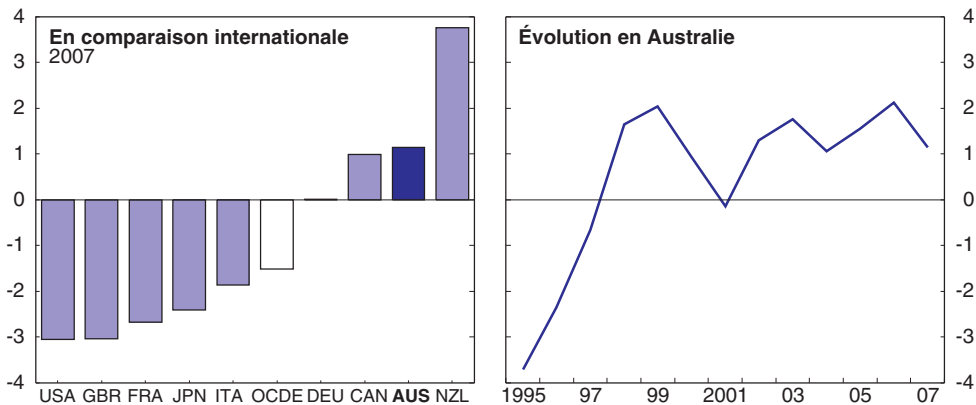

### **La politique budgétaire a diffusé les gains des termes de l'échange au reste de l'économie**

Entre 1996 et 2008 la stratégie budgétaire du gouvernement central s'est appuyée sur un certain nombre de principes visant à garantir la viabilité financière à long terme des comptes publics tout en offrant une souplesse de gestion. Ces principes ont imposé de maintenir un solde équilibré en moyenne tout au long du cycle et de dégager des excédents tant que les perspectives de croissance sont saines. Ils prévoyaient aussi de ne pas accroître la pression fiscale par rapport à son niveau de 1996/97 et d'améliorer la position nette de l'administration centrale. Par ailleurs, une grande transparence a été requise par la Charte d'honnêteté budgétaire (*Charter of Budget Honesty*) qui prescrit la publication régulière d'un certain nombre de documents, dont un Rapport intergénérationnel tous les cinq ans évaluant les développements à long terme. L'accent mis sur le moyen terme par la politique budgétaire a été maintenu par le nouveau gouvernement fédéral, avec toutefois l'engagement de maintenir des excédents budgétaires et de limiter la pression fiscale en moyenne en dessous de son niveau 2007/08.

Cette stratégie a placé l'Australie dans une position budgétaire favorable que ce soit dans une perspective historique ou internationale. Le surplus des comptes publics a avoisiné 1¼ pour cent du PIB au cours des dix derniers exercices (graphique 1.6) et les administrations disposaient d'actifs nets représentant 6 % du PIB en fin 2007, leur niveau le plus élevé depuis plus de 30 ans. Ces dernières années, les finances publiques ont toutefois aussi largement profité de la hausse des termes de l'échange. Les revenus des administrations ont en effet non seulement bénéficié de l'effet direct de l'augmentation des profits et des taxes payées par les entreprises minières, mais aussi plus largement des effets indirects de ce choc positif sur le revenu national et la richesse du pays. Le gouvernement central a été le principal bénéficiaire de cette hausse des termes de l'échange. Celle-ci a notamment entraîné une croissance plus forte de l'impôt sur les sociétés prélevé au niveau fédéral, que des taxes sur les salaires des entreprises et des royalties des États, y compris en Australie occidentale et au Queensland, où sont concentrées les principales ressources minières.

Graphique 1.6. **Solde budgétaire**

Capacité de financement des administrations publiques en pourcentage du PIB

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471303356644>

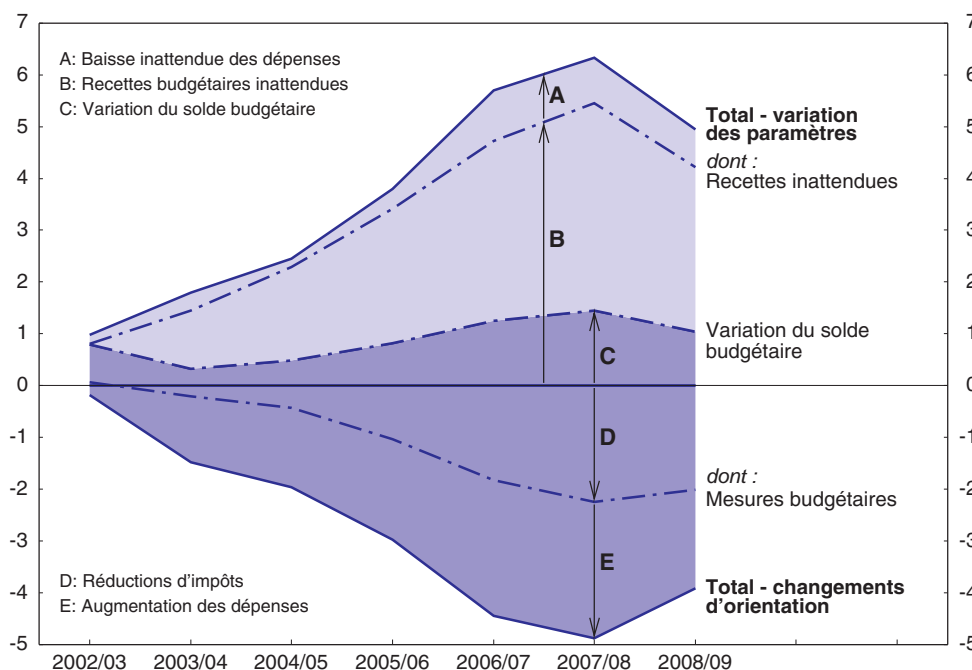
Source : OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE et ABS (2008), *Australian National Accounts: Financial Accounts* (cat. n° 5323.0), Australian Bureau of Statistics.

Une analyse des révisions des budgets fédéraux qui sont établis pour un période de quatre ans, fournit des indications complémentaires utiles sur l'impact des termes de l'échange sur les comptes publics. Toutes les prévisions de revenus réalisées depuis 2001/02 ont ainsi bénéficié de révisions successives en hausse, la majeure partie de ces révisions étant la conséquence de termes de l'échange plus élevé. Les ajustements ont atteint entre 3½ et 5½ pour cent du PIB pour les exercices 2005/06 à 2007/08 relativement aux projections faites quatre ans plus tôt (graphique 1.7)<sup>6</sup>. Ces budgets ont aussi été marqués par des dépenses plus faibles (A), de sorte que l'effet cumulé des variations des paramètres économiques sur une période de quatre ans a accru les marges budgétaires des autorités de 3¾ à 6½ pour cent (A + B). Ces ressources inattendues ont été en partie utilisées pour améliorer le solde budgétaire (C). En moyenne, celui-ci a ainsi été accru de près de 1¼ pour cent de PIB par rapport à l'objectif initialement fixé. Le reste des ressources a permis de réduire les impôts (D), en particulier sur le revenu des ménages, mais aussi, de façon plus importante, d'accroître les dépenses publiques (E). Pour les trois budgets 2005/06 à 2007/08, près de la moitié des surprises budgétaires positives a été utilisée pour augmenter les dépenses, alors que près d'un tiers de ces ressources ont servi à baisser les impôts et un peu plus de 20 % à améliorer le solde des administrations publiques. La majeure partie des gains des termes de l'échange paraît donc avoir été considérée comme durable sur le plan budgétaire, et donné lieu à des dépenses plus élevées et des baisses d'impôts.

**Cette politique a favorisé une hausse des dépenses publiques et stimulé l'activité**

La diffusion des effets positifs des gains des termes de l'échange au reste de l'économie par la politique budgétaire a sans doute contribué à modérer les disparités de croissance entre les États, qui ont tous bénéficié d'une amélioration de leur situation économique, bien que celle-ci ait été plus marquée dans les États riches en ressources minières (graphique 1.8). Cependant, cette politique a aussi entraîné un relâchement du contrôle des dépenses non seulement au niveau fédéral (Laurie et McDonald, 2008), mais aussi des États, même si le poids des dépenses totales est resté stable en proportion du PIB à un niveau relativement bas en comparaison internationale (graphique 1.9). Ce ratio est toutefois affecté par les gains sur les termes de l'échange qui ont fortement accru le

Graphique 1.7. **Effets cumulés des révisions de budget fédérale depuis 2001/02<sup>1</sup>**  
En pourcentage du PIB

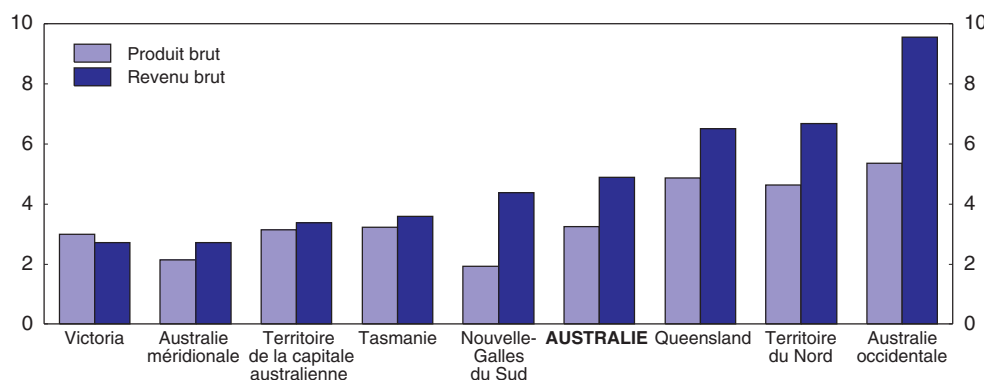


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471347105618>

1. Les budgets fédéraux sont établis sur une période glissante de quatre ans et comprennent des prévisions du total des recettes, des dépenses et des soldes pour les trois années suivant le prochain budget. Dans chaque budget, les estimations actuelles sont rapprochées des prévisions de l'année précédente. Ce graphique montre l'impact des révisions successives impliquées par cette procédure sur les budgets des années 2002/03 à 2008/09. Des estimations ont été établies pour tenir compte de la taxe sur les biens et services avant 2007/08.

Source : Australian Government, *Budget Papers* de diverses années.

Graphique 1.8. **Disparités régionales en matière de croissance**  
Pourcentage de variation annuelle moyenne, 2003-07<sup>1</sup>



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471414151286>

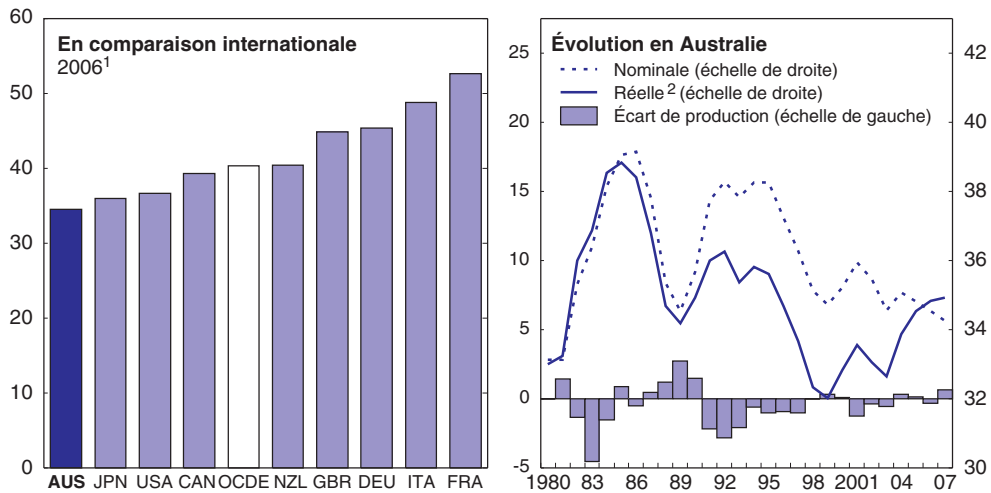
1. Variation du revenu brut réel des États et du produit brut réel des États; données du mois de juin.

Source : ABS (2007), *Australian National Accounts: State Accounts* (cat. n° 5220.0), Australian Bureau of Statistics.

déflateur du PIB, de sorte qu'en termes réels les dépenses publiques ont augmenté bien plus rapidement que la production. Cette progression est la plus forte enregistrée depuis le début des années 80 et elle est intervenue dans un contexte conjoncturel favorable, contrairement aux précédents épisodes caractérisés par des récessions.

## Graphique 1.9. Dépenses totales des administrations publiques

En pourcentage du PIB

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471432072125>

1. 2005 pour la Nouvelle-Zélande.

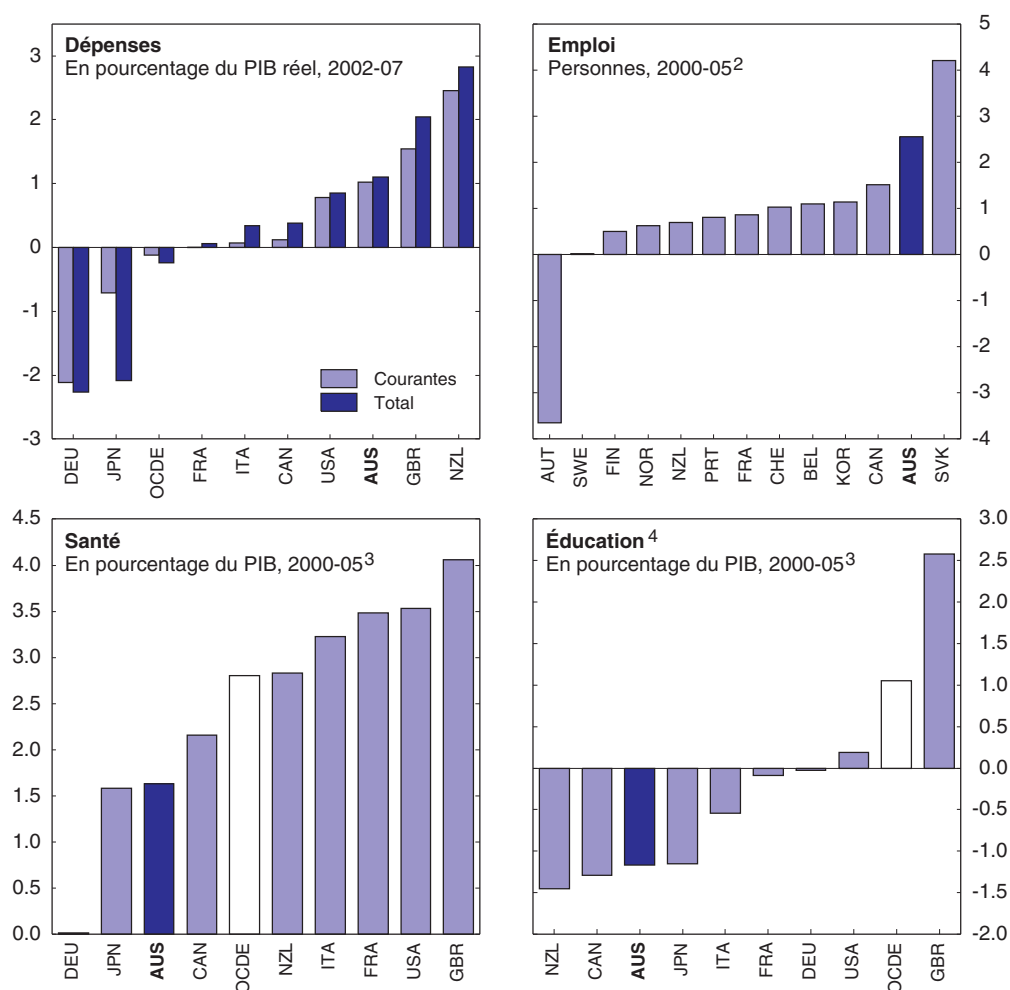
2. Calculée sur la base de l'indice implicite des prix à la consommation.

Source : OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE et ABS (2008), *Australian National Accounts: National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0), Australian Bureau of Statistics.

Une hausse si rapide des dépenses n'est pas nécessairement problématique si leur qualité est suffisante pour compenser les coûts liés à leur financement en renforçant par exemple la productivité de l'économie ou en améliorant les résultats sociaux. En période de plein emploi toutefois, une telle évolution n'est guère favorable à une allocation des ressources vers les secteurs les plus productifs. De plus, les dépenses se sont centrées sur des dépenses courantes et l'emploi public (graphique 1.10). D'un autre côté, la croissance des investissements a été modeste et les dépenses dans les domaines de l'éducation ou de la santé, qui sont susceptibles d'avoir des effets bénéfiques sur le capital humain n'ont pas été particulièrement vigoureuses.

La politique budgétaire a d'autre part attisé les tensions sur les capacités. Par exemple, la croissance soutenue du nombre de fonctionnaires notamment dans les États<sup>7</sup>, a été plus rapide que celle de l'emploi privé depuis le début des années 2000. Cela n'a guère atténué les pressions sur le marché du travail, en particulier sur la main-d'œuvre qualifiée, car les administrations recrutent proportionnellement près de deux fois plus de diplômés que le secteur privé (Laurie et McDonald, 2008). Les baisses successives d'impôt sur le revenu des ménages ont aussi soutenu leur demande à court terme, même si certaines des mesures adoptées renforceront l'offre de travail à plus long terme. Une estimation de l'impulsion expansionniste induite par cette politique budgétaire peut être fournie grâce à un indicateur de solde des administrations corrigeant à la fois les effets des variations conjoncturelles et ceux liés aux termes de l'échanges (Turner, 2006). La baisse de ce solde, qui intègre l'impact de la hausse des termes de l'échange relativement à leur moyenne de long terme, suggère que l'effet cumulé de stimulation de la politique budgétaire aurait représenté 2½ pour cent du PIB depuis 2002/03, soit près de 2 points de pourcentage de plus que dans un scénario dans lequel des gains sur les termes de l'échange n'auraient pas été

Graphique 1.10. **Évolution des dépenses publiques**  
Variation annuelle en pourcentage<sup>1</sup>



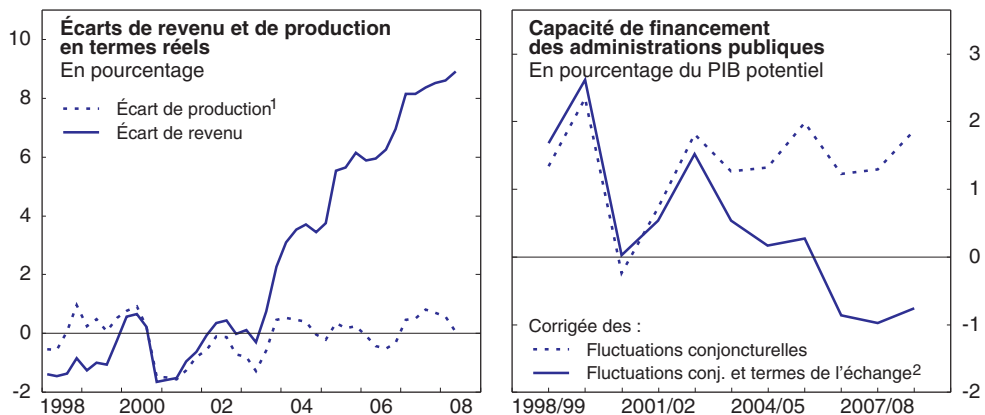
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471451345076>


1. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée.
2. Résultats d'une analyse spécifique visant à mettre au point des données comparables pour l'emploi public dans plusieurs pays. Consulter la référence citée ci-dessous pour plus de détails.
3. La période couverte pour les dépenses de santé est 2000-04 pour l'Australie et le Japon.
4. Dépenses publiques directes au titre des établissements d'enseignement.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation, Panorama de la santé et Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives - base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE; OCDE (2008), « L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public », Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Document GOV/PGC/PEM(2008)1; et ABS (2008), *Australian National Accounts: National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0), Australian Bureau of Statistics.

enregistrés ou diffusés au reste de l'économie<sup>8</sup> (graphique 1.11). Cette politique a renforcé les pressions de la demande même si elle n'a pas résulté d'un « activisme budgétaire » dans un sens traditionnel, mais d'une stratégie de redistribution des bénéfices tirés des gains sur les termes de l'échange à l'ensemble de l'économie.

Graphique 1.11. Impulsion de la politique budgétaire



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471465648812>

1. 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 et  $\alpha$  est une constante calculée pour que l'écart moyen de revenu réel soit égal à l'écart de production réel moyen en longue période.
2. Cet indicateur représente l'écart de revenu réel plutôt que l'écart de production réel car il tient compte de l'incidence de l'augmentation des termes de l'échange par rapport à leur niveau de long terme (voir Turner, 2006).

Source : ABS (2008), *Australian National Accounts: National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0), Australian Bureau of Statistics; OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE; et Turner, D. (2006), « Should Measures of Fiscal Stance be Adjusted for Terms of Trade Effects », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 519.

### Le resserrement de la politique budgétaire est bienvenu

Conscient du risque de la montée des tensions inflationnistes, le nouveau gouvernement fédéral s'est attaché à infléchir cette tendance. Le budget 2008/09 table ainsi sur un excédent de près de 2 % du PIB, légèrement plus qu'en 2007/08 et  $\frac{3}{4}$  point de plus qu'envisagé précédemment. Les autorités se sont par ailleurs engagées à laisser jouer les stabilisateurs automatiques et utiliser toutes surprises positives du côté des revenus pour augmenter ce surplus. De fait, la révision en hausse des recettes budgétaires enregistrées depuis les élections a intégralement servi à améliorer le solde budgétaire. Ce budget comprend la première phase d'une nouvelle baisse d'impôt sur le revenu des ménages promise lors des élections d'un montant de 7 milliards AUD ( $\frac{3}{4}$  pour cent du PIB) (encadré 1.1). Pour compenser la réduction des recettes, des compressions de dépenses d'un montant équivalent ont été adoptées, de sorte que les dépenses fédérales ne devraient augmenter que d'un peu plus de 1 % en 2008/09, son rythme le plus faible depuis neuf ans. Une réorientation de ces dépenses, qui accorde une priorité accrue aux infrastructures, au changement climatique, à l'éducation et à la santé a également été engagée. Pour cela, le gouvernement a créé trois nouveaux fonds consacrés aux infrastructures, à l'éducation et à la santé. Ils recueilleront environ 40 milliards AUD, correspondant aux surplus accumulés en 2007/08 et 2008/09. Ces fonds serviront à financer au cours des prochaines années les projets d'investissements de ces secteurs.

Selon les prévisions de l'OCDE le ralentissement en cours de l'économie devrait se poursuivre au cours de prochains trimestres. Le maintien de conditions financières resserré, un environnement international moins porteur et l'orientation légèrement restrictive de la politique budgétaire en 2008/09 devrait modérer les pressions de la demande. L'indicateur de solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et de celles des termes de l'échange pourrait en effet impliquer un durcissement de  $\frac{1}{4}$  pour cent du PIB en 2008/09 (graphique 1.11). Cette orientation légèrement restrictive est bienvenue dans une économie fonctionnant à

### Encadré 1.1. Principales mesures du budget 2008/09

Le coût des changements d'orientation introduits entre le budget 2006/07 et 2008/09 s'établit à 0.8 % du PIB pour le budget 2008/09 et à 1.1 % pour les années suivantes. La mesure la plus importante est la baisse d'impôt sur le revenu des ménages promises avant les élections et intégrée dans les perspectives économiques et budgétaires pré-électorales présentées en octobre 2007 (*Pre-election Economic and Fiscal Outlook*, PEFO). Les mesures additionnelles adoptées depuis et intégrées dans le budget 2008/09 ont en revanche légèrement réduit le coût des décisions antérieures, alors que le surcroît de ressources budgétaires a été utilisé pour accroître le surplus fédéral (tableau 1.1).

#### Principales mesures fiscales

La baisse de l'impôt sur le revenu de personnes physiques qui s'élèvera à 7 milliards AUD en 2008/09 ( $\frac{3}{4}$  pour cent du PIB) et à 46.7 milliards AUD sur quatre ans (soit environ 1 % du PIB par an), devrait accroître le revenu des ménages, principalement modestes, et stimuler la participation au marché du travail. Ainsi, un contribuable ayant un revenu annuel de 50 000 AUD bénéficiera d'une baisse d'impôt de 1 000 AUD en 2008/09. Plus précisément :

- À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2008 la réforme relève de 30 000 à 34 000 AUD le seuil d'imposition au taux de 30 %. Les seuils d'imposition aux taux de 40 % et 45 % sont aussi relevés respectivement de 75 000 à 80 000 AUD et de 150 000 à 180 000 AUD. Par ailleurs l'abattement en faveur des bas salaires (*Low Income Tax Offset*, LITO) est augmenté de 750 à 1 200 AUD.
- En 2009 et 2010, le LITO sera progressivement relevé à 1 500 AUD, de même que le seuil d'imposition au taux de 30 % qui sera porté à 37 000 AUD alors que le taux de taxation à 40 % sera abaissé à 37 %.
- Des mesures fiscales sont introduites pour favoriser l'épargne individuelle et subventionner les achats d'un premier logement. Ces incitations coûtent environ 0.1 % du PIB sur quatre ans et elles devraient accroître l'épargne privée de 0.4 % du PIB au cours de cette période d'après les estimations officielles.
- Des conditions de ressources, fixées à 150 000 AUD par an, sont introduites pour le versement des allocations familiales (*Baby Bonus* et *Family Tax Benefit Part B*). Par ailleurs, les bénéfices salariaux accordés en nature sont plus largement imposés.
- La taxation des voitures de luxe est portée de 25 % à 33 %. Les accises sur le pétrole léger lié à l'exploitation du gaz naturel et sur certaines boissons alcoolisées consommées par les jeunes sont relevées.
- Enfin, le gouvernement s'est engagé à procéder à un examen approfondi de la fiscalité et un comité a été chargé de préparer des propositions de réformes.

#### Principales mesures sur les dépenses

Des mesures d'économies représentant au total 33 milliards AUD sur quatre ans ( $\frac{3}{4}$  pour cent du PIB par an) ont été identifiées. Leur mise en œuvre partielle en 2007/08 a permis de réorienter les dépenses dans les secteurs prioritaires de l'éducation, de la santé ou du changement climatique. Ces économies seront renforcées dans le prochain budget. Au-delà de ces économies, qui incluent des gains d'efficacité, les nouvelles initiatives de dépenses prévoient :

- L'équipement des écoles en matériel informatique et l'accroissement du nombre de places de formation professionnelle de 630 000 en cinq ans pour répondre à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.
- Une hausse des crédits aux hôpitaux ainsi que des aides aux travailleurs sociaux s'occupant notamment d'enfants handicapés et aux personnes âgées ayant besoin d'assistance.
- Le financement du programme d'action contre le changement climatique et de la réforme de la gestion de l'eau.
- Enfin, trois fonds ont été créés pour recueillir les surplus budgétaires présents et futurs en vue d'investir dans trois secteurs prioritaires : le *Building Australia Fund*, qui financera les infrastructures de transport et de télécommunication et sera doté initialement de 20 milliards AUD (2 % du PIB); l'*Education Investment Fund* qui sera consacré au financement des investissements dans les secteurs de l'éducation supérieure et de la formation professionnelle, avec une dotation initiale de 11 milliards AUD (1 % du PIB); le *Health and Hospitals Fund*, qui servira à rénover les hôpitaux et des services de santé et à financer des projets de recherche médicale, grâce à une dotation de 10 milliards AUD (1 % du PIB).

Tableau 1.1. **Conséquences budgétaires des changements d'orientation intervenus entre les exercices 2007/08 et 2008/09**

En pourcentage du PIB

	2008/09	2009/10	2010/11
<b>Objectif du budget 2007/08</b>	<b>1.0</b>	<b>1.1</b>	<b>1.0</b>
<b>Impact total des changements d'orientation</b>	<b>-0.8</b>	<b>-1.1</b>	<b>-1.1</b>
<b>Impact total de la variation des paramètres</b>	<b>1.6</b>	<b>1.6</b>	<b>1.7</b>
<b>Changements d'orientation pré-électoraux</b>	<b>-0.9</b>	<b>-1.0</b>	<b>-1.3</b>
Recettes	-0.5	-0.8	-1.0
Baisse de l'impôt sur le revenu	-0.6	-0.8	-1.1
Autres	0.0	0.1	0.1
Dépenses	0.3	0.3	0.2
<b>Variation des paramètres pré-électorale</b>	<b>1.0</b>	<b>1.4</b>	<b>1.5</b>
Recettes	0.8	1.1	1.0
Dépenses	-0.2	-0.3	-0.5
<b>Objectif budgétaire pré-électoral</b>	<b>1.1</b>	<b>1.4</b>	<b>1.2</b>
<b>Changements d'orientation post-électoraux</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>
Recettes	0.2	0.3	0.5
Taxes sur l'alcool et le carburant	0.1	0.1	0.1
Impôt sur le revenu <sup>1</sup>	0.0	0.1	0.2
Autres	0.1	0.1	0.2
Dépenses	0.1	0.3	0.3
<b>Variation des paramètres post-électorale</b>	<b>0.6</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>
Recettes	0.5	0.4	0.4
Dépenses	-0.1	0.2	0.2
<b>Objectif du budget 2008/09 (taxe sur les biens et services exclus)</b>	<b>1.8</b>	<b>1.6</b>	<b>1.6</b>

1. Y compris l'ajustement au titre des avantages sociaux.

Source : Australian Government, Budget 2008-09, divers *Budget Papers*, [www.budget.gov.au](http://www.budget.gov.au).

pleine capacité. Le ralentissement de la demande intérieure pourrait cependant être limité par des investissements toujours robustes des entreprises. L'activité devrait progressivement se redresser au cours de 2009 grâce à un assouplissement graduel des conditions monétaires et la dépréciation réelle du dollar australien. Les ventes à l'étranger devraient aussi bénéficier de l'impact positif des investissements en capital sur les capacités d'exportation. En moyenne toutefois, la croissance du PIB devrait se modérer à 2½ pour cent en 2008 et 2¼ pour cent en 2009 (tableau 1.2). Avec le ralentissement de l'économie, le taux de chômage pourrait augmenter un peu au dessus de 5 % en fin 2009. Avec un écart de production négatif et un prix du pétrole plus bas, l'inflation pourrait graduellement fléchir autour de 3 % d'ici la fin 2009.

Des risques tant positifs que négatifs sont associés à ce scénario d'atterrissage en douceur. La croissance des revenus stimulée par la hausse des termes de l'échange va rester forte en 2008 et 2009, ce qui pourrait soutenir la demande et renforcer les pressions inflationnistes surtout si la croissance des économies asiatiques, notamment de la Chine, reste vigoureuse. Inversement, une conjoncture extérieure plus défavorable associée à un fléchissement des termes de l'échange représente aussi un risque négatif significatif, que pourrait renforcer un approfondissement de la crise des marchés financiers internationaux dans un contexte de baisse des rendements des marchés boursiers et immobiliers. Face à ces risques, l'engagement des autorités de laisser jouer les stabilisateurs automatiques est de ce fait approprié, mais requiert un bon contrôle de la croissance des dépenses.



Tableau 1.2. Perspectives à court terme

	Pourcentages de variation			Pourcentages de variation en glissement annuel <sup>1</sup>			
	Résultats		Prévisions <sup>2</sup>	Résultats		Prévisions <sup>2</sup>	
	2007	2008	2009	2008T1	2008T2	2008T4	2009T4
Consommation privée	4.5	2.4	1.5	3.7	2.9	0.9	2.2
Consommation publique	2.4	3.6	2.2	3.7	4.6	2.6	2.2
Formation brute de capital fixe	9.4	7.8	5.3	8.5	7.1	7.5	5.2
Investissement résidentiel	3.1	1.3	1.2	0.1	2.5	1.1	2.0
Investissement public	10.6	16.0	6.3	20.5	6.6	14.2	6.0
Investissement des entreprises	11.4	8.7	6.4	9.7	8.5	8.5	6.0
Demande intérieure finale	5.4	4.1	2.7	5.0	4.4	3.0	3.1
Variation de stocks <sup>3</sup>	0.7	-0.2	-0.1	0.1	0.0	-0.3	0.0
Demande intérieure totale	6.2	3.9	2.6	5.0	4.3	2.7	3.1
Exportations de biens et services	3.1	5.8	7.1	3.5	6.1	7.9	7.1
Importations de biens et services	11.2	12.0	7.5	12.5	13.0	10.4	7.6
Exportations nettes <sup>3</sup>	-1.9	-1.7	-0.5	-2.1	-1.8	-0.9	-0.5
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	<b>4.4</b>	<b>2.5</b>	<b>2.3</b>	<b>3.5</b>	<b>2.8</b>	<b>1.8</b>	<b>2.7</b>
Indice implicite des prix du PIB	3.5	6.0	4.4	3.6	6.6	6.8	3.3
<i>Pour mémoire :</i>							
Indice des prix à la consommation	2.3	4.6	3.5	4.2	4.5	4.8	3.0
Taux de chômage (% de la population active)	4.4	4.3	5.0	4.0	4.3	4.6	5.2
Emploi	2.9	2.0	0.9	2.7	2.2	1.3	0.9
Écart de production (% du PIB potentiel)	0.7	0.0	-1.0	..	..	..	..
Taux d'intérêt à court terme (%)	6.7	7.5	7.0	7.6	7.8	7.3	7.0
Solde de la balance courante (% du PIB)	-6.2	-4.9	-4.3	..	..	..	..

1. Données corrigées des variations saisonnières.

2. Les prévisions présentées ci-dessus sont une mise à jour par rapport à celles présentées dans les *Perspectives économiques* (n° 83) qui tient compte des données des comptes nationaux publiés pour les deux premiers trimestres de 2008 et des révisions historiques pour les années précédentes. Ces prévisions ont été effectuées sur la base des hypothèses suivantes : le prix du pétrole restera à 110 USD le baril jusqu'à fin 2009 et le taux de change a été fixé à son niveau du 1<sup>er</sup> septembre 2008 (1 AUD = 0.854 USD).

3. Contribution à la croissance du PIB.

Source : ABS (2008), *Australian National Accounts: National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0), Australian Bureau of Statistics et OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE.

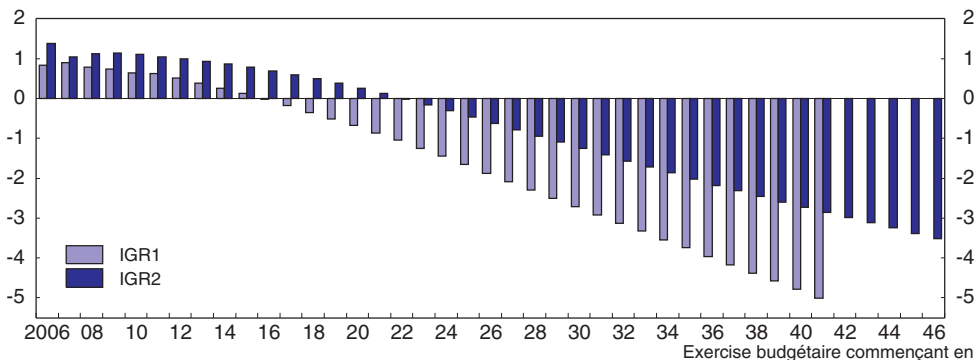
## La gestion budgétaire à moyen terme devrait être améliorée


### La viabilité à long terme des finances publiques a été renforcée

L'accumulation de surplus au cours des années récentes a amélioré la viabilité des finances publiques à long terme. Le second Rapport intergénérationnel (*Intergenerational Report*, IGR2), publié en 2007, montre qu'à politique inchangée un déficit budgétaire primaire d'environ 3½ pour cent du PIB serait enregistré à l'horizon 2046/47, alors qu'il était évalué à 5 % du PIB par le précédent rapport à l'horizon 2042 (graphique 1.12). Cette amélioration des perspectives résulte notamment d'une croissance plus forte du PIB nominal<sup>9</sup>. Celle-ci s'explique par une immigration plus importante, un taux d'activité plus élevé et par les gains accrus enregistrés sur les termes de l'échange. Selon ce rapport, la dette nette de l'administration fédérale pourrait augmenter à environ 30 % du PIB à l'horizon 2046/47, ce qui n'est pas excessif même si elle se trouve alors sur une pente croissante. Le Fonds pour le future (*Future Fund*) créé en 2006 garantira le paiement des

Graphique 1.12. **Comparaison des prévisions de solde primaire dans les Rapports intergénérationnels<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471467712306>

1. Les prévisions concernent le solde primaire (qui exclut les paiements d'intérêts nets et les revenus du *Future Fund*). Pour les quatre premières années, les prévisions de l'IGR2 sont fondées sur le *Mid-Year Economic and Fiscal Outlook* de 2006/07 avec un ajustement pour tenir compte des décisions importantes annoncées depuis par le gouvernement. Depuis le premier rapport (IGR1), la méthodologie utilisée pour établir les prévisions a été modifiée eu égard aux nouvelles données et techniques de modélisation.

Source : Australian Government (2007), *Intergenerational Report 2007*, disponible sur le site [www.treasury.gov.au/igr](http://www.treasury.gov.au/igr).

retraites du secteur public à partir de 2020. Il atteignait 64 milliards AUD en juillet 2008 et, selon les autorités, la croissance escomptée de ces actifs suffira à couvrir cette dette future de pensions sans injection de fonds supplémentaires.

Au total, les finances publiques australiennes se trouvent dans une position bien moins préoccupante que celle de nombreux pays de l'OCDE. Ceci résulte en partie d'une structure démographique moins défavorable, mais surtout de l'introduction en 1992 du régime obligatoire de pensions professionnelles capitalisées, le *Superannuation Guarantee*. Seul le premier pilier (*Age Pension*) de ce système de retraites, qui verse une allocation forfaitaire soumise à des critères de ressources pour éviter le risque de pauvreté, fonctionne par répartition, de sorte que l'impact budgétaire direct du vieillissement sera limité. Selon l'IGR2, les dépenses publiques de pensions passeront de 2½ pour cent à seulement 4½ pour cent entre 2006/07 et 2046/47 (tableau 1.3). Au cours de cette période, les principales pressions à la hausse s'exerceront sur les dépenses de santé, en particulier dans le secteur pharmaceutique, pour des raisons essentiellement non démographiques. Dans ce contexte, le principal défi budgétaire à long terme de l'Australie porte sur la maîtrise des dépenses médicales, domaine dans lequel les autorités ont récemment pris des initiatives (encadré 1.2).

### **Il faut améliorer la qualité des dépenses**

Bien que solide à bien des égards, la stratégie budgétaire de la dernière décennie a montré certaines lacunes en favorisant à la fois une politique pro-cyclique et une certaine complaisance dans la gestion des dépenses, ce qui prolonge une pratique assez ancienne (Antioch, 1998). La redistribution immédiate des recettes budgétaires tirées de la hausse des termes de l'échange a été par exemple favorisée par la règle visant à éviter une hausse de la pression fiscale. Par ailleurs, l'évolution des dépenses et les cycles électoraux semblent assez étroitement corrélés (graphique 1.13).

Tableau 1.3. **Dépenses des administrations publiques par catégorie : prévisions à long terme**

En pourcentage du PIB

	2006/07	2046/47	Différence
Santé	3.8	7.3	3.5
Dépenses pharmaceutiques	0.7	2.5	1.8
Hôpitaux	1.2	2.3	1.1
Autres	1.9	2.5	0.6
Prise en charge des personnes âgées	0.8	2.0	1.2
Pensions de vieillesse	2.5	4.4	1.9
Autres mesures de garantie de ressources	4.2	2.7	-1.5
Crédits d'impôts en faveur des familles	1.6	0.8	-0.8
Autres	2.6	1.9	-0.7
Éducation	1.8	1.8	0.0
<b>Total</b>	<b>13.1</b>	<b>18.2</b>	<b>5.1</b>

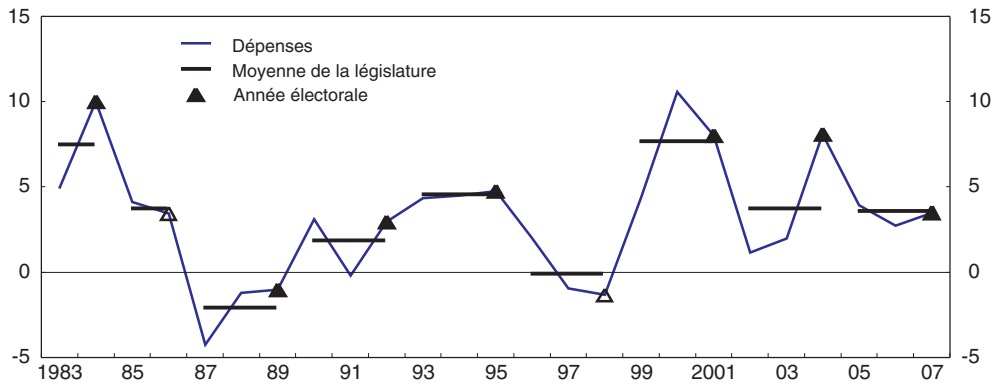
Source : Australian Government (2007), *Intergenerational Report 2007*, disponible sur le site [www.treasury.gov.au/igr](http://www.treasury.gov.au/igr).


### Encadré 1.2. **Améliorer la gestion des dépenses de santé**

L'augmentation prévisible des besoins de financement du secteur public à long terme résulte principalement de la hausse attendue des dépenses de santé, en particulier dans le secteur pharmaceutique. Les pressions de dépenses, qui seront similaires à celles de la moyenne de l'OCDE (Oliveira Martins et de la Maisonneuve, 2006), pourraient être atténuées par une efficacité accrue de l'utilisation des ressources dans ce secteur, même si le système de santé australien se compare favorablement de ce point de vue sur le plan international (Joumard et al., 2008). L'amélioration du fonctionnement du système de santé figure parmi les priorités des autorités et la possibilité d'un transfert du contrôle de la gestion hospitalière des États vers le Commonwealth a été évoquée lors de la campagne électorale si des progrès ne sont pas réalisés dans ce domaine. Un accord a été trouvé entre le gouvernement fédéral et les États pour améliorer la transparence des résultats en matière de santé et des discussions sont en cours sur le financement des hôpitaux. Une commission (Commission Bennett) a été aussi créée afin d'améliorer la médecine préventive et la coordination des interventions entre les différents niveaux de gouvernement. Des progrès restent aussi à faire sur le contrôle de la croissance des dépenses pharmaceutiques (OCDE, 2006).

Un premier axe de réforme concerne l'amélioration de la qualité des dépenses fédérales. De ce point de vue, la création par le budget 2008/09 de trois fonds pour recueillir les surplus budgétaires et canaliser leur utilisation pour des projets concernant les infrastructures, l'éducation et la santé pourrait jouer un rôle utile. Bien que les détails concernant la gouvernance de ces fonds n'aient pas encore été précisés, les autorités ont indiqué que ces projets seront soumis à des analyses coûts/bénéfices rigoureuses. Un organisme consultatif indépendant, *Infrastructure Australia*, a ainsi été constitué pour établir une liste des projets à développer en priorité dans le domaine des infrastructures. Les dispositions concernant la gouvernance des deux autres fonds sont en cours de préparation. Dans le cas d'investissements que s'engagent à mener les États et dont le gouvernement australien accepte d'assurer le financement, celui-ci sera assuré par un paiement de partenariat national (*National Partnership payment*) dans le cadre du nouveau système de financement établi par la réforme du COAG (voir ci-dessous). Ce processus

Graphique 1.13. **Dépenses de l'administration fédérale et cycle électoral**<sup>1</sup>  
Variation réelle en pourcentage



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471522555630>

1. Le budget couvre la période allant de juillet d'une année à juin de l'année suivante. Si l'élection a eu lieu après le mois de juillet, les calculs sont fondés sur la variation des dépenses au cours de l'année électorale; si l'élection a eu lieu avant le mois de juillet, la variation des dépenses de l'année précédente est utilisée.

Source : ABS (2008), *Australian National Accounts: National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0), Australian Bureau of Statistics.

devrait favoriser une utilisation plus efficiente de l'argent public. Les autorités devraient néanmoins veiller à ce que la gestion des nouveaux fonds se fasse dans la transparence, de même que les évaluations techniques et financières des projets envisagés. Ces dernières pourraient d'ailleurs s'appuyer sur l'expertise de la Commission de la productivité qui a aussi souvent souligné les besoins d'un meilleur fonctionnement de certains secteurs comme les transports, l'énergie ou l'eau. L'utilisation efficace des ressources publiques additionnelles doit être soutenue par l'avancée des réformes dans de nombreux domaines, comme le reconnaît le budget 2008/09 et l'envisage la réforme du financement des États par le gouvernement fédéral (voir ci-dessous).

L'examen minutieux de la qualité des dépenses devrait aussi s'appliquer aux récentes propositions concernant l'assistance à l'industrie automobile. Ces propositions accompagnent la réduction prévue de 10 % à 5 % des protections tarifaires existantes sur les voitures à de nouvelles subventions au secteur automobile, lesquelles sont relativement élevée par comparaison aux aides reçues par les autres secteurs de l'économie (Bracks, 2008). Ce programme d'aide transitoire restructure, prolonge et accroît le mécanisme d'aide existant qui devait être interrompu en fin 2015. Bien que ces aides aient pour objectif affiché de promouvoir la compétitivité de l'industrie automobile, elles risquent de freiner l'ajustement structurel et la nécessaire réallocation des ressources dans l'économie pour s'adapter aux changements de prix relatifs. Une analyse minutieuse de l'opportunité de ce type de programme est donc souhaitable pour s'assurer de la qualité des dépenses dans ce domaine. Plus généralement, le gouvernement devrait également poursuivre son programme de réexamen stratégique des domaines de dépenses prioritaires.

Face aux fluctuations des termes de l'échange, un second aspect important de la gestion budgétaire à moyen terme porte sur l'amélioration de son rôle de stabilisation sur l'économie. Il semblerait important d'éviter que la règle limitant la hausse de la pression fiscale empêche le libre fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Une application trop mécanique de cette règle risque aussi de favoriser le développement des dépenses fiscales peu transparentes pour la gestion budgétaire. Pour assurer que la gestion des

surplus budgétaires accumulés dans les trois nouveaux fonds créés tiennent compte de la conjoncture, le budget 2008/09 a chargé un comité consultatif, le *Australian Loan Council*, d'évaluer l'impact macroéconomique des dépenses proposés par les fonds pour éviter d'alimenter les pressions inflationnistes, en tenant compte de l'évolution budgétaire de l'ensemble des administrations publiques. Cette initiative est bienvenue. Toutefois, il importe aussi d'éviter qu'un pilotage des investissements publics en fonction du cycle macroéconomique nuise à l'efficacité de la gestion microéconomique des projets financés par les fonds publics et affaiblisse leur rentabilité économique et sociale. Le manque de souplesse et les limites de la politique budgétaire comme outil de régulation des cycles doivent aussi être reconnus.

Face à ce dilemme, une option serait de s'appuyer sur un plan pluriannuel de dépenses fédérales afin de lisser leur croissance et d'assurer une mise en œuvre régulière et progressive des programmes d'investissement indépendamment des fluctuations des termes de l'échange. Une telle approche contribuerait à renforcer l'effet de stabilisation de la politique budgétaire sur l'économie en laissant les variations des recettes se répercuter sur le solde budgétaire, comme le permet la règle actuelle concernant les revenus fiscaux qui s'applique en moyenne. On ne peut en effet exclure que les fortes fluctuations des prix des matières premières se produisent à l'avenir. L'Australie ne devrait pas échapper à ces chocs en dépit de la diversité de ses ressources naturelles. Dans la mesure où elle répond à un engagement du gouvernement central, un tel plan de dépenses pourrait jouer aussi un rôle utile pour limiter les pressions des États soucieux d'obtenir rapidement le financement de leurs projets d'infrastructure. Une mise en œuvre graduelle des programmes de dépenses financées par les nouveaux fonds, qui se traduiront par une baisse du solde budgétaire<sup>10</sup>, aiderait également à lisser leur impact sur les comptes fédéraux.

Un tel changement de stratégie budgétaire n'a pas pour objet de remettre en cause la redistribution des gains des termes de l'échange, dans la mesure où ceux-ci paraissent permanents. Le budget 2008/09 prévoit en effet que l'ensemble des actifs (capital et rendement) des trois fonds nouvellement créés seront utilisés pour financer les projets d'investissement. À la différence de l'approche développée par d'autres pays comme la Norvège, ces fonds n'auraient donc pas vocation à accumuler des actifs pour des raisons d'équité intergénérationnelle. Cette stratégie aiderait à lisser l'impact des chocs de termes de l'échange. Compte tenu de l'importance des ressources naturelles de l'Australie, ces dernières devraient pouvoir être exploitées sur de très longues périodes et les bénéfices qui en seront tirés répartis sur plusieurs générations<sup>11</sup>. Par ailleurs, le système de pensions ne pose pas de problème important de financement et le préfinancement des dépenses futures de santé ne paraît pas justifié sur le plan de l'équité. La génération active la plus nombreuse actuellement (née entre le début des années 60 et le début des années 80) est déjà affectée de transferts négatifs vers les générations antérieures et postérieures. Cette génération est la première à payer sa propre retraite alors qu'elle doit aussi financer celle de la génération précédente par l'impôt. Elle a également préfinancé les pensions des futurs retraités du secteur public via la création du *Future Fund*, et elle contribue à préfinancer le développement des infrastructures qui vont bénéficier aux prochaines générations. L'État n'a pas vocation à accumuler durablement des actifs pour les placer sur les marchés financiers. D'importants surplus budgétaires structurels signalent en revanche un niveau de la pression fiscale excessif et l'opportunité de mener une réforme de grande ampleur.

## Un examen d'ensemble du système fiscal est en cours

Le gouvernement a annoncé que le système fiscal ferait l'objet d'un examen d'ensemble d'ici à la fin de 2009, cette approche présentant de nets avantages par rapport à la démarche fragmentée de ces dernières années. Cet examen couvrira à la fois les impôts fédéraux et les impôts des États, accordant aussi une grande attention à la complexité du régime fiscal et à ses interactions avec le régime de protection sociale. Les domaines particuliers à examiner sont notamment la fiscalité de l'épargne, des actifs et de l'investissement, notamment l'impôt sur les sociétés, ainsi que les écotaxes et les impôts des États sur la propriété. Cependant, les autorités ont limité la portée de l'examen en s'engageant à ne pas augmenter le taux ni à élargir la base de la taxe sur les biens et services et à maintenir l'exonération fiscale de la garantie de retraite versée aux plus de 60 ans (chapitre 2). En outre, elles se sont fixées comme objectif de réformer l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en ramenant de quatre à trois d'ici à 2013/14 le nombre de taux d'imposition marginaux. Dans ce contexte, le taux maximal actuel de 45 % sera ramené à 40 % et le taux de 40 % à 30 %. Cet objectif dépend des conditions économiques nationale et internationale et du maintien, de façon générale, de surplus budgétaires solides.

Les *Études économiques de l'OCDE* précédentes et des études menées récemment en Australie ont recommandé d'orienter les réformes vers les objectifs suivants :

- Augmenter l'imposition sur la production de matières premières. Un nouveau système à deux niveaux de redevances sur le charbon a été introduit dans le Queensland en 2008/09 pour récupérer une plus grande partie des recettes exceptionnelles générées dans ce secteur. C'est là une mesure bienvenue pour s'approprier une plus grande partie de la rente due à la hausse des prix des matières premières, mais des possibilités d'amélioration plus importantes demeurent, une plus grande partie de la rente pouvant être récupérée par l'administration fédérale dans l'intérêt de l'ensemble des Australiens (encadré 1.3).
- Réduire les taux d'imposition marginaux effectifs élevés auxquels sont confrontés un grand nombre de ménages dans les déciles inférieurs de revenu, eu égard en particulier aux « pièges des bas salaires » (chapitre 2).
- Améliorer l'efficacité du régime fiscal des États, en respectant le calendrier convenu pour la suppression de la majeure partie des droits de timbre. Parmi les mesures allant dans le bon sens, on peut mentionner l'abolition avant la date prévue par la Nouvelle-Galles du Sud du droit de mutation non résidentiel, alors que le Queensland a avancé l'abolition de la commission hypothécaire (*mortgage duty*).
- Élargir l'impôt foncier prélevé par les États de façon à couvrir, par exemple, les terres résidentielles occupées par leur propriétaire, et abolir les droits de mutation sur le transfert de biens immobiliers. La base de l'impôt sur les salaires des États devrait aussi être élargie, essentiellement en supprimant l'exception applicable aux petites entreprises (qui diminue de moitié la base d'imposition potentielle).
- Réduire la complexité du droit fiscal en remédiant aux doubles emplois et aux chevauchements en matière d'impôts sur les entreprises, tout en rationalisant les procédures de mise en recouvrement. L'administration harmonisée de l'impôt sur les salaires entre les États, décidée en juillet 2008, est une mesure qui va dans la bonne direction.

### Encadré 1.3. Taxation des ressources naturelles

La forte hausse des prix des matières premières a été un moteur important de la croissance depuis le début de la décennie. Les exportations de ressources minérales ont représenté près de la moitié des exportations totales en 2007. Néanmoins, l'imposition des ressources naturelles, qui est essentiellement prélevée au niveau des États sur la base de redevances\*, ne s'est pas beaucoup accrue et est restée faible par rapport aux autres pays. Globalement, la progression des recettes tirées des redevances n'a été que de 0.1 point de pourcentage du PIB entre 2000/01 et 2006/07 et s'est chiffrée à 0.4 %. Même dans les États riches en ressources, le rapport entre recettes tirées des redevances et production a enregistré au plus une augmentation d'environ 0.3 point de pourcentage pour atteindre 1.6 % en Australie occidentale. La forte hausse des prix des matières premières a généré légèrement plus de recettes au niveau fédéral grâce à l'impôt sur les sociétés. La taxation des sociétés a été accrue de 1.1 point de pourcentage du PIB entre 2001 et 2006/07, mais seulement une partie de cette augmentation est imputable au secteur des ressources. Une faible imposition se justifiait sans doute lorsque les prix des matières premières étaient déprimés afin d'encourager le développement de l'industrie minière, mais elle contraste avec l'approche adoptée dans plusieurs autres pays de l'OCDE ayant aussi d'importants secteurs des ressources naturelles. En Norvège, les recettes tirées par l'État de l'exploitation du pétrole ont représenté environ 15 % du PIB en 2007. Au Mexique, ces recettes représentent, selon les estimations, 40 % environ des recettes publiques.

Le relèvement des taxes sur les ressources naturelles se justifie pour des motifs d'efficacité et d'équité. La taxation des rentes économiques n'a pas d'effet de distorsion et les recettes peuvent être utilisées pour diminuer les impôts ayant un tel effet. En outre, on peut avancer que les rentes économiques (profits exceptionnels) générées par l'extraction d'une ressource épuisable appartiennent à la communauté, qui est le propriétaire de ces ressources naturelles. Actuellement, seulement une partie de ces rentes revient au peuple australien, car la part des ressources naturelles appartenant à des étrangers est relativement élevée, probablement supérieure à 50 %. Le gouvernement devrait donc envisager d'augmenter l'imposition des ressources naturelles.

L'augmentation de l'imposition des ressources naturelles pose plusieurs problèmes. Si les redevances sont prélevées à un taux trop élevé, elles peuvent décourager l'investissement (Baunsgaard, 2001). Cela met en lumière la nécessité d'un régime fiscal équilibré, permettant d'attirer les investisseurs tout en assurant un partage équitable des rentes économiques. Il paraît aussi important d'harmoniser les régimes fiscaux disparates entre les États. Ces disparités peuvent conduire à une surexploitation dans les juridictions où l'impôt est faible et à une sous-exploitation là où le taux des redevances est trop élevé (Rodgers et Webster, 2007). Les incohérences entre les juridictions peuvent aussi entraîner des distorsions dans les décisions concernant le développement et l'exploration des ressources minérales. Une étude récente de l'*Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics* prône la mise en œuvre d'un régime de redevances fondé sur les profits (Hogan, 2007). Le régime fiscal de la Norvège est aussi fondé sur les profits. La taxation des rentes, qui constituent une base d'imposition préférable, pourrait ne pas être commode, car il sera difficile de s'entendre sur l'élément des rentes à prendre en compte.

Outre la répartition des recettes entre les compagnies et les administrations des États, se pose aussi la question de savoir si l'administration fédérale devrait bénéficier du boum des ressources. Passer à un régime d'imposition fédérale pourrait avoir des avantages en termes d'utilisation plus équitable de la richesse publique entre les États – encore que les accords de péréquation fiscale horizontale tiennent compte des différences dans l'imposition des ressources minérales entre les États qui ne sont pas dues à la politique mise en œuvre.

\* Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour taxer les ressources naturelles en Australie. Pour la majeure partie des projets miniers, les redevances sont fondées sur la production – revêtant la forme soit de redevances spécifiques (taux uniforme par unité de production) soit de redevances *ad valorem* (représentant un pourcentage de la valeur de la production). L'impôt fédéral sur la rente pétrolière, redevance fondée sur les profits et prélevée sur le pétrole produit dans les régions offshore, est la principale exception (Hogan, 2007).

- Indexer les barèmes de l'impôt sur le revenu pour remédier à l'alourdissement automatique de la fiscalité, grâce à une réforme d'ensemble du régime de prélèvements et de transferts, alors que la base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait être élargie en réduisant les dépenses fiscales.
- Bien que cela ne figure pas dans le programme du gouvernement, il faudrait envisager d'élargir la base de la taxe sur les biens et les services ou/et d'accroître son taux. Aussi bien la base que le taux de cette taxe sont faibles par rapport aux autres pays. Les recettes ainsi générées devraient être utilisées pour réduire la charge fiscale pesant sur le travail.
- L'exonération fiscale de la garantie de retraite à compter de 60 ans doit être évaluée par rapport aux incitations ainsi créées à un cumul de la retraite et d'une rémunération, et aux coûts budgétaires qu'implique cette mesure dans le contexte du vieillissement de la population.

### Renforcer les capacités productives et améliorer la flexibilité des marchés

À plus long terme, le principal défi de politique économique est de renforcer la croissance potentielle et de tirer davantage profit de la globalisation et de l'émergence de la Chine et l'Inde comme marchés de première importance. Ces marchés sont déjà plus importants pour les exportations pour l'Australie qu'ils ne le sont pour la plupart des autres pays de l'OCDE, le Japon étant l'autre principal bénéficiaire (tableau 1.4). Toutefois, les capacités limitées ont freiné la croissance des exportations. Celle-ci est restée bien en deçà de la celle des marchés, bien que les pertes de compétitivité liées à l'appréciation du taux de change aient aussi joué un rôle (Andrews et Arculus, 2008) (graphique 1.14). Il importe de renforcer l'offre et l'utilisation du travail et de stimuler la croissance de la productivité, qui a ralenti depuis le début de la décennie en raison d'une moindre hausse de la productivité multifactorielle (graphique 1.15). Les gains de productivité ont fléchi un peu en dessous de leur moyenne de long terme, même si l'ont tient compte des facteurs temporaires qui ont par exemple affecté les secteurs agricoles et miniers<sup>12</sup> (Banks, 2008).

Tableau 1.4. **Destination géographique des exportations de marchandises**

En pourcentage du total

	Australie		2007				
	1990	2007	Canada	Japon	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Autres G7 <sup>1</sup>
Monde	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
OCDE	66.8	52.7	92.2	48.4	63.8	66.8	78.8
Japon	26.4	18.9	2.0	..	9.2	5.4	1.4
Corée	5.9	8.0	0.7	7.0	3.6	3.0	0.8
Nouvelle-Zélande	5.0	5.6	0.1	0.3	..	0.2	0.1
États-Unis	11.5	6.0	78.9	18.8	11.5	..	7.3
Autres pays OCDE	18.0	14.1	10.5	22.2	39.5	58.2	69.3
Pays non OCDE	32.0	46.0	7.8	51.6	34.7	33.2	21.0
Asie non OCDE	22.0	36.2	4.4	37.6	21.6	16.8	6.6
<b>Chine</b>	<b>2.5</b>	<b>14.2</b>	<b>2.1</b>	<b>14.1</b>	<b>5.3</b>	<b>5.6</b>	<b>2.6</b>
<b>Inde</b>	<b>1.3</b>	<b>5.5</b>	<b>0.4</b>	<b>0.8</b>	<b>1.0</b>	<b>1.5</b>	<b>0.8</b>
Autres	18.2	16.6	1.9	22.7	15.2	9.7	3.2
Autres pays non OCDE	10.0	9.7	3.5	14.0	13.2	16.4	14.4
Non spécifié	1.2	1.4	0.0	0.0	1.5	0.0	0.2

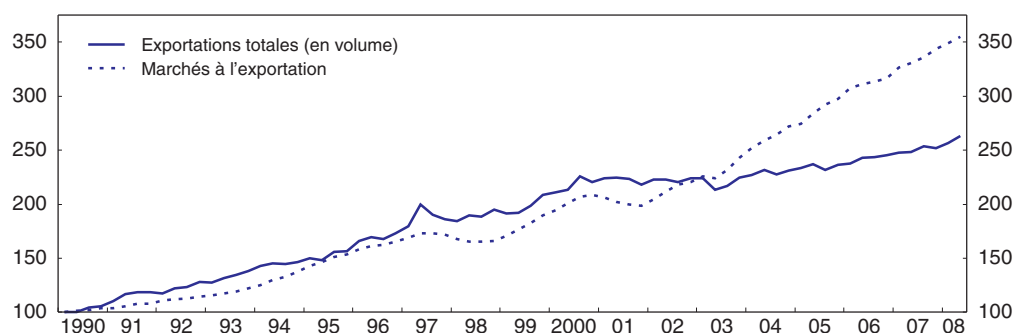
1. Moyenne non pondérée des données pour les pays suivants : Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni.

Source : OCDE (2008), *Statistiques mensuelles du commerce international – base de données en ligne*, juillet, Éditions OCDE.



Graphique 1.14. **Exportations : marchés et croissance**

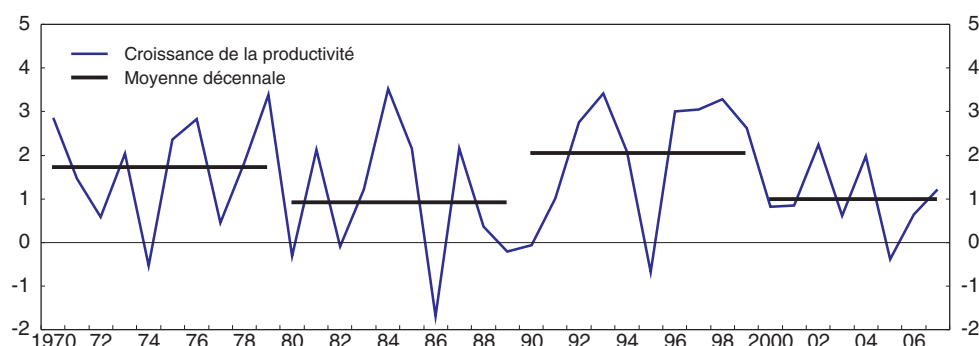
Exportations de biens et services, indice 1990 T1 = 100

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471527868077>

Source : OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE et ABS (2008), *Australian National Accounts: National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0), Australian Bureau of Statistics.

Graphique 1.15. **Croissance de la productivité**

PIB réel divisé par l'emploi total, en pourcentage

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471544032241>

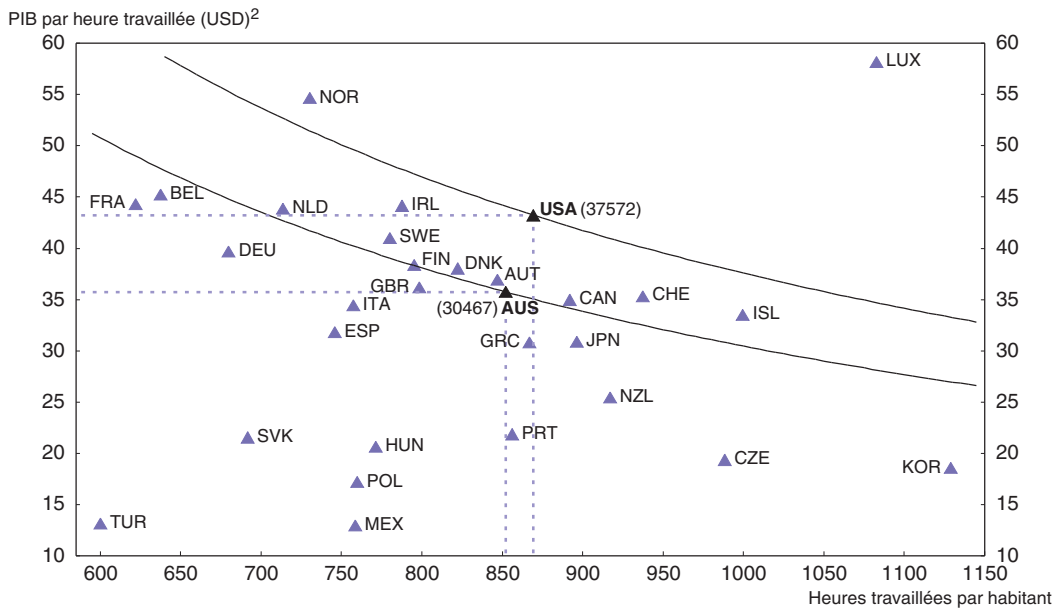

Source : OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE et ABS (2008), *Australian National Accounts: National Income, Expenditure and Product* (cat. n° 5206.0), Australian Bureau of Statistics.

Bien que les causes de cette décélération soient encore incertaines et qu'il soit trop tôt pour savoir si elle va se prolonger, la possibilité que les réformes structurelles des années 80 et 90 aient épuisé leurs effets ne peut être exclue (Dolman, Lu et Rahman, 2006).

Quoiqu'il en soit, des marges de rattrapage existent par rapport aux pays leader à la fois sur l'utilisation de la main-d'œuvre et le niveau de productivité (graphique 1.16), bien qu'une partie de l'écart d'efficacité pourrait être difficile à combler du fait des handicaps géographiques de l'Australie liés à son éloignement ou sa population relativement faible (OCDE, 2008; Dolman, Parham et Zheng, 2007). Des gains d'efficacité seront importants à l'avenir pour faire face aux ajustements nécessaires à une meilleure gestion environnementale dans les domaines de l'eau ou des émissions de gaz à effet de serre et pour maintenir une forte progression des niveaux de vie malgré le vieillissement de la population. À politique inchangée, au cours des 40 prochaines années, la croissance moyenne du PIB par tête pourrait en effet fléchir de  $\frac{1}{2}$  point de pourcentage, à  $1\frac{1}{2}$  pour cent par an à cause de l'effet négatif du vieillissement sur l'utilisation du travail (Australian Treasury, 2007). Conscientes de ces défis, les autorités ont engagé une nouvelle vague de

Graphique 1.16. **Utilisation du travail et productivité**<sup>1</sup>

2006

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471535680855>

1. Les courbes qui passent par l'Australie et les États-Unis représentent la contribution de l'utilisation du travail et de la productivité pour un même niveau de PIB par habitant (chiffre en parenthèses). Par exemple, la Finlande enregistre un niveau de PIB par habitant identique à celui de l'Australie mais avec une utilisation du travail moins importante et une productivité plus élevée.
2. PIB en prix constants en dollars des États-Unis aux parités de pouvoir d'achat de 2000.

Source : OCDE (2007), Base de données de la productivité, décembre.

réformes avec le Programme national de réforme (*National Reform Agenda*, NRA) et le plus récent agenda de réforme du COAG, qui prolonge et étend les efforts passés pour stimuler la concurrence et réduire les coûts de la réglementation, tout en ouvrant aussi de nouveaux chantiers afin notamment d'améliorer les systèmes d'éducation et de santé et accroître le stock de capital humain dans l'économie. Cette orientation des réformes est cohérente avec les priorités identifiées dans *Objectif Croissance* (OCDE, 2008). Leur mise en œuvre effective, que le COAG promeut dans le cadre de sept groupes de travail<sup>13</sup>, pourrait procurer d'importants bénéfices. Ceux-ci ont été estimés par la Commission de la productivité à 2 % du PIB à long terme pour le volet de la réforme des marchés et de la réglementation et 9 % du PIB pour le volet capital humain, dont deux tiers proviendraient d'une hausse du taux de participation et un tiers de gains de productivité.

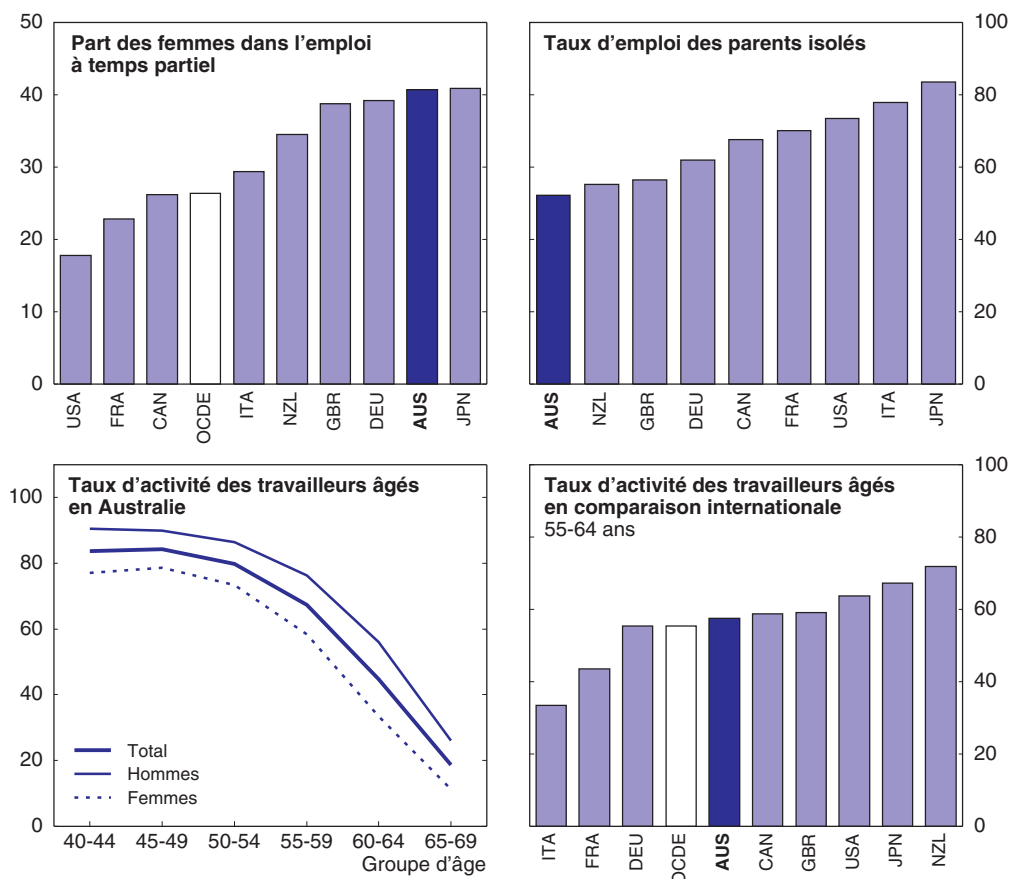
### Augmenter l'offre de main-d'œuvre

Le taux d'activité global en Australie se situe à un niveau record et au-dessus de la moyenne de l'OCDE. L'offre de main-d'œuvre peut être encore augmentée, toutefois, pour être portée au niveau enregistré dans les pays les plus performants. D'après les estimations du Bureau australien de statistiques, environ un million d'individus (à peu près 9 % de la population active) ont été classés comme chômeurs ou sous-employés (c'est-à-dire parmi les personnes qui aimeraient travailler davantage qu'elles ne le font) en septembre 2007<sup>14</sup>. C'est pour les mères de famille, les parents isolés et les travailleurs seniors (plus de 55 ans), en particulier ceux recevant des prestations d'invalidité, que les possibilités d'accroître l'offre de main-d'œuvre sont les plus grandes. Si le taux d'activité des femmes s'est sensiblement accru

ces deux dernières décennies, l'emploi féminin reste inférieur à celui des pays où il est le plus élevé. Le travail à temps partiel représente plus de 40 % de l'emploi total des femmes, de sorte que l'offre de main-d'œuvre effective est encore plus basse (graphique 1.17, partie supérieure). Assurer le retour sur le marché du travail des parents isolés et des autres membres des familles avec enfants recevant une garantie de ressources est une des principales préoccupations des autorités. Encourager les personnes souhaitant prendre une retraite anticipée à travailler plus longtemps contribuerait aussi beaucoup à la population active. Malgré une augmentation beaucoup plus rapide depuis le début de la décennie, le taux d'activité des travailleurs seniors reste inférieur au niveau atteint dans les pays les mieux placés à cet égard, en raison de départs à la retraite nombreux à compter de 55 ans – soit bien avant l'âge des droits à pension (graphique 1.17, partie inférieure). Les conditions d'admissibilité au versement de la garantie de retraite et au versement des aides sociales, en particulier la pension d'invalidité (*Disability Support Pension*), influent dans une large mesure sur les décisions de préretraite. Plus de la moitié de l'ensemble des bénéficiaires de prestations d'invalidité en 2007 avaient entre 50 et

Graphique 1.17. **Indicateurs du marché du travail**

En pourcentage, 2006<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471570382477>

1. Ou dernière année disponible pour le taux d'emploi des parents isolés : 2001 pour l'Allemagne, le Canada, l'Italie et le Japon; 2005 pour les États-Unis et la France. Pour des notes détaillées, voir le graphique 3.7 de la publication *Bébés et employeurs*.

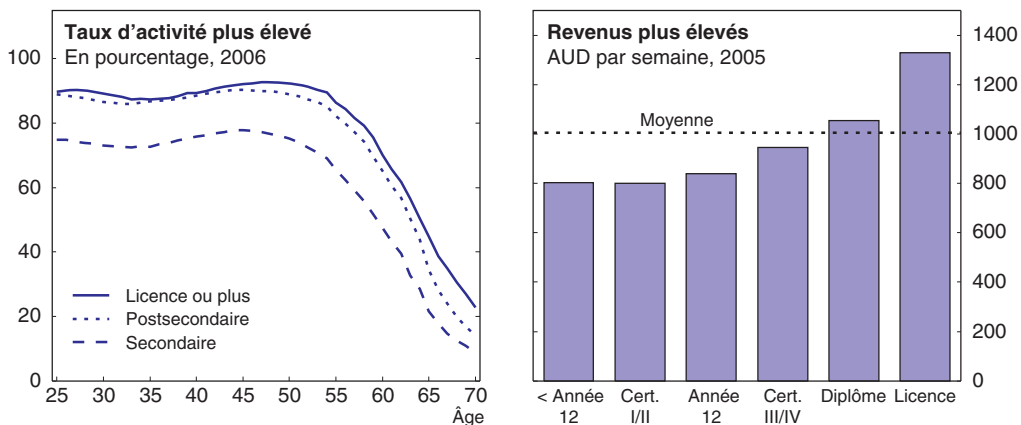
Source : OCDE (2007), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille : Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE et OCDE (2007), *Base de données de la population active*.


64 ans. Comme pour les parents isolés, le taux d'emploi des personnes souffrant d'un handicap est faible par rapport aux autres pays, malgré une forte croissance au cours des deux dernières décennies, et se situait à environ la moitié du taux d'emploi des personnes sans handicap (chapitre 2). Ce chapitre examine aussi le bien-fondé d'une augmentation de l'immigration de travailleurs qualifiés. L'immigration continue de contribuer dans une large mesure à l'offre de main-d'œuvre et à l'atténuation des pénuries de qualifications.

### Renforcer la performance du système d'éducation

De bons résultats en matière d'éducation contribuent dans une large mesure à accroître la productivité et les niveaux de vie face à un renforcement de la concurrence internationale et au vieillissement de la population. Les différences dans les taux d'activité de la population active et les rapports entre le revenu gagné et le niveau de formation en sont la preuve (graphique 1.18). La promotion d'un système éducatif de haute qualité qui répond rapidement aux changements de qualification est une priorité de premier rang pour le nouveau gouvernement (chapitre 3). La « Révolution de l'éducation » prévoit des réformes dans l'ensemble du système d'éducation, avec également pour objectif important de réduire l'écart entre les étudiants autochtones et non autochtones. Le système d'éducation australien se situe en bonne place par rapport aux autres pays si l'on en juge par les notes obtenues aux épreuves du Programme d'évaluation internationale des étudiants (PISA) par les élèves de 15 ans et par le nombre d'étudiants étrangers inscrits dans les universités. Des enjeux importants demeurent toutefois dans tous les secteurs d'éducation, en particulier dans les secteurs critiques de l'éducation de la petite enfance et de garde d'enfants, où la complexité et la fragmentation posent problème tout comme la diversité dans la qualité des services et l'accès à ces services. La participation aux programmes préprimaires reste bien inférieure à celle des pays obtenant les meilleurs résultats dans ce domaine, alors que les enfants de milieux défavorisés – ceux qui bénéficieraient le plus d'une éducation préscolaire – sont vraisemblablement ceux qui ont le plus de risques de rester à l'écart. L'Australie dépense aussi peu en matière d'éducation préprimaire. Des possibilités d'amélioration quantitative et qualitative existent également dans le secteur des établissements scolaires. Les taux d'achèvement des études au niveau

Graphique 1.18. Les effets positifs d'une formation dans l'enseignement supérieur



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471573231424>

Source : Australian Government, Budget 2008-09, Budget Overview, [www.budget.gov.au](http://www.budget.gov.au).

du deuxième cycle du secondaire devraient être encore accrus et les résultats des élèves les moins performants devraient être améliorés. La forte croissance de la productivité est étroitement liée à la capacité du système d'enseignement et de formation professionnels de faire face aux pénuries actuelles de qualifications et de renforcer la base de compétences à l'avenir. Enfin, un assouplissement du cadre d'action des pouvoirs publics à l'égard de l'enseignement supérieur encouragerait la souplesse et la diversité, rendant le système plus réactif aux enjeux de la mondialisation. L'examen en cours du système d'éducation supérieur (*Bradley Review*) devrait être un moyen utile de superviser la performance du système et d'aider à identifier les domaines de réformes potentielles (Australian Government, 2008a).

### **Améliorer le fonctionnement des marchés des produits et du travail ainsi que la gestion de l'eau**

Des marchés flexibles facilitant des réallocations fluides des ressources sont nécessaires à la poursuite des bonnes performances économiques. Sur le marché du travail, cette recherche de flexibilité doit toutefois tenir compte des objectifs d'équité. L'abrogation de la loi *WorkChoices*, qui favorisait une individualisation accrue des relations professionnelles, témoigne de la difficulté de trouver un équilibre dans ce domaine. Le chapitre 4 évalue les nouvelles réformes visant à déplacer cet équilibre dans le sens d'une plus grande équité. Dans les circonstances actuelles, les autorités doivent cependant éviter les risques de contagion des hausses de salaires des secteurs et régions en boom vers le reste de l'économie et faciliter les réallocations de main-d'œuvre vers les activités les plus profitables. Le chapitre 4 examine aussi les possibilités d'amélioration de fonctionnement du marché des produits, qui constitue un volet important du Programme national de réforme. Les efforts fructueux pour améliorer les réglementations depuis le début des années 90 doivent se poursuivre afin d'améliorer les régulations existantes, de réduire la bureaucratie et de tirer profit des développements technologiques par exemple dans les secteurs du fret et d'Internet à haut débit. Il importe aussi de diminuer la segmentation géographique des marchés résultant d'une réglementation disparate entre les États qui entrave l'efficacité. Cette fragmentation des régulations affecte non seulement des secteurs clés des infrastructures comme l'énergie, le fret ou la gestion de l'eau mais aussi un vaste ensemble de domaines comme la sécurité et la santé au travail, l'environnement, et la protection des consommateurs (chapitre 4).

Le besoin d'amélioration, de coordination et d'harmonisation des réglementations entre États est particulièrement aigu dans le secteur de l'eau. Les problèmes de gestion de cette ressource ont pris une place croissante dans les débats, du fait notamment de la sécheresse exceptionnelle qui sévit depuis le début des années 2000. Il importe de mettre un terme à la surexploitation de cette ressource et à ses effets néfastes sur l'environnement et de la gérer plus efficacement à la fois dans les zones rurales et urbaines. La réduction probable des ressources hydriques à cause du changement climatique et l'accentuation prévisible des pressions de la demande pour des raisons démographiques renforcent le besoin de réformes dans ce secteur. Celles-ci requièrent notamment de renforcer les mécanismes de marché, même si l'Australie est plus en avance sur ce point que la plupart des autres pays de l'OCDE. Un plan, *Water for the Future*, a récemment été engagé par le gouvernement pour répondre à ces défis (chapitre 5).

## **Les réformes récentes des relations entre l'administration fédérale et les États sont louables**

Compte tenu du large éventail de domaines où le gouvernement fédéral et les États ont des responsabilités partagées, les progrès de l'ambitieux programme de réforme des autorités dépendent de façon cruciale d'une coopération étroite entre les différents niveaux d'administration. Un nouveau cadre des relations financières entre le gouvernement fédéral et les États a été convenu par le COAG en mars 2008 afin d'encourager la coopération, de rationaliser le système de financement et d'améliorer la transparence. Ce nouveau cadre réduit la complexité des dotations spécifiques, grâce à la diminution de leur nombre sans réduction des financements totaux. Les nouveaux accords de financement seront fondés sur les activités et les résultats (*outputs and outcomes*)<sup>15</sup>, au lieu d'être axés sur le contrôle des inputs, ce qui devrait présenter des avantages du point de vue de l'utilisation des ressources des États et inciter les prestataires de services à accroître l'efficacité, tout en permettant une réduction des frais généraux d'administration et de mise en œuvre. La transparence sera aussi améliorée par l'établissement de rapports sur la performance du secteur public. Ces réformes sont louables et conformes aux recommandations de l'Étude de 2006. La simplification de l'intervention conjointe des deux niveaux d'administration, grâce à une clarification de leurs rôles et de leurs responsabilités, et un cadre de financement moins complexe et plus souple sont justifiés pour réduire les incitations des différentes administrations à se transférer les coûts et à se défaire de leur responsabilité et pour améliorer l'efficacité et la coopération. Un autre moteur important des réformes dans le nouveau système est le versement des *National Partnership payments*. Ces paiements viennent s'ajouter aux financements existants afin de soutenir des projets spécifiques ou de récompenser les États qui mettent en œuvre des réformes d'importance nationale (Australian Government, 2008b).

### **Notes**

1. Selon des estimations récentes réalisées au Trésor australien, le taux de chômage structurel se situerait à 4¾ pour cent en 2007 (Kennedy, 2007). Il serait proche de 5 % selon l'OCDE.
2. Le poids des coûts financiers dans l'indice des prix à la consommation (IPC) est de 9½ pour cent, ce qui est trois fois plus élevé que dans la moyenne des grands pays de l'OCDE. Les prix pour ce groupe de dépense étaient estimés avoir augmenté de 9.9 % en glissement jusqu'au second trimestre 2008. Cependant, cette hausse a été renforcée par un ajustement de niveau en hausse effectué lors de ce trimestre pour corriger des erreurs antérieures.
3. L'objectif d'inflation de la RBA est défini en moyenne pour l'indice total de l'IPC. Les termes « en moyenne » sont précisés car il importe de tenir compte des perturbations temporaires qui affectent cet indice. En pratique, la politique monétaire ne vise pas à limiter les fluctuations des prix à court terme, car cela risquerait de déstabiliser l'économie, mais plutôt à maîtriser leur évolution future. Pour cela, la Banque utilise des indicateurs statistiques, tels que des mesures d'inflation sous-jacente, afin d'évaluer sa tendance. Ces mesures ne constituent pas en elles-mêmes les variables cibles. Toutefois, à moyen terme elles évoluent comme l'inflation totale de sorte que l'analyse des indicateurs d'inflation sous-jacente est plus utile pour anticiper les réactions des autorités monétaires que celle de l'inflation totale (Stevens, 2008b).
4. En réaction à la crise des marchés financiers, le gouvernement a renforcé la protection des consommateurs contre les risques de faillites d'institutions financières en annonçant la création d'un système fédéral de garantie des dépôts (*Financial Claims Scheme*). Celui-ci permettra aux déposants de récupérer immédiatement jusqu'à 20 000 AUD de leurs fonds. Selon le gouvernement, 80 % à 90 % des comptes de dépôts seront ainsi remboursés en cas de faillite d'une institution. Jusqu'alors, l'Australie était l'un des seuls pays avec la Nouvelle-Zélande à ne pas encore disposer d'un système de garantie des dépôts.

5. Bien que l'Australie soit un grand exportateur de produits de base, elle importe un part significative de ses besoins pour ce type de produits, en particulier les carburants minéraux. Les importations de produits de base représentent environ 15 % des importations totales de biens et services.
6. Il convient aussi de noter que la méthodologie de prévisions des revenus a été améliorée lors du budget 2005/06 afin de mieux refléter que la croissance des recettes fiscales est significativement plus liée à la croissance du revenu national qu'on ne le pensait auparavant.
7. Les créations d'emplois ont été plus fortes dans les États et les collectivités locales depuis 2000 (+14.3 %) qu'au niveau fédéral (+7.4 %). En 2005, l'emploi du gouvernement central représentait 11.4 % de l'emploi total des administrations, tandis que celui des États et des collectivités locales s'élevait respectivement à 77.0 % et 11.6 % (OCDE, 2007).
8. Ces estimations de la variation de ce solde budgétaire « structurel » sont indépendantes de la période de référence utilisée pour la valeur des termes de l'échange à long terme.
9. Les projections d'augmentation des dépenses publiques ont aussi été modérées suite à l'amélioration du modèle de prévision à long terme des soins de santé (Gruen et Thomson, 2007).
10. Qu'elles soient ou non financées par les ressources accumulées dans les trois fonds, les dépenses effectuées dans le futur réduiront le solde budgétaire fédéral selon la comptabilité nationale. L'utilisation prévue de ces fonds devrait donc induire une baisse des surplus publics au cours des prochaines années que ne prennent pas en compte les comptes fédéraux prévisionnels.
11. Les réserves de minerai de fer au taux d'exploitation actuel devrait en effet durer 100 ans, celles de bauxite et de charbon noir respectivement 150 et 200 ans et celles de lignite 450 ans.
12. La forte sécheresse des dernières années a pénalisé le secteur agricole alors que la hausse des prix dans le secteur minier a rendu profitable l'exploitation de gisements plus coûteux alors que l'épuisement de réserves pétrolières et gazières de certains zones a renforcé la baisse de la productivité.
13. Ces sept groupes de travail, qui sont présidés par des ministres fédéraux et incluent des représentants de tous les États, sont les suivants : santé et vieillissement; l'agenda productivité (éducation, formation et petite enfance); changement climatique et eau; infrastructure; réglementation des entreprises et concurrence; logement; et réforme des questions indigènes.
14. L'ampleur de la sous-utilisation est ramenée à 5.2 % lorsque la quantité d'heures supplémentaires potentiellement offertes est utilisée au lieu d'un simple dénombrement des effectifs (ABS, 2008).
15. Pour tous les services qu'ils offrent, les gouvernements ont un certain nombre d'objectifs liés à leurs résultats souhaités sur la communauté. Pour atteindre ces objectifs, des ressources (inputs) sont transformées en services (activités ou outputs). Les résultats (outcome) représentent l'impact de ces services sur la situation de la communauté (tous les individus ou un groupe spécifique visé) et la mesure du succès du gouvernement par rapport à son objectif.

## Bibliographie

- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2008), *Australian Market Statistics* (cat. n° 6105.0), ABS, Canberra, juillet.
- Andrews, D. et R. Arculus (2008), « Australian Exports and Developing Asia », Reserve Bank of Australia, *Reserve Bank Bulletin*, Sydney, juin.
- Antioch, G. (1998), « Fiscal Policy Dynamics in Australia and New Zealand », *Applied Economic Letters*, vol. 5, n° 9, Routledge.
- Australian Government (2008a), « Review of Australian Higher Education », *Discussion Paper*, Australian Government, juin.
- Australian Government (2008b), *Budget Paper No. 3: Australia's Federal Relations, 2008-09*, Australian Government, Canberra, mai.
- Australian Treasury (2007), *Intergenerational Report 2007*, Canberra.
- Banks, G. (2008), « Riding the Third Wave: Some Challenges in National Reform », présentation à la conférence « Economic and Social Outlook », Melbourne, 27 mars, Productivity Commission.
- Baunsgaard, T. (2001), « A Primer on Mineral Taxation », *Working Paper*, n° 01/139, Fonds monétaire international, Washington DC, septembre.
- Bracks, S. (2008), « Review of Australia's Automotive Industry », Final Report, 22 juillet.

- Debelle, G. (2004), « Macroeconomic Implications of Rising Household Debt », *BIS Working Papers*, n° 153, Bank for International Settlements, Bâle, juin.
- Dolman, B., L. Lu et J. Rahman (2006), « Understanding Productivity Trends », *Economic Roundup*, été, The Treasury, Australian Government, Canberra.
- Dolman, B., D. Parham et S. Zheng (2007), « Can Australia Match US Productivity Performance? », *Staff Working Paper*, Productivity Commission, Canberra, mars.
- Gruen, D. et J. Thomson (2007), « Conceptual Challenges on the Road to the Second Intergenerational Report », discours à la 36<sup>e</sup> « Australian Conference of Economists », Hobart, 25 septembre.
- Henry, K. (2008), « Revisiting the Policy Requirements of the Terms-of-Trade Boom », discours au « Australian Business Economists », Sydney, 20 mai.
- Hogan, L. (2007), « Mineral Resource Taxation in Australia: An Economic Assessment of Policy Options », *ABARE Research Report*, n° 07.1, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, Canberra, janvier.
- Joumard, I. et al. (2008), « Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Health care Resources and Efficiency », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 627, OCDE, Paris, disponible à : [www.oecd.org/eco/working\\_papers](http://www.oecd.org/eco/working_papers).
- Kennedy, S. (2007), « Full Employment in Australia and the Implications for Policy », discours au « NSW Economic Society », 11 décembre.
- Laurie, K. et J. McDonald (2008), « A Perspective on Trends in Australian Government Spending », *Economic Roundup*, été, The Treasury, Australian Government, Canberra.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, n° 12, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), « Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain », Direction de la gouvernance publique et développement territorial, Document GOV/PGC/PEM(2007)2, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Objectif croissance, Réformes économiques*, Éditions OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Les déterminants des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée : une méthode de projection intégrée », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, Éditions OCDE, Paris.
- Productivity Commission (2008), *Modelling Economy-wide Effects of Future Automotive Assistance*, Research Report, Productivity Commission, Melbourne.
- RBA (Reserve Bank of Australia) (2008), *Financial Stability Review*, Reserve Bank of Australia, Sydney, mars.
- Rodgers, T. et S. Webster (2007), « Resource Rent Mechanisms in Australian Primary Industries: Some Observations and Issues », papier présenté à la 51<sup>e</sup> conférence annuelle de la « Australian Agricultural and Resource Economics Society », Queenstown, février.
- Stevens, G. (2007), « Central Bank Communication », discours au Sydney Institute, 11 décembre.
- Stevens, G. (2008a), « Challenges for Economic Policy », discours à la Fondation Anika, Sydney, 16 juillet.
- Stevens, G. (2008b), « Monetary Policy and Inflation: How Does it Work? », remarques au « Australian Treasury Seminar Series », Canberra, 11 mars.
- Turner, D. (2006), « Should Measures of the Fiscal Stance be Adjusted for the Terms of Trade », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 519, OCDE, Paris, disponible à : [www.oecd.org/eco/working\\_papers](http://www.oecd.org/eco/working_papers).



## ANNEXE 1.A1

## Progrès de la réforme structurelle

Cette annexe passe en revue les mesures prises suite aux recommandations des *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations sont présentées dans le chapitre pertinent.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (juillet 2006)
<b>Concurrence sur les marchés de produits</b>	
Renforcer la concurrence :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mener à leur terme les activités prévues dans l'actuel programme national sur la concurrence et mettre en œuvre dans de nouveaux domaines des réformes qui renforcent la concurrence et l'efficacité.</li> <li>● Éviter la dérive des calendriers de réforme. Lorsque les retards restent excessifs, une nouvelle intervention de l'administration fédérale serait appropriée.</li> <li>● Étudier les moyens d'assurer des décisions en matière d'investissement efficaces par rapport aux coûts et opportunités dans les secteurs de réseau réglementés qui opèrent sur plusieurs juridictions. Évaluer les projets d'infrastructure sur la base d'analyses coûts-avantages rigoureuses.</li> <li>● Réduire les incertitudes concernant les abus de position dominante et éviter des analyses trop légalistes de l'importance du pouvoir de marché.</li> </ul>	<p>En 2006, le Programme national de réforme a été adopté pour achever la mise en œuvre du programme national sur la concurrence. Ce programme a été élargi en mars 2008 et sa mise en œuvre accélérée en juillet 2008. Le plan visant à harmoniser les réglementations entre les juridictions a été étendu de 10 à 27 zones critiques. Des décisions ont été prises dans 14 secteurs pour mettre en œuvre ce plan.</p> <p>Un fonds d'infrastructure a été créé dans le budget 2008. Un département fédéral de l'infrastructure a été établi, de même qu'un comité consultatif, <i>Infrastructure Australia</i>. Au début de 2009, ce comité établira une liste des priorités en matière de développement de l'infrastructure pour orienter l'investissement public et privé. Les projets d'investissement financés par ce fonds seront assujettis à des analyses coûts-avantages rigoureuses.</p> <p>Les pouvoirs publics ont précisé la définition de l'abus de position dominante. En cas de pratique de fixation des prix abusive, il ne sera plus nécessaire pour les petites et moyennes entreprises (PME) de prouver qu'une entreprise fautive a récupéré ses pertes. Le coût de l'engagement d'une action juridique par les PME a été réduit.</p>
Renforcer la concurrence dans des secteurs spécifiques.	
Établir un programme intégré de réformes dans un cadre coopératif couvrant tous les éléments des transports terrestres et maritimes :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mettre en œuvre les réformes nationales des transports terrestres prévues dans le cadre <i>AusLink</i> afin d'assurer des investissements à long terme et une meilleure intégration du réseau.</li> <li>● L'actuelle méthode d'établissement des péages routiers devrait être améliorée de façon à réduire la sous-tarification des véhicules lourds. Il faudrait mettre en place une tarification routière qui soit fonction de la distance.</li> <li>● La neutralité concurrentielle du secteur du transport de fret devrait être améliorée de façon à assurer une allocation optimale des activités de transport de fret aux modes de transport les plus rentables.</li> </ul>	<p>Suite à l'adoption du plan <i>AusLink</i> au milieu de 2007, un accord a été conclu entre l'administration fédérale et les autorités des États sur la planification et le financement des projets d'investissement. Une deuxième phase du plan, prolongeant l'effort d'investissement jusqu'en 2013 avec des financements de 0.3 % du PIB par an, a été annoncée.</p> <p>En 2006, le COAG a signé l'accord de réforme en matière de concurrence et d'infrastructure visant à simplifier la réglementation de l'infrastructure importante du point de vue national et à harmoniser les réglementations routières et ferroviaires des États sur cinq ans. En 2007, un calendrier a été établi pour ajuster les régimes d'accès à l'infrastructure ferroviaire et portuaire des États d'ici à la fin de 2008. En 2007, le COAG est convenu d'une réforme graduelle des prix du transport routier. Dans une phase initiale, la réforme mettra fin au subventionnement implicite des véhicules les plus lourds. En mars 2008, le COAG a décidé d'accélérer l'harmonisation des réglementations en matière de sécurité ferroviaire.</p>
La concurrence dans les services postaux devrait être encouragée.	Aucune mesure adoptée.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (juillet 2006)
<p>Des efforts plus soutenus devraient être consacrés à la mise en œuvre d'un marché national de l'électricité totalement concurrentiel, y compris la pleine contestabilité du marché de détail. En particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolir la réglementation existante des prix de détail.</li> <li>• Améliorer l'interconnexion des réseaux et intensifier la concurrence dans la production d'électricité, en améliorant les incitations à l'investissement dans le transport et la génération.</li> <li>• Remédier aux incohérences réglementaires persistantes découlant de la coexistence antérieure d'organismes de réglementation des États et nationaux dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Une fois des structures du marché efficaces établies, privatiser les entreprises publiques de production.</li> </ul>	<p>Le COAG a établi une autorité de régulation nationale (<i>Australian Energy Regulator</i>) en 2005 et une agence (la Commission australienne du marché de l'énergie) pour élaborer et harmoniser les réglementations dans l'ensemble du pays. Les pouvoirs de ces organismes de réglementation ont été élargis. À compter de 2009, un nouvel opérateur unique, l'opérateur national du marché de l'énergie, formulera un plan national pour le développement du réseau sur dix ans. Le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud a annoncé à la fin de 2007 son intention de privatiser son entreprise de commercialisation et de production. Le COAG a décidé de supprimer les plafonds sur les taux de l'électricité au détail pour les petits consommateurs dans les États où il y a véritablement concurrence sur le marché du détail. Cette condition étant remplie à Victoria, il a été recommandé d'y éliminer les plafonds au début de 2009.</p>
<p>Améliorer le cadre pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre.</p>	<p>La nouvelle administration fédérale a ratifié le protocole de Kyoto et s'est engagée à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 60 % par rapport au niveau de 2000 d'ici à 2050. Un système d'échange de droits d'émission sera introduit en 2010. Le montant de l'électricité générée à partir de sources d'énergies renouvelables sera porté à 20 % d'ici à 2020. Les autres principaux aspects de cette stratégie seront réglés d'ici à la fin de 2008.</p>
<p>Le programme de réforme dans le secteur de l'eau devrait être achevé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La sécurité des droits d'accès à l'eau devrait être améliorée et les échanges de ces droits encouragés, en particulier entre zones rurales et zones urbaines.</li> <li>• Les subventions croisées de la consommation d'eau entre utilisateurs urbains et utilisateurs ruraux et entre différents types d'utilisateurs agricoles devraient être éliminées. La fixation des prix devrait refléter la rareté de l'eau et les externalités environnementales.</li> <li>• Accélérer la réforme de l'eau en zones rurales grâce à une amélioration de la spécification, de la mise en application et de l'échange des droits de propriété de l'eau, ainsi qu'à la détermination d'allocations appropriées eu égard à la sauvegarde de l'environnement.</li> </ul>	<p>Avec un budget de 12,9 milliards AUD à gérer sur dix ans, le plan <i>Water for the Future</i> vise à établir les fondements d'une utilisation durable de l'eau dans le secteur agricole. Il est axé sur la gestion du bassin de Murray-Darling, où la consommation d'eau pour l'agriculture est la plus intense, mais concerne aussi la gestion et l'offre de l'eau en zone urbaine. Les principaux aspects de cette réforme sont : i) le développement d'un système national d'information sur les ressources en eau; ii) la modernisation de l'infrastructure d'irrigation; iii) la résolution du problème de la surallocation des droits d'utilisation d'eau dans le MDB; iv) l'amélioration de la gouvernance du MDB; v) l'amélioration de l'offre et de la gestion de l'eau en zone urbaine.</p>

### Marchés du travail

<p>Accroître l'emploi des deuxièmes apporteurs de revenu, des travailleurs seniors, des personnes handicapées et des parents isolés :</p>	<p>L'impôt sur le revenu des personnes physiques a été réduit dans les budgets de 2007 et 2008. Un examen d'ensemble de la fiscalité a été lancé.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduire encore les taux d'imposition marginaux effectifs élevés pour les familles à bas revenu, eu égard en particulier aux « pièges des bas salaires ». Contrôler étroitement la mise en œuvre des règles d'admissibilité et d'activité.</li> </ul>	<p>Aucune mesure adoptée.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduire des critères d'admissibilité plus stricts pour les bénéficiaires existants des prestations d'invalidité et des allocations parentales, conformément à ceux introduits pour les nouveaux demandeurs en juillet 2006.</li> <li>• Maintenir les efforts pour fournir des services d'emploi aux prestataires de l'aide sociale afin de les aider à trouver un travail.</li> </ul>	<p>Une stratégie nationale est mise au point pour faire face aux obstacles auxquels sont confrontés les handicapés lorsqu'ils recherchent un emploi. Cette stratégie s'accompagne de consultations publiques sur une nouvelle approche des services d'emploi, faisant une large place à l'employabilité et à la gestion personnalisée des demandeurs d'emploi.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuivre les efforts pour faciliter l'accès à des services de garde d'enfants abordables. Modifier la structure des allocations pour garde d'enfants (<i>Child Care Benefit</i>, CCB) afin de refléter les différences de coût par âge de ces services. Subordonner plus étroitement la CCB à l'emploi.</li> </ul>	<p>La CCB a été augmentée en 2007. Le budget de 2008 prévoyait une augmentation du crédit d'impôt pour garde d'enfants et du bonus pour les nouveau-nés. Il a aussi introduit des critères d'admissibilité plus stricts pour la CCB et ce bonus. Des consultations sur le système national de congé parental sont en cours.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourager les travailleurs seniors à continuer de travailler après l'âge de la retraite en excluant le revenu salarié du critère de ressources appliqué pour le versement de la pension vieillesse ou en réduisant davantage le taux de diminution de la pension de vieillesse lié au critère de revenu. Réduire les incitations à la retraite anticipée incorporées dans le système de garantie de retraite, en alignant l'âge d'admissibilité sur celui applicable à la pension vieillesse.</li> </ul>	<p>Les réformes de 2007 au titre de <i>Simplified Superannuation</i> ont introduit des changements significatifs dans le système, y compris en supprimant l'imposition de ces prestations. Le taux de diminution de la pension de vieillesse lié au critère de revenu a été réduit de moitié en septembre 2007.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (juillet 2006)
<p>Évaluer les effets de la loi <i>WorkChoices</i>, et étudier les options de réforme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Simplifier davantage le système. Examiner le bien-fondé du maintien du système de sentences. Celles-ci devraient être soit éliminées progressivement, soit rationalisées en termes de nombre et de contenu.</li> <li>● Harmoniser les dispositifs concernant les relations du travail au niveau des États et de l'administration fédérale. La plupart des États pourraient aussi transférer leurs attributions en matière de relations du travail à l'administration fédérale.</li> <li>● Les sorties des sentences et accords collectifs devraient être favorisées, si les salariés et l'employeur sont d'accord.</li> </ul>	<p>Le nouveau gouvernement a éliminé progressivement certains aspects de la loi <i>WorkChoices</i> et a apporté des changements supplémentaires à la loi sur les relations du travail. Les principaux aspects des changements proposés sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Élargir le filet de sécurité établissant les conditions minimales d'emploi et de rémunération.</li> <li>● Renforcer les négociations collectives et éliminer les contrats individuels de travail (<i>Australian Workplace Agreements, AWAs</i>).</li> </ul> <p>Viser à mettre en œuvre un système uniforme au niveau national de relations du travail dans le secteur privé, en réduisant le nombre de sentences et en créant une seule autorité de régulation, <i>Fair Work Australia</i>.</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 et la formation professionnelle. Renforcer l'éducation et la formation professionnelle pour améliorer les niveaux de qualification des travailleurs faiblement rémunérés.</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>Former et améliorer les qualifications des travailleurs en place, notamment les travailleurs seniors.</p> <p>Maintenir la compétitivité internationale du secteur, améliorer la réactivité et la qualité de l'enseignement supérieur, notamment la qualité de l'enseignement et de l'acquisition des connaissances, la gouvernance et les relations du travail dans les universités. Accroître la réactivité des établissements d'enseignement supérieur aux besoins du marché du travail.</p>	<p>Les centres de formation professionnelle en milieu scolaire devraient améliorer les taux de réussite au cours de la 12<sup>e</sup> année.</p> <p>La « Révolution de l'éducation », appuyée par le COAG, envisage la mise en œuvre de réformes dans tous les secteurs de l'éducation, avec pour objectif important la correction des inégalités scolaires dont souffre la population autochtone.</p> <p>La réforme intitulée <i>Skilling Australia for the Future</i> prévoit des mesures pour accroître les qualifications de la population active.</p> <p>Le budget de 2008 a augmenté le financement des activités d'amélioration de la formation et de la recherche. Le fonds d'investissement dans l'éducation fournira des financements pour des investissements en capital dans l'enseignement et la formation professionnels et l'enseignement supérieur. Le gouvernement a supprimé les conditions particulières en matière de lieu de travail et de gouvernance auxquelles était lié le financement fédéral.</p>
---	--

### Politique budgétaire globale

<p>Le gouvernement australien devrait rechercher à dégager un faible excédent lorsque l'économie fonctionne à son potentiel ou à un niveau proche.</p> <p>À court terme, économiser toutes les recettes exceptionnelles découlant d'une nouvelle hausse des prix des matières premières au lieu de les utiliser pour réduire les impôts ou réaliser des dépenses. Laisser fonctionner les stabilisateurs automatiques en permettant de modestes déficits budgétaires temporaires en cas de baisse prononcée des termes de l'échange et de ralentissement de l'activité.</p>	<p>Le gouvernement australien a dégagé des excédents budgétaires d'environ 1 % du PIB depuis 2002/03, et devrait continuer de le faire pendant les quatre prochaines années.</p> <p>Les autorités se sont engagées à laisser les stabilisateurs automatiques fonctionner et à utiliser tous les gains exceptionnels pour accroître les excédents budgétaires. Depuis son élection, le nouveau gouvernement a utilisé les profits exceptionnels pour améliorer le solde budgétaire.</p>
---	--

### Fiscalité

<p>La réforme fiscale devrait viser à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Diminuer les taux élevés d'imposition marginaux et à augmenter le seuil à partir duquel s'applique le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu.</li> <li>● Abolir les taxes des États ayant un effet de distorsion et réformer l'impôt sur les salaires.</li> <li>● Réduire la complexité du droit fiscal.</li> <li>● Augmenter les recettes de la taxe sur les biens et services.</li> </ul> <p>La défiscalisation des prestations de la garantie de retraite versées à partir de 60 ans devrait être réévaluée, si le phénomène de cumul devient important.</p>	<p>Le budget de 2008 ramène le taux marginal d'imposition de 40 % à 37 % en 2010 et augmente le seuil à partir desquels s'appliquent les taux de 30 %, 40 % et 45 %. Les États ont continué de viser l'abolition de la plupart des taxes sur les entreprises. L'administration harmonisée de la taxe sur les salaires a été introduite en juillet 2008. Le gouvernement a annoncé un large réexamen du régime fiscal, qui sera achevé d'ici à la fin de 2009.</p>
--	---

### Fédéralisme

<p>Les réformes des relations entre les autorités fédérales et les autorités des États devrait viser à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Simplifier l'intervention conjointe des différents niveaux d'administration en clarifiant leur rôle et leurs responsabilités.</li> <li>● Réduire la complexité et améliorer la souplesse des dotations spécifiques.</li> </ul>	<p>Un nouveau cadre des relations entre les autorités fédérales et les autorités des États a été convenu par le COAG en mars 2008. Il encourage la coopération, rationalise le système de financement, améliore la transparence et vise à clarifier les rôles et responsabilités. Le nouveau cadre réduit la complexité des dotations spécifiques, sans réduire les financements. Les nouveaux dispositifs de financement seront fondés sur les activités et résultats (<i>outputs et outcomes</i>) et non sur les intrants.</p>
--	--



## Chapitre 2

# Augmenter l'offre de main-d'œuvre

*L'Australie est confrontée à la nécessité d'augmenter l'offre de main-d'œuvre pour soutenir la croissance face à des pénuries grandissantes de qualifications et au vieillissement de la population. La priorité devrait être accordée à l'amélioration des incitations à travailler des groupes pouvant le plus contribuer à l'accroissement de l'offre, comme les mères de famille et les parents isolés, les bénéficiaires de pensions d'invalidité et les travailleurs de plus de 55 ans. L'immigration contribue toujours dans une large mesure à l'offre de main-d'œuvre, atténuant les pénuries de qualifications. Compte tenu du haut niveau de qualification des immigrants en Australie, l'utilisation adéquate du capital humain qu'ils représentent est d'une importance majeure. Un problème important à régler est la suppression des obstacles potentiels à un développement de l'immigration.*

## Tirer parti du potentiel de l'offre

L'Australie se trouve dans une situation de chômage historiquement faible, avec un taux d'activité d'un niveau record et supérieur à la moyenne de l'OCDE. Pourtant, les estimations du Bureau australien de statistique (ABS) donnent à penser qu'il existe une sous-utilisation importante des ressources de main-d'œuvre (chapitre 1). Le présent chapitre rend compte des initiatives engagées depuis l'*Étude* 2006 pour améliorer les incitations à travailler associées au système de prélèvements et de transferts, aux services de garde d'enfants et aux dispositifs de revenu pour la retraite, en examinant dans chaque cas la nécessité de nouvelles réformes.

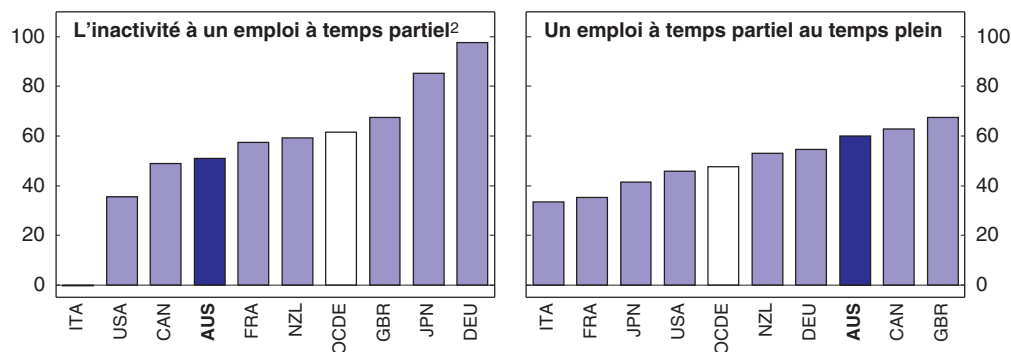
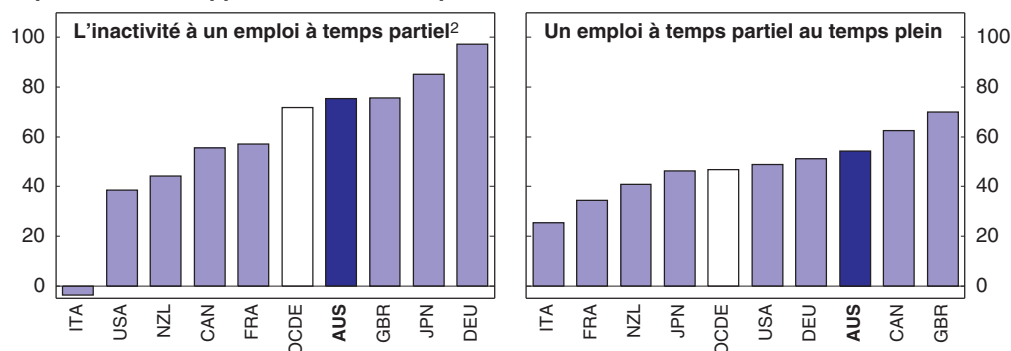
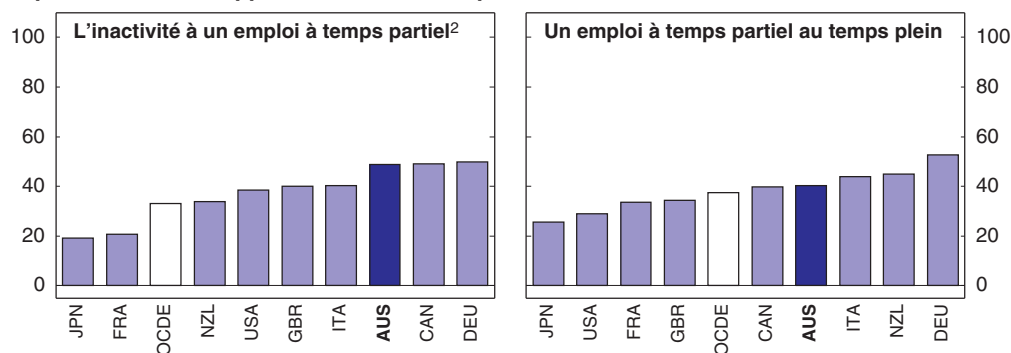
### ***L'interaction des systèmes fiscal et de protection sociale pourrait être encore améliorée***


Le ciblage général du système de sécurité sociale a des avantages en termes d'efficacité-coût et de redistribution<sup>1</sup>. Toutefois, il peut aussi susciter d'importantes contre-incitations à l'emploi, en aboutissant à des taux d'imposition marginaux effectifs élevés. D'après les données empiriques, la réactivité de l'offre de main-d'œuvre aux contre-incitations financières est d'autant plus grande que les niveaux de revenu sont faibles, notamment pour les parents isolés et pour les deuxièmes apporteurs de revenu (Creedy et Kalb, 2005).

Les taux d'imposition marginaux effectifs ont diminué ces dernières années. Ils peuvent cependant poser encore problème, surtout pour les familles avec enfants, en raison notamment de l'incidence du retrait des allocations familiales<sup>2</sup>. Sur la base de comparaisons internationales, l'*Étude* 2006 (OCDE, 2006) a considéré qu'il fallait accorder la priorité à une réduction des « pièges des bas salaires », par exemple en réduisant le taux inférieur de l'impôt sur le revenu ou en relevant le seuil d'application de l'impôt sur le revenu (Buddelmeyer, Freebairn et Kalb, 2006). Compte tenu de la forte prévalence des ménages avec enfants qui sont au chômage<sup>3</sup>, l'attention a été appelée aussi sur les « trappes à inactivité », situation dans laquelle l'emploi, notamment l'emploi à temps partiel, n'est pas jugé rémunérateur. Pour les parents isolés et les deuxièmes apporteurs de revenu, l'emploi à temps partiel peut être un moyen d'accéder à un contrat à plein-temps. Si les taux d'imposition marginaux effectifs applicables au passage de l'inactivité au travail à temps partiel sont bien inférieurs à la moyenne OCDE pour les parents isolés, ils sont supérieurs à cette moyenne dans le cas d'un couple à un apporteur de revenu, et en particulier à deux apporteurs de revenu (graphique 2.1). Les deuxièmes apporteurs de revenu sont imposés plus lourdement en Australie que dans les autres pays, malgré un système d'imposition séparée du revenu des personnes physiques. C'est le retrait des allocations familiales qui est en cause. Dans la plupart des autres pays, l'application du critère de ressources est moins courante. Cela dit, l'*Étude* a mis en lumière l'arbitrage inévitable qui doit être effectué entre les « trappes à inactivité » et les « pièges des bas salaires » et l'importance d'une identification claire des problèmes de désincitation découlant des différentes options.

Graphique 2.1. **Inactivité et pièges des bas salaires : comparaison internationale**<sup>1</sup>

Taux marginaux effectifs d'imposition des familles à la suite d'un changement dans la situation au regard de l'emploi, en pourcentage, 2006

**Parent isolé passant de :****Couple marié à un apporteur de revenus passant de :****Couple marié à deux apporteurs de revenus passant de :**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471616584202>

1. Ce graphique montre la portion du salaire (ou de la hausse de salaire) attribuable au changement de situation qui est confisquée par l'effet de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Les résultats se rapportent à des familles avec deux enfants âgés de quatre et six ans. Les revenus horaires correspondent au niveau du salaire du travailleur moyen (STM) de sorte que les gains totaux d'une personne travaillant à mi-temps seront égaux à 50 % du STM. Pour les couples mariés, le pourcentage du STM ne concerne qu'un seul conjoint; le deuxième conjoint est supposé inactif et ne percevant aucun revenu dans un couple à un apporteur de revenus ou percevant une rémunération à plein-temps égale à 67 % du STM dans un couple à deux apporteurs de revenus. L'aide sociale et toutes les autres prestations sous conditions de ressources sont supposées accessibles sous réserve de satisfaire aux conditions pertinentes de revenu. Ni les allocations de garde d'enfants ni les frais de garde d'enfants ne sont pris en considération. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée.
2. Les résultats se rapportent à la situation d'une personne inactif qui ne perçoit pas d'allocations de chômage. Les prestations liées à l'emploi qui supposent un passage du chômage à la vie active sont accessibles.

Source : OCDE (2007), *Prestations et salaires* et *Modèles impôts-prestations* de l'OCDE.

Les réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques introduites depuis l'Étude 2006 devraient avoir renforcé les incitations au travail. En particulier, les autorités attendent des mesures fiscales adoptées dans le budget de mai 2007 qu'elles conduisent à une augmentation nette du nombre d'heures travaillées par les travailleurs en place et à environ 45 000 travailleurs supplémentaires. Les autres réductions d'impôts (46.7 milliards AUD sur quatre ans) prévues dans le budget de 2008 en vertu du *Working Families Support Package* (Programme d'aide aux familles qui travaillent), devraient, selon les estimations, inciter environ 65 000 travailleurs à entrer dans la population active (25 000 d'entre eux étant des femmes mariées et 10 000 des parents célibataires). Si l'on inclut une augmentation de l'offre par les travailleurs en place, cela devrait se traduire par environ 2.5 millions d'heures supplémentaires de travail par semaine. Le budget a aussi prévu une application plus stricte du critère de ressources pour certaines prestations familiales. Mais l'incidence nette des mesures budgétaires sur le taux d'activité devrait être positive car les nouveaux critères de ressources ne concernent qu'un petit pourcentage des familles.

Les taux d'activité des parents isolés et des femmes devraient être encore dopés par le resserrement récent des critères d'admissibilité aux allocations parentales (*Parenting Payments*), introduits par le programme de réforme de 2005 intitulé *Welfare to Work* (OCDE, 2006). Les nouvelles règles, en vigueur depuis juillet 2006, semblent réduire le nombre de personnes admises à bénéficier de ces paiements. En outre, les prestataires qui sont soumis obligatoirement à des critères d'activité en vertu du programme de réforme semblent pouvoir renoncer à la garantie de ressources plus tôt que cela n'était le cas les années précédentes pour des personnes dans la même situation, mais non soumises à cette obligation. Un nombre croissant des intéressés gagnent aussi un certain revenu de leur travail. Ces tendances sont encourageantes, même s'il faudra du temps pour que les initiatives récentes influent sensiblement sur le groupe plus large de bénéficiaires d'une garantie de ressources, les conditions plus strictes instaurées pour pouvoir bénéficier des prestations étant principalement applicables aux nouveaux entrants<sup>4</sup>.

### **Améliorer l'accès à des services de qualité et abordables pour la garde des enfants**

Les progrès réalisés depuis l'Étude 2006 dans la réduction du coût et l'augmentation du nombre de places dans les garderies sont les bienvenus, car l'utilisation de services formels de ce type est encore limitée (chapitre 3). Pour les enfants qui utilisent des services agréés, le gouvernement australien finance l'allocation pour garde d'enfants (*Child Care Benefit*, CCB), qui est versée aussi bien aux familles qui travaillent qu'à celles qui ne travaillent pas. Le taux de cette allocation varie en fonction du revenu familial, du nombre d'enfants gardés et du mode de garde utilisé. Un abattement d'impôt au titre des dépenses de garde d'enfants restant à la charge des familles (*Child Care Tax Rebate*, CCTR) est en vigueur depuis juillet 2004 et complète la prestation précédente (OCDE, 2007a).

Après une augmentation de plus de 13 % des taux de l'allocation pour garde d'enfants en 2007, le dernier budget allège encore le financement des services de garde d'enfants en faisant passer de 30 % à 50 % l'abattement d'impôt au titre des frais de garde directement encourus par les parents pour des services agréés ainsi qu'en relevant le plafond applicable en la matière. Par ailleurs, le budget a supprimé le taux minimum pour les familles à haut revenu, supprimant dans les faits leur accès à la prestation, encore que les bénéficiaires antérieurs restent admissibles à l'abattement au nouveau taux. Les mesures visant à réduire les coûts des services de garde d'enfants pour les parents sont complétées par des initiatives visant à doper l'offre des installations nécessaires grâce à l'établissement de

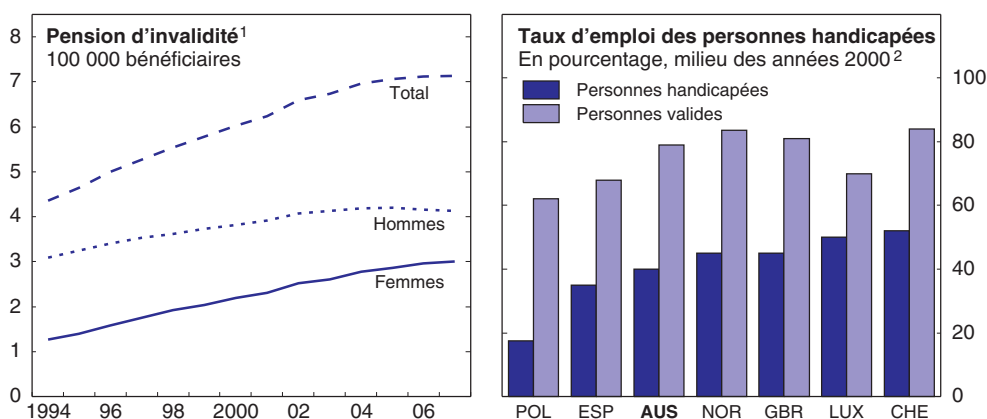



38 garderies (sur les 260 prévues). On a aussi observé récemment des changements positifs dans le domaine des modalités de travail compatibles avec la vie de famille. L'inclusion dans les normes nationales d'emploi (qui seront mises en œuvre à compter de janvier 2010) d'un droit pour les parents à demander des dispositifs de travail flexibles, s'ils doivent assurer la garde d'enfants d'âge préscolaire, est louable à cet égard<sup>5</sup>.

### Les efforts visant à intégrer les bénéficiaires de prestations d'invalidité au marché du travail ont progressé lentement

Les bénéficiaires de pensions d'invalidité sont beaucoup plus nombreux depuis le milieu des années 90. Bien que leur nombre soit désormais stationnaire, ils représentent actuellement environ 6½ pour cent de la population active (graphique 2.2). Les réformes passées (y compris le relèvement progressif de l'âge de la retraite pour les femmes), les changements démographiques et l'ajustement structurel, qui se sont traduits par le licenciement de travailleurs (en particulier des hommes plus âgés), sont autant de facteurs qui ont influé sur le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité. Il était avancé dans l'Étude précédente que le programme d'invalidité était peut-être de plus en plus utilisé comme substitut du programme de chômage, compte tenu de la plus grande générosité des prestations et de l'absence de règles en matière de recherche d'emploi ou de participation à des programmes de réhabilitation ou de recyclage (OCDE, 2006). Le programme de réforme *Welfare to Work*, en vigueur depuis juillet 2006, était destiné à faire face à ce problème par l'application de règles d'admissibilité plus strictes pour les nouveaux bénéficiaires<sup>6</sup>. Les estimations budgétaires récentes concernant les dépenses au titre des pensions d'invalidité ont néanmoins dépassé les anticipations, ce qui indique une sortie plus lente que prévu du programme par les bénéficiaires. Ceux-ci craignent en effet de perdre leur droit à pension dans le cas où, après avoir travaillé de façon temporaire, ils se retrouvent au chômage. Cela met en évidence la nécessité d'un cadre efficace de transition

Graphique 2.2. Indicateurs d'invalidité



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471624335745>

1. Bénéficiaires actuels et ceux ayant perdu temporairement leurs droits au mois de juin de chaque année sur la base des données administratives Centrelink.
2. En pourcentage de la population d'âge actif. Les données pour l'Australie sont de 2003; 2004 pour l'Espagne et le Luxembourg; 2005 pour le Norvège, la Pologne et la Suisse; 2006 pour le Royaume-Uni.

Source : OCDE (2006 and 2007), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles*, Éditions OCDE et Australian Treasury.

vers l'emploi afin d'aider les personnes souffrant d'un handicap à trouver un emploi (AFR, 2008), eu égard en particulier au mauvais classement international de l'Australie concernant les taux d'emploi des personnes handicapées (graphique 2.2).

### **Les nouveaux dispositifs en matière de revenu à la retraite pourraient avoir des incitations positives sur le taux d'activité de certains individus**

Les réformes au titre du programme *Simplified Superannuation*, en vigueur depuis juillet 2007, ont introduit des changements significatifs dans le système<sup>7</sup>. Ces réformes prévoyaient la défiscalisation de la garantie de retraite versée à partir d'une source taxée (qui a acquitté l'impôt sur les cotisations et sur les gains) à des personnes de plus de 60 ans et la non-inclusion de la garantie dans le revenu imposable à partir de cet âge. Ces initiatives, en réduisant l'impôt dû sur leur travail et leurs autres revenus, doivent encourager les seniors à rester dans la population active plus longtemps ou à exercer un emploi, tout en bénéficiant aussi de leur retraite (Australian Government, 2007). Toutefois, certains peuvent cesser de travailler plus tôt, compte tenu de l'accroissement du revenu de retraite. La réduction de moitié du taux de diminution de la pension de vieillesse (pension publique financée par l'impôt) lié au critère de revenu à compter de septembre 2007 incite aussi davantage les travailleurs âgés à exercer une activité et à épargner.

### **Que faut-il faire de plus?**

Malgré la forte croissance de l'économie, environ 16.5 % de la population active reçoivent des prestations d'aide sociale, les bénéficiaires de pensions d'invalidité et des allocations parentales recevant la part la plus importante. L'instauration de critères d'admissibilité plus stricts pour les bénéficiaires actuels des allocations parentales, à l'instar de ceux qui sont applicables aux nouveaux demandeurs (depuis juillet 2006) serait une étape dans la bonne direction. Les autorités devraient envisager de nouveau d'étendre à l'ensemble des bénéficiaires les règles plus strictes d'admissibilité et d'activité qui s'appliquent aux nouveaux bénéficiaires (depuis juillet 2006) de pensions d'invalidité. Les efforts faits par les bénéficiaires de pensions d'invalidité pour trouver un emploi ne devaient pas être gênés par la crainte de perdre leur droit à pension si, après avoir trouvé temporairement un travail, ils se retrouvent au chômage. Une stratégie nationale est actuellement en cours d'élaboration afin de remédier aux obstacles auxquels sont confrontées les personnes handicapées pour trouver un emploi et le garder. D'après une étude récente de l'OCDE, la mobilisation du potentiel de travail de tous ceux recevant des pensions d'invalidité et souhaitant travailler aurait des effets notables sur l'offre de main-d'œuvre à long terme, qui augmenterait, selon les estimations, de quelque 5 points de pourcentage (OCDE, 2007b). D'autres investissements dans les services de placement seront requis à cette fin. Les consultations publiques menées sur une nouvelle approche des services d'emploi, eu égard en particulier à l'employabilité et à au traitement personnalisé des demandeurs d'emploi, constituent une initiative louable. Un renforcement des incitations financières, grâce à une nouvelle réduction des taux marginaux d'imposition revêt une importance majeure pour l'intégration sur le marché du travail des bénéficiaires de prestations.

L'augmentation de l'offre de deuxièmes apporteurs de revenu dépend aussi d'un meilleur accès à des services de garde d'enfants de qualité et abordables. Les modifications apportées à la structure de l'allocation pour garde d'enfants afin de refléter les différences de coût par âge de la fourniture de ces services sont indispensables à l'amélioration des

résultats. Les prestations devraient être aussi assujetties à l'exercice d'un emploi ou à la recherche d'un travail, contrairement à la situation actuelle où elles peuvent être accordées à des ménages dont aucun membre ne travaille. L'introduction d'un système de congé parental rémunéré, envisagée par les autorités, permettrait à l'Australie de s'aligner sur la pratique internationale. Une étude récente de l'*Australian Human Resources Institute*, établie à l'occasion de la consultation publique sur cette question, conclut qu'une proportion relativement élevée de mères reprennent le travail dans les entreprises offrant un congé parental rémunéré, à la différence de celles ayant un congé non rémunéré. En outre, la plupart des répondants estiment que l'offre d'un congé parental rémunéré contribue à attirer de bons candidats vers l'entreprise (AHRI, 2008). La durée du congé est une question importante. Un très long congé parental pourrait se traduire par une dépréciation du capital humain, annulant les effets positifs potentiels du système en termes de réduction de la longueur des arrêts de travail après la naissance d'un enfant et d'augmentation des chances des femmes de retrouver l'emploi qu'elles exerçaient avant la naissance (OCDE, 2007c). Enfin, en ce qui concerne les travailleurs seniors, les incitations à la préretraite seraient réduites en alignant progressivement l'âge d'admissibilité à la garantie de retraite (qui est actuellement de 55 ans mais qui doit être porté à 60 ans d'ici à 2025) sur celui de l'âge de la pension vieillesse (65 ans). Des mesures visant à réduire les pénalités associées au cumul des pensions de vieillesse avec un revenu du travail, comme l'exclusion du revenu du travail des ressources prises en compte pour déterminer le droit à la pension vieillesse, ou la réduction du taux de diminution de la pension lié au critère de revenu, amélioreraient à l'évidence les incitations à travailler des seniors (OCDE, 2005).

## Immigration : une autre source potentielle de main-d'œuvre qualifiée

### **La politique migratoire accorde une grande importance à l'immigration de travailleurs qualifiés**

Au cours de la dernière décennie, l'Australie a mis davantage l'accent sur l'immigration de travailleurs qualifiés en développant le volet « travailleurs qualifiés » du programme permanent d'immigration (encadré 2.1). Ce changement s'est accompagné d'une amélioration du processus de sélection. Pour faire en sorte que les demandeurs principaux soient prêts à exercer un emploi lorsqu'ils arrivent dans le pays, le critère de connaissance de la langue anglaise a été durci et la période d'attente pour l'accès à la plupart des prestations et services du gouvernement australien est passée de six mois à deux ans. Deux changements supplémentaires concernant les migrants qualifiés méritent d'être mentionnés : une augmentation des points pour les demandeurs ayant des compétences dont l'offre est rare et la règle selon laquelle les qualifications de tous les demandeurs doivent être évaluées avant qu'un visa ne leur soit accordé. L'Australie a aussi appliqué une politique délibérée visant à donner la possibilité aux migrants qualifiés temporaires, notamment aux étudiants étrangers obtenant des diplômes dans des institutions australiennes, d'obtenir sur place des visas permanents.

L'immigration nette a augmenté régulièrement depuis le milieu des années 90, atteignant son plus haut niveau jusqu'ici en 2006/07<sup>8</sup> et elle reste le principal moteur de l'accroissement démographique en Australie (graphique 2.3). Les immigrants qualifiés ont représenté juste la moitié de l'ensemble des arrivées de migrants permanents (ABS, 2008). En particulier, les migrants parrainés par des employeurs ont assuré la plus forte augmentation proportionnelle du *Skill Stream* (programme d'immigration de travailleurs qualifiés) ces dernières années. En outre, le nombre d'immigrants qualifiés ayant des visas temporaires a

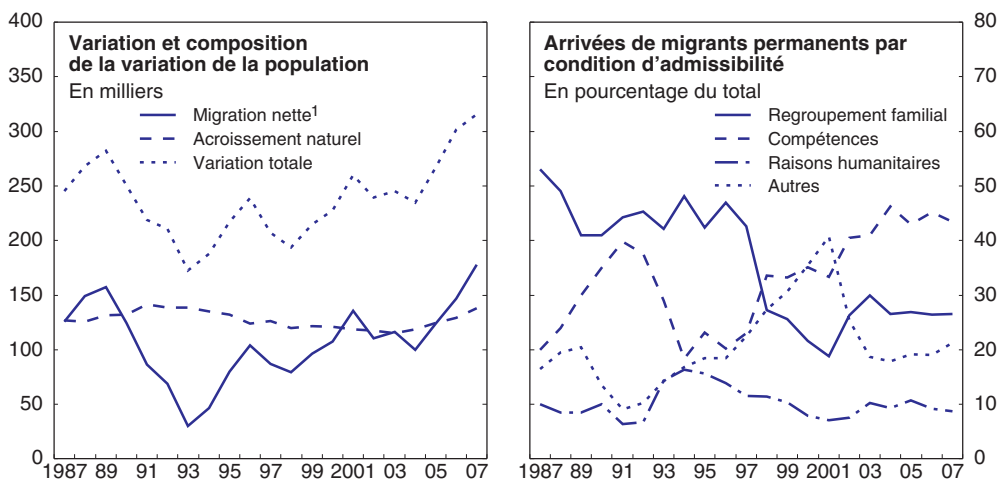
### Encadré 2.1. Principaux aspects des dispositifs migratoires

Dans l'éventail actuel des dispositifs migratoires, qui sont en place sans grand changement depuis le début des années 80, on distingue trois types fondamentaux de visas : i) établissement permanent et séjour temporaire; ii) séjours temporaires de courte durée et séjours temporaires de longue durée; et iii) détenteurs de visas temporaires (de courte ou de longue durée) ayant ou non le droit d'exercer un emploi (voir le chapitre spécial sur l'immigration dans OCDE, 2003). Les principales catégories de visas qui permettent aux immigrants temporaires de travailler sont notamment les visas Vacances Travail (*Working Holiday Makers*), les visas d'affaires (*Business Visitors*) et les visas d'affaires de longue durée (*Business Long Stay*). Seuls les flux d'immigration permanente sont assujettis à un plafond global.

Les visas permanents sont accordés en vertu des programmes humanitaires et migratoires. Le programme migratoire, représentant la majorité des arrivées de migrants permanents (environ 80 % en 2006/07), comprend deux volets essentiels : le volet qualifications et le volet regroupement familial, le premier comportant plusieurs catégories distinguant les immigrants prospectifs en fonction de la demande de qualifications professionnelles particulières, de talents distinctifs ou de qualifications spécifiques. Un mécanisme central de l'administration de la politique migratoire fondée sur les qualifications est le test à points permettant de sélectionner les migrants sur la base du nombre de points acquis. Ce test permet d'attribuer des points en fonction de plusieurs caractéristiques, notamment le niveau de formation et l'expérience professionnelle, l'âge et l'aptitude à parler l'anglais. Des points de bonus sont aussi accordés à ceux qui ont un ou plusieurs des attributs suivants : expérience professionnelle en Australie, investissement de capitaux en Australie ou bonne aptitude à parler et à écrire l'une des principales langues communautaires de l'Australie autre que l'anglais. Un demandeur est accepté lorsque le nombre total de points dépasse un certain seuil (Productivity Commission, 2006).

### Graphique 2.3. Évolution des migrations

Année se terminant le 30 juin



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471630462007>

1. Rupture de série en 2007.

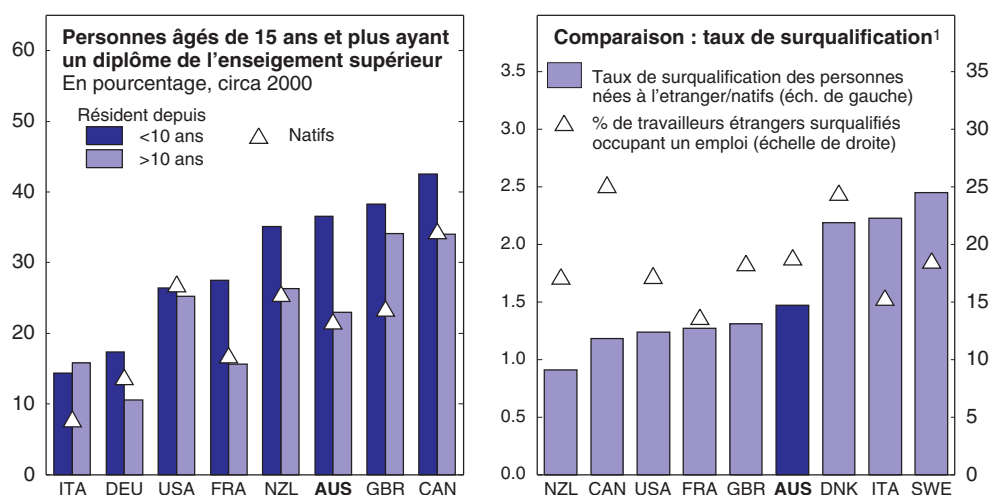
Source : DIAC (divers années), *Settler Arrivals*, Department of Immigration and Citizenship et ABS (2008), *Migration, Australia* (cat. n° 3412.0), Australian Bureau of Statistics.

augmenté, complétant ainsi le programme d'immigration permanente, en particulier en réduisant les pénuries de qualifications dans des domaines spécifiques (Australian Government, 2008). Le nombre de visas principaux d'affaires temporaires mais de longue durée (*Business Long Stay visa*), permettant aux entreprises de parrainer des travailleurs qualifiés sur une base temporaire, a augmenté de 24 % entre 2006/07 et 2007/08.

### Améliorer l'efficacité du programme migratoire pour faire face à la demande de qualifications

Les recherches empiriques ont conclu que le programme de sélection de l'Australie a permis d'améliorer le niveau général de qualifications des immigrants et de renforcer leurs résultats sur le marché du travail (Productivity Commission, 2006). Cette évaluation est corroborée par une comparaison de l'expérience sur le marché du travail de cohortes successives d'immigrants depuis le début des années 90, sur la base de trois études longitudinales des immigrants en Australie. L'importance plus grande accordée aux qualifications dans le processus de sélection des migrants au cours de la décennie passée a conduit à une amélioration sensible de la dotation en capital humain des nouveaux arrivants (graphique 2.4), qui s'est traduite par de meilleurs taux d'intégration sur le marché du travail, bien que les modifications des conditions du marché du travail et de la politique de garantie de ressources semblent aussi avoir joué un rôle déterminant (Cobb-Clark, 2004). Les statistiques de l'ABS confirment l'importance d'une bonne connaissance de l'anglais et de qualifications reconnues (licences ou diplômes de niveau supérieur) dans le succès des immigrants récents sur le marché du travail (tableau 2.1). Sur la base de nombreux critères, notamment le chômage, les immigrants obtiennent des résultats semblables aux Australiens de souche après dix ans, et bien avant pour les immigrants dans les catégories qualifiées (OCDE, 2003).

Graphique 2.4. **Caractéristiques éducatives et surqualification des immigrants**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471660870085>

1. Un individu surqualifié est celui qui occupe un emploi dont le niveau de qualification se situe dans une classe inférieure à celle que son niveau d'études lui permettrait théoriquement d'occuper. Les taux de surqualification sont calculés pour des individus ayant un niveau d'éducation intermédiaire ou supérieur.

Source : OCDE (2008), *A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century*, Éditions OCDE.

Tableau 2.1. **Résultats sur le marché du travail des immigrants arrivés récemment**<sup>1</sup>  
En pourcentage

	Taux de chômage	Taux d'activité	Taux d'emploi
<b>Personnes nées en Australie</b>	4.1	68.7	65.9
Immigrés arrivés récemment (après 1997)	5.0	71.9	68.4
Personnes nées à l'étranger (sans tenir compte de la durée de résidence)	4.1	60.0	57.6
<b>Immigrés arrivés récemment : pays de naissance</b>			
Principaux pays anglophones	2.5	81.3	79.4
Autres	6.0	69.1	64.9
<b>Niveau de qualification avant l'arrivée</b>			
Licence ou diplôme de niveau supérieur	3.9	79.6	76.5
Pas de formation secondaire <sup>2</sup>	7.2	59.9	55.6
<b>Programme migratoire<sup>3</sup></b>			
Compétences	4.7	82.6	79.0
Regroupement familial	7.5	62.4	68.0

1. Le terme « immigrants arrivés récemment » concerne la cohorte des immigrants née à l'étranger, arrivée en Australie après 1997, âgée de 15 ans ou plus lors de leur arrivée et qui ont obtenu le statut de résident australien permanent ou temporaire (séjour de 12 mois) (citoyens de la Nouvelle-Zélande exclus).

2. Estimation à traiter avec prudence – l'erreur standard relative est de 25 % à 50 %.

3. Pas de données disponibles pour le programme raisons humanitaires.

Source : ABS (2007), *Labour Force Status and Other Characteristics of Migrants* (cat. n° 6250.0), Australian Bureau of Statistics.

Globalement, l'Australie se trouve dans une situation favorable par rapport aux autres pays pour ce qui est des résultats des immigrants sur le marché de l'emploi, même après prise en compte de la structure plus favorable de leurs qualifications par rapport aux Australiens de souche (OCDE, 2007d). L'immigration contribue largement à l'offre de main-d'œuvre, les nouveaux immigrants représentant 30 % environ de la croissance de l'emploi entre 2001 et 2006 (RBA, 2007). Cependant, des problèmes demeurent :

- Les résultats sur le marché du travail des immigrants récents originaires des principaux pays anglophones et ceux des immigrants originaires de pays non anglophones restent très différents. Ces derniers, qui représentent les trois quarts des immigrants, ont moins de chances d'exercer un emploi après leur arrivée en Australie.
- La surqualification (c'est-à-dire le fait d'exercer des emplois/professions pour lesquels les compétences de l'intéressé sont trop élevées) tend à être plus grande pour les immigrants. L'Australie est proche de la moyenne OCDE à cet égard et les études confirment que la satisfaction dans l'emploi est bonne parmi les immigrants. Cependant, les immigrants très qualifiés venant de pays non anglophones sont particulièrement touchés par le problème de la surqualification. Environ la moitié de ceux ayant des qualifications sanctionnées par un diplôme ont réussi dans une profession ou une activité de gestion, d'après les données du recensement de 2006. Le groupe d'âge des 20-29 ans obtient un moins bon résultat par rapport au groupe des 30-64 ans, bien que la plupart de ceux dans le groupe d'âge plus jeune aient obtenu leur diplôme en Australie, avec des parts dans les milieux professionnels ou les activités de gestion s'établissant à 22 % et 36 %, respectivement (Birrell et Healy, 2008).
- Les employeurs ont avancé que le régime de visas pour affaires temporaires mais de longue durée (en particulier le visa 457), qui constitue un instrument important pour remédier aux pénuries de qualifications à court terme, souffre de retards de traitement inutiles et de coûts de mise en œuvre élevés, qui ont été signalés comme préoccupants

par la Commission de la productivité (Productivity Commission, 2007). En outre, des problèmes sont apparus, liés essentiellement aux moindres qualifications des travailleurs dans le programme régional de visas et imputables au non-respect par les employeurs des procédures (McDonald et Withers, 2008).

### **Réformes récentes du programme migratoire**

Compte tenu de la place importante occupée par le volet qualifications dans les flux migratoires, l'utilisation adéquate du capital humain que représentent les immigrants revêt une importance clé, eu égard en particulier aux pénuries chroniques de qualifications. Suite aux réformes récentes du programme migratoire (en vigueur depuis septembre 2007), un niveau minimum de connaissances de l'anglais est désormais exigé pour les emplois professionnels et les anciens étudiants étrangers doivent justifier d'une expérience professionnelle. Ces réformes vont dans la bonne direction. Les efforts faits pour accroître les migrations parrainées par les employeurs sont aussi les bienvenus. Les données de la troisième étude longitudinale des immigrants en Australie confirment l'amélioration des résultats professionnels des immigrants très qualifiés (demandeurs principaux), les employeurs apportant leur contribution à cet égard en assurant un emploi prédéterminé aux nouveaux immigrants (Birrell et Healy, 2008). En outre, le processus d'évaluation des compétences pour les immigrants prospectifs provenant de cinq grands pays a été rationalisé.

En ce qui concerne l'immigration temporaire, les réformes en cours visent à améliorer la réactivité des régimes de visas pour affaires (sous-groupe 457). Cette réforme réduira le temps de traitement des visas, en établissant un système d'accréditation et de traitement rapide des demandes pour les employeurs « à faible risque » (connus pour respecter les lois concernant l'immigration et les relations professionnelles) ainsi que l'élimination des chevauchements existants dans le système de traitement des visas (ERG, 2008). Le budget 2008 a alloué 20 millions AUD sur les quatre prochaines années, à l'amélioration de l'intégrité et de la réactivité du régime de visas de travail temporaires, notamment pour la mise au point du cadre d'une réforme à long terme destinée à mieux faire face aux besoins futurs du marché du travail.

### **Que faut-il faire de plus?**

D'autres réformes du système d'évaluation et de reconnaissance semblent nécessaires. Une réévaluation et une meilleure reconnaissance des qualifications et de l'expérience étrangères limiteraient les risques de surqualification. L'Australie dispose d'un système élaboré d'évaluation et de reconnaissance qui répond généralement à ses objectifs. Cependant, des possibilités d'amélioration existent, en particulier pour remédier à la complexité du système actuel, qui pourrait conduire à des incohérences dans les critères et processus d'évaluation sous-tendant le régime. La nécessité d'une approche plus uniforme entre les États pour ce qui est de la délivrance des licences professionnelles et de l'enregistrement a été soulignée par la Commission de la productivité. L'élimination, là où c'est possible, des divergences entre les évaluations dans l'optique de l'immigration et dans l'optique des entreprises, à cause desquelles les immigrants sont confrontés à des obligations supplémentaires d'évaluation et d'accréditation pour exercer leur profession en Australie, est aussi inscrite au programme de réformes, tout comme la plus grande diffusion d'informations aux immigrants prospectifs sur le processus de reconnaissance des qualifications (Productivity Commission, 2006). Le site Web *Australian Skills Recognition Information*, lancé en 2006, est une initiative bienvenue, aidant les immigrants à comprendre le processus d'évaluation et à

s'intégrer plus rapidement dans la main-d'œuvre australienne. Des options sont aussi étudiées pour rationaliser les procédures de reconnaissance des qualifications qui exigent des immigrants qu'ils fassent l'objet d'une évaluation et obtiennent une licence avant de pouvoir exercer leur profession dans tel ou tel État (Jones, 2007). À cet effet, en juillet 2008 le Conseil des gouvernements australiens (COAG) est convenu d'élaborer un système national de licences professionnelles qui mettra fin aux incohérences d'un État à l'autre, ce qui se traduira par une mobilité beaucoup plus grande de la main-d'œuvre. Ce nouveau système national devrait être entériné par le COAG en décembre 2008.

Une nouvelle étude s'impose pour évaluer l'incidence à long terme sur la répartition par professions des immigrants de la période d'attente de deux années avant que les immigrants puissent bénéficier de la garantie de ressources. D'après les recherches menées, cette modification de la politique a eu une incidence positive sur les chances pour les immigrants de trouver un emploi, mais un effet négatif sur la probabilité d'exercer un emploi qui corresponde à leurs qualifications (Junankar et Mahuteau, 2005). La principale question dans ce contexte est de savoir si la réduction initiale du niveau professionnel des immigrants a une incidence négative durable sur leurs perspectives de carrière<sup>9</sup>. S'il y avait des conséquences négatives durables à long terme, il faudrait envisager de modifier la longueur de cette période d'attente.

### **Les défis à long terme de la politique migratoire**

Les migrations restent un instrument important pour faire face aux pénuries de qualifications, bien que ce ne soit qu'un élément dans une stratégie plus large de renforcement des compétences (chapitre 3). Compte tenu des tendances démographiques de l'Australie, les besoins futurs de main-d'œuvre rendront encore plus nécessaire le développement de l'immigration (ERG, 2008). La politique menée actuellement par les autorités favorise des niveaux plus élevés d'immigration. Le budget de 2008 a accru le volet qualifications du programme migratoire de 30 % en 2008/09 pour le porter à 133 500 places (contre 34 600 places en 1997/98). Cette augmentation devrait se traduire par des avantages budgétaires, en plus de permettre de répondre aux besoins de qualifications à court terme. Une étude récente de McDonald et Withers (2008) estime que l'immigration nette devrait atteindre 316 000 en 2051, contre 160 000 en 2006, pour maintenir la croissance de la population active à un niveau constant de 1 % par an.

Compte tenu de l'efficacité de la politique migratoire actuelle en termes d'intégration sur le marché du travail et de contribution à l'offre de main-d'œuvre, et eu égard aux données empiriques montrant que la plupart des immigrants créent des avantages budgétaires nets (OCDE, 2003), l'approche adoptée par les pouvoirs publics est justifiable. Les données disponibles montrent en outre que, jusqu'ici, l'immigration étrangère a permis de répondre plus rapidement aux possibilités d'emploi que les flux migratoires inter-États, ce qui suppose qu'il y a intérêt à cibler les migrants qualifiés vers des zones géographiques particulières où les pénuries de qualifications sont aiguës (Henry, 2008). Cependant, toute autre augmentation des flux migratoires doit être envisagée en fonction des contraintes d'infrastructure et de prestation de services, qui tendent à être plus apparentes dans les régions où la demande de main-d'œuvre qualifiée augmente du fait de grands projets infrastructurels et miniers. Une offre de logements en nombre suffisant et d'un prix abordable ainsi que la fourniture de services d'éducation et de santé, sont des exemples importants à cet égard. En outre, compte tenu de la mobilité internationale de plus en plus grande de la population active, l'Australie est en concurrence avec les autres



pays lorsqu'il s'agit d'attirer des immigrants qualifiés. Par ailleurs, le développement de l'immigration ne doit pas se faire au prix de l'amélioration des compétences de la population nationale. Globalement, une nouvelle augmentation des entrées d'immigrants qualifiés dans le pays exigerait que la politique migratoire soit poursuivie dans le cadre d'une large stratégie d'accroissement démographique, couvrant des questions comme le système de prélèvements et de transferts, l'éducation, l'eau, l'infrastructure et l'environnement (McDonald et Withers, 2008). Un autre enjeu consiste à attirer les migrants vers les zones non urbaines où ils sont le plus nécessaires.

## Résumé

L'Australie se situe dans une position enviable. Le chômage est à un faible niveau historique et le taux d'activité de la population active est à un niveau record. Pourtant, les résultats du marché du travail sont encore à la traîne par rapport à ceux des pays de l'OCDE les mieux placés. Il existe beaucoup de possibilités d'améliorer les incitations au travail des mères de famille et des parents isolés, des bénéficiaires de prestations d'invalidité et des travailleurs de plus de 55 ans grâce à de nouvelles modifications du système de prélèvements et de transferts, la fourniture de services de garde d'enfants et les dispositifs de revenu à la retraite. L'immigration continuera de contribuer de façon importante à l'offre de main-d'œuvre, atténuant ainsi les pénuries de qualifications. Toutefois, toute nouvelle augmentation des entrées d'immigrants doit être envisagée au regard des contraintes d'infrastructure et de prestation de services et de la concurrence internationale accrue pour les immigrants. Il faut souligner notamment que la politique d'immigration n'est qu'un élément d'une stratégie plus large de renforcement des compétences, où l'investissement dans l'éducation et la formation est primordial. Compte tenu de la place importante occupée par le volet qualifications dans les flux migratoires en Australie, la meilleure utilisation du capital humain des immigrants revêt une importance clé. L'encadré 2.2 résume les recommandations du chapitre.

### Encadré 2.2. **Recommandations pour accroître l'offre de main-d'œuvre**

#### **Améliorer les incitations au travail**

- Compte tenu de la marge de manœuvre budgétaire, réduire encore les taux d'imposition marginaux effectifs pour diminuer le nombre de personnes aux prises avec des « pièges des bas salaires », en réduisant, par exemple, les taux inférieurs de l'impôt sur le revenu et/ou en augmentant le seuil de non-imposition. Réduire les « trappes à inactivité » pour les couples à un apporteur de revenu et en particulier ceux à deux apporteurs de revenu.
- Envisager d'étendre à tous les bénéficiaires les critères d'admissibilité plus stricts qui s'appliquent aux nouveaux bénéficiaires (depuis juillet 2006) des allocations parentales, en contrôlant étroitement l'application des critères d'admissibilité et d'activité.
- Étendre à l'ensemble des bénéficiaires les critères d'admissibilité plus stricts applicables aux nouveaux bénéficiaires (depuis juillet 2006) des prestations d'invalidité (*Disability Support Pension*), en contrôlant étroitement l'application des critères d'admissibilité et d'activité. Les efforts faits par les bénéficiaires des prestations d'invalidité pour rechercher un emploi ne devraient pas être gênés par la crainte de perdre leur droit à pension dans le cas où, après avoir trouvé un travail temporaire, ils se retrouvent au chômage. L'élaboration d'une stratégie nationale pour faire face aux obstacles rencontrés par les personnes

**Encadré 2.2. Recommandations pour accroître l'offre de main-d'œuvre (suite)**

souffrant d'un handicap et/ou d'une maladie mentale pour accéder à un emploi et le garder est une mesure bienvenue. D'autres investissements dans les services de placement seront requis à cet effet.

- Aller de l'avant dans les plans de réforme des services d'emploi, eu égard aux résultats des consultations publiques.
- Poursuivre les efforts pour faciliter l'accès à des services de garde d'enfants abordables. Envisager de modifier la structure de l'allocation pour garde d'enfants (CCB) afin de tenir compte des différences de coût suivant l'âge. La CCB pourrait être plus étroitement assujettie à l'emploi et à l'utilisation des services de garde d'enfants; à cet effet son versement serait limité aux familles où les deux parents (ou un seul parent) travaillent (ou recherchent un travail) et utilisent ces services. L'introduction d'un congé parental rémunéré permettrait à l'Australie de s'aligner sur la pratique internationale.
- Réduire les incitations à la préretraite en alignant progressivement l'âge d'admissibilité à la garantie de retraite (actuellement 55 ans, mais devant être porté à 60 ans d'ici à 2025) sur celui de la pension vieillesse (65 ans). Les mesures visant à réduire les pénalités associées au cumul des prestations vieillesse avec un revenu salarié, notamment l'exclusion du revenu salarié du critère de ressources appliqué pour l'ouverture des droits à la pension vieillesse, ou autrement une nouvelle réduction du taux de diminution de la pension lié au critère de revenu, amélioreraient sensiblement les incitations à travailler des seniors, bien que les coûts budgétaires correspondants doivent être étroitement suivis.

**Migrations**

- Poursuivre la politique actuelle favorisant des entrées importantes d'immigrants dans le cadre d'une large stratégie visant à répondre aux pénuries de qualifications. Mettre en œuvre rapidement les réformes annoncées qui visent à améliorer l'intégrité et la réactivité des régimes de visas temporaires (sous-groupe 457).
- Assurer une utilisation adéquate du capital humain des immigrants. Réduire la complexité du processus d'évaluation et de reconnaissance des qualifications étrangères, en assurant une plus grande uniformité des procédures des États en matière de délivrance de licences professionnelles et d'enregistrement et en remédiant, là où c'est possible, aux divergences entre l'évaluation dans l'optique de l'immigration et dans l'optique des entreprises.

**Notes**

1. Pour une analyse, voir Whiteford (2006).
2. Une étude (Kalb, 2007) a constaté que les parents isolés et les couples avec enfants à charge représentent 60 % environ des personnes auxquelles s'appliquent des taux effectifs marginaux d'imposition supérieurs à 50 %.
3. Les familles sans emploi représentaient 13.5 % des familles avec enfants de moins de 14 ans au milieu de 2007, d'où les fortes préoccupations exprimées par les services de protection sociale à l'égard du demi-million d'enfants vivant dans ces ménages.
4. Pour les personnes qui touchaient l'allocation parentale avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006, les critères d'activité obligatoires entraient en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007 ou le jour du septième anniversaire de leur plus jeune enfant (la date la plus tardive étant retenue). Toutefois, ces bénéficiaires peuvent continuer de percevoir l'allocation parentale jusqu'à ce que leur plus jeune enfant atteigne l'âge de 16 ans, à la différence des nouveaux demandeurs (après juillet 2006) qui passent à l'indemnité de chômage quand le dernier enfant atteint l'âge de huit ans (parents isolés) ou six ans (couples).

5. Parmi les autres initiatives, on peut citer l'inclusion, dans la Norme sur les conditions de travail et la rémunération équitable, d'un droit à prendre chaque année jusqu'à dix jours de congé maladie rémunérés pour prendre soin d'un membre de la famille qui est malade, ainsi que des modifications du régime de congé parental non rémunéré.
6. Les nouveaux demandeurs de prestations d'invalidité, en particulier, dont on juge qu'ils sont capables de travailler 15 heures ou plus par semaine à des salaires égaux ou supérieurs au salaire minimum pertinent, ne peuvent plus bénéficier de cette aide depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, mais ils reçoivent l'allocation de nouveau départ (*New Start Allowance*), qui implique un renforcement des règles de recherche d'emploi (au moins 15 heures par semaine).
7. L'Australie a un système de retraite à trois piliers. La pension publique financée par l'impôt (pension vieillesse) est le premier pilier et est assujettie à un critère de ressources. Cette pension est payable à partir de 65 ans pour les hommes et de 62½ ans pour les femmes, l'âge d'ouverture des droits augmentant graduellement jusqu'à 65 ans d'ici à 2014. Le deuxième pilier concerne la garantie de retraite, introduite en 1992, qui exige des employeurs qu'ils versent des cotisations de retraite au nom de leurs salariés. L'âge le plus jeune d'accès à cette prestation est de 55 ans. Le troisième pilier consiste surtout en l'épargne privée, essentiellement des cotisations de retraite volontaires, qui sont déductibles de l'impôt.
8. Bien que les données migratoires nettes pour 2007/08 ne soient pas disponibles, le niveau planifié pour le Programme de migration 2008/09 (qui représente le niveau le plus élevé jamais administré par un gouvernement australien) confirme que les dispositifs migratoires continueront de contribuer à l'accroissement de la population australienne.
9. Sur la base des données des deux premières études longitudinales des immigrants en Australie (LSIA), Mahuteau et Junankar (2007) concluent que les immigrants arrivés en Australie à la fin des années 90 ont de meilleurs résultats que la cohorte précédente (arrivée entre 1993 et 1995), pendant une année et demie après leur installation. Après cette période, les immigrants plus récents qui n'ont pas trouvé un bon emploi voient leurs perspectives d'améliorer leur situation diminuer fortement par rapport à celles de la cohorte ancienne.

## Bibliographie

- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2008), *Migration, Australia* (cat. n° 3412.0), ABS, Canberra, mars.
- AFR (Australian Financial Review) (2008), « Failed Disability Reform to Cost \$262 Million », AFR, 19 mai.
- AHRI (Australian Human Resources Institute) (2008), « The Parent Trap – The Parental Leave Debate », *HRPulse Survey*, Research Report, vol. 2, n° 3, AHRI, septembre.
- Australian Government (2007), *Budget Paper No. 1: Budget Strategy and Outlook, 2007-08*, Australian Government, Canberra, mai.
- Australian Government (2008), *Budget Paper No. 1: Budget Strategy and Outlook, 2008-09*, Australian Government, Canberra, mai.
- Birrell, B. et E. Healy (2008), « How are Skilled Migrants Doing? », *People and Place Journal*, vol. 16, n° 1, supplément, Centre for Population and Urban Research, Université de Monash.
- Buddelmeyer, H., J. Freebairn et G. Kalb (2006), « Evaluation of Policy Options to Encourage Welfare to Work », *Melbourne Institute Working Paper Series*, n° 9/06, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, Université de Melbourne, mai.
- Cobb-Clark, D.A. (2004), « Selection Policy and the Labour Market Outcomes of New Immigrants », *Discussion Paper*, n° 1380, Institute for the Study of Labour, Bonn, novembre.
- Creedy, J. et G. Kalb (2005), « Behavioural Microsimulation Modelling for Tax Policy Analysis in Australia: Experience and Prospects », *Melbourne Institute Working Paper Series*, n° 2/05, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, Université de Melbourne, janvier.
- ERG (External Reference Group) (2008), « Final Report to the Minister for Immigration and Citizenship Visa Subclass 457 External Reference Group », ERG, avril.
- Henry, K. (2008), « Revisiting the Policy Requirements of the Terms-of-Trade Boom », discours au « Australian Business Economists », Sydney, 20 mai.
- Jones, M.J. (2007), « Australia's 2008 SOPEMI Report to the OECD », SOPEMI, novembre, document de travail interne, OCDE.

- Junankar, P.N. et S. Mahuteau (2005), « Do Migrants Get Good Jobs? New Migrant Settlement in Australia », *The Economic Record*, vol. 81, n° S1, Blackwell Publishing, août.
- Kalb, G. (2007), « Interaction of the Tax and Social Security Systems in Australia: The Effect on Effective Marginal Tax Rates », *The Australian Economic Review*, vol. 40, n° 2, Blackwell Publishing, juin.
- Mahuteau, S. et P.N. Junankar (2007), « Do Migrants Succeed in the Australian Labour Market? Further Evidence on Job Quality », *MPRA Paper*, n° 8703, Bibliothèque de l'université de Munich, septembre.
- McDonald, P. et G. Withers (2008), « Population and Australia's Future Labour Force », *Occasional Paper*, n° 1/2008, *Policy Paper*, n° 7, The Academy of the Social Sciences in Australia, Canberra.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, n° 4, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Australie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, n° 12, Éditions OCDE Paris.
- OCDE (2007a), *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles*, vol. 2, Éditions OCDE Paris.
- OCDE (2007c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Jobs for Immigrants, Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Éditions OCDE, Paris.
- Productivity Commission (2006), *Economic Impacts of Migration and Population Growth*, Research Report, Productivity Commission, avril.
- Productivity Commission (2007), *Annual Report 2006-07*, Annual Report Series, Productivity Commission, Canberra.
- RBA (Reserve Bank of Australia) (2007), « Immigration and Labour Supply », *Reserve Bank Bulletin*, RBA, Sydney, septembre.
- Whiteford, P. (2005), « The Welfare Expenditure Debate: "Economic Myths of the Left and the Right" Revisited », *Economic and Labour Relations Review*, vol. 17, n° 1, septembre, Centre for Applied Economic Research and the Industrial Relations Research Centre, Université de Nouvelle-Galles du Sud.

## Chapitre 3

# Améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation

L'Australie est relativement bien placée dans les comparaisons internationales des systèmes d'enseignement, à en juger notamment par les notes obtenues aux épreuves du PISA, et ses établissements d'enseignement supérieur attirent un nombre croissant d'étudiants étrangers. L'enseignement et la formation professionnels jouent un rôle important dans la formation postsecondaire et les qualifications qu'ils confèrent permettent aux intéressés de s'insérer ou de se réinsérer dans l'emploi ou bien d'accéder à un autre cycle de formation. Mais un certain nombre de problèmes subsistent. Il importe au premier chef de rendre le système moins complexe et moins compartimenté et de s'attaquer à la question des carences de l'offre et de la sous-représentation des enfants issus de milieux défavorisés dans le dispositif d'éducation et d'accueil des plus jeunes, compte tenu du rôle que jouent les premières années de formation dans la suite du parcours scolaire. L'un des défis majeurs consiste à réduire le retard des élèves moins performants, tout en améliorant le niveau global de maîtrise de l'écrit et du calcul. À cet égard, une plus grande autonomie des établissements et une amélioration de la qualité pédagogique pourraient se révéler utiles. Le renforcement de la capacité du système d'enseignement et de formation professionnels de faire face au manque de main-d'œuvre qualifiée représente un autre objectif prioritaire. Le faible taux d'achèvement des cours de formation est un autre enjeu auquel est confronté ce secteur. Enfin, l'assouplissement du cadre d'action des autorités publiques dans le domaine de l'enseignement supérieur pourrait favoriser la flexibilité et la diversité en permettant à ce système de prendre davantage en compte les besoins du marché de l'emploi et les problèmes posés par la mondialisation. Le nouveau gouvernement considère comme hautement prioritaire l'action à mener pour promouvoir un système éducatif de haut niveau, en mesure de réagir rapidement à l'évolution des besoins en matière de qualifications. La « Révolution de l'éducation », soutenu par le Conseil des gouvernements australiens (COAG), vise à introduire des réformes dans tous les secteurs du système; elle se propose notamment de réduire la fracture scolaire dont souffre la population autochtone.

Compte tenu de l'intensification de la concurrence au niveau international et du vieillissement de la population, la qualité du système éducatif et des résultats scolaires peut être considérée comme un facteur important dans l'élévation du niveau de vie. Selon des estimations récentes de la Commission de la productivité, les projets de réforme du capital humain (santé, enseignement et formation) pourraient, s'ils sont entièrement concrétisés, accroître de près de 9 % le PIB (dont 6 % pour le taux d'activité et 3 % pour la productivité) au cours des 25 prochaines années. La Commission note, toutefois, que ces estimations doivent être considérées comme « préliminaires » et « indicatives » et non comme des prévisions (Productivity Commission, 2006).

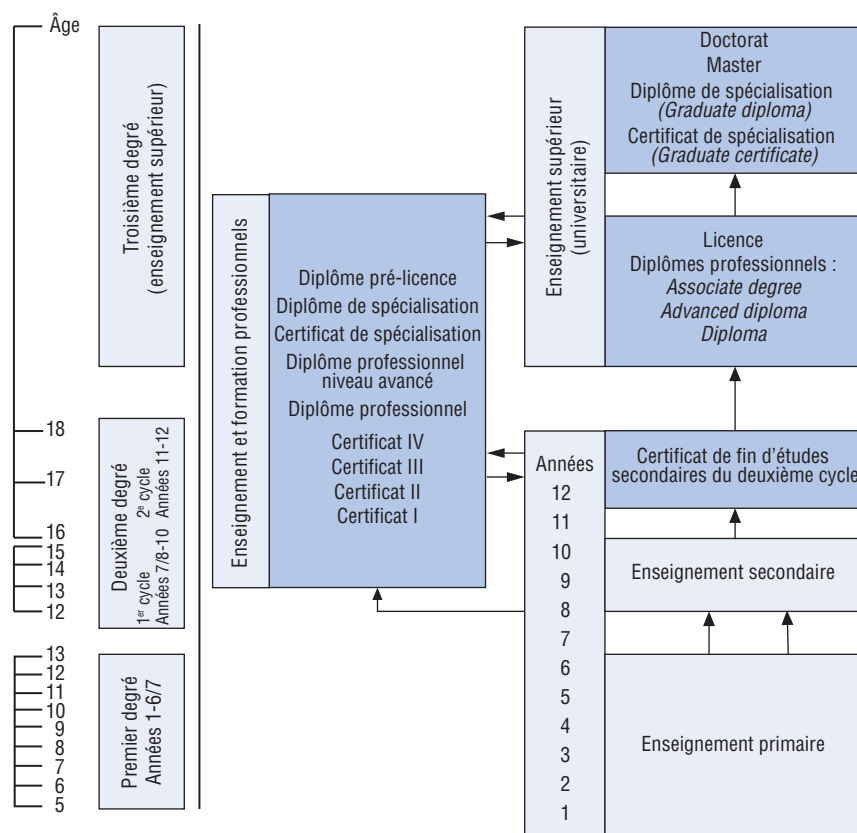
Le présent chapitre identifie les domaines du système éducatif qui justifient une poursuite de la réforme et définit les options qui s'offrent aux pouvoirs publics pour améliorer les choses. Avant de passer en revue les principaux enjeux, l'analyse qui suit met en évidence les caractéristiques structurelles essentielles du système éducatif.

### L'offre de services éducatifs

L'offre éducative est proposée dans plusieurs contextes, dont celui de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (garderies, structures préscolaires) et des trois secteurs constitutifs du système australien d'enseignement et de formation : enseignement primaire et secondaire, enseignement supérieur et enseignement et formation professionnels (*vocational education and training*, VET) (graphique 3.1) (SCRGSP, 2008)<sup>1</sup>. Les cycles VET sont accessibles par de multiples passerelles les reliant aux établissements d'enseignement primaire et secondaire, aux établissements d'enseignement postsecondaire et au lieu de travail (AEI, 2006).

L'organisation de base de la scolarité (préscolarité incluse) varie sur plusieurs points selon la circonscription scolaire considérée, notamment en ce qui concerne la structure des grades, l'âge minimum requis pour entamer ou terminer une scolarité, la certification des qualifications, les programmes et la capacité de prise de décision à l'échelon des établissements (Banks, 2005) (tableau 3.1). En 2005, la scolarité était obligatoire entre 6 et 15 ans; se prolongeant jusqu'à 16 ans en Australie méridionale et allant de 5 à 16 ans en Tasmanie. En règle générale, les deux années terminales du cycle secondaire ne sont pas obligatoires. Dans la plupart des cas, les enfants accèdent au cycle primaire à l'âge de cinq ans, intégrant généralement une année préparatoire (ABS, 2007). La préscolarité désigne les programmes offerts antérieurement à cette année préparatoire et n'est pas nécessairement assurée dans un établissement spécifique, la situation à cet égard variant selon la circonscription et le lieu de résidence. Il existe des écarts non négligeables d'un État à l'autre en ce qui concerne la fourchette d'âge des enfants suivant les programmes préscolaires, le nombre d'heures d'éducation, le site et la gestion des programmes (Press et Hayes, 2000).

Le Cadre australien des qualifications (*Australian Qualifications Framework*, AQF) est un dispositif complet et homogène à l'échelon national, qui couvre l'ensemble des qualifications accessibles dans le dispositif d'enseignement et de formation postsecondaires. Ce cadre favorise

Graphique 3.1. **Vue d'ensemble du système australien d'enseignement et de formation professionnelle<sup>1, 2</sup>**

1. Dans chaque état, l'enseignement primaire comprend, avant la première année, une année supplémentaire qui n'est pas indiquée dans le graphique ci-dessus.
2. Les producteurs d'activités d'éducation peuvent délivrer des titres et diplômes dans plusieurs secteurs. Ainsi, les établissements d'enseignement scolaire délivrent les certificats I-II, les universités les certificats II-IV, et les établissements d'enseignement et de formation professionnels délivrent des diplômes sanctionnant des formations courtes – *undergraduate degrees*, *graduate certificates* et *graduate diplomas* – (des titres et diplômes d'enseignement supérieur dans certaines circonscriptions, mais aussi d'enseignement professionnel dans d'autres), tous devant impérativement répondre aux critères d'assurance qualité pertinents.

Source : SCRGSP (2008), *Report on Government Services 2008*, Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Productivity Commission.

Tableau 3.1. **Structure de la scolarité**

États et territoires	Préscolaire	Année préparatoire avant la 1 <sup>re</sup> année scolaire	Enseignement primaire (années)	Enseignement secondaire (années)
Territoire de la capitale australienne	Préscolaire	Jardin d'enfants	1-6	7-12
Nouvelle-Galles du Sud	Préscolaire	Jardin d'enfants	1-6	7-12
Territoire du Nord	Préscolaire	Transition	1-7	8-12
Queensland	..	Préscolaire (jusqu'en 2006) Préparatoire (à partir de 2007)	1-7	8-12
Australie-méridionale	Préscolaire	Réception	1-7	8-12
Tasmanie	Jardin d'enfants	Préparatoire	1-6	7-12
Victoria	Préscolaire	Préparatoire	1-6	7-12
Australie-occidentale	Jardin d'enfants	Préparatoire	1-7	8-12

Source : AEI (2006), *Country Education Profiles: Australia*, Australian Education International, Department of Education, Science and Training.

la flexibilité des parcours de formation, tout en améliorant la visibilité et la comparabilité des qualifications pour le marché de l'emploi (SCRGSP, 2008). Même si l'AQF établit une distinction entre les qualifications acquises dans le cadre de l'enseignement et de la formation professionnels et celles acquises dans l'enseignement supérieur, les limites entre les deux secteurs sont estompées par l'existence de conventions dites « d'articulation », qui permettent un transfert d'unités de valeur entre les formations professionnelles et des formations universitaires à des degrés d'enseignement spécifiques, et inversement. Par ailleurs, plusieurs établissements d'enseignement supérieur dispensent officiellement des formations « doubles » (DEST, 2007).

Conformément au caractère fédéral du système australien (encadré 3.1), la gestion et le financement des services d'éducation incombent à différents échelons de la puissance publique. Globalement, les États sont responsables de la réglementation et de l'offre de services, alors que l'administration fédérale se concentre sur la définition des priorités nationales et internationales et l'élaboration des politiques et stratégies en matière d'éducation.

### Encadré 3.1. Répartition des responsabilités des différents niveaux d'administration dans le système d'enseignement et de formation

Les rôles et responsabilités de l'administration fédérale et des administrations des États sont notamment les suivants :

#### Secteur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants

Au niveau fédéral, les responsabilités de ce secteur viennent d'être transférées au *Department of Education, Employment and Workplace Relations*, qui est plus spécifiquement chargé :

- Des services formels de garde d'enfants (centres d'accueil journalier de longue durée [*long day care*], crèches à domicile, accueil périscolaire et haltes-garderies). Le ministère administre une allocation (l'allocation pour frais de garde) ainsi qu'une subvention pour couvrir les dépenses encourues directement par les parents (abattement fiscal au titre de la garde d'enfants) dont peuvent bénéficier les familles répondant aux conditions requises; il subventionne par ailleurs un certain nombre de services spécifiques agréés par l'administration fédérale et supervise le processus d'accréditation pour les centres d'accueil journalier de longue durée, les crèches à domicile et l'accueil périscolaire. Dans le dispositif antérieur, c'était le *Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs* qui assumait ces responsabilités.
- Du soutien à l'éducation préscolaire des enfants autochtones.

Au niveau des États, les gouvernements ont pour attributions :

- Les modalités de fonctionnement et le financement des établissements préscolaires et de certaines haltes-garderies, certains d'entre eux contribuant aussi financièrement à la prise en charge de l'accueil périscolaire, aux centres d'accueil journalier de longue durée et à d'autres services similaires. L'éducation préscolaire est assurée dans la majorité des États au sein du système éducatif formel et relève des départements compétents. En Nouvelle-Galles du Sud et dans l'État de Victoria, ces services relèvent des départements chargés des services à la collectivité et sont proposés dans des environnements variés. Dans le Queensland, ce sont aussi bien des associations communautaires que le secteur privé qui offrent des programmes préscolaires.
- L'élaboration de la réglementation applicable aux prestataires, le contrôle de la performance et l'administration des licences.



### Encadré 3.1. Répartition des responsabilités des différents niveaux d'administration dans le système d'enseignement et de formation (suite)

Les autorités fédérales et les États ont élaboré en concertation des normes nationales intéressant les centres d'accueil journalier de longue durée, les crèches à domicile et l'accueil périscolaire, le degré d'application de ces normes variant suivant les circonscriptions. Le dispositif d'assurance qualité de ces services (appelé Système d'amélioration de la qualité et d'accréditation, pour les centres d'accueil journalier de longue durée) est administré par le *Childcare National Accreditation Council*, financé par l'administration fédérale; il s'applique à l'ensemble des États (OCDE, 2001a).

#### Secteur de l'enseignement et de la formation

Les responsabilités des États sont notamment les suivantes :

- Assurer la scolarisation de tous les enfants en âge de l'être.
- Assurer la plus grande partie du financement de l'éducation publique et contribuer au financement des établissements ne relevant pas du secteur public.
- Réglementer les activités et modalités de fonctionnement des établissements; arrêter les programmes, accréditer les enseignements, évaluer les élèves et décider des allocations aux établissements, qu'ils soient publics ou privés.
- Administrer l'enseignement et la formation professionnels et assurer la majeure partie de leur financement.
- Réglementer et accréditer les formations supérieures.

Parmi les responsabilités de l'administration fédérale figurent les suivantes :

- Assurer la plus grande partie du financement des établissements ne relevant pas du secteur public et assumer l'essentiel du financement des établissements d'enseignement supérieur.
- Assurer le financement complémentaire des établissements publics et de l'enseignement et la formation professionnelle.
- Fournir une aide financière à des programmes d'enseignement et des catégories d'étudiants spécifiques.
- Promouvoir la cohérence nationale des dispositifs d'enseignement et de formation.

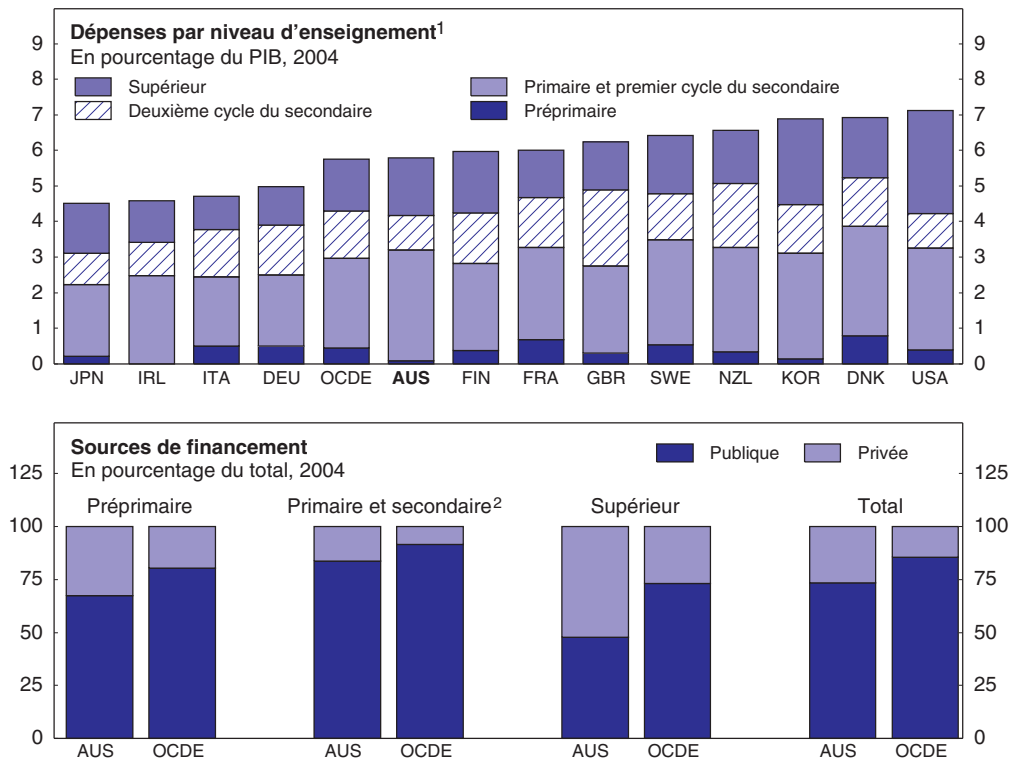
Les deux niveaux d'administration assument conjointement la planification et le suivi des résultats des services d'éducation ainsi que leur évaluation.

### ***L'investissement dans l'éducation est au niveau de la moyenne OCDE, mais les dépenses au titre du cycle préprimaire sont largement en retrait***

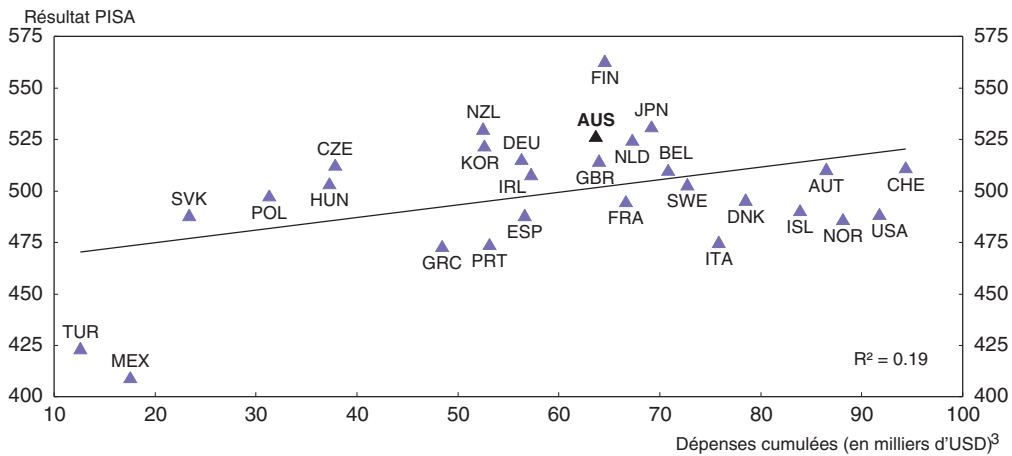
Le montant total des dépenses tant publiques que privées au titre des établissements scolaires a progressé en termes réels de 46 % entre 1995 et 2005, soit un rythme un peu plus rapide que la moyenne OCDE, et représentait près de 6 % du PIB. En 2005, il était égal à la moyenne de la zone (graphique 3.2, partie supérieure). Ces chiffres ne tiennent certes pas compte des dépenses récemment engagées, notamment dans les derniers budgets, mais il est clair que l'Australie dépense moins que les pays qui investissent le plus dans l'éducation. On remarque en particulier que le niveau des dépenses est bas en ce qui concerne l'éducation préprimaire, qui ne représente que 0.1 % du PIB alors que la moyenne OCDE se situe aux alentours de 0.5 %<sup>2</sup>. Mais d'un autre côté, les dépenses au titre de l'enseignement primaire ou secondaire du premier degré dépassent largement la moyenne OCDE, alors que les dépenses pour l'enseignement supérieur sont voisines de la moyenne correspondante.

Une autre spécificité du financement réside dans le fait que la part du secteur public y est relativement faible. Elle représente 73.4 % du total, contre une moyenne OCDE de 85.5 % (graphique 3.2, partie médiane). Le financement privé tient une place particulièrement

Graphique 3.2. Ressources et résultats



**Performance sur l'échelle de la culture scientifique et dépenses par élève 2006**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471661540362>

1. L'enseignement préprimaire concerne les enfants âgés de trois ans et plus. Le deuxième cycle du secondaire comprend les études post-secondaires non supérieures. Pour le Royaume-Uni la catégorie « primaire et premier cycle du secondaire » ne comprend que l'enseignement primaire, tout l'enseignement secondaire est compris dans la catégorie « deuxième cycle du secondaire ».
2. Enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non supérieur.
3. Dépenses cumulées au titre des établissements d'enseignement consenties par élève entre l'âge de 6 et 15 ans et converties en équivalents USD sur la base des parités de pouvoir d'achat. Dépenses publiques seulement pour la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la Norvège; établissements publics seulement pour la Hongrie et le Portugal; dépenses publiques et établissements publics pour l'Italie, la Pologne, la Suisse et la Turquie.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation* et OCDE (2007), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, Éditions OCDE.

importante dans l'enseignement supérieur, où il représente plus de la moitié du financement global, soit le double de la moyenne OCDE. Il convient toutefois de remarquer que dans le montant des dépenses publiques consacrées aux établissements d'enseignement supérieur ne figurent pas les décaissements effectués au titre du dispositif de prêts étudiants. L'OCDE classe les avances consenties aux étudiants dans la catégorie des subventions ou des prêts aux ménages; les crédits accordés à ce titre aux établissements sont considérés comme une forme de financement privé. La part du financement public est plus importante dans les échelons inférieurs du système éducatif, particulièrement en milieu scolaire, où il représente près de 84 % des dépenses totales.

### **L'augmentation des ressources ne garantit pas l'amélioration des résultats**

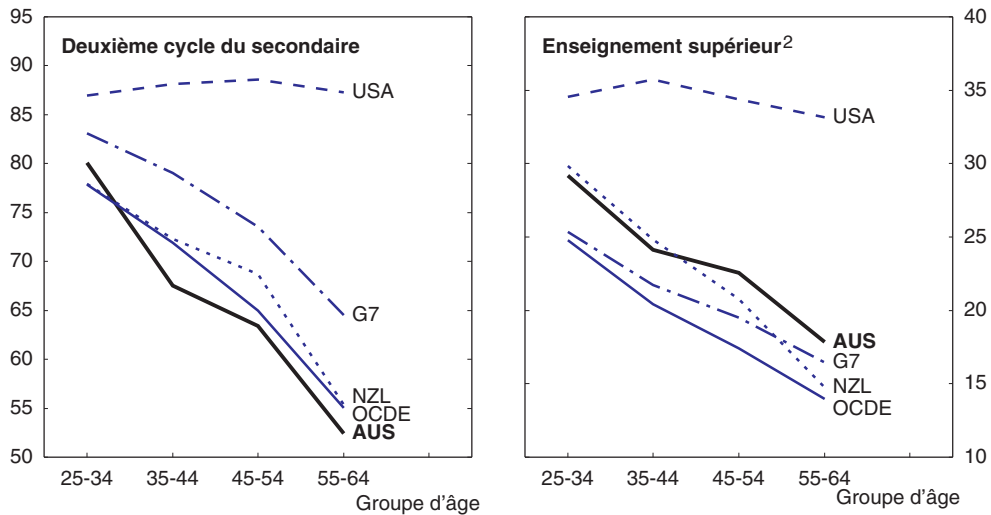

Le fait d'augmenter les dépenses au titre de l'éducation n'entraîne pas automatiquement une amélioration des résultats. Les analyses empiriques fondées sur les données PISA (Programme international pour le suivi des acquis scolaires) de l'OCDE ne font apparaître qu'une faible corrélation entre le montant des dépenses ou le volume des intrants et la performance moyenne des élèves. C'est ainsi que l'Australie obtient des résultats nettement supérieurs à ce que l'on pourrait attendre si l'on prend comme seul référent le niveau des dépenses (graphique 3.2, partie inférieure). De plus, au cours des trois à quatre décennies écoulées, les dépenses réelles d'éducation par enfant en Australie ont considérablement augmenté, alors que les notes obtenues dans les tests n'ont pas progressé (Leigh et Ryan, 2007). Bien entendu, il ne faudrait pas en déduire que les dépenses n'ont aucune incidence sur les résultats. Comme on le verra plus loin, de nombreuses observations prouvent que la qualité des enseignants influe de manière décisive sur l'amélioration des résultats scolaires. Ce qui ressort en fait des observations, c'est l'importance d'une exploitation efficace des ressources pour l'amélioration des résultats (Sutherland *et al.*, 2007; OCDE, 2007a).

### **Les résultats sont parfois très satisfaisants, mais pourraient encore s'améliorer**

L'Australie a fait beaucoup de progrès pour élever le niveau de qualification de sa population active, comme le montre la comparaison du niveau d'instruction de la population jeune et de la population plus âgée (graphique 3.3). Le système scolaire a obtenu également des résultats louables pour ce qui est de la maîtrise de l'écrit, des connaissances scientifiques et des mathématiques, comme le montrent les très bonnes notes obtenues aux épreuves du PISA (graphique 3.4, partie supérieure). S'agissant de la dispersion des résultats obtenus, les données tirées de PISA 2006 donnent à penser que l'Australie n'a pas à déplorer la présence d'une frange particulièrement fournie d'élèves à la traîne (frange que l'on mesure au nombre d'élèves n'atteignant pas le niveau 2 de compétence pour les trois domaines) par rapport aux autres pays se classant dans le groupe de tête (graphique 3.4, partie inférieure) (ACER, 2007). De surcroît, l'incidence du milieu socio-économique sur les résultats scolaires est nettement inférieure à la moyenne OCDE, aussi bien en sciences qu'en mathématiques. Le fait que le système éducatif apporte, moins toutefois que dans les autres pays nordiques, une contribution notable à la mobilité sociale intergénérationnelle, donne une autre indication sur son bon niveau de résultats (Leigh, 2007).

L'évolution qu'a connue l'enseignement supérieur est tout aussi encourageante. Les taux d'obtention de diplômes n'ont cessé d'augmenter au fil des années, ce qui s'explique notamment par le taux de rendement individuel élevé de la formation, par un dispositif bien conçu de prêts étudiants assujettis à des critères de ressources ainsi que par certains

## Graphique 3.3. Niveau de formation en comparaison internationale

Population qui a atteint au moins le niveau d'enseignement indiqué, en pourcentage selon le groupe d'âge, 2006<sup>1</sup>StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471701402035>

1. 2003 pour le deuxième cycle du secondaire au Japon (utilisé dans le calcul de la moyenne G7). Les agrégats calculés pour les zones OCDE et G7 sont des moyennes non pondérées.
2. Enseignement supérieur de type A et programmes de recherche de haut niveau.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE.

traits distinctifs du système (notamment le haut degré d'autonomie des établissements) (Oliveira Martins *et al.*, 2007). Le pourcentage de la population ayant bénéficié d'une formation supérieure se situe au-dessus de la moyenne OCDE (graphique 3.3). En ce qui concerne l'enseignement et la formation professionnels, en 2006, dans le groupe d'âge des 15-64 ans on comptait quelque 12 % de personnes inscrites dans un établissement financé par des crédits publics, pourcentage toutefois un peu en retrait par rapport au pic de l'an 2000, qui était de 13½ pour cent. Le secteur de la formation professionnelle dote les intéressés des qualifications nécessaires pour s'insérer ou se réinsérer dans le marché de l'emploi, assure des actions de recyclage ou de reconversion et propose plusieurs itinéraires pour la poursuite de la formation, y compris par le biais de l'enseignement supérieur (SCRGSP, 2008).

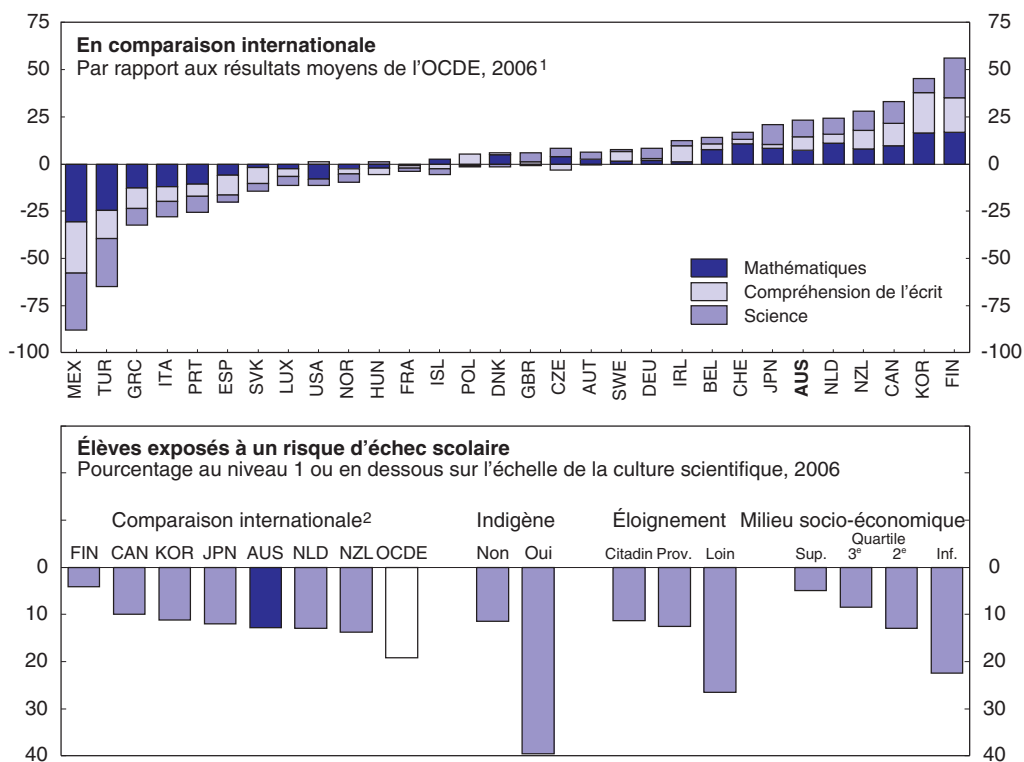
Si le système éducatif australien se classe favorablement au regard de plusieurs indicateurs internationaux, des améliorations sont encore possibles dans de nombreux domaines, notamment si l'on veut réduire les écarts considérables d'un État à l'autre en matière de résultats clés éducatifs.

### **La participation aux programmes préprimaires reste faible et la situation des catégories défavorisées est préoccupante**

Parmi les enfants de trois à quatre ans, seuls 42 % étaient inscrits en 2006 dans une structure préprimaire, alors que la proportion atteignait en moyenne 70 % dans la zone OCDE et plus de 90 % dans certains pays dont l'Allemagne, la Belgique, la France et la Nouvelle-Zélande (graphique 3.5). L'interprétation de cette statistique exige une certaine prudence<sup>3</sup>, mais l'Australie se situe d'évidence très en retrait par rapport aux pays les plus performants dans ce secteur critique. En dépit des avancées enregistrées depuis une dizaine d'années, un enfant sur trois seulement âgé de 0-5 ans était inscrit en 2006 dans une

## Graphique 3.4. Performance dans l'enquête PISA

Performance des élèves de 15 ans

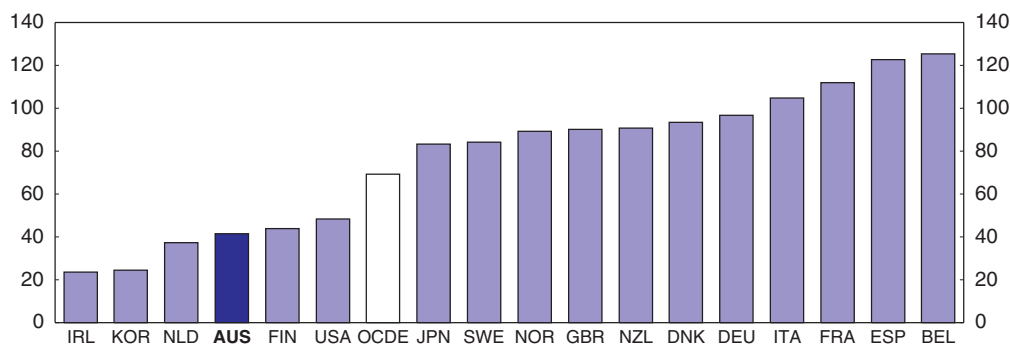
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471708367522>

1. Un même coefficient de pondération est affecté aux trois compétences dans le résultat total. Les données concernant la compréhension de l'écrit pour les États-Unis proviennent de PISA 2003.
2. L'Australie est comparée aux six pays dont la performance moyenne est la plus élevée.

Source : OCDE (2007), PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir, Éditions OCDE et ACER (2007), « At Risk Students », PISA 2006 National Report: Fact sheets, Australian Council for Educational Research.

Graphique 3.5. Taux de participation à des activités d'éducation de la petite enfance<sup>1</sup>

Enfants âgés de 4 ans et moins, en pourcentage de la population âgée de 3 et 4 ans, 2006

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471740410708>

1. Taux de fréquentation à temps plein et à temps partiel d'établissements publics et privés. Pour la Belgique, l'Espagne, la France et l'Italie, les taux sont en général surestimés; un nombre significatif d'élèves sont âgés de moins de trois ans et les taux nets du groupe d'âge de trois à cinq ans avoisinent les 100 %. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2008), Regards sur l'éducation, Éditions OCDE.

structure d'accueil agréée par l'administration fédérale (SCRGSP, 2008). Le taux de fréquentation pour le groupe d'âge des 0-5 ans oscillait entre 43 % pour le Queensland et moins de 27 % en Australie occidentale ou dans le Territoire du Nord. En ce qui concerne la préscolarité, 13 % environ des enfants âgés de quatre ans restent en dehors de l'éducation préscolaire, même s'il existe des différences notables d'un État à l'autre<sup>4</sup>. Les taux de fréquentation n'ont enregistré qu'une progression marginale depuis le début de la décennie.

L'intégration des enfants issus de milieux défavorisés est très préoccupante. En dépit du soutien accordé par les différents échelons de la puissance publique, les enfants affectés d'un handicap et les enfants issus d'un milieu non anglophone souffrent d'une sous-représentation marquée aussi bien dans les structures d'accueil que dans le dispositif préscolaire (SCRGSP, 2008)<sup>5</sup>. Il en va de même pour les enfants issus de familles autochtones ou pour les enfants vivant dans une zone géographique excentrée. Au sein de la population autochtone, moins d'un enfant sur deux bénéficie d'une éducation préscolaire. Les schémas de fréquentation varient considérablement d'une circonscription scolaire à l'autre. Il est essentiel de favoriser la fréquentation par les jeunes enfants des structures d'accueil et d'éducation préscolaire et d'assurer un accès équitable à ce dispositif. Dans le cas des enfants défavorisés, l'investissement éducatif atteint sa rentabilité maximale lorsqu'il est précoce. Le profil optimal d'investissement chute certes pour l'ensemble des enfants à mesure qu'ils progressent en âge, mais les données empiriques donnent à penser que les enfants de milieux favorisés bénéficient dès leur plus jeune âge d'un investissement parental massif dont sont privés les enfants défavorisés (Heckman et Masterov, 2007). On admet très généralement qu'outre son incidence positive pour la suite de l'existence, l'accès aux structures d'accueil et d'éducation préscolaire représente un important déterminant de la participation des femmes au marché de l'emploi (OCDE, 2001b).

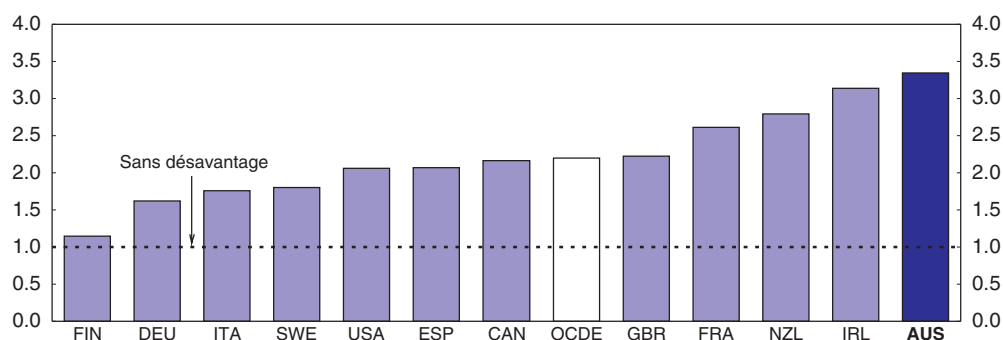
### ***Améliorer le taux d'achèvement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire***

Les taux de succès dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire restent inférieurs à ceux des pays les mieux classés, mais l'écart par rapport à la moyenne OCDE est désormais comblé pour les cohortes plus jeunes (graphique 3.3). La faiblesse relative des taux de succès ailleurs que dans l'élite a de quoi préoccuper, car la réussite dans le cycle secondaire (tant dans la filière générale que dans la filière professionnelle) est l'un des grands facteurs qui déterminent l'insertion dans la population active (OCDE, 2007a). La forte poussée économique qu'a connue l'Australie au cours des dernières années contribue à l'amélioration des perspectives d'emploi des personnes déscolarisées de façon précoce. Néanmoins, il convient de ne pas sous-estimer l'incidence du parcours scolaire sur le passage de la scolarité à l'emploi ou à une formation prolongée. Les jeunes âgés de 20 à 24 ans qui ne sont pas parvenus au terme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (12<sup>e</sup> année ou son équivalent dans la filière professionnelle) sont près de trois fois et demie plus exposés au risque de chômage que leurs camarades diplômés, ce désavantage relatif étant parmi les plus marqués de la zone OCDE (graphique 3.6). Outre qu'elle facilite la transition vers l'emploi ou vers la poursuite de la formation, l'amélioration du niveau de formation pourrait aussi engendrer des avantages économiques à long terme en augmentant la productivité et le taux d'activité<sup>6</sup>.

En dépit des résultats très convaincants qu'obtient l'Australie dans les épreuves standardisées, les résultats des études PISA font apparaître un recul statistiquement significatif de la performance moyenne en maîtrise de l'écrit entre 2003 et 2006, recul

### Graphique 3.6. Désavantage relatif des jeunes adultes peu qualifiés sur le marché du travail

Personnes âgées de 20 à 24 ans ni en emploi, ni en formation, 2006<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471743377545>

1. Ratio de la part des personnes qui n'ont pas atteint le deuxième cycle du secondaire à la part des personnes qui ont atteint ce niveau d'enseignement. Le deuxième cycle du secondaire comprend les études postsecondaires non supérieures.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE.

imputable à la baisse des notes des élèves les plus performants en 2006. Parmi les pays qui obtiennent des résultats supérieurs à la moyenne, l'Australie est le seul qui ait enregistré un tel recul de la performance en maîtrise de l'écrit (OCDE, 2007b). Chez les jeunes filles, on note également un recul des connaissances mathématiques, même si la performance moyenne dans ce domaine reste statistiquement stable. Les élèves « à risque » posent par ailleurs un problème aux établissements australiens. Les observations que l'on peut tirer de PISA 2006 donnent à penser que 13 % des élèves âgés de 15 ans n'atteignent pas le « seuil minimum de compétence » fixé par l'OCDE dans le domaine scientifique (graphique 3.4, partie inférieure), les pourcentages étant similaires pour les connaissances mathématiques et la maîtrise de l'écrit. Même si ce pourcentage se situe en deçà de la moyenne OCDE (qui est de 20 % environ), la mauvaise performance de ces élèves reste préoccupante. À plus long terme, des données tirées des enquêtes longitudinales sur les jeunes Australiens montrent que les notes en lecture et calcul des élèves de 14 ans (en 9<sup>e</sup> année) n'ont pas augmenté au cours de la période 1975-98, et les tests internationaux de mathématiques des enfants de 13 ans (en 8<sup>e</sup> année) n'indiquent pas d'amélioration sur la période 1964-2003 (Leigh et Ryan, 2007). Ce schéma se retrouve dans beaucoup de pays développés, qui pour la plupart n'ont pas constaté d'amélioration des résultats aux tests ces dernières décennies (Gundlach, Woessmann et Gmelin, 2001). Il conviendrait d'accorder une attention particulière à la réduction du hiatus constaté dans les résultats des élèves issus de milieux défavorisés ou des élèves autochtones<sup>7</sup>. L'un des objectifs majeurs du Programme national de réforme est à la fois d'accroître la proportion d'élèves accédant à un niveau minimum en matière de littérature et d'améliorer les résultats d'ensemble. Il convient à cette fin de s'intéresser aussi bien à la qualité qu'à l'équité des résultats scolaires, par le biais des initiatives évoquées ci-dessous, ce qui passe notamment par l'identification des difficultés d'apprentissage pendant la prime enfance (COAG, 2006). L'un des enjeux majeurs consiste à attirer davantage de jeunes vers l'étude des mathématiques et des sciences, compte tenu du faible intérêt pour les matières scientifiques manifesté par les jeunes dans le contexte de l'étude PISA 2006.

### ***Le déficit de qualifications : un défi à relever très vite***

Il importe de remédier au déficit de main-d'œuvre qualifiée si l'on veut assurer une croissance durable. Le pourcentage d'emplois vacants par rapport au nombre de chômeurs est passé de 15 % à la fin des années 90 à 36 % au début de l'année 2007, ce qui met bien en évidence le problème. Les employeurs déclarent que « la disponibilité de personnel qualifié » est l'une des principales contraintes pesant sur l'investissement (St. George-ACCI, 2007). Actuellement, la pénurie est ressentie dans la plupart des métiers spécialisés, dans le secteur des soins de santé et dans plusieurs autres activités à caractère professionnel ou semi-professionnel. Le vieillissement de la population contribue probablement à l'aggravation du problème, compte tenu du fait que la part des moins jeunes dans la structure par âge des actifs exerçant une profession sujette à une pénurie de personnel qualifié tend à augmenter (Wong, 2006). Outre le gonflement de la demande d'actifs qualifiés enregistré ces dernières années (Birrell et Edwards, 2007), le faible pourcentage (un peu plus de 50 % en 2006) de jeunes entre 18 et 20 ans qui suivent une formation et la taille relativement réduite de cette cohorte sont les facteurs majeurs évoqués pour rendre compte de la pénurie chronique de personnel qualifié.

Les projections relatives au profil de qualifications de la population active vers le milieu de la décennie à venir indiquent que la proportion d'actifs qualifiés passera de 58 % en 2005 à 71 % en 2016 (avec une progression concomitante du nombre d'actifs ayant un niveau de qualification élevé) (Shah et Burke, 2006). On peut en déduire qu'au cours des dix années à venir ce sont quatre millions d'actifs qui vont devoir acquérir une qualification. Plus de 60 % d'entre eux vont se qualifier dans la filière professionnelle, les autres s'orientant vers une formation supérieure. Une stratégie globale de lutte contre les pénuries passe par une amélioration de la mobilité géographique, une augmentation des flux d'immigrants qualifiés et la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger (chapitre 2). Il conviendra par ailleurs de renforcer les capacités du dispositif d'enseignement et de formation, notamment de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur, pour répondre aux besoins de l'économie (Productivity Commission, 2007).

## **Réformes à mettre en place pour améliorer les résultats du système éducatif**

### ***Améliorer la coordination et la cohésion au sein du dispositif d'éducation et d'accueil des jeunes enfants***

Le secteur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants se trouve confronté à plusieurs problèmes, qui tiennent essentiellement au caractère complexe et fragmenté du processus décisionnel et de la fourniture de services<sup>8</sup>. La fragmentation s'explique par la fracture historique entre « la garde des enfants » et « l'éducation de la prime enfance ». La tradition veut que la garde des enfants soit considérée comme un dispositif destiné à faciliter l'activité et la vie des familles plutôt que comme une composante du système éducatif. La structure administrative du secteur reflète cet état de fait (encadré 3.1).

L'objectif des pouvoirs publics de mettre en place un dispositif intégré et de qualité est louable. Comme le montrent bien les examens thématiques de l'OCDE sur la prime enfance, les complexités d'un système fédéral et l'existence de plusieurs strates administratives et réglementaires pénalisent la coordination et la cohérence, ce qui amène à s'interroger sur les variations possibles de la qualité et de l'accessibilité des services (OCDE, 2001b et 2006a). La complexité de l'offre entraîne par ailleurs des inefficiences liées à des redondances dans les financements fournis par l'administration fédérale et



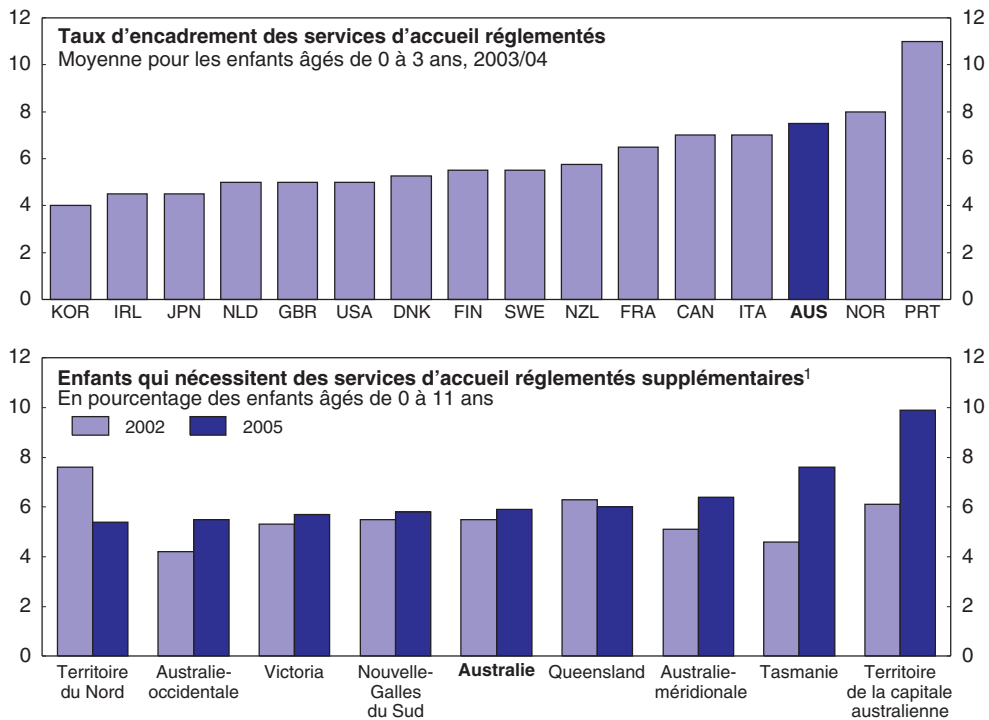
l'administration des États pour les enfants de quatre ans qui fréquentent à la fois une structure préscolaire et une structure d'accueil journalière de longue durée; elle se traduit par un déplacement des coûts au détriment de l'administration fédérale dans la mesure où les services d'éducation préscolaire sont de plus en plus souvent assurés au sein d'une structure d'accueil de la petite enfance.


### **Réflexion sur la qualité**

Si l'on veut progresser vers une intégration du dispositif, la mesure essentielle consisterait à revoir la politique de recrutement. En 2006, quelque 60 % des agents salariés travaillant dans une structure d'accueil agréée disposaient d'une qualification reconnue (SCRGSP, 2008). Les structures ne relevant pas du milieu scolaire emploient aussi bien des agents qualifiés que des agents non qualifiés<sup>9</sup>, la formation des premiers étant essentiellement assurée par le secteur professionnel. Le secteur de l'éducation préscolaire, qui privilégie traditionnellement la formation, emploie en règle générale des éducateurs ayant bénéficié d'une formation complète, même s'ils ne disposent pas du diplôme spécifique à la petite enfance. Certains centres d'accueil ont mis en place un dispositif intégrant garde et éducation, ce qui est un progrès. La loi n'exige pas de ces structures qu'elles se dotent d'un programme pédagogique ciblant spécifiquement les plus jeunes ou qu'elles emploient des éducateurs parfaitement qualifiés dans ce domaine, même lorsqu'elles accueillent des enfants encore non scolarisables (Elliott, 2006). La proportion importante d'enfants par éducateur pose également problème. C'est l'une des plus élevées de la zone OCDE (graphique 3.7, partie supérieure); elle traduit un taux de rotation élevé du personnel et les difficultés que pose le recrutement d'agents qualifiés en raison de conditions de travail et d'une rémunération moins favorables que dans d'autres secteurs de l'éducation préscolaire.

On peut par ailleurs s'interroger sur l'efficacité du dispositif d'assurance qualité. L'Australie se singularise par l'existence d'un dispositif d'accréditation financé sur fonds publics pour les centres d'accueil journalier de longue durée, les crèches à domicile et l'accueil périscolaire, qui dépendent directement de l'octroi des subventions. Or, on attend toujours la mise en place systématique d'un dispositif intégré de suivi. Le système d'accréditation actuel a fait l'objet de critiques; on lui reproche sa complexité, les redondances au niveau de la réglementation publique relative à l'agrément et la charge administrative qu'il fait peser sur les structures d'accueil. L'efficacité concrète du dispositif d'assurance qualité a par ailleurs été mise en doute : il n'est pas prévu de visites d'inspection aléatoires, il suffit aux structures d'accueil d'être aux normes sur 50 % seulement des indicateurs de qualité pour bénéficier d'une accréditation, et les autorités font preuve d'une grande clémence vis-à-vis des établissements non conformes (Rush, 2006). Les disparités d'un État à l'autre en matière de réglementation et de respect des normes nationales pour l'ensemble des structures accueillant les plus jeunes, normes élaborées en concertation par l'administration fédérale et par les gouvernements des États, nuisent en outre à l'efficacité du dispositif d'accréditation. L'accueil journalier de longue durée est réglementé par les États, alors que les crèches à domicile et l'accueil périscolaire ne font l'objet d'une réglementation que dans quelques États. Les structures préscolaires font l'objet soit d'un enregistrement, soit d'un agrément, selon que leur prestation relève du système éducatif public, d'une collectivité locale ou d'un organisme indépendant. On note des différences d'une circonscription scolaire à l'autre en ce qui concerne le type et l'objectif du service, l'âge d'accès à la préscolarité et les horaires (Press, 2007). Pour les

Graphique 3.7. Indicateurs des services de garde d'enfants



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471814558284>

1. Les estimations pour les circonscriptions plus petites sont basées sur un petit échantillon, donc elles sont sujet à une erreur d'échantillonnage élevée. En particulier, il faut interpréter les résultats de la Tasmanie, de la Territoire de la capitale australienne et de la Territoire du Nord avec précaution.

Source : OCDE (2007), *La base de données de l'OCDE sur la famille*, [www.oecd.org/els/social/famille/basededonnees](http://www.oecd.org/els/social/famille/basededonnees); ABS (2002, 2005), *Child Care Survey* (non publié) dans *Report on Government Services 2008*, Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Productivity Commission.

parents, le coût des services de garde et de l'éducation préscolaire varie d'un État à l'autre et en fonction du service; mais dans la totalité des États, le coût de la formation préscolaire dépend fortement du type de prestataire. Globalement, les services restent à un niveau de coût modeste lorsque l'éducation préscolaire est une composante à part entière du système éducatif public.

### Accessibilité et coût pour l'usager des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants

L'accessibilité des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance, et en particulier des services de garde, suscite un certain débat en Australie. En dépit des affirmations selon lesquelles il existe une pénurie de places d'accueil, les données disponibles ne sont pas concluantes. Selon l'enquête HILDA (*Household Income and Labour Dynamics in Australia*), environ 20 % des ménages ont signalé des problèmes de disponibilité en matière de garde d'enfants (trouver des structures d'accueil de qualité, obtenir une garde aux heures requises, etc.) au cours d'une des années de la période 2001-04, mais en général ces difficultés n'ont duré qu'un à deux ans, sans doute par suite d'une réduction de l'horaire de travail des mères (Heady et Warren, 2007). Une analyse fondée sur l'enquête ABS *Child Care Survey* de 2005 met aussi en lumière les problèmes d'accessibilité : environ 6 % des enfants de moins de 12 ans avaient besoin de services d'accueil supplémentaires en 2005 (graphique 3.7, partie inférieure), et

cette proportion atteignait 8.5 % pour les enfants de 0-4 ans (elle est restée globalement inchangée depuis 1996). Le « manque de places » (réservées ou non) est considéré par les parents comme l'obstacle majeur à l'utilisation de services d'accueil supplémentaires nécessaires pendant les semaines de référence de l'enquête. En revanche, les données de l'enquête longitudinale sur les enfants australiens (LSAC) donnent à penser que la demande non satisfaite due à un manque de places d'accueil était très faible. De plus, les chiffres du taux d'utilisation tirés du recensement des services de garde d'enfants ne dénotent pas de forte pénurie de places d'accueil, encore que cela n'exclue pas la possibilité de pénuries localisées.

L'accès aux services de garde est étroitement lié à leur coût. Les enquêtes ABS et HILDA mettent en lumière des préoccupations persistantes à l'égard du coût élevé de ces services, qui fait obstacle à leur utilisation par certaines familles. Toutefois, selon l'enquête LSAC, 3.5 % seulement des parents ayant besoin de services de garde d'enfants (et qui les utilisaient, ou ne les utilisaient pas mais en avaient besoin) indiquaient que l'accessibilité financière posait problème. L'introduction en l'an 2000 de l'allocation pour frais de garde a rendu le service plus abordable, surtout pour les ménages à faible revenu. Les gains ainsi réalisés ont été en partie effacés en 2004 du fait que les frais de garde ont progressé plus vite que le salaire hebdomadaire moyen ou que l'aide publique aux familles (OCDE, 2006b, graphique 6.5). Cependant, tandis que les tarifs d'accueil ont augmenté régulièrement ces dernières années, la progression des revenus conjuguée à l'augmentation des aides publiques s'est traduite par une accessibilité financière accrue pour la majorité des familles (OCDE, 2007c, graphique 6.5). L'augmentation récente de l'abattement fiscal au titre de la garde d'enfants (*Child Care Tax Rebate*, CCTR), porté de 30 % à 50 % de la participation aux frais de garde agréés (mesure annoncée dans le budget 2008/09) a rendu encore plus abordables les services de garde d'enfants.

Tandis que l'existence d'une demande non satisfaite est quelque peu contestée en raison de problèmes de mesure<sup>10</sup>, les indicateurs de qualité, notamment le nombre élevé d'enfants par rapport au nombre d'éducateurs et le niveau de qualification du personnel, qui est parfois faible, soulignent le besoin de financements publics supplémentaires.

### **Initiatives récentes dans ce secteur**

Les gouvernements des États viennent d'infléchir leur politique en matière d'accueil et d'éducation des jeunes enfants; il s'agit de placer désormais ces services sous un même toit de manière à faciliter le passage d'une prestation à l'autre<sup>11</sup>. De nombreux États ont par ailleurs introduit des programmes d'éducation pour les plus jeunes, mais là encore, on constate des écarts importants en ce qui concerne la fourchette d'âge, les services et le personnel chargé de les assurer (Press, 2007). On a cherché parallèlement à alléger le dispositif d'homologation, en posant parfois des conditions plus strictes. À titre d'exemple, le programme de contrôle *Child Care Quality Assurance Spot Checks* a été mis en place en 2006 afin de surveiller et maintenir la qualité des services de garde sur l'ensemble du territoire australien<sup>12</sup>. Le rôle de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance est de mieux en mieux reconnu, comme en attestent les réunions récentes du COAG qui ont insisté sur la nécessité d'améliorer le développement des plus jeunes.

Les mesures incorporées dans le budget 2008 (2.4 milliards AUD répartis sur cinq ans) visent à soutenir l'intégration des services de garde et d'éducation des jeunes enfants et garantir leur qualité. Elles prévoient : i) la mise en place d'ici à 2013 de l'accès universel à ces services pour tous les enfants de quatre ans (y compris dans les zones autochtones excentrées), les programmes (pris en charge par des prestataires publics ou privés) étant

financés à hauteur de 15 heures par semaine et de 40 semaines par an; ii) l'élaboration d'un Cadre d'apprentissage pour les premières années<sup>13</sup>, visant à assurer la continuité de l'apprentissage et la transition entre les structures de la petite enfance et les premières années d'école, et l'élaboration de normes de qualité nationales pour les structures d'accueil de la petite enfance et les établissements préscolaires; iii) l'augmentation des places réservées dans les universités aux futurs éducateurs, accompagnée d'incitations financières pour attirer les diplômés vers les secteurs géographiques les plus démunis (zones rurales et collectivités autochtones notamment) ainsi que d'une suppression des droits universitaires pour les futurs éducateurs; iv) enfin un certain nombre de mesures visant à améliorer l'accès aux structures d'accueil, avec en particulier une aide aux familles au titre des frais de garde et une augmentation du nombre de places dans les crèches (chapitre 2). Les compétences en matière de services formels de garde d'enfants viennent d'être dévolues au *Commonwealth Department of Education, Employment and Workplace Relations*. Il a été créé au sein de ce ministère un Service de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants, chargé de mettre en œuvre ces réformes.

### ***Évaluation et recommandations en vue d'une action future***

Les initiatives des pouvoirs publics vont dans le bon sens. Une réforme complète du dispositif d'accueil et d'éducation des jeunes enfants s'impose étant donné le rôle décisif des premières années de l'enfance pour le développement des capacités cognitives et non cognitives (Heckman et Masterov, 2007). En s'orientant vers une approche intégrée, on se donnerait les moyens de réduire les disparités tout en se procurant un certain nombre d'avantages substantiels en termes d'action publique, de répartition des ressources, de cohérence en matière de réglementation, de financement et de recrutement, ce qui aurait des effets positifs sur l'accès et la qualité. La question de l'intégration conduit inévitablement à s'interroger sur la structure administrative susceptible de favoriser la cohérence. À bien des égards, la présence d'une structure administrative unique facilite une action cohérente, car elle permet en particulier de prendre des mesures universellement applicables, d'accroître l'efficacité de l'investissement en faveur des jeunes et d'assurer aux plus jeunes une certaine continuité dans leur parcours initial (OCDE, 2001b et 2006a).

Mais la décentralisation des compétences présente aussi des avantages, dans la mesure où c'est à l'échelon des États et des collectivités locales que l'on est le mieux à même de répondre aux besoins locaux, même si le transfert de compétences est de nature à accentuer les écarts d'une circonscription scolaire à l'autre en termes d'accès et de qualité, écarts déjà constatables aujourd'hui en Australie. S'appuyant sur les expériences internationales, l'Examen thématique 2006 de l'OCDE insistait sur l'idée que le dispositif d'accueil et d'éducation des jeunes enfants doit impérativement s'inscrire dans le cadre d'une politique nationale bien conçue, prévoyant d'un côté une délégation de pouvoirs aux autorités infranationales et de l'autre une démarche nationale pour ce qui concerne la définition des objectifs, la législation et la réglementation, et le financement ou les normes des programmes. Il faut donc saluer le fait que le gouvernement fédéral dispose désormais d'un surcroît d'autorité et des compétences renforcées en matière de coordination. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux mécanismes de collaboration entre échelons administratifs ainsi qu'au contrôle de la mise en œuvre et des résultats de la politique publique.

Outre qu'il facilite l'intégration du dispositif, l'accès universel à l'éducation et à l'accueil pour les enfants de quatre ans représente une mesure positive, susceptible de contribuer à l'amélioration des résultats du processus de développement pourvu que l'on puisse garantir la qualité de l'accès. Mais on pourrait aller plus loin : il s'agirait de faire bénéficier des mêmes droits les enfants âgés de trois ans (mesure actuellement envisagée) pour s'aligner sur la pratique internationale, et d'augmenter la durée des prestations pour mieux répondre aux besoins des enfants en matière d'accueil et d'éducation et limiter les allées et venues, parfois quotidiennes, entre les différents prestataires. Les mesures budgétaires visant à rendre les crèches financièrement plus accessibles et à augmenter le nombre de places sont positives et il convient de poursuivre dans le même sens. Un dispositif d'accueil financièrement abordable et de qualité contribue de manière significative aux progrès de l'enfant; mais c'est par ailleurs un facteur déterminant d'insertion dans l'emploi pour le membre du couple qui apporte un deuxième salaire (OCDE, 2005a). Les pouvoirs publics doivent avant tout traiter le problème de la sous-représentation des enfants issus de milieux défavorisés. La réduction de l'écart qui sépare les enfants autochtones des enfants non autochtones est l'un des axes majeurs du programme de réformes baptisé « Révolution de l'éducation ». L'accès universel constitue à cet égard une avancée. S'appuyant sur un corpus important de travaux empiriques, Heckman et Masterov (2007) parviennent à la conclusion que la présence de structures d'accueil de qualité accessibles aux enfants défavorisés améliore de manière constatable les résultats de ces enfants. Étant donné que l'apprentissage et la motivation obéissent à un processus dynamique, cumulatif, le renforcement des capacités cognitives et non cognitives dès les premières années facilite l'apprentissage ultérieur et assure un fort rendement à ce type de programme.

Les examens thématiques de l'OCDE insistent sur l'idée que la prime enfance doit être considérée du point de vue de l'éducation comme une étape bien distincte, au cours de laquelle on privilégie les besoins individuels des jeunes enfants, plutôt que comme une simple phase de préparation à l'enseignement primaire. Les pouvoirs publics ont prévu de faire une place plus importante à l'apprentissage et au développement dans les prestations destinées aux enfants de quatre ans par le biais d'un programme adapté (privilégiant l'apprentissage ludique, le pré-apprentissage et l'acquisition des premières notions de calcul). On a cherché ainsi à combler le fossé qui sépare l'accueil de l'éducation, sans pour autant définir des compétences intellectuelles de manière trop restrictive. La réforme devrait faciliter la transition entre les premières prestations d'éducation et l'école sans pour autant « scolariser » à l'excès les structures accueillant les plus jeunes.

Le plan de réforme des pouvoirs publics prévoit par ailleurs une augmentation de l'offre d'éducateurs et d'animateurs. Les examens de l'OCDE identifient le renforcement de la réglementation relative au nombre d'agents qualifiés au sein du personnel intervenant dans les structures d'accueil permanent et dans les crèches familiales comme l'un des points qui doivent retenir l'attention des décideurs. Si l'on veut améliorer la qualité des prestations, il conviendrait que les États qui n'ont pas encore adopté de dispositions contraignantes en ce sens introduisent des règles concernant la licence d'exploitation et le fonctionnement des crèches à domicile et l'accueil périscolaire. Pour que le cadre réglementaire induise une amélioration de la qualité, il importe que les pénalités prévues à l'encontre des contrevenants soient appliquées avec rigueur<sup>14</sup>. L'ensemble des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants devraient s'inscrire dans un cadre national assurant l'homogénéité de l'offre, du financement et de la qualité. À l'échelon national, le seul volet

pour lequel on constate une certaine cohérence en matière d'action publique et de qualité est celui des services de garde d'enfants relevant des programmes de l'administration fédérale; il n'existe pas de cadre similaire pour l'éducation préscolaire (Press et Hayes, 2000). L'élaboration actuellement en cours de nouvelles normes de qualité nationales pour l'accueil et l'éducation préscolaires, qui a donné lieu à une note de synthèse pour consultation publique (PAWG, 2008), est à cet égard une initiative qui va dans le bon sens.

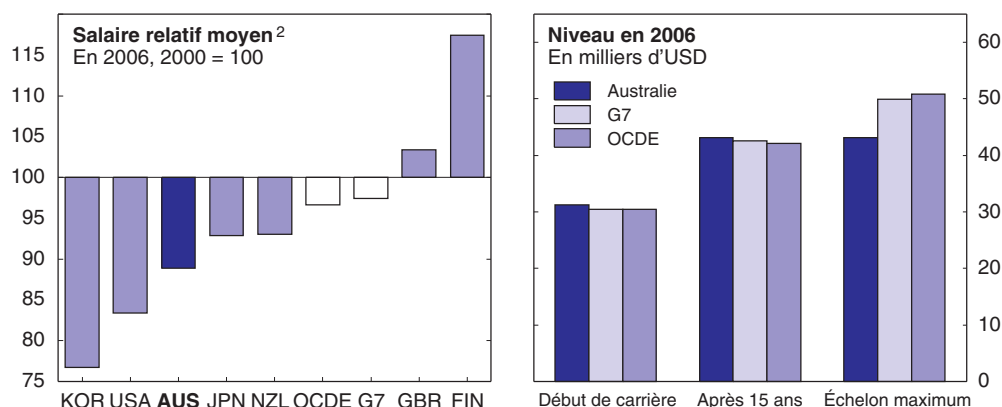
### **Promouvoir une scolarisation de qualité pour tous les élèves**

En ce qui concerne les études primaires et secondaires, il importe que l'Australie améliore ses résultats si elle veut se hisser au niveau des pays les plus performants. L'une des difficultés majeures consiste à faire en sorte que les élèves les moins bien classés comblent leur retard sur les autres tout en améliorant simultanément la performance globale en maîtrise de l'écrit et en calcul. Les facteurs socio-économiques continuent de peser sur l'inégalité des résultats et les élèves autochtones ont en moyenne deux années de retard sur leurs camarades. Le traitement de ces problèmes passe par un certain nombre d'initiatives fondées sur l'idée que le développement initial de l'enfant est un élément qui joue un rôle décisif dans la performance scolaire ultérieure.

### **Qualité de l'enseignement**

La qualité de l'enseignement est l'un des facteurs qui influent de manière déterminante sur la variation des résultats scolaires. Le fait observable que les aptitudes académiques des nouveaux enseignants et des enseignants stagiaires (dont une approximation est la compétence dans les domaines de l'écrit et du calcul) ont enregistré un recul au cours des deux décennies écoulées est donc préoccupant. Selon Leigh et Ryan (2008), la baisse de la rémunération moyenne des enseignants diplômés d'université par rapport à celle des non-enseignants, baisse enregistrée entre 1983 et 2003, et l'augmentation au cours de cette même période de la dispersion des salaires dans les autres professions (dispersion qui permet de conclure à une hausse du rendement de l'aptitude intellectuelle dans ces professions) ont joué un rôle significatif dans la détérioration de la qualité de l'enseignement. Les évolutions récentes en matière de salaire relatif des enseignants n'ont rien d'exceptionnel dans le contexte international (graphique 3.8, partie de gauche). Toutefois, les comparaisons entre pays montrent sans ambiguïté la faiblesse de la dynamique salariale pour les enseignants australiens : la rémunération ne progresse plus au bout de 15 ans d'ancienneté, même si la rémunération de départ se situe quelque peu au-dessus de la moyenne OCDE (graphique 3.8, partie de droite). La progression des salaires des enseignants du secteur public est liée à l'ancienneté plutôt qu'au mérite. Les enseignants atteignent le sommet de la grille salariale neuf ans après l'obtention de leur diplôme. L'avancement ultérieur passe généralement par l'exercice de tâches de gestion ou de tâches administratives, ce qui réduit l'attrait de la profession. Une enquête récente met en évidence les difficultés éprouvées par les chefs d'établissement pour recruter des enseignants qualifiés, et ce dans toutes les disciplines, mais plus particulièrement en langues étrangères, en anglais, en mathématiques et en sciences (ACER, 2007). Plus de 40 % des directeurs d'établissements secondaires déclarent que, confrontés à la pénurie, ils demandent au personnel en poste d'enseigner une matière différente de celle pour laquelle il est qualifié; un directeur sur quatre environ indique qu'il a été contraint de recourir à un personnel moins qualifié. Pour les établissements situés dans une zone excentrée, il est encore plus difficile d'attirer et de retenir des enseignants qualifiés.

Graphique 3.8. **Salaire des enseignants : en comparaison internationale<sup>1</sup>**  
Moyenne pour l'enseignement primaire et secondaire (premier et deuxième cycle)



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471863333851>

1. Salaire statutaire annuel des enseignants des établissements publics. Salaire et revenu en dollars des États-Unis convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat. Les agrégats calculés pour les zones G7 (Canada exclus) et OCDE (21 pays) sont des moyennes non pondérées. Pas de données disponibles pour les États-Unis à l'échelon maximum en 2006.
2. Moyenne des trois échelles de salaire (en début de carrière, après 15 ans de service et à l'échelon maximum) en pourcentage du revenu brut annuel moyen d'un célibataire sans enfant.

Source : OCDE (2002 et 2008), *Regards sur l'éducation* et OCDE (2008), *Les impôts sur les salaires 2006/2007*, Éditions OCDE.

Les stratégies visant à reconnaître et à récompenser l'enseignement de qualité feront partie d'une démarche coopérative en vue de rehausser la profession. L'administration fédérale s'emploie avec les États et les Territoires à définir des moyens efficaces de récompenser l'excellence pédagogique et de développer les perspectives de carrière des enseignants. Les réformes se focaliseront sur des initiatives destinées à pallier l'offre insuffisante de personnel dans les secteurs spécialisés et sur des mécanismes susceptibles d'attirer des enseignants de qualité dans les établissements difficiles. Le perfectionnement professionnel du corps enseignant est absolument essentiel pour améliorer la qualité, de même que la valeur de la formation pédagogique<sup>15</sup>. Ces deux aspects sont des composantes majeures du programme de réforme.

### Des résultats scolaires variables

Selon l'étude PISA 2006, il n'existe guère de variation entre les établissements en Australie : la majeure partie de la variation s'explique par les écarts de résultats au sein d'un même établissement<sup>16</sup>. Toutefois, pour ce qui concerne les résultats dans le domaine scientifique, le contexte socio-économique moyen de l'établissement pèse davantage que le milieu d'origine, l'incidence de la scolarisation étant particulièrement marquée pour les élèves issus de milieux défavorisés ou pour ceux qui sont inscrits dans un établissement à faible statut socio-économique moyen (Thomson et de Bortoli, 2007). Dans un tel contexte, la migration des élèves vers l'enseignement privé crée de sérieuses difficultés pour l'organisation de la scolarité, car elle induit une modification importante de la composition socio-économique moyenne des établissements publics. Ces derniers ont désormais dans leur effectif une proportion plus importante d'élèves issus de milieux défavorisés que voici trois décennies.

Les dispositifs de financement et la qualité perçue des services occupent une place centrale dans le débat que suscite cette évolution. Ryan et Watson (2004) en arrivent à la conclusion que l'augmentation des financements publics a servi essentiellement à réduire de manière significative le nombre d'élèves par enseignant, le secteur privé se trouvant dans une position plus favorable que l'enseignement public depuis le début des années 80 eu égard à cet indicateur de qualité. Cette amélioration semble avoir contrebalancé l'éventuelle incidence négative, sur la fréquentation de l'école privée, de l'accroissement en termes réels des frais de scolarité depuis la fin des années 70. Le modèle actuel de financement de l'enseignement privé par le gouvernement fédéral prend pour base le coût individuel moyen de la formation dans un établissement public, corrigé du statut socio-économique des élèves (signalé par l'adresse de leur domicile). Il s'ensuit que si les coûts progressent dans l'enseignement public, les crédits fédéraux accordés aux établissements non publics progressent eux aussi. Dowling (2007) juge ce mécanisme de financement « de plus en plus problématique » parce que, dans les deux cas, la dotation est calculée en fonction du coût « moyen » d'un élève, alors même qu'un établissement privé peut parfaitement accueillir des élèves pour un coût inférieur à la moyenne. De son côté, l'enseignement public enregistre une augmentation progressive de ses coûts, dans la mesure où la migration vers l'enseignement privé se traduit par la présence de plus en plus importante d'élèves issus de milieux socio-économiquement défavorisés.

Les écarts entre les deux secteurs de l'enseignement en termes de fréquentation dans la 12<sup>e</sup> année, qui conclut le cycle secondaire, se sont réduits de manière significative avec le temps. Toutefois, le secteur privé conserve l'avantage en ce qui concerne le taux d'accès à l'enseignement supérieur, ce qui tient sans doute à la flexibilité de son recrutement et à sa stratégie budgétaire : se conjuguant avec un volume plus important de ressources, ces deux facteurs font que les établissements ne relevant pas du secteur public sont à même d'attirer et de retenir un personnel de très bon niveau. L'on s'oriente vers une plus large autonomie des établissements dans les États de Victoria et d'Australie méridionale, l'idée étant d'aligner les établissements publics sur les établissements non publics du point de vue du mode opératoire (Marks, MacMillan et Ainley, 2004). Mais, dans aucun État, les autorités en matière d'éducation n'ont encore totalement décentralisé la politique du personnel. Elles conservent la haute main sur les rémunérations et les conditions de travail. La formule de la rémunération au mérite n'existe pas dans le secteur public, contrairement à ce qui est le cas dans le secteur privé.

### ***Assurer une plus grande cohérence de la scolarité au niveau national***

La coordination de la politique de l'éducation à l'échelon national n'est pas chose aisée compte tenu de l'intervention conjointe de différents niveaux d'administration dans ce domaine et des importantes différences existant entre États pour ce qui est des éléments de base de la scolarité, comme les programmes, l'autonomie décisionnelle accordée aux établissements et la forme des certificats de fin d'études décernés aux élèves ayant obtenu les résultats voulus. L'existence de différentes modalités de scolarité selon les circonscriptions scolaires est de nature à pénaliser les utilisateurs, confrontés à la complexité du système et à des coûts administratifs et transactionnels croissants; les effets négatifs s'en font sentir par ailleurs au niveau de la mobilité géographique des enseignants, des familles et des élèves (Banks, 2005). On ne peut donc que se féliciter de voir qu'à compter de janvier 2011, l'ensemble des États va devoir appliquer le même programme depuis la maternelle jusqu'à la 12<sup>e</sup> année, la réforme portant dans un premier temps sur l'anglais, les



mathématiques, les sciences et l'histoire. Pour l'Australie, il s'agit là d'une première. Mais les différences entre circonscriptions scolaires vont se maintenir dans d'autres secteurs. Lors de sa réunion d'avril 2007, le Conseil des ministres a décidé de ne pas imposer un « seuil d'âge national pour le début de la scolarité », d'une part parce qu'il n'est pas évident qu'une telle mesure soit bénéfique pour l'éducation, d'autre part en raison des coûts à encourir. Le problème de la mobilité des élèves entre États continuera d'être traité par le biais de processus nationaux<sup>17</sup>. L'accord ne s'est pas fait non plus sur un certificat national d'éducation décerné à la fin de la 12<sup>e</sup> année, ce qui perpétuera les divergences inutiles entre États et le chevauchement des efforts (Business Council Australia, 2007).

### ***Réformes récentes pour améliorer la performance des établissements***

Le programme des pouvoirs publics vise essentiellement à améliorer les résultats scolaires et à réaliser des gains quantitatifs, l'objectif étant de porter à 90 % le taux de rétention en 12<sup>e</sup> année d'ici à 2020. Le Plan national d'action pour la maîtrise de l'écrit et du calcul annoncé dans le budget 2008 constitue une avancée significative à cet égard. Afin de réduire la « frange » de résultats médiocres parmi les élèves défavorisés et d'atteindre l'objectif du COAG, qui est de diviser par deux à l'horizon d'une décennie l'écart dans les notes qui sépare les élèves autochtones de leurs camarades en maîtrise de l'écrit et en calcul, il est prévu des ressources complémentaires pour les établissements les moins bien lotis. Le budget prévoit par ailleurs une somme de 1.2 milliard AUD sur cinq ans, essentiellement pour équiper les établissements secondaires en ordinateurs. Pour améliorer les taux de succès dans l'enseignement secondaire, il a été mis en place un plan décennal (de 2.5 milliards AUD) qui prévoit la création de centres de formation professionnelle dans l'ensemble des établissements secondaires. Il s'agit de proposer aux élèves qui ne souhaitent pas s'orienter vers des études universitaires une filière d'enseignement professionnel correspondant à leurs besoins.

### ***Évaluation et recommandations en vue d'une action future***

Les mesures de réforme sont positives et représentent une avancée. On admet que les mauvais résultats en maîtrise de l'écrit et en calcul sont le principal facteur expliquant le taux d'abandon, particulièrement chez les garçons (Rothman, 2001). Il est envisagé une évaluation en début de scolarité ainsi qu'un accès universel aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants dès quatre ans : ces mesures vont dans le bon sens et elles peuvent aider les élèves les plus faibles à satisfaire aux exigences de niveau minimales à l'échelon national. Le fait de vouloir améliorer l'enseignement et la formation professionnels et de faire de cette filière un « premier choix » pour les étudiants en quête d'une qualification postsecondaire à lui aussi son importance si l'on entend améliorer le classement international de l'Australie du point de vue du niveau de son enseignement secondaire de deuxième cycle. Le programme de création de centres de formation professionnelle en milieu scolaire est susceptible à cet égard de faire progresser les choses, du moins s'il parvient à donner aux jeunes les compétences indispensables pour poursuivre leur formation ou s'insérer dans l'emploi. Une inspection et une évaluation rigoureuses seront décisives à cet égard. S'ils entendent faire en sorte que le système éducatif assure à tous les élèves un niveau minimum de formation en fin de scolarité, les États pourraient continuer de s'orienter dans le sens d'un relèvement de l'âge minimum de sortie du système scolaire, même si les coûts et avantages de cette mesure demandent à être évalués. En tout état de cause, il faut s'assurer que tous les élèves disposent d'un minimum de compétences de base au moment où ils quittent l'école.

Si l'on veut améliorer l'équité des résultats scolaires, il convient d'arrêter une stratégie visant à contrebalancer les effets négatifs d'un milieu d'origine défavorisé. Les mesures d'aide ciblée prévues pour les élèves « à risque » et le dispositif de répartition différenciée des ressources entre établissements et programmes scolaires pourraient s'accompagner d'une meilleure prise en compte, dans le financement des établissements, des différences entre élèves du point de vue du milieu socio-économique d'origine. Il est indispensable de mettre en place un mécanisme permettant de s'assurer que les établissements consacrent effectivement ces ressources à l'amélioration des résultats de la catégorie défavorisée.

Les analyses empiriques récentes donnent à penser qu'il existe une relation forte entre différents facteurs tels que la transparence, l'autonomie et le choix, d'un côté, et les résultats scolaires, de l'autre (Wößmann et al., 2007). Les pouvoirs publics optent pour la bonne solution lorsqu'ils cherchent à unifier les programmes d'études à l'échelon national<sup>18</sup> ou à élaborer un dispositif homogène d'épreuves d'examen, car ces mesures permettent une meilleure comparaison des résultats scolaires obtenus dans les divers États et parce qu'elles améliorent la transparence. Une certaine flexibilité dans les établissements scolaires, et dans les méthodes pédagogiques utilisées pour atteindre les mêmes normes nationales, serait utile, compte tenu des différences d'aptitude entre élèves, à condition toutefois qu'elle ne se traduise pas par une baisse de niveau préjudiciable pour le reste de la classe (Council for the Australian Federation, 2007). Les langues vivantes ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de la qualité de l'enseignement. En dépit des progrès enregistrés, il reste beaucoup à faire dès lors que de nombreux élèves ne disposent toujours pas de compétences dans ce domaine, ce qui tient sans doute au manque d'enseignants. Il convient donc de saluer les mesures du budget de 2008 qui prévoient une augmentation du nombre de cours de langues asiatiques dans les lycées, ainsi que des actions de formation et de soutien pour les professeurs de langues.

Le passage à un mode de gestion moins centralisé est indispensable si l'on veut progresser en matière d'autonomie et de choix. La dynamique des inscriptions, qui voit le secteur privé prendre désormais le pas sur le secteur public, montre bien que les parents et les élèves souhaitent exercer leur liberté de choix, mais la concurrence entre établissements reste limitée. Le phénomène est dû entre autres au caractère très strict de la réglementation relative à la création d'établissements, en particulier dans le secteur privé, à la cessation d'activité de certaines unités peu performantes<sup>19</sup> et au contrôle central relativement strict auquel sont soumis la plupart des établissements (Novak, 2006). Il conviendrait de laisser aux chefs d'établissement une certaine latitude en matière de recrutement et de promotion de manière à ce qu'ils puissent attirer et retenir des professeurs expérimentés. Le dispositif régissant la progression de carrière aboutit à un blocage du salaire neuf ans après l'obtention du diplôme; une modification de ce dispositif aiderait le secteur public à retenir les meilleurs enseignants. La grille salariale devrait comporter elle aussi un certain nombre d'incitations permettant la réaffectation des enseignants vers les secteurs où l'on a le plus besoin d'eux.

### ***Enseignement et formation professionnels : faire face à l'évolution de la demande de qualifications***

L'Australie s'est dotée d'un système complet d'enseignement professionnel. Les Instituts d'enseignement technique et de formation continue (TAFE), détenus et gérés par les États, en sont les principaux prestataires. L'une des originalités réside dans le rôle déterminant des employeurs, qui interviennent sur les mesures et les priorités publiques et

sur l'élaboration des qualifications (ACCI, 2007). Apprentis et employeurs sont semble-t-il parfaitement satisfaits des prestations proposées, mais il demeure un problème à régler en priorité, celui de la mise à niveau du système pour qu'il puisse faire face à la pénurie actuelle de personnel qualifié et répondre dans le long terme à la demande de qualifications. L'une des difficultés majeures auxquelles est confronté le système d'enseignement professionnel est le taux de succès relativement faible des stagiaires : il ne dépasse guère 50 %. Une étude récente du NCVET sur les candidats « de la deuxième chance<sup>20</sup> » conforte l'idée de la médiocrité des résultats, surtout pour les qualifications supérieures : parmi les jeunes qui abandonnent précocement le système scolaire (jeunes âgés de 24 ans ou moins), 10 % seulement obtiennent dans la filière professionnelle une certification de niveau III ou une qualification supérieure au cours des quatre années qui suivent leur sortie de l'école (Karmel et Woods, 2008). Il devrait être possible également d'améliorer encore les résultats post-formation : le fait d'arriver au terme d'une formation augmente certes les chances d'insertion dans l'emploi, mais les diplômés n'accèdent pas tous à un emploi correspondant à leur formation. C'est pour les commerciaux que l'adéquation est la plus forte (Karmel, 2007).

### **La nouvelle réforme du système de formation professionnelle**

Le Programme national de réformes du COAG, publié en février 2006, prévoyait plusieurs initiatives destinées à lutter contre la pénurie de qualifications et à améliorer la qualité, la flexibilité et la portabilité des compétences et des formations (encadré 3.2). Prolongeant les initiatives antérieures, le budget 2007 élargit les possibilités d'accès à une formation professionnelle qualifiante en proposant des primes dans les secteurs en manque d'apprentis et en étendant le bénéfice du dispositif de prêts étudiants sous conditions de ressources, qui existe dans l'enseignement supérieur, aux étudiants de la filière

#### **Encadré 3.2. Pénurie de qualifications : une approche nationale**

À la suite du train de mesures adoptées lors de sa réunion de février 2006, qui visaient à élaborer une « véritable » approche nationale de l'apprentissage, de la formation et de la reconnaissance des qualifications, le COAG s'est engagé à :

- *Garantir la qualité des résultats de la formation* en accélérant l'introduction d'un modèle national d'audit fondé sur la performance et de normes de qualité axées sur les résultats à l'intention des organismes de formation agréés.
- *Accroître la mobilité de la main-d'œuvre* en mettant en place d'ici à décembre 2008 un dispositif national assurant la reconnaissance par tous les acteurs des licences professionnelles et en facilitant l'accès à l'emploi, dès leur arrivée, des immigrants disposant de qualifications se rapprochant des normes australiennes.
- *Renforcer la flexibilité et la réactivité du système de formation* en mettant en place un dispositif d'apprentissage axé sur les compétences (en ne fixant plus de délais pour leur acquisition); en supprimant les obstacles qui freinent la création de cycles d'apprentissage en milieu scolaire; et en reconnaissant, dès janvier 2007, les compétences acquises antérieurement (« Reconnaissance des antécédents de formation »), de manière à éviter que les actifs ne doivent refaire ou entreprendre une formation pour des qualifications déjà acquises en cours d'emploi.

Source : COAG (2006), *Communiqué*, Council of Australian Governments, Canberra, 10 février.

professionnelle inscrits dans un cursus sanctionné par un diplôme. Il est par ailleurs prévu des financements pour la conception et la mise en œuvre de cycles courts, au sein desquels la progression sera fonction du niveau de compétences acquis et non du temps passé.

Le programme gouvernemental en matière d'enseignement et de formation professionnels (*Skilling Australia for the Future*) comprend des mesures destinées à améliorer le niveau de qualification de la population active et à éliminer le déficit actuel de qualifications. Le *Productivity Places Programme*, engagé en avril 2008, prévoit la mise à disposition sur une période de cinq ans de 630 000 places (formation continue et aide à la réinsertion des personnes actuellement exclues de la population active); dans la plupart des cas, les formations déboucheront sur une qualification de niveau supérieur. Les observations empiriques confirment que la demande porte désormais sur des qualifications se situant au-delà des qualifications de base et que si l'on veut satisfaire cette demande, 70 % des qualifications proposées par le dispositif d'enseignement professionnel devront être du niveau du brevet de technicien supérieur ou au-dessus (certification de niveau III et au-delà) (Shah et Burke, 2006). Les nouvelles places de formation s'inscriront dans un dispositif subordonné à l'industrie et elles seront financées en fonction des résultats. Les mesures budgétaires prévoient par ailleurs de renforcer l'*Industry Skills Council* et d'en accroître le financement et elles annoncent la création de *Skills Australia*, instance consultative de haut niveau chargée de contrôler les performances et de formuler des recommandations sur les besoins actuels et futurs en matière de qualifications.

### **Évaluation et recommandations en vue d'une action future**

La nouvelle réforme du système d'enseignement professionnel va dans le bon sens, compte tenu du fait que les métiers exigeant un haut niveau de qualification enregistrent aujourd'hui une forte poussée et que l'adaptation des formations aux besoins de l'économie ou l'amélioration du financement présentent des avantages potentiels. La flexibilité du dispositif, avec en particulier la reconnaissance des antécédents de formation et les cycles d'apprentissage courts au sein desquels la progression est fonction des compétences acquises, présente un très grand intérêt si l'on veut maximiser l'efficacité d'un dispositif obéissant à la logique de la demande. Mais à en croire la Commission de la productivité (*Productivity Commission*, 2007), il existe une contradiction inhérente entre la flexibilité du dispositif et l'assurance qualité des résultats de la formation, même si le COAG est convenu d'accélérer la mise en place du modèle national d'audit axé sur les résultats et l'élaboration de normes de qualité à l'intention des organismes de formation agréés. On peut se demander par ailleurs si le fait d'axer la formation sur les compétences n'amène à se concentrer trop exclusivement sur le court terme en privilégiant les tâches et les qualifications correspondant à des métiers existants, et donc à ne pas accorder une attention suffisante à l'enseignement professionnel au sens large et aux compétences générales<sup>21</sup>. Dans la perspective de la formation tout au long de la vie, il importe au premier chef que le dispositif d'enseignement professionnel ait une base large et qu'il offre à la fois des qualifications génériques et de solides qualifications spécialisées. Le fait qu'on ait intégré explicitement dans les blocs pédagogiques<sup>22</sup> certaines qualifications améliorant l'employabilité (communication, travail en équipe, planification et organisation notamment) représente une initiative positive en termes de politique de la formation. Il importe de veiller par ailleurs à ce que les blocs pédagogiques soient utilisés aussi bien dans le cadre des établissements (TAFE) que dans le cadre de l'industrie et qu'ils fassent l'objet d'une actualisation pour pouvoir répondre à l'évolution de la demande

(TDA, 2007). Les pouvoirs publics insistent désormais sur la transparence pour satisfaire à l'impératif de qualité, ainsi que sur l'amélioration du taux de réussite dans la filière professionnelle, ce qui ne peut être que bénéfique pour l'efficacité de la formation.

Si l'on veut que le dispositif se montre réactif et améliore sa performance, il est indispensable que la concurrence entre prestataires s'intensifie. Dans la formule actuelle, la préférence donnée dans les financements publics aux prestataires publics, et l'attribution de la majorité de ces financements au secteur des TAFE, constituent de l'avis général un obstacle à l'arrivée de nouveaux prestataires privés (Australian Industry Group, 2006). Dans le même temps, les restrictions apportées à l'autonomie financière et administrative des prestataires publics limitent leurs capacités face à la concurrence. On ne saurait par exemple exclure l'hypothèse que les administrations fixent les droits d'inscription généraux à des niveaux qui ne reflètent pas les coûts réels ou que les TAFE soient obligés d'intervenir dans des secteurs géographiques à coût élevé ou dans des zones excentrées (House of Representatives, 1998). En laissant les TAFE adopter un modèle de gouvernance de type commercial, on renforcerait leur position concurrentielle. Un communiqué de décembre 2007 émanant des directeurs de TAFE et de l'*Industry Skill Council* met lui aussi l'accent sur la nécessité de faire en sorte que la transparence et la flexibilité des organismes de formation financés par l'État soient en phase avec les besoins du marché (TDA, 2007). Dans cette optique, l'élimination des incohérences entre l'administration fédérale et les administrations des États au niveau des orientations et au niveau organisationnel constitue une priorité.

Les employeurs sont d'avis que si l'on veut améliorer la compétitivité du dispositif de formation professionnelle, il conviendrait d'en réformer le mécanisme de financement, de manière à garantir aux consommateurs (c'est-à-dire aux employeurs et aux particuliers) davantage de flexibilité. Le fait d'accorder directement aux entreprises de nouvelles places de formation, au terme d'un processus d'appel d'offres encadré par l'administration fédérale, est un pas sur la bonne voie. On pourrait par ailleurs se préoccuper d'accroître la part du financement qui transite par le dispositif dit du choix du consommateur (*User Choice Scheme*), qui permet aux employeurs et aux apprentis/stagiaires d'opter pour tel ou tel organisme de formation agréé (qu'il soit public ou privé) et de négocier certains points essentiels de leur programme de formation<sup>23</sup>. Les pouvoirs publics pourraient par ailleurs envisager de prolonger le dispositif des chèques-formation, qui représente une autre forme d'incitation financière. Mais, contrairement à ce qui était prévu sous l'ancienne formule, qui restreignait l'usage de ces chèques à des formations de bas niveau, il conviendrait que le dispositif cible les formations qualifiantes de niveau supérieur. Il va de soi que la formation confère des avantages privés : les particuliers et les employeurs devraient donc logiquement supporter une partie de ses coûts, même si le soutien financier public reste justifié dans la mesure où les employeurs ne récupèrent pas l'ensemble des dividendes de la formation en raison de la transférabilité des qualifications (Australian Industry Group, 2006). Mais il importe que ce soutien soit bien conçu pour éviter les pertes sèches (OCDE, 2003).

Le processus de développement des qualifications a un autre défi à relever : établir des liens plus cohérents entre le milieu scolaire, l'enseignement professionnel et l'enseignement supérieur. Les pouvoirs publics ont pris une bonne décision en créant des centres de formation professionnelle en milieu scolaire. Annoncée dans le budget 2007, l'extension du système de prêts sous conditions de ressources aux étudiants inscrits dans un cycle de formation professionnelle débouchant sur un diplôme ou une qualification de niveau supérieur représente une initiative louable de nature à améliorer le statut du dispositif et à réduire les distorsions éventuelles qu'entraînerait dans les choix étudiants l'existence d'un

écart entre la filière professionnelle et la filière universitaire en matière de droits d'inscription<sup>24</sup>. Il est essentiel d'aborder de manière plus systématique la diffusion de l'information relative à la formation professionnelle (notamment sur la performance des différents prestataires) et de fournir des conseils et une orientation de carrière efficaces si l'on veut assurer une meilleure compréhension des profils de qualifications requis et des parcours professionnels possibles pour ceux qui achèvent un programme d'études.

### **Améliorer la réactivité du système d'enseignement supérieur aux enjeux de la mondialisation**

Le système d'enseignement supérieur<sup>25</sup> présente un certain nombre de traits distinctifs, dont la prédominance des inscriptions dans l'enseignement public, un très bon niveau de transparence, un dispositif cohérent d'assurance qualité et une formule de prêts étudiants sous conditions de ressources couvrant les droits d'inscription (*Higher Education Loan Programme*, HELP), qui a permis une expansion rapide des établissements d'enseignement supérieur. La part des étudiants internationaux est elle aussi importante : à 17,8 %, c'est la plus élevée de la zone OCDE.

Mais il semble que des améliorations seraient envisageables dans de nombreux domaines; il s'agirait en particulier d'assouplir le dispositif réglementaire et financier afin d'accroître la diversité et la capacité de réaction du système face à l'évolution de la demande. La complexité du système pose des problèmes aux prestataires et elle mériterait l'attention des décideurs. Du côté de la demande, le défi majeur consiste à améliorer le taux d'accès des catégories défavorisées, notamment des étudiants issus de milieux socio-économiques modestes et des autochtones.

### **Des obstacles à la flexibilité et à la diversité provenant de l'offre**

Les établissements d'enseignement supérieur bénéficient d'une importante marge de manœuvre pour la politique du personnel, la conception des cours et la ventilation interne des ressources. Il leur faut toutefois tenir compte des exigences formulées par les pouvoirs publics, au niveau fédéral et à celui des États. La majorité des établissements publics est régie par un dispositif juridique qui détermine leur mode de gouvernance, leur mission et leurs compétences. Par ailleurs, l'administration fédérale, qui est le principal bailleur de fonds, exerce un contrôle assez étroit sur l'offre universitaire, même si les mesures adoptées depuis le début de la décennie, avec notamment la déréglementation inscrite dans le budget 2007, donnent davantage de flexibilité opérationnelle aux universités. Parmi les compétences du ministère fédéral de l'Éducation figurent l'administration des crédits fédéraux, ainsi que l'élaboration et l'administration de la politique d'éducation et des programmes de l'enseignement supérieur (DEST, 2007). Un document récent émanant des principales universités exprime l'idée que le caractère « fortement réglementé » de l'approche actuelle freine la diversification de l'offre et n'est pas compatible avec une orientation de marché (Group of Eight, 2007). Dans la formule de financement actuelle, la convention qui lie l'administration fédérale et l'université concernée spécifie le nombre de places d'étude et l'éventail de disciplines que l'échelon fédéral est prêt à soutenir. Dans chaque domaine d'étude (filière), la dotation est calculée en fonction d'un taux fixe par place d'étude; elle ne prend donc pas en compte les conditions de fonctionnement ou le niveau de l'enseignement et de la recherche. Or, les filières ne se voient pas toutes appliquer le même taux. Par ailleurs, le montant maximum des droits d'inscription perçus auprès des étudiants subventionnés (qui constituent la majorité du contingent national)

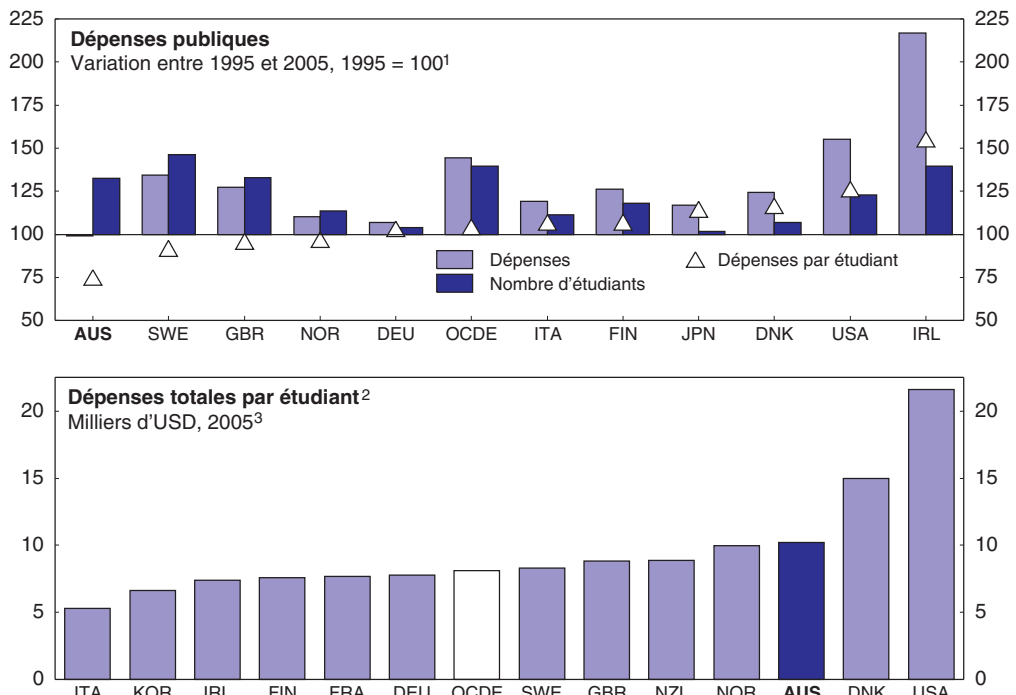
est fixé par les pouvoirs publics. La convention de financement permet en outre à l'administration fédérale de fixer des objectifs en matière d'effectifs étudiants au niveau national, ainsi qu'à l'échelon des États, des établissements, des campus et des disciplines (Corden, 2005). Lorsque le sureffectif ou le sous-effectif d'une université dépasse la marge de tolérance, l'établissement peut se voir infliger une pénalité financière.


Le cadre de responsabilisation permet par ailleurs à l'administration fédérale de suivre et d'évaluer la performance des universités dans le domaine des résultats pédagogiques, du financement et de la recherche. Les « Protocoles nationaux relatifs au processus d'agrément des établissements d'enseignement supérieur » (élaborés en concertation et appliqués par les autorités fédérales et les autorités des États) précisent les conditions de création d'un établissement. Les critères retenus intéressent l'enseignement, les bourses et la recherche. Ces protocoles suscitent parfois des réserves, car ils sont susceptibles de peser sur la diversité en s'opposant à la création d'établissements qui se consacrent exclusivement à l'enseignement ou exclusivement à la recherche ou qui se spécialisent dans un domaine trop étroit. Le risque collatéral est de voir se créer des universités régionales ne respectant pas les normes de qualité. Les communautés régionales font en effet de plus en plus pression sur les universités locales pour qu'elles proposent un éventail d'enseignements et de services allant au-delà de ce qui peut être jugé viable compte tenu du nombre de résidents concernés. À la suite d'une consultation publique, le Conseil des ministres a décidé en novembre 2005 de maintenir les critères existants en matière d'enseignement, de financement et de recherche. Mais il tient compte des besoins des universités en cours de création en leur permettant, pendant une période initiale de cinq ans, de mettre en place un enseignement et une recherche dans un minimum de trois domaines (DEST, 2007).

Le pouvoir fédéral et les autorités des États interviennent à des titres divers dans la réglementation régissant les prestataires de l'enseignement supérieur; il en résulte une complexité qui pose elle aussi des défis. Il existe des écarts importants d'un État à l'autre en ce qui concerne les contraintes légales et réglementaires ou les exigences de transparence imposées aux universités (DEST, 2005). Ces différences entre juridictions administratives mises à part, l'intervention du pouvoir fédéral ajoute encore à la complexité. On estime souvent que le dispositif actuel conduit à des redondances et à des ambiguïtés et qu'il impose aux universités un nombre très élevé d'obligations, ce qui est préoccupant. À la suite d'un débat public consacré à la bonne répartition des compétences publiques dans le domaine de l'enseignement supérieur, les ministres responsables sont convenus en novembre 2005 de poursuivre le travail d'harmonisation dans les trois secteurs majeurs de la réglementation relevant de la compétence des États, afin de rendre celle-ci plus efficace : sont visées la possibilité pour les universités de se livrer à une activité commerciale, la gouvernance et la gestion des universités publiques, et la reconnaissance et l'homologation des enseignements et des prestataires. L'on considère que le dispositif actuellement en place pénalise l'efficacité et l'innovation (DEST, 2007).

### ***Le financement des universités est-il adéquat?***

Les dépenses publiques par étudiant au titre de l'enseignement supérieur ont régressé en termes réels entre 1995 et 2005, ce qui traduit une tendance à un recours plus important au financement privé (graphique 3.9, partie supérieure). La part des dotations fédérales dans les ressources des prestataires publics a chuté, passant de 60 % en 1995 à 45 % en 2006. Les débours des étudiants – droits d'inscription, prêts et autres sources privées – constituent donc désormais une source de plus en plus importante de revenu.

Graphique 3.9. **Dépenses d'enseignement supérieur**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471864147773>

- Dépenses au titre des établissements d'enseignement, tous services confondus, en prix constants de 2000 sur la base de l'indice implicite des prix du PIB.
- Dépenses au titre des établissements d'enseignement supérieur, activités de recherche et développement non comprises sauf pour le Danemark. Établissements publics pour l'Italie.
- En équivalents USD convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat pour le PIB, calculs fondés sur des équivalents temps-plein.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE.

Le niveau des financements et l'équilibre entre les dotations fédérales et les recettes émanant des étudiants occupent une place centrale dans le débat sur l'enseignement supérieur, surtout en raison de leur incidence éventuelle sur la fréquentation et sur le niveau de l'enseignement et des résultats scolaires. Les contraintes financières se reflètent dans l'augmentation spectaculaire du nombre d'étudiants par enseignant (qui est passé de 9.9 en 1998 à 14.9 en 2006), le doublement de la part relative des droits d'inscription et autres prélèvements dans le revenu global des établissements publics entre 1994 et 2005, et la mobilisation croissante des droits d'inscription perçus auprès des étudiants étrangers, qui représentent désormais plus de 15 % du total, au lieu de 6.5 % seulement au milieu des années 90. Il semble qu'il existe aussi des contraintes au niveau de l'offre : selon certaines estimations, la demande non satisfaite s'élevait à 14 200 places d'étude en 2006, avec toutefois un recul par rapport au pic de 2004, qui s'établissait à 36 100 places (DEST, 2007).

Nombre des pressions financières qui s'exercent sur les universités sont imputables à l'introduction dans les années 90 du modèle de négociation salariale d'entreprise pour les relations de travail dans les universités. Cette évolution a sonné le glas de la couverture automatique par les pouvoirs publics des hausses de coûts qui résultaient des hausses de salaires déterminées au niveau central. Les dotations aux universités ont fait depuis l'objet d'une indexation fondée sur une formule mixte combinant le coût de la vie et un « filet de sécurité » (applicable aux salariés les moins bien rémunérés) (Corden, 2005). Un certain

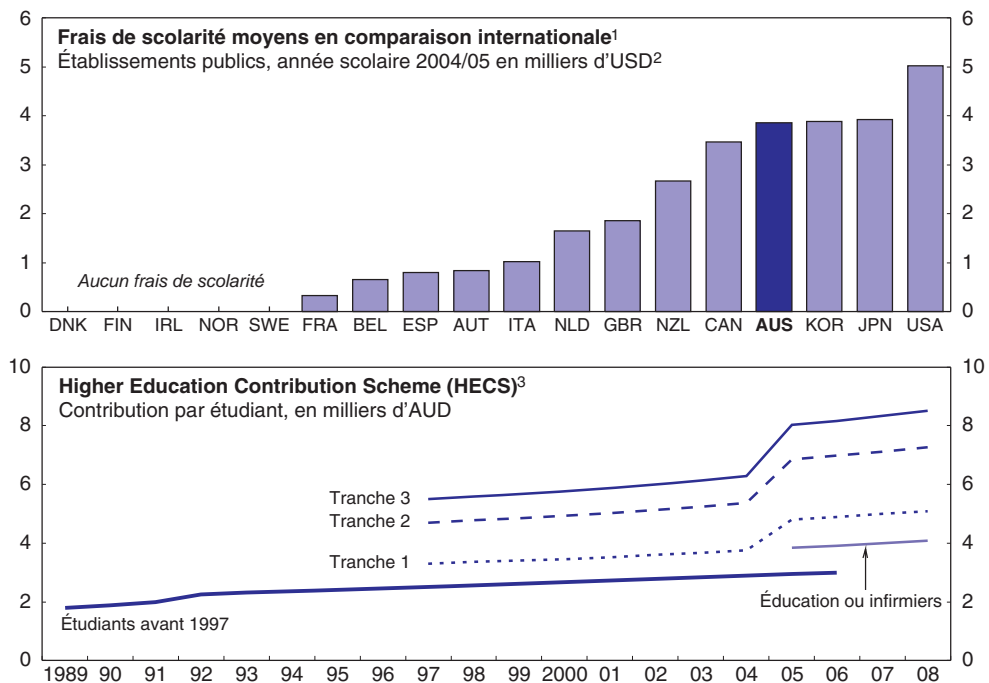



nombre de mesures prises à partir de 2004 ont permis de modérer l'érosion du taux de financement par étudiant. Le document de synthèse établi récemment par les huit grandes universités déclare à propos du système d'enseignement supérieur qu'en dépit des améliorations intervenues il reste « sous-doté »; il impute cet état de fait à la formule d'indexation, qui ne couvre pas vraiment la hausse des coûts pour les postes majeurs, au taux de financement par étudiant, qui est insatisfaisant, et au plafonnement des droits d'inscription (Group of Eight, 2007). On notera, cependant, que les établissements d'enseignement supérieur disposent de ressources plus importantes en Australie que dans plusieurs autres pays de l'OCDE (graphique 3.9, partie inférieure).

### ***Incidence de la contribution étudiante (HECS) sur les inscriptions dans l'enseignement supérieur***

Dans l'enseignement public, le montant moyen des droits d'inscription perçus auprès des étudiants nationaux est l'un des plus élevés de la zone OCDE, même si les estimations ne sont pas toujours comparables d'un pays à l'autre (graphique 3.10, partie supérieure). Depuis 1989, date à laquelle a été introduit le principe d'un remboursement étudiant assujéti à des critères de ressources (*Higher Education Contribution Scheme*, HECS), les droits universitaires et la dette des diplômés ont enregistré une très forte augmentation (graphique 3.10, partie inférieure). Plusieurs études ont cherché à évaluer l'incidence de ce dispositif et de ses modifications ultérieures et elles se sont intéressées plus particulièrement aux étudiants issus de milieux défavorisés. Globalement, les observations donnent à penser que la fréquentation a progressé au moment de l'introduction des droits d'inscription, car cette mesure a permis une expansion du système d'enseignement supérieur, expansion dont les avantages se répartissent sur l'ensemble du spectre socio-économique<sup>26</sup>. Les comparaisons internationales confortent semble-t-il la thèse selon laquelle les prêts facilitent l'accès à l'enseignement supérieur. Les pays ayant mis en place un ambitieux dispositif de prêts étudiants affichent un taux de fréquentation et des taux de succès supérieurs à la moyenne (OCDE, 2007d).

Ce qui est une source légitime de préoccupation, c'est le fait que la représentation des étudiants issus de milieux défavorisés dans l'enseignement supérieur n'a pratiquement pas évolué entre 1991 et 2005; elle se situe aux alentours de 15 % de l'effectif total des étudiants nationaux en dépit de l'amélioration des possibilités d'accès. Or, Cardak et Ryan (2006) sont d'avis que la probabilité d'accès est la même pour les étudiants issus de milieux socio-économiques défavorisés que pour les étudiants issus de milieux aisés, si l'on fait abstraction de leurs résultats déterminant l'admission dans l'enseignement supérieur. Si le taux de fréquentation de l'enseignement supérieur est nettement moins important pour les étudiants issus de milieux défavorisés que pour leurs camarades issus de milieux plus aisés, c'est parce que la performance scolaire des premiers tend à décliner progressivement et que, parvenus en 12<sup>e</sup> année, ils ont beaucoup moins de chances que les autres de passer la barre des épreuves d'admission; lorsqu'ils franchissent effectivement cette barre, la note obtenue est en moyenne inférieure. Parmi les élèves ayant en 9<sup>e</sup> année un niveau identique de compétence en maîtrise de l'écrit et en calcul, ceux qui proviennent d'un milieu aisé ont beaucoup plus de chances d'obtenir une bonne note à l'examen d'entrée à l'université que les élèves issus de milieux moins favorisés. Chapman et Tulip (2008) concluent qu'au total l'introduction de la contribution étudiante ne s'est pas traduite, comme on aurait pu le craindre, par un recul de la fréquentation parmi les (futurs) étudiants issus de milieux moins favorisés. Mais certains éléments tendraient à prouver que la mise en place d'un système différencié de droits universitaires en 1997 a conduit

Graphique 3.10. **Frais de scolarité incombant aux étudiants du supérieur**

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472060608560>

1. Les données doivent être interprétées avec prudence dans la mesure où elles résultent d'une moyenne pondérée des principaux programmes d'enseignement supérieur de type A (pour les ressortissants nationaux) où elles ne couvrent pas tous les établissements d'enseignement. Cependant, ces chiffres donnent une bonne indication de la situation. Établissements privés subventionnés par l'état pour la Belgique et le Royaume-Uni.
2. En équivalents USD convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat.
3. Contribution étudiante sur les inscriptions dans l'enseignement supérieur. La tranche appliquée dépend de la discipline suivie, par exemple : tranche 1 droit et médecine, tranche 2 comptabilité et ingénierie, et tranche 3 lettres et sciences humaines.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE et Universities Australia, « History of HECS 2008 » fichier de données, disponible à [www.universitiesaustralia.edu](http://www.universitiesaustralia.edu).

une minorité d'étudiants de sexe masculin issus de milieux défavorisés non pas à renoncer à suivre une formation universitaire mais à s'orienter vers des cursus moins onéreux (Chapman et Ryan, 2003). Cette observation a sans doute son importance lorsqu'on cherche à expliquer les pénuries chroniques qui affectent certaines professions (ingénieurs ou comptables, par exemple).

### **Une garantie de ressources pour les étudiants**

Le dispositif de prêts étudiants aide à surmonter les obstacles financiers qui freinent l'accès à l'enseignement supérieur. Mais contrairement à d'autres formules qui couvrent aussi les frais de subsistance (c'est le cas en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni ou aux États-Unis), le dispositif australien ne couvre que les droits universitaires. Les étudiants ont besoin d'un soutien financier durant leurs années d'étude. Ils sont nombreux à déclarer dans une enquête qu'il leur faut consacrer un nombre d'heures non négligeable à un travail rémunéré pour assurer leurs besoins élémentaires, leurs frais de transport, ainsi que les frais liés à la scolarité (James et al., 2007). Dans le premier cycle, près de 70 % des étudiants inscrits à temps plein ont exercé en 2006 une activité rémunérée au cours d'un semestre, alors qu'ils n'étaient que 50 % en 1984. Le nombre d'heures consacré à cette

activité a lui aussi augmenté. Les comparaisons internationales donnent à penser que les étudiants australiens ont beaucoup plus recours au travail rémunéré pour assurer leur subsistance que les étudiants de nombreux pays européens (Eurostudent Report, 2005).

La question du travail rémunéré à temps partiel suscite la polémique, surtout depuis que la tendance s'accroît. Si l'on se fonde sur les observations empiriques, le fait de consacrer un nombre d'heures raisonnable à une activité rémunérée n'a certes en règle générale aucune incidence dommageable sur les études et peut même se révéler bénéfique; mais un horaire de travail chargé est susceptible de poser problème, car il devient difficile de trouver le juste équilibre entre les responsabilités professionnelles et les études (DEST, 2007). Une enquête de 2006 indique que dans le premier cycle un fort pourcentage d'étudiants (22.7 % des étudiants inscrits à temps plein et 37.4 % des étudiants inscrits à temps partiel) déclare avoir manqué systématiquement certains cours en raison d'obligations liées à un travail rémunéré (James et al., 2007). Les étudiants autochtones se trouvent dans une position beaucoup plus délicate que leurs camarades, tant pour le recours au travail rémunéré que pour le nombre de cours auxquels il leur arrive fréquemment de ne pas assister.

Des changements ont été apportés récemment aux dispositifs de garantie de ressources, prévoyant notamment une aide au logement locatif pour les étudiants âgés de plus de 25 ans bénéficiant de bourses *Austudy*, l'extension du droit aux allocations d'étude pour les étudiants en Master qui acquièrent des qualifications professionnelles et un complément d'aide pour les étudiants autochtones. Ces mesures se traduisent par une augmentation des aides pour de nombreux étudiants et réduisent les inégalités entre bénéficiaires de différentes allocations. Mais elles ne règlent pas le problème des conditions d'accès à cette garantie de ressources, qui restent très restrictives, du fait que dans les critères d'indépendance financière utilisés figurent à la fois le revenu familial et l'âge<sup>27</sup>. En atteste le nombre important d'étudiants dont les demandes de garantie de ressources ont été rejetées en 2006. Dans le dispositif d'aide actuel, le taux de retrait des prestations est très élevé, puisqu'au-delà d'un montant de 236 AUD obtenu par le biais d'un travail rémunéré, la garantie de ressources (*Youth Allowance* et *Austudy*) peut être réduite de 50 à 60 cents pour chaque dollar gagné. De par sa structure, le volet central du dispositif réduit par ailleurs les incitations à la mobilité pour les étudiants âgés de moins de 25 ans (âge à partir duquel le revenu familial n'est plus pris en compte), qui ne peuvent guère opter pour un établissement implanté dans un autre secteur géographique (toutefois, les étudiants bénéficiant d'une garantie de ressources et vivant hors du domicile familial ont droit à la prestation majorée correspondante et éventuellement à une aide au logement (Group of Eight, 2007). Enfin, en dépit des améliorations récentes, les inégalités perdurent; c'est ainsi que le montant de l'allocation varie selon que l'intéressé sort directement du système scolaire ou a traversé une période de non-emploi.

### **Réflexions sur la qualité**

L'Australie s'est dotée d'un dispositif complet d'assurance qualité. Il comprend les Protocoles nationaux relatifs au processus d'agrément des établissements d'enseignement supérieur, qui régissent l'homologation des établissements et l'accréditation des cours; le cadre national de qualifications; et les audits externes de qualité, conduits par l'Agence pour la qualité des universités australiennes, par cycles quinquennaux. Les résultats font l'objet d'une publication. Mais l'absence, dans l'approche de l'enseignement supérieur, d'une évaluation des résultats, a suscité quelques inquiétudes, qui ont fait écho aux

allégations de « laxisme dans la notation » des étudiants internationaux (James, 2003). Le débat a mis en lumière la nécessité d'améliorer le dispositif afin qu'il garantisse la qualité des résultats scolaires avec une approche « par établissement » pour le premier cycle d'audits. Cette approche ne vise pas notamment à déterminer si les normes de qualité sont respectées dans chacune des disciplines, mais est axée sur les processus d'assurance de la qualité, l'audit devant permettre d'évaluer l'université par rapport à ses propres plans ou objectifs (Macklin, 2006).

À la fin de l'année 2006, l'Agence pour la qualité a annoncé qu'à partir de 2008 elle mettrait davantage l'accent sur l'évaluation des résultats et qu'elle s'intéresserait en particulier à l'enseignement et au travail de recherche. Dans le cadre du second cycle d'audits, il sera demandé aux établissements de donner une vue globale des actions menées depuis le dernier audit en matière d'évaluation comparative des activités et des résultats, en mettant plus particulièrement en avant l'incidence de l'évaluation comparative sur les résultats de l'établissement (Chalmers, 2007). L'Agence pour la qualité ne se propose pas de fixer de normes, dans la mesure où les établissements jouissent d'autonomie, notamment sur le plan de l'accréditation, mais elle formulera des recommandations dans les domaines où une amélioration s'impose; dans les cas extrêmes, elle pourra recommander la suppression d'une activité ou d'un enseignement.

### *Évaluation et recommandations en vue d'une action future*

Le nouveau cadre d'audit constitue une avancée, car il permet d'envisager la mise en place pour l'ensemble des établissements d'un système de référence en matière de normes académiques et il assure un niveau de cohérence suffisant du système, même si des questions délicates se posent encore quant au choix des normes à utiliser et à leur mesure (Australian Government, 2008). Une approche évaluative des résultats de la formation s'impose en raison de la dimension régionale de l'offre d'enseignement supérieur et elle s'impose d'autant plus que l'on a enregistré en 2006 une évolution de la demande : les universités régionales sont délaissées au profit des universités métropolitaines plus prestigieuses (DEST, 2007).

Un assouplissement du cadre d'intervention de la puissance publique dans l'enseignement supérieur permettrait de promouvoir la flexibilité et la diversité et d'accroître la capacité de réaction du système face à l'évolution des besoins et des problèmes. La suppression au début de l'année 2008 des restrictions sur le recrutement (il fallait conclure un contrat de travail individuel pour chaque nouveau collaborateur) et des critères de gouvernance auxquels étaient soumises les dotations aux universités représente un pas dans la bonne direction. Les pouvoirs publics ont par ailleurs réduit le nombre des catégories de filières à financer (qui est ramené de 12 à 7) tout en augmentant les crédits accordés à de nombreuses disciplines. Autre initiative louable, ils se sont engagés à faire disparaître le modèle unique de financement et à le remplacer par un dispositif qui prenne en compte à la fois toute la gamme des activités universitaires et les différences entre établissements, grâce à l'introduction à partir de 2010 de « contrats de mission ». Le nouveau cadre de financement va accroître l'autonomie opérationnelle des universités et leur permettra de mieux réagir au changement en facilitant la diversification du secteur. Il comportera par ailleurs des mesures de responsabilisation destinées à garantir le niveau des résultats scolaires.

Il conviendrait d'envisager une approche plus axée sur la demande. La formule pourrait se révéler bénéfique en introduisant davantage de concurrence et d'efficience : les établissements d'enseignement supérieur seraient incités à prendre mieux en compte la demande des étudiants dans la conception et la présentation des enseignements, ce qui entraînerait une diversification de l'offre en termes de qualité et de tarifs (ACCI, 2007). Il importe de noter que d'aucuns ont suggéré que la planification centralisée a perdu de ses avantages dans la mesure où la fourniture des services d'enseignement supérieur est devenue trop complexe et où les étudiants sont désormais mieux informés (Barr, 2005). Les résultats des observations empiriques confirment l'idée que la modification des systèmes d'enseignement supérieur pour rendre l'offre plus flexible permettra vraisemblablement d'accroître les taux d'obtention de diplômes (Oliveira Martins *et al.*, 2007).

L'adoption d'une approche plus axée sur la demande impliquerait l'abandon, ou du moins un nouvel assouplissement, du système centralisé de répartition des places d'étude, avec un financement qui suivrait l'étudiant. Si l'on veut éviter que les établissements renommés ne s'assurent une « rente économique » en pratiquant des tarifs très élevés, il faudrait probablement que les pouvoirs publics plafonnent leurs contributions (Karmel, 2000). L'introduction d'un dispositif obéissant à la logique de la demande passe nécessairement par une meilleure information des candidats. On pourrait songer par exemple à une base de données facilement accessible et fréquemment actualisée qui donnerait aux futurs étudiants une information sur le salaire et l'insertion dans l'emploi des diplômés récents, avec en parallèle une action d'orientation et de conseil dans l'enseignement secondaire de deuxième cycle (OCDE, 2008). Il serait souhaitable de mettre en place un mécanisme de financement complémentaire pour couvrir des champs de savoir qui sont considérés comme revêtant une importance nationale ou régionale, mais qui sont négligés dans un système axé sur la consommation (Group of Eight, 2007).

La suppression des obstacles à l'accès et le respect de l'impératif d'équité passent essentiellement par des dispositifs assujettis à des conditions de ressources et de meilleurs mécanismes de garantie de ressources pour les étudiants. On pourrait envisager d'abaisser l'âge à partir duquel l'intéressé est considéré comme financièrement indépendant de la famille, mais aussi d'étoffer l'aide aux étudiants pour les frais de subsistance (toujours avec les mêmes critères de ressources), ce qui permettrait de s'aligner sur la pratique internationale. Compte tenu de la pénurie de qualifications, les initiatives budgétaires (dont la réduction du montant maximum des charges annuelles HECS et des remises ciblées des dettes encourues à ce titre) qui visent à stimuler la formation dans des domaines tels que les mathématiques et les sciences, ainsi qu'à redonner de l'attrait à des professions (l'enseignement par exemple) considérées comme prioritaires à l'échelon national, vont dans la bonne direction. La réduction de la charge financière qui pèse sur les étudiants, avec notamment la suppression à partir de 2009 des places d'étude à tarif plein dans le premier cycle, a certes ses mérites, mais elle devrait s'accompagner d'une progression équivalente des financements publics. La création en mai 2008 du Fonds d'investissement dans l'éducation (qui absorbe et prolonge le Fonds de dotation de l'enseignement supérieur, qui gère 5 milliards AUD) pourrait se révéler utile à cet égard. L'examen en cours de l'enseignement supérieur (*Bradley Review*) pourrait être un bon outil de suivi du système, car il devrait contribuer à identifier les domaines dans lesquels des réformes sont envisageables (Australian Government, 2008).

## Synthèse des recommandations

Le système éducatif australien occupe une place honorable dans les comparaisons internationales fondées sur un certain nombre d'indicateurs, dont les notes obtenues aux épreuves du PISA. Mais des défis importants demeurent dans tous les secteurs, notamment dans le domaine sensible de l'accueil et de l'éducation des plus jeunes, où le caractère complexe et compartimenté du dispositif conduit à s'interroger sur l'existence de variations en matière de qualité et d'accessibilité des services. Les pouvoirs publics ont fait un pas dans la bonne direction lorsqu'ils se sont engagés, dans le cadre de leur ambitieux programme de « Révolution de l'éducation », à universaliser l'accès au dispositif d'éducation et d'accueil des jeunes enfants pour tous les enfants âgés de quatre ans d'ici 2013 et à faire progresser l'offre d'éducateurs qualifiés. L'extension du dispositif aux enfants âgés de trois ans et l'allongement de l'horaire de prise en charge mériteraient d'être envisagés. Il convient de s'attaquer au réel problème de la sous-représentation des enfants issus de milieux défavorisés et de faire en sorte que tous les enfants aient les mêmes chances d'accès aux services d'accueil et d'éducation. Pour ce qui est de l'enseignement primaire et secondaire, il faut poursuivre la mise en œuvre d'une stratégie visant à contrebalancer les effets du milieu d'origine sur les résultats scolaires pour les catégories défavorisées. L'on pourrait envisager de réformer le dispositif de financement des établissements afin de prendre en compte les différences socio-économiques. Si l'on entend assurer une croissance durable, il est essentiel de faire en sorte que le système d'enseignement professionnel se montre plus à même de faire face à la pénurie de qualifications. Les récentes mesures de réforme visant à améliorer le niveau de qualifications de la population active et à éliminer les pénuries existantes sont donc bienvenues. Il en va de même pour le passage à un dispositif de formation obéissant davantage à la logique de la demande et s'accompagnant d'une formule de financement axée sur les résultats. Enfin, l'assouplissement du cadre d'intervention de la puissance publique dans les secteurs du primaire et du secondaire et dans l'enseignement supérieur serait bénéfique du point de vue de la flexibilité et permettrait d'améliorer la capacité de réaction du système éducatif à l'évolution des besoins et des défis. L'encadré 3.3 présente des recommandations pour l'action des pouvoirs publics.

### Encadré 3.3. **Recommandations relatives à l'éducation**

#### **Éducation et accueil des jeunes enfants**

- S'orienter vers un dispositif mieux intégré, présentant une plus grande cohérence du point de vue de l'action publique et des prestations, et ce dans tous les secteurs. Mettre en place des mécanismes appropriés pour suivre la mise en œuvre de la politique publique et les résultats.
- Accroître la dépense au titre de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants, en privilégiant la qualité des prestations proposées aux enfants issus de catégories défavorisées.
- Appliquer la décision d'universaliser l'accès à ces services pour les enfants de quatre ans. Envisager d'étendre le bénéfice de cette disposition aux enfants de trois ans, en donnant la priorité dans un premier temps aux enfants issus de catégories défavorisées et en allongeant la durée de la prestation, qui s'établit actuellement à 15 heures hebdomadaires.
- Poursuivre l'action menée pour rendre les structures d'accueil financièrement plus abordables et en améliorer la qualité. Assurer un niveau d'offre satisfaisant dans les zones rurales ou excentrées. Faire en sorte de réduire la sous-représentation des enfants issus de catégories défavorisées.

### Encadré 3.3. **Recommandations relatives à l'éducation** (suite)

- Revoir la politique du personnel, en réduisant la fracture entre les éducateurs du système préscolaire et le personnel des crèches. Remédier à la médiocrité du statut, de la rémunération, du niveau de formation et des conditions de travail du personnel des structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, plus particulièrement du personnel s'occupant de la petite enfance.
- Procéder rapidement à la simplification du dispositif d'accréditation et veiller à ce qu'il soit appliqué de manière rigoureuse et transparente. Élaborer un cadre national garantissant la cohérence de l'offre, du financement et de la qualité pour l'ensemble des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, dans l'éducation préscolaire comme dans les structures de garde d'enfants relevant de l'administration centrale.

#### **Enseignement primaire et secondaire**

- Améliorer le niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire en rehaussant le statut et le niveau de la filière professionnelle. Poursuivre l'implantation en milieu scolaire de centres de formation professionnelle; suivre de près le dispositif et en évaluer l'efficacité.
- Veiller à ce que, au moment où ils quittent le système éducatif, tous les élèves aient un niveau scolaire minimum. Envisager de prolonger la durée de la scolarité obligatoire pour ceux qui ne posséderaient pas un certain nombre de compétences de base à la fin du cycle obligatoire.
- Poursuivre la stratégie visant à contrebalancer les effets du milieu d'origine pour les catégories défavorisées. Revoir le dispositif de financement des établissements afin de mieux prendre en compte les différences socio-économiques.
- S'orienter vers une structure de gouvernance moins centralisée et des réglementations d'entrée et de sortie moins strictes pour les établissements. Les chefs d'établissement devraient disposer d'une marge de manœuvre plus importante en matière de recrutement et de promotion pour pouvoir attirer et retenir des enseignants expérimentés.
- Modifier la formule de progression de carrière appliquée aux enseignants, qui a actuellement pour effet de plafonner la rémunération neuf ans après l'obtention du diplôme, de manière à pouvoir garder les meilleurs d'entre eux. La grille salariale devrait comporter un nombre suffisant d'incitations pour que les enseignants se dirigent vers les établissements qui ont le plus besoin d'un enseignement de qualité.
- Améliorer la cohérence des parcours scolaires d'un État à l'autre en élaborant et en appliquant un programme national. Unifier la certification finale et éliminer les différences qui subsistent dans la structure de base des établissements.

#### **Enseignement et formation professionnels**

- Faire en sorte que le système ait une base plus large et propose des qualifications génériques parallèlement à de solides qualifications spécialisées. Les blocs pédagogiques de formation doivent faire l'objet d'une réactualisation régulière pour tenir compte de l'évolution des besoins de qualifications. Continuer à privilégier la transparence pour assurer la qualité, ainsi que les taux de succès au diplôme.
- S'orienter vers un mode de gouvernance de caractère plus commercial dans les Instituts d'enseignement technique et de formation continue (TAFE), en prévoyant par exemple un certain alignement des droits d'inscription sur les coûts.
- Réformer les dispositifs de financement de la formation professionnelle afin d'intensifier la concurrence entre prestataires et axer davantage ces dispositifs sur le consommateur. Évaluer la capacité d'adaptation des formations aux besoins de l'économie et la qualité des formations.
- Donner davantage de cohérence aux rapports entre le milieu scolaire, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur. Adopter une approche plus systématique en ce qui concerne la diffusion de l'information relative à la formation professionnelle et veiller à l'efficacité des actions de conseil et d'orientation de carrière.

Encadré 3.3. **Recommandations relatives à l'éducation** (suite)**Enseignement supérieur**

- Faire en sorte que le système soit davantage orienté en fonction de la demande, avec un financement qui suive l'étudiant. Veiller à ce que les candidats puissent facilement accéder à une base de données fréquemment actualisée renseignant sur les salaires et l'insertion dans l'emploi des diplômés récents et qu'ils trouvent dans le deuxième cycle du secondaire une orientation de carrière satisfaisante.
- Simplifier la réglementation applicable aux prestataires de l'enseignement supérieur, dont la complexité résulte de l'exercice de responsabilités partagées entre l'administration fédérale et les administrations des États.
- Supprimer les obstacles à l'enseignement supérieur pour les étudiants issus de milieux socio-économiques défavorisés. Envisager d'abaisser l'âge à partir duquel l'intéressé est jugé financièrement indépendant de sa famille tout en étoffant le dispositif d'aide pour les frais de subsistance (en maintenant les critères de ressources), ce qui serait conforme à la pratique internationale.

**Notes**

1. La formation des adultes et l'éducation communautaire constituent un quatrième secteur, moins bien défini et très peu réglementé.
2. Ces chiffres ne prennent pas en compte les dépenses entraînées par l'accueil d'un nombre non négligeable d'enfants de cinq ans; ces dépenses figurent dans les statistiques de l'enseignement primaire.
3. En Australie, les statistiques relatives à la prime enfance se fondent sur les effectifs des établissements préscolaires agréés, lesquels assurent dans leur très grande majorité l'année préparatoire à l'enseignement primaire. Comme le recensement intervient en août, les élèves appartiennent pour l'essentiel au groupe d'âge des quatre ou cinq ans.
4. Ces chiffres se réfèrent aux centres préscolaires financés ou gérés par l'État. Selon le SCRGSP (2008), des problèmes se posent du fait d'un double comptage dans plusieurs États et d'un manque de synchronisation de la collecte des données. Par ailleurs, les définitions varient d'un État à l'autre et les taux de fréquentation se fondent sur le nombre d'élèves de quatre ans, alors que certains de ces enfants peuvent avoir trois ou cinq ans au moment de leur préscolarité (Kronemann, 2007).
5. L'indicateur correspondant se définit comme le pourcentage d'enfants utilisant ces services qui appartiennent à des groupes à besoins spéciaux par rapport à la représentation de ces groupes dans la collectivité.
6. Les observations empiriques effectuées par Access Economics (2005) donnent à penser qu'en augmentant de 10 points de pourcentage le nombre de jeunes qui obtiennent leur diplôme de fin de cycle en 12<sup>e</sup> année ou une certification équivalente, on ferait le cas échéant progresser le revenu national de 1.1 % d'ici 2040.
7. Outre les observations tirées de PISA que présente le graphique 3.4 (partie inférieure), les données émanant du Rapport national sur la scolarité en Australie (2005) indiquent que 36 % des élèves autochtones inscrits en année 7 n'atteignent pas le niveau minimum en compréhension de texte, contre 10 % pour l'ensemble du public scolaire. Les chiffres correspondants pour les épreuves de calcul sont respectivement de 51 % et de 18 %.
8. Pour une analyse, voir Press et Hayes (2000) et OCDE (2001a).
9. Selon un document de l'OCDE (2006a), la proportion de personnel qualifié se situe à 26 % environ dans les crèches à domicile, à 55 % dans les structures d'accueil journalier de longue durée et à 57 % dans les centres préscolaires. Dans les centres d'accueil journalier de longue durée, on exige la présence d'au moins un éducateur qualifié pour 20 à 25 enfants (selon l'État considéré).
10. Davidoff (2007) conclut qu'au niveau agrégé les garderies restent « accessibles et abordables ». L'étude de l'administration fédérale se pose la question de savoir si l'accessibilité pose problème dès lors que l'on prend en compte le choix du consommateur. Évaluant la part du revenu net consacré aux frais de garde, qu'il compare à une valeur repère estimée pour les familles à bas



revenu, Davidoff en déduit par ailleurs que le coût de la garde d'enfants est abordable pour la plupart des consommateurs, même si l'indice des frais de garde progresse plus rapidement que l'indice des prix à la consommation depuis le début de la décennie.

11. L'Australie méridionale par exemple adopte une approche intégrée pour les services d'accueil et d'éducation, qui sont assurés en milieu scolaire, alors que dans l'État de Victoria les autorités financent des éducateurs qui interviennent dans le cadre des garderies. Le gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud a annoncé un plan visant à assurer l'accueil et l'éducation en milieu scolaire.
12. Les réformes se proposent d'éliminer les redondances entre la réglementation des États et celle de l'administration fédérale et de réduire les formalités pour les prestataires. Elles vont en outre exiger que les services de garde d'enfants respectent les normes à 100 %, avec des pénalités éventuelles en cas de contravention.
13. Le Cadre privilégie l'apprentissage ludique, la communication et le langage (y compris l'initiation à l'écrit et au calcul), ainsi que le développement personnel, émotionnel et social.
14. C'est ainsi que Rush (2006) explique que sur les 67 centres d'accueil de Nouvelle-Galles du Sud à propos desquels les inspecteurs du ministère des Services à la collectivité ont signalé un manquement au cahier des charges en 2005, un seul a fait l'objet de poursuites qui ont abouti.
15. En matière de formation des maîtres, l'Australie pratique à la fois le modèle « synchrone » (qui combine une formation générale dans une ou plusieurs disciplines et des stages théoriques et pratiques) et le modèle « séquentiel » (l'essentiel de la formation pratique intervient après le cycle d'enseignement) (OCDE, 2005b).
16. L'enseignement en milieu scolaire est assuré aussi bien par des prestataires publics que par des prestataires privés (catholiques ou indépendants). Les écoles publiques sont donc placées sous l'autorité directe du Département de l'éducation de l'État concerné. En dehors du secteur public, l'enseignement est payant et il est dispensé par des organisations à but lucratif. Dans ce chapitre, le terme « école privée » désigne les établissements ne relevant pas du secteur public.
17. Citons en particulier la Note sur le transfert entre États des dossiers scolaires, dispositif qui permet un transfert d'information lorsque l'intéressé vient s'inscrire dans un établissement relevant d'un autre État ou dans un établissement non public.
18. Avec notamment la création en janvier 2008 d'un Conseil national des programmes, au sein duquel siègent des représentants des États et qui est chargé de suivre l'élaboration des programmes.
19. La création, la cessation d'activité et l'extension des établissements publics sont soumises à l'aval des Départements de l'éducation des États. Dans le secteur public comme dans le secteur privé, les nouveaux établissements doivent satisfaire un minimum de conditions d'admission. Par ailleurs, les États déclenchent une procédure visant à évaluer l'effet éventuel de la création ou de la transformation d'un établissement sur les autres établissements, publics ou privés, opérant dans le même secteur géographique. Plusieurs États exigent des écoles privées un effectif minimum (Novak, 2006).
20. Environ 50 % des jeunes âgés de 24 ans ou moins qui quittent le système scolaire et plus des trois quarts des adultes ne disposant pas d'une qualification post-scolaire sont inscrits dans une formation professionnelle. Les étudiants « de la deuxième chance » constituaient 41 % des effectifs des établissements publics de formation professionnelle en 2004 (Karmel et Woods, 2008).
21. Pour une discussion de ce point, voir Cornford (2006) et Australian Industry Group (2006).
22. Les blocs de formation contiennent un ensemble de normes et de qualifications agréées à l'échelon national pour assurer la reconnaissance et l'évaluation des qualifications.
23. Le schéma « Choix de l'utilisateur » absorbait en 2004 moins de 20 % des crédits publics au titre de la formation professionnelle (Australian Industry Group, 2006).
24. Pour une discussion de ce point, voir Productivity Commission (2005) et Chapman, Rodrigues et Ryan (2007).
25. Le secteur de l'enseignement supérieur regroupe 39 universités (37 publiques et 2 privées) qui sont autonomes en matière d'homologation (les pouvoirs publics leur accordent le droit d'homologuer leurs propres formations) et plus de 150 prestataires publics qui ne bénéficient pas de cette autonomie et qui sont accrédités par les États.
26. Pour une description détaillée du dispositif des HECS et des modifications qui lui ont été apportés, ainsi que pour un examen des études empiriques consacrées à ce dispositif, voir par exemple Chapman et Ryan (2003) et Chapman (2005).

27. Dans la formule actuelle, l'éligibilité à la garantie de ressources (*Youth Allowance*) dépend du revenu et du patrimoine de la famille tant que l'intéressé est considéré comme financièrement dépendant. L'âge à partir duquel le critère du revenu familial ne joue plus est fixé à 25 ans. Les étudiants qui ont atteint ou dépassé cet âge ont droit à une bourse *Austudy* sous condition de ressources, tandis que les étudiants plus jeunes pouvant apporter la preuve de leur indépendance financière en remplissant certaines conditions de participation à la population active sont éligibles à la *Youth Allowance*.

## Bibliographie

- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2007), *2007 Year Book Australia* (cat n° 1301.0), ABS, Canberra.
- Access Economics (2005), « The Economic Benefits of Increased Participation in Education and Training », Dusseldorp Skills Forum, juin.
- ACCI (Australian Chamber of Commerce and Industry) (2007), *Skills for a Nation: A Blueprint for Improving Education and Training 2007-2017*, ACCI, avril.
- ACER (Australian Council for Educational Research) (2007), « A World Class Education System? Evidence from PISA 2006 », *ACER eNews*, n° 60, ACER, décembre.
- AEI (Australian Education International) (2006), *Country Education Profiles: Australia*, Department of Education, Science and Training, Canberra.
- Australian Government (2008), « Review of Australian Higher Education », *Discussion Paper*, Australian Government, juin.
- Australian Industry Group (2006), « World Class Skills for World Class Industries: Employers' Perspectives on Skilling in Australia », Australian Industry Group – The Allen Consulting Group, mai.
- Banks, G. (2005), « Comparing School Systems Across Australia », discours à la conférence ANZSOG « Schooling in the 21st Century: Unlocking Human Potential », Sydney, 28-29 septembre.
- Barr, N. (2005), « Financing Higher Education », *Finance and Development*, vol. 42, n° 2, Fonds monétaire international, Washington DC, juin.
- Birrell, B. et D. Edwards (2007), « Half of Australian Youth Aged 18-20 Are Not in Training », Centre for Population and Urban Research, Université de Monash, novembre.
- Business Council Australia (2007), « Restoring our Edge in Education: Making Australia's Education System its Next Competitive Advantage », août.
- Cardak, B.A. et C. Ryan (2006), « Why are High Ability Individuals from Poor Backgrounds Under-represented at University? », *Discussion Paper*, n° A06.04, School of Business, Université de la Trobe, Melbourne, juin.
- Chalmers, D. (2007), « A Review of Australian and International Quality Systems and Indicators of Learning and Teaching », Carrick Institute for Learning and Teaching in Higher Education, août.
- Chapman, B. et C. Ryan (2003), « Higher Education Financing and Student Access: A Review of the Literature », Université nationale australienne, Canberra, octobre.
- Chapman, B. (2005), « Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform », *Discussion Paper*, n° 491, Centre for Economic Policy Research, Université nationale australienne, Canberra, juin.
- Chapman, B., M. Rodrigues et C. Ryan (2007), « HECS for TAFE: The Case for Extending Income Contingent Loans to Vocational Education and Training Sector », *Working Paper*, n° 2007-02, The Treasury, Australian Government, avril.
- Chapman, B. et P. Tulip (2008), « International Dimensions in the Financing of Higher Education », *Discussion Paper*, n° 574, Centre for Economic Policy Research, Université nationale australienne, Canberra, mars.
- COAG (Council of Australian Governments) (2006), « Human Capital Reform: Report by the COAG National Reform Initiative Working Group », février.
- Corden, W.M. (2005), « Australian Universities: Moscow on the Molonglo », *Quadrant Magazine*, vol. XLIX, n° 11, novembre.
- Cornford, I.R. (2006), « Australian VET Policy and the Role of Business and Industry », papier présenté à la conférence AARE, Adelaide, 26-30 novembre.

- Council for the Australian Federation (2007), *Federalist Paper 2: The Future of Schooling in Australia*, A Report by States and Territories, avril.
- Davidoff, I. (2007), « Evidence on the Child Care Market », *Economic Roundup*, été, The Treasury, Australian Government, Canberra.
- DEST (Department of Education, Science and Training) (2005), « Building Better Foundations for Higher Education in Australia: A Discussion about Re-aligning Commonwealth-State Responsibilities », DEST, Canberra.
- DEST (2007), « OECD Thematic Review of Tertiary Education: Country Background Report Australia », Department of Education, Science and Training, Canberra, avril, disponible à : [www.oecd.org/edu/tertiary/review](http://www.oecd.org/edu/tertiary/review).
- Dowling, A. (2007), « Australia's School Funding System », *Policy Briefs*, Australian Council for Educational Research, décembre.
- Elliott, A. (2006), « Early Childhood Education: Pathways to Quality and Equity for All Children », *Australian Education Review*, n° 50, Australian Council for Educational Research.
- Eurostudent Report (2005), « Social and Economic Conditions of Student Life in Europe », disponible à : [www.his.de/Eurostudent/report2005.pdf](http://www.his.de/Eurostudent/report2005.pdf).
- Group of Eight (2007), « Seizing the Opportunities: Designing New Policy Architecture for Higher Education and University Research », *A Group of Eight Policy Discussion Paper*, Group of Eight Australia's Leading Universities, juin.
- Gundlach, E., L. Woessmann et J. Gmelin (2001), « The Decline of Schooling Productivity in OECD Countries », *The Economic Journal*, vol. 111, n° 471, Blackwell Publishing, mai.
- Heady, B. et D. Warren (2007), « Families, Incomes and Jobs, Volume 2: A Statistical Report on Waves 1 to 4 of the HILDA Survey », Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, Université de Melbourne.
- Heckman, J.J. et D.V. Masterov (2007), « The Productivity Argument for Investing in Young Children », *NBER Working Paper*, n° 13016, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- House of Representatives (1998), « Today's Training Tomorrow's Skills », Report by the House of Representatives Standing Committee on Employment, Education and Training, *Parliamentary Paper*, n° 383/1998, Australian Government, Canberra, juillet.
- James, R. (2003), « Academic Standards and the Assessment of Student Learning: Some Current Issues in Australian Higher Education », *Tertiary Education and Management*, vol. 9, n° 3, Springer Netherlands, septembre.
- James, R. et al. (2007), « Australian University Student Finances 2006: Final Report of a National Survey of Students in Public Universities », Universities Australia, août.
- Karmel, P. (2000), « Reforming Higher Education », *Occasional Paper Series*, n° 2/2000, Academy of the Social Sciences in Australia, Canberra.
- Karmel, T. (2007), « Vocational Education and Training Young People: Last but not Least », *Occasional Paper*, National Centre for Vocational Education Research, Adelaide.
- Karmel, T. et D. Woods (2008), *Second-chance Vocational Education and Training*, National Centre for Vocational Education Research, Adelaide.
- Kronemann, M. (2007), « Early Childhood Education: 2007 Update », Australian Education Union, Victoria, mai.
- Leigh, A. (2007) « Intergenerational Mobility in Australia », *Contributions to Economic Analysis and Policy*, vol. 7, n° 2, Berkeley Electronic Press.
- Leigh, A. et C. Ryan (2007), « How Has School Productivity Changed in Australia? », *Working Paper*, Université nationale australienne, Canberra.
- Leigh, A. et C. Ryan (2008), « How and Why Has Teacher Quality Changed in Australia? », *The Australian Economic Review*, vol. 41, n° 2, Blackwell Publishing, juin.
- Macklin, J. (2006), « Australia's Universities: Building Our Future in the World », un Livre blanc sur l'éducation supérieur, la recherche et l'innovation, Australian Labour Party, juillet.
- Marks, G., J. McMillan et J. Ainley (2004), « Policy Issues for Australia's Education Systems: Evidence from International and Australian Research », *Education Policy Analysis Archives*, vol. 12, n° 17, avril.

- Novak, J. (2006), « Choice Matters: What Needs to Change to Make Schools Competitive », *Policy*, vol. 22, n° 1, Centre for Independent Studies, automne.
- OCDE (2001a), « OECD Country Note: Early Childhood and Care Policy in Australia », novembre, OCDE, Paris, disponible à : [www.oecd.org/dataoecd/48/34/2673543.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/48/34/2673543.pdf).
- OCDE (2001b), *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Objectif croissance, Réformes économiques*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, n° 12, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, Éditions OCDE, Paris.
- OECD (2007c), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille : Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*, n° 9, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, n° 6, Éditions OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et al. (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, OCDE, Paris, disponible à : [www.oecd.org/eco/working\\_papers](http://www.oecd.org/eco/working_papers).
- PAWG (Productivity Agenda Working Group) (2008), « A National Quality Framework for Early Childhood Education and Care – A Discussion Paper », Early Childhood Development Sub-group, PAWG, Canberra.
- Press, F. et A. Hayes (2000), « OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report », Australian Government, disponible à : [www.oecd.org/edu/earlychildhood](http://www.oecd.org/edu/earlychildhood).
- Press, F. (2007), « Public Investment, Fragmentation and Quality Early Education and Care – Existing Challenges and Future Options », dans E. Hill, B. Pocock et A. Elliott (dir. pub.), *Kids Count: Better Early Childhood Education and Care in Australia*, Sydney University Press.
- Productivity Commission (2005), *Review of National Competition Policy Reforms*, Inquiry Report, n° 33, Productivity Commission, Canberra.
- Productivity Commission (2006), *Potential Benefits of the National Reform Agenda*, Report to the Council of Australian Governments, Productivity Commission.
- Productivity Commission (2007), *Annual Review of Regulatory Burdens on Business: Primary Sector*, Research Report, Productivity Commission, Canberra, novembre.
- Rothman, S. (2001), « The Year 9 Class of 1998 in 2000: School and Non-school Experiences », *Cohort Reports*, Longitudinal Surveys of Australian Youth (LSAY), Australian Council for Educational Research, novembre.
- Rush, E. (2006), « Child Care Quality in Australia », *Discussion Papers*, n° 84, The Australia Institute, Manuka ACT, avril.
- Ryan, C. et L. Watson (2004), « The Drift to Private Schools in Australia: Understanding its Features », *Discussion Paper*, n° 479, Centre for Economic Policy Research, Université nationale australienne, Canberra, septembre.
- SCRGSP (Steering Committee for the Review of Government Service Provision) (2008), *Report on Government Services 2008*, Steering Committee Report, Productivity Commission, Canberra, janvier.
- Shah, C. et G. Burke (2006), « Qualifications and the Future Labour Market in Australia », Report Prepared for the National Training Reform Taskforce, Centre for the Economics of Education and Training, Université de Monash – ACER, novembre.
- St. George – ACCI (2007), *Small Business Survey*, n° 32, St. George Bank et Australian Chamber of Commerce and Industry, août.

- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, OCDE, Paris, disponible à : [www.oecd.org/eco/working\\_papers](http://www.oecd.org/eco/working_papers).
- TDA (TAFE Directors Australia) (2007), « TAFE Directors Australia and Industry Skills Councils Announce Shared Priorities », *Communiqué*, Hobart, 3 décembre.
- Thomson, S. et L. de Bortoli (2007), *PISA in Brief from Australia's Perspective*, Australian Council for Education Research.
- Wong, P. (2006), « Reward for Effort: Meeting the Participation Challenge – A Discussion Paper of Australia's Workforce Participation Issues », Australian Labour Party, novembre.
- Wößmann, L. et al. (2007), « School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003 », *Documents de travail de l'OCDE en éducation*, n° 13, OCDE, Paris.



## Chapitre 4

# Améliorer le fonctionnement des marchés des produits et du travail

*Les réformes des marchés des produits et du travail réalisées à partir du début des années 90 ont joué un rôle central dans l'amélioration des résultats d'emploi, de productivité et donc de croissance. Malgré ces progrès, d'importantes marges d'amélioration du fonctionnement des marchés des produits existent encore et une nouvelle vague de réformes a été lancée dans le cadre du Programme national de réforme et plus récemment l'agenda de réforme du COAG. Dans certains secteurs comme l'énergie et le fret, les réformes antérieures n'ont pas été menées à leur terme. Il convient aussi de réduire la bureaucratie et surtout de diminuer la segmentation géographique des marchés qui entrave l'efficacité. Dans le cas du marché du travail, l'enjeu principal est de préserver sa flexibilité après l'élimination progressive de certains aspects de la réforme WorkChoices, qui ont généré des préoccupations sur le plan de l'équité. Ce chapitre examine les projets du gouvernement, concernant l'amélioration des marchés des produits et la révision du système de relations professionnelles, et propose des pistes pour améliorer leur efficacité.*

Les réformes des marchés des produits et du travail depuis le début des années 90 ont procuré d'importants bénéfices économiques. L'application rigoureuse d'un droit de la concurrence et d'un système réglementaire rénové a incité les firmes à mieux contrôler leurs coûts et renforcer leur efficacité. D'importants progrès ont été réalisés dans la gestion des infrastructures grâce aux mesures introduites par la Politique nationale de la concurrence. Des secteurs verticalement intégrés et sous contrôle public, comme les télécommunications, les transports ferroviaires ou l'énergie ont été restructurés et ouverts à la concurrence. Ceci a favorisé une implication accrue des firmes privées et conduit à une amélioration de la qualité des services, des gains d'efficacité et des baisses de prix, ce qui aurait augmenté le PIB de 2.5 % selon la Commission de la productivité (Productivity Commission, 2005). Ces effets positifs ont d'autre part été renforcés par les réformes du marché du travail. Celles-ci ont progressivement simplifié et décentralisé le système des relations professionnelles, et elles ont favorisé une décade du chômage structurel (Lye et McDonald, 2006) et stimulé les gains de productivité dans les secteurs à forte intensité en capital humain (Tressel, 2008).

Malgré ces progrès, l'efficacité reste entravée par la segmentation géographique des marchés des produits résultant d'une réglementation disparate entre les États. Cette fragmentation affecte par exemple, la protection des consommateurs, les lois sur l'environnement ou les normes de sécurité et de santé au travail. Les États sont aussi restés compétents dans de nombreux secteurs dont l'énergie, la gestion de l'eau, les services portuaires et une large fraction des transports ferroviaires. L'implication de multiples parties prenantes ayant des objectifs parfois non concordants distord l'allocation des ressources et empêche une planification coordonnée des investissements alors que la demande exerce de fortes pressions sur les infrastructures. Des améliorations peuvent aussi être réalisées en réduisant la bureaucratie et en optimisant les régulations existantes. Si ces réformes des marchés des produits recueillent un large consensus, les questions liées au fonctionnement du marché du travail ont en revanche fait l'objet de vives discussions, notamment après l'application de la loi *WorkChoices* à partir de mars 2006. Cette réforme a en effet introduit des ruptures importantes par rapport au système jusqu'alors en vigueur, bien qu'elle ait insufflé davantage de flexibilité dans le prolongement des modifications adoptées depuis le début des années 90. Les critiques principales ont porté sur le déséquilibre excessif introduit dans les relations professionnelles entre employés et employeurs au profit de ces derniers. L'élimination de certains aspects de la réforme *WorkChoices* par le nouveau gouvernement et l'introduction de changements additionnels posent le dilemme traditionnel entre équité et efficacité à un moment où il importe d'éviter les effets de contagion des hausses des salaires des secteurs ou régions en boom au reste de l'économie et de faciliter les réallocations de main-d'œuvre vers les activités les plus profitables.

Dans ce contexte, ce chapitre évalue les projets de réformes des autorités en commençant par les marchés des produits qui constitue un volet important du Programme national de réforme (*National Reform Agenda*, NRA) dont le champ d'action a été élargi en mars 2008 et l'application accélérée en juillet 2008 (COAG, 2008a et 2008b). Ainsi, après



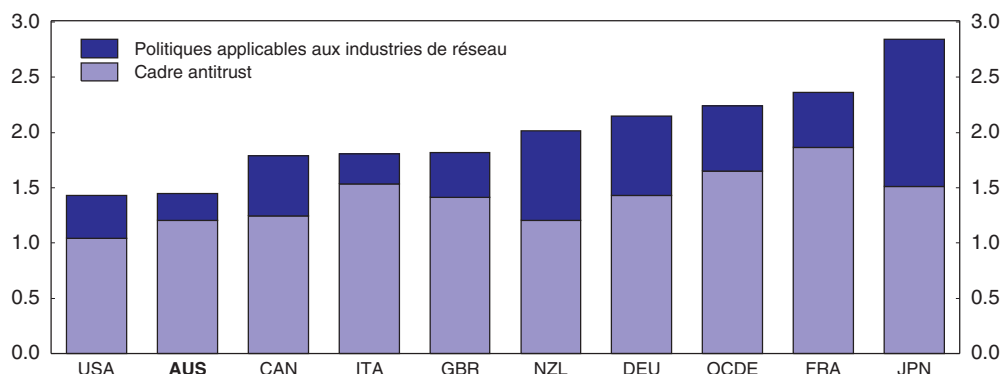
avoir évalué les possibilités d'amélioration du cadre réglementaire général, les besoins de simplification et d'harmonisation des réglementations économiques sont analysés. La section suivante est consacrée à certains secteurs clés : l'énergie, les services Internet à haut débit et le fret. Le chapitre examine ensuite les questions liées au marché du travail. La dernière partie expose les principales conclusions et recommandations.


## Le cadre réglementaire des marchés des produits devrait être amélioré

L'Australie dispose d'un cadre juridique favorable à la concurrence (graphique 4.1). Le respect de la loi sur la concurrence (*Trade Practices Act*, TPA), qui couvre aussi la protection des consommateurs et la régulation des monopoles de réseaux, est assuré par la Commission australienne de la concurrence et des consommateurs (ACCC). L'application rigoureuse de ces dispositions au cours de la décennie passée a eu des effets bénéfiques. Le cadre juridique a été amélioré ces dernières années en particulier pour les questions relatives aux pratiques de prix d'éviction, au renforcement des sanctions contre les cartels et à la protection des consommateurs.

Graphique 4.1. **Indicateur du droit et des politiques de la concurrence**<sup>1</sup>

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus favorable à la concurrence, 2003



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472115038523>

1. L'indicateur du cadre antitrust mesure la portée et la mise en application du dispositif juridique et l'indépendance de l'autorité de la concurrence; et l'indicateur des politiques applicables aux industries de réseau mesure l'indépendance des organismes de réglementation sectoriels et les questions d'accès. Ces deux indicateurs sont combinés pour mesurer la vigueur globale des politiques de concurrence, en appliquant une pondération de 0.75 pour le cadre antitrust et de 0.25 pour les politiques applicables aux industries de réseau. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée de 25 pays.

Source : Hoj, J. (2007), « Competition Law and Policy Indicators for the OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 568.

### Revoir la réforme récente concernant les pratiques de prix d'éviction

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les petites et moyennes entreprises (PME) ont requis des mesures plus sévères contre ce qu'elles considèrent être de la concurrence déloyale et une utilisation de prix d'éviction par les grandes entreprises. Dans un effort pour renforcer la protection des PME, la TPA a été amendée en septembre 2007 pour interdire « aux sociétés détenant une part de marché significative de mener durablement une politique de prix inférieurs aux coûts dans le but d'éliminer ou de nuire de façon importante à un concurrent ou d'empêcher l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents ».

Cet amendement pose plusieurs problèmes. La notion de part de marché n'est pas la même que celle de pouvoir de marché; au mieux, les indicateurs de parts de marchés élevées peuvent être un point de départ pour une analyse détaillée qui est nécessaire pour identifier un pouvoir de marché. La concurrence peut être vive dans des secteurs très concentrés si les barrières à l'entrée sont faibles. D'autres facteurs importants, comme la définition des coûts pertinents à prendre en compte et la durée des pratiques, sont aussi difficiles à établir. Ceci a amené le nouveau gouvernement à revoir ce texte afin d'améliorer les définitions, tout en réduisant les coûts des actions légales des PME contre les pratiques de prix d'éviction et en éliminant la nécessité de prouver que l'entreprise prétendument prédatrice pouvait récupérer ses pertes. Bien que la révision du texte déposé en juin 2008 devant le Parlement puisse clarifier la notion d'abus de pouvoir de marché, l'interprétation des nouvelles dispositions requerra cependant du temps et davantage de décisions des tribunaux. Ces changements mériteraient de reposer sur une évaluation *ex post* de leur impact. Les questions posées par les pratiques de prix d'éviction sont en effet parmi les plus délicates à résoudre, comme le montrent les désaccords persistants qui existent sur la conduite à tenir parmi les pays de l'OCDE (OCDE, 2005a).

### **Renforcer la législation anti-cartels**

L'Australie dispose, comme d'autres pays de l'OCDE, d'un programme de clémence. Celui-ci a d'ailleurs permis de mettre à jour en septembre 2007 l'entente la plus importante jamais détectée en Australie avec des amendes records de près de 40 millions AUD. Toutefois, les sanctions financières que les tribunaux sont prêts à appliquer contre des entreprises paraissent insuffisantes pour empêcher la constitution de cartels. L'introduction de sanctions pénales contre les responsables d'infraction relevant de cartels durs, comme une entente sur les prix, recommandée dès 2003 par le Comité Dawson, renforcerait fortement l'effet de dissuasion. En janvier 2008, le gouvernement a mis en consultation un avant projet de loi prévoyant des possibilités de sanctions allant jusqu'à cinq ans de prison contre les directeurs responsables de ces infractions. La menace d'emprisonnement constituerait un utile complément aux pénalités financières qui peuvent être déjà appliquées contre les responsables, mais dont l'effet dissuasif paraît limité. Cette introduction de sanctions pénales rapprocherait le cadre législatif australien de celui des États-Unis, du Canada, de l'Irlande ou du Royaume-Uni. L'expérience internationale suggère toutefois que pour être crédible et effectif, l'application de sanctions criminelles devrait être restreinte aux violations les plus graves, comme les cartels durs d'entente sur les prix et les infractions équivalentes comme les collusions lors des adjudications. Des changements seraient aussi nécessaires pour permettre aux procureurs d'être impliqués dans les décisions d'accorder une immunité au dénonciateur du cartel.

La crainte de sanctions crédibles contre des individus renforcerait l'efficacité des programmes de clémence. Toutefois, celle-ci pourrait être affaiblie par le risque de paiement de dommages civils, en particulier par des actions de groupe. Ces dernières pourraient devenir plus fréquentes depuis que la Haute cour a autorisé le financement des procès par des tiers<sup>1</sup>. En effet, les tribunaux permettent habituellement aux plaignants d'accéder aux informations fournis par le dénonciateur d'un cartel ou celles collectées par le régulateur au cours de son enquête, lesquelles peuvent être utilisées dans le cadre d'actions de groupe y compris contre la firme qui a coopéré (Baxt et Labrocca, 2007). L'immunité accordée par l'ACCC protège en effet des poursuites et des amendes infligées par le régulateurs mais pas des torts causés à des tiers. Pour préserver l'efficacité de sa

politique de clémence, le projet de loi de criminalisation des cartels de l'Australie inclut des dispositions pour limiter l'accès des tiers aux dossiers d'application des programmes de clémence, de façon similaire aux mesures qui ont été prises aux États-Unis ou en Nouvelle-Zélande.

### **Établir un cadre national cohérent et plus efficace de protection des consommateurs**

Le cadre juridique de la protection des consommateurs date de 1983, quand les lois fédérales et des États ont été mises en conformité. Les travaux de la Commission de la productivité suggèrent que ce cadre est devenu excessivement complexe car il manque de cohérence et d'objectifs clairs du fait de l'existence d'un enchevêtrement des réglementations. Il souffre aussi de lacunes sur le plan des recours en cas de préjudice subi suite à une infraction des lois sur la protection de la consommation (Productivity Commission, 2008a). Les responsabilités dans ce domaine sont en effet partagées entre le gouvernement fédéral et les États. Les dispositions incluses dans la TPA concernant la protection des consommateurs ne s'appliquent qu'aux firmes opérant dans plusieurs États ou au niveau international. Les entreprises actives dans une seule juridiction sont pour leur part soumises à la réglementation de la juridiction concernée (*Fair Trading Act*). Parallèlement à ces lois, des réglementations spécifiques existent également dans de nombreux secteurs à la fois au niveau fédéral et celui des États, comme dans le cas de l'électricité, des offres de crédits, du secteur immobilier ou des ventes d'automobiles.

La fragmentation de la régulation sur la consommation contraste avec l'environnement des consommateurs et des entreprises marquées par des marchés de plus en plus globalisés et l'importance déclinante des frontières entre États dans la plupart des secteurs. Il existe de multiples exemples de réglementations inadéquates. Ainsi, dans le secteur immobilier, les délais de réflexion des acquéreurs d'un logement varient entre zéro et cinq jours ouvrables et des incohérences existent pour les ventes de logement par adjudication (REIA, 2007). Les agents situés dans des localités transfrontalières comme Canberra/Queanbeyan et exerçant une activité dans les deux juridictions sont tenus d'avoir des licences séparées, d'entretenir deux agences agréées et de disposer de deux comptes distincts de fidéicommiss. Les divergences réglementaires tendent en outre à se creuser : en 2003, Victoria a mis en place une réglementation spécifique contre les contrats abusifs, ce qui la distingue des autres juridictions et, plus récemment, la Nouvelle-Galles du Sud et Victoria ont adopté des dispositions différentes concernant le télémarketing (Productivity Commission, 2007a).

Selon la Commission de la productivité, une rationalisation de la politique de protection des consommateurs, incluant la mise en place d'une législation cohérente au niveau national et des mécanismes d'application plus strictes avec une amélioration des recours, pourrait accroître le PIB de 1.5 à 4.5 milliards AUD (Productivity Commission, 2008a). La Commission recommande la mise en place d'une loi générique nationale sur la consommation reposant sur les dispositions de la TPA. Son adoption par tous les États impliquerait une plus grande cohérence nationale des lois sur la consommation et leur application ainsi qu'un rôle accru du gouvernement central. La Commission a aussi envisagé une centralisation des fonctions réglementaires associées à cette loi générique pour les confier à l'ACCC, mais elle a conclu que pour le moment son application devrait être partagée entre les agences au niveau national et des États. Parallèlement, il est recommandé de supprimer les réglementations sectorielles utilisées dans seulement une ou deux juridictions<sup>2</sup> et d'évaluer les possibilités d'harmonisation des réglementations spécifiques en vigueur dans certains secteurs entre les États. Une approche uniforme est

d'ors et déjà recommandée dans les cas des crédits à la consommation et de l'énergie. De nouvelles mesures garantissant un respect plus strict des lois sur la consommation sont également proposées. Celles-ci incluent des dispositions permettant l'annulation des conditions abusives dans les formulaires standardisés des contrats, et aussi un meilleur accès des consommateurs à des recours en cas d'infraction, y compris de nouvelles possibilités pour obtenir des sanctions financières civiles. L'ensemble de ces propositions vont dans le bon sens et mériteraient un examen et une mise en œuvre rapide des autorités qui se sont mises d'accord pour améliorer les processus d'application de la politique de consommation, y compris le rôle du Conseil ministériel des services aux consommateurs (*Ministerial Council on Consumer Affairs*)<sup>3</sup>. En mai 2008, celui-ci a décidé de créer un régime unique national pour la sécurité des produits d'ici 2010 et d'accroître les pouvoirs de l'ACCC pour l'appliquer. Par ailleurs, le gouvernement fédéral s'est dit prêt à favoriser l'adoption du cadre national de protection des consommateurs proposé par la Commission de la productivité. Ces développements bienvenus pourraient en outre s'accompagner d'une amélioration du système d'étiquetage des produits dans le commerce de détail afin de faire figurer de façon systématique et claire non seulement le prix total des produits (y compris les taxes et autres charges) mais aussi leur prix unitaire (par exemple au poids), comme dans les pays de l'UE. Cette obligation, qui est actuellement examinée, améliorerait la transparence de l'information et faciliterait l'arbitrage des consommateurs.

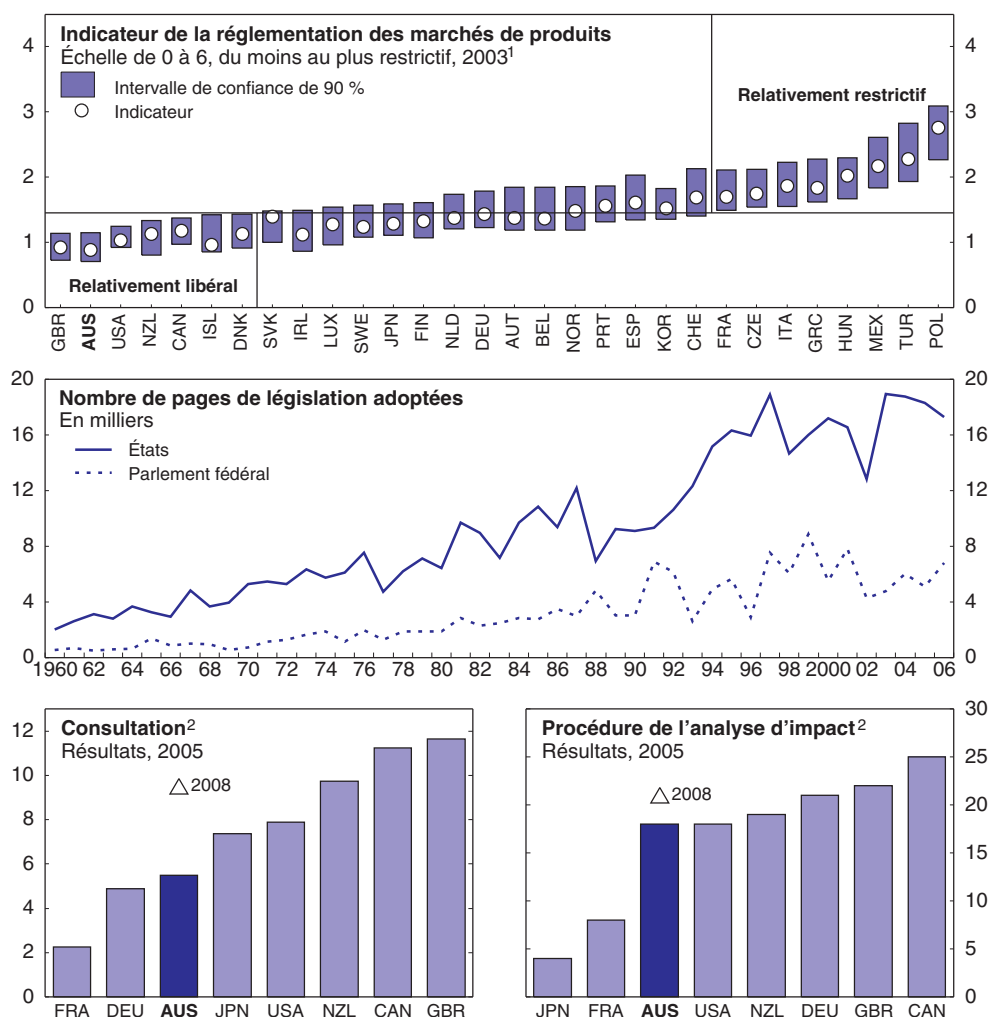
## Les réglementations doivent être davantage simplifiées et harmonisées

### ***La multiplication et la complexité des réglementations a un coût élevé***

Bien que les réglementations des marchés des produits de l'Australie soient favorables à la concurrence, la hausse considérable du volume de réglementations au cours des dernières décennies est l'objet d'une préoccupation croissante (graphique 4.2). Le Parlement fédéral a adopté davantage de pages de législation depuis 1990 qu'au cours des neuf décennies précédentes, et une évolution similaire a été observée pour les États et les collectivités locales. L'impact cumulé de ces législations est devenu un problème sérieux pour les firmes tenues de les respecter, notamment les PME qui sont affectés de façon disproportionnée du fait de leurs moyens internes limités pour faire face à ces coûts fixes.

Le poids de ces charges pourrait atteindre 4 % du PIB par an (Productivity Commission, 2006a). Cette estimation, qui n'incorpore que les coûts directs les plus visibles comme le paiement de licences, le temps consacré à la gestion de la paperasserie ou l'acquisition de services externes d'expertise paraît toutefois prudente. Elle n'inclut pas les coûts supportés par les administrations pour élaborer, mettre en place et faire respecter la réglementation, ni les effets négatifs indirects sur l'efficacité, l'allocation des ressources ou la hausse du niveau des prix. Une réduction significative de ces charges administratives paraît possible au regard de l'expérience internationale, dans la mesure où de nombreux pays européens se sont fixés des objectifs de réduction de ces charges allant jusqu'à 25 %. Comme l'indique une étude récente (Regulation Taskforce, 2006), cela requiert non seulement de freiner la croissance de la réglementation mais aussi de remédier à ses déficiences de conception et d'application : i) des objectifs insuffisamment clairs; ii) des prescriptions inutiles ou mal ciblées; iii) des définitions confuses ou complexes des règlements rédigés; iv) une différenciation injustifiée par rapport aux normes internationales; et parfois, v) une application excessivement pointilleuse et légaliste. Selon les résultats préliminaires d'une mise à jour pour 2008 des indicateurs OCDE de la qualité de la gestion réglementaire, les processus d'impact d'évaluation et de consultation ont été améliorés ces dernières années, ce qui contribuera à

Graphique 4.2. Indicateurs de la qualité et de la quantité de réglementation



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472176053463>

1. Les regroupements de pays sont fondés sur un indice de confiance de 90 %, dont les intervalles sont calculés en appliquant une pondération stochastique aux indicateurs de bas niveau pour générer une distribution de l'indicateur global de réglementation des marchés de produits pour chaque pays. Les intervalles de confiance de 90 % sont calculés à partir de cette distribution. Les valeurs de l'indice pour les pays « relativement libéral » et « relativement restrictif » s'écartent significativement du niveau de confiance de 90 %.
2. Un résultat plus élevé indique un cadre de meilleur qualité. Voir Jacobzone et al. (2007) pour plus d'informations sur cet indicateur du cadre de la réglementation.

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 de l'OCDE, n° 419; Jacobzone, S. et al. (2007), « Regulatory Management Systems across OECD Countries: Indicators of Recent Achievements and Challenges », Documents de travail sur la gouvernance publique, 2007/4; et Institute of Public Affairs, Melbourne.

améliorer la qualité des nouvelles réglementations à l'avenir (graphique 4.2). Toutefois, malgré ces progrès, l'Australie est toujours quelque peu en retard par rapport aux pays les plus performants.

Ces problèmes affectant tous les niveaux de gouvernements sont renforcés par la structure fédérale du pays qui contribue à des chevauchements, duplications et incohérences réglementaires et accroît encore les coûts pour les firmes actives dans plusieurs États dont le nombre a fortement progressé ces dernières années<sup>4</sup>. Le Business

Council of Australia a estimé que les gains d'efficacité résultant d'une réforme réglementaire éliminant ces duplications et incohérences pourraient dépasser 1.6 % du PIB (BCA, 2008). Ces différences imposent par exemple aux firmes d'élaborer plusieurs ensembles de comptes et d'informations fiscales ou de gérer plusieurs systèmes assurant la santé et la sécurité de leurs employés selon leur lieu de travail. Cette fragmentation réglementaire est aussi à l'origine de normes variables de sécurité et d'étiquetage des produits et elle contraint les firmes à traiter avec divers niveaux d'administration pour respecter les normes environnementales. L'évolution disparate de la législation environnementale a ainsi conduit la Nouvelle-Galles du Sud à adopter un nombre comparable de lois dans ce domaine (68) depuis 1986 que tous les autres États réunis (84) alors que 19 textes fédéraux ont été votés sur ces questions pendant cette période (NSW Business Chamber, 2007).

### **Les efforts en cours pour simplifier et harmoniser les réglementations doivent être poursuivis**

Face aux plaintes croissantes des entreprises, des mesures visant à simplifier et harmoniser les réglementations ont été mises en place. Elles ont été organisées autour de deux axes principaux au niveau fédéral. Le *premier* concerne la révision du stock existant de réglementations. On a confié à la Commission de la productivité la tâche de réaliser sur une période de cinq ans une série d'examen annuels de ce stock couvrant l'ensemble de l'économie, en commençant par le secteur primaire, pour évaluer si ces réglementations sont toujours pertinentes. Le *second* axe a porté sur l'amélioration de la conception des réglementations. Jusqu'en fin 2006, l'évaluation des réglementations se focalisaient davantage sur leurs bénéfices que sur leurs coûts d'application souvent mal perçus, car répartis entre une multitude d'agents. Pour remédier à cette situation, un examen plus approfondi de l'impact de toutes les propositions de réformes est désormais réalisé grâce à un recours plus fréquent à des analyses coûts/bénéfices, à une évaluation systématique des coûts de mise en conformité<sup>5</sup> et à une politique de consultation publique avec l'ensemble des administrations. D'autre part, pour assurer le respect de ces procédures, seules les propositions disposant d'une notification d'impact réglementaire (*Regulatory Impact Statement*, RIS) sont désormais examinées par le Cabinet, sauf circonstances exceptionnelles. Enfin, un organisme indépendant, l'*Office of Best Practice Regulation*, a été chargé de faciliter la mise en place de ce nouveau cadre, de veiller à la qualité des analyses effectuées et de publier un rapport annuel sur l'application de cette procédure.

Ces réformes ont été élargies par le COAG en avril 2007 à tous les niveaux de gouvernements. En outre, le COAG a donné son accord pour que la Commission de la productivité procède à la seconde phase d'une étude comparant les coûts liés aux respects des différentes réglementations afin d'identifier les domaines de réformes possibles. Cette étude examinera les coûts du respect de la réglementation pour créer et gérer une entreprise et ceux concernant les chevauchements et incohérences réglementaires affectant des firmes actives dans plusieurs États. Les gouvernements ont aussi fixé un calendrier pour résoudre de façon prioritaire les incohérences entre les réglementations des juridictions dans dix domaines sensibles (*hot spots*) parmi lesquels figurent la sécurité ferroviaire, la sécurité des produits, les normes de construction et celles applicables aux produits chimiques et plastiques.

Plus récemment, les efforts renouvelés pour améliorer le cadre réglementaire se sont traduits par la création d'une fonction de déréglementation au sein du (nouveau) ministère des Finances et de la Déréglementation. On a introduit un principe « *One in, One out* », imposant l'identification des réglementations et des procédures associées qui pourraient être supprimées ou modifiées pour compenser l'adoption des nouvelles régulations. Des mesures supplémentaires ont aussi été engagées suite aux réunions du COAG de mars et juillet 2008. Le nombre de domaines sensibles prioritaires pour la réforme réglementaire a été accru de 10 à 27. Des décisions ont aussi été prises dans 14 domaines pour appliquer ce plan. Ceci inclut un accord de principe pour harmoniser les lois sur la santé et la sécurité au travail au niveau national; un transfert de responsabilité des États vers le gouvernement fédéral de la réglementation concernant les crédits à la consommation; un accord pour développer un système national de licence pour l'exercice des professions qui élimine les incohérences actuelles entre les États et accroît la mobilité de la main-d'œuvre; une standardisation des définitions utilisées par les agences fédérales et des États pour les déclarations des revenus des entreprises, ce qui permettra de pré-remplir cette information dans les logiciels de comptabilité des firmes, avec un gain escompté de 0.8 milliard AUD par an.

Ces différentes mesures vont dans la bonne direction. Les progrès réalisés sur la voie de l'harmonisation nationale des réglementations sont particulièrement encourageants. Ces réformes devraient contribuer à réduire l'expansion réglementaire des dernières décennies et éviter le recours à un principe du type *One in, One out* qui risquerait de s'avérer trop rigide. Il importe de poursuivre ce processus d'harmonisation de la régulation à un rythme rapide en l'étendant à d'autres domaines comme les codes de construction et la protection des consommateurs. Il faut aussi respecter le calendrier fixé pour les mesures ayant fait l'objet d'un accord et éviter que ce processus d'harmonisation se traduise par un alignement des États sur les règles les plus contraignantes. Pour cela, les autorités pourraient envisager, comme le propose le *Business Council of Australia*, d'élaborer pour les domaines réglementaires les plus importants des cadres nationaux pour les entreprises (*national business schemes*) leur permettant d'échapper aux régulations des États, si des accords adéquats ne sont pas trouvés rapidement entre les juridictions. Par ailleurs, un renforcement des mécanismes de reconnaissance mutuelle des normes réglementaires entre États semblerait aussi utile pour éviter les problèmes d'incohérence des régulations (Banks, 2006). Compte tenu du nombre élevé de régulateurs (1 300) en Australie, une réflexion mériterait également d'être menée sur l'harmonisation des normes d'application des réglementations, lesquelles paraissent souvent définies de façon *ad hoc* (BCA, 2007a). Les bonnes pratiques réglementaires des États devraient aussi davantage s'inspirer de celles du Commonwealth en intégrant explicitement une obligation de consultations publiques dès le début de l'élaboration des régulations, en chargeant des organismes indépendants de contrôler la bonne application des nouvelles procédures, et en imposant que seules les propositions de réformes les ayant respectées puissent être présentées aux pouvoirs exécutifs. Le principal enjeu de ces réformes est en effet d'instaurer un changement culturel à tous les niveaux d'administration pour que de meilleures méthodes d'élaboration des réglementations soient utilisées de façon routinière et sur une base plus cohérente sur tout le territoire.

## Développer et moderniser les infrastructures dans un cadre plus intégré au niveau national

Les autorités fédérales se sont non seulement engagées à renforcer leur implication financière pour éliminer les goulets d'étranglement affectant les infrastructures mais elles ont aussi insisté sur la nécessité de mieux coordonner les investissements. Un ministère fédéral des Infrastructures a été créé à cet effet, ainsi qu'un comité consultatif, *Infrastructure Australia*, composé de membres du secteur privé et des divers niveaux d'administration. Ce comité va évaluer les besoins d'accroissement des capacités des différents secteurs et établir pour le début 2009 une liste de priorités de développement des infrastructures en vue d'orienter les investissements publics et privés. Ce comité a aussi une mission de conseil concernant la réforme des réglementations des infrastructures. Il travaillera à une unification des règles fédérales et des États concernant la gestion des partenariats privé/public (PPP). Les PPP semblent avoir été significativement plus efficaces en termes de maîtrise des coûts et des délais de construction des infrastructures que les méthodes traditionnelles de gestion des marchés publics (Allen Consulting, 2007). Il importe toutefois que les recours aux PPP n'interfèrent pas avec les choix des investissements prioritaires et qu'ils soient bien conçus (OCDE, 2008a). Ceux-ci doivent répondre à une logique d'efficacité et non à des possibilités de financement hors des comptes publics, d'autant que l'expérience internationale montre que l'utilisation de PPP peut parfois se révéler coûteuse pour les finances publiques si les projets sont mal gérés.

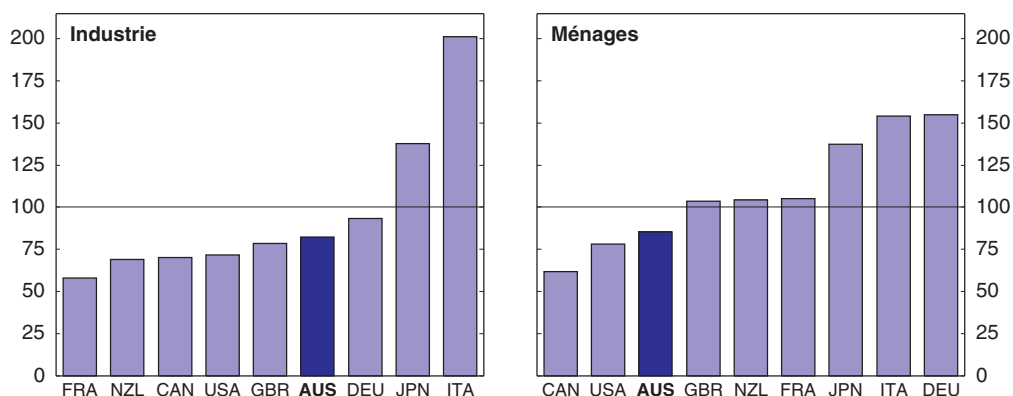
### **Répondre efficacement à la demande croissante d'énergie et aux objectifs environnementaux**

L'Australie a fait des progrès très importants pour réformer son secteur de l'énergie. Dès le milieu des années 90, les monopoles publics intégrés verticalement ont été démantelés. Les activités relevant d'un monopole naturel (transmission et distribution) ont été séparées de celles ouvertes à la concurrence (génération et commercialisation) et des sociétés indépendantes ont été créées et privatisées (totalement ou partiellement) dans plusieurs États en garantissant un accès non discriminatoire au réseau sous la supervision de régulateurs. Les interconnexions entre États ont d'autre part été développées et un marché de gros de l'électricité, le *National Electricity Market* (NEM) a été créé, sauf avec l'Australie occidentale et le Territoire du Nord en raison de leur éloignement. Ces réformes ont stimulé les investissements et la productivité des secteurs de l'électricité et du gaz (ERIG, 2007). Les prix de l'électricité étaient parmi les plus bas de l'OCDE au milieu des années 2000 (graphique 4.3), ce qui reflète l'impact des réformes mais aussi l'abondance d'offre de charbon en Australie. Les réformes se sont poursuivies ces dernières années avec deux objectifs principaux : d'une part, créer un marché national de l'énergie, grâce à une harmonisation accrue des règles s'appliquant dans les diverses juridictions et, d'autre part, renforcer les signaux de prix en direction des consommateurs pour favoriser une gestion plus active de la demande.

Certains facteurs contribuent encore à la segmentation géographique du secteur de l'énergie. La planification et la gestion des réseaux de transmission restent très régionalisées, sans mécanisme d'optimisation au niveau national. Le contrôle public des compagnies d'électricité, qui est total dans certains États comme en Nouvelle-Galles du Sud, complique aussi l'intégration des marchés. Les États appliquent de nombreuses dérogations aux règles nationales du secteur énergétique, comme dans la commercialisation, et la gestion des émissions de gaz à effet de serre dépend de programmes disparates. Ces limites territoriales



Graphique 4.3. **Prix de l'électricité**<sup>1</sup>  
2004, OCDE = 100



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/472181473717>

1. Prix pour l'utilisateur final en dollars des États-Unis par kilowatt heure, sur la base des parités de pouvoir d'achat courantes.

Source : AIE (2008), *Energy Prices and Taxes – Quarterly Statistics, 2nd Quarter*, Agence internationale de l'énergie, Éditions OCDE/AIE.

nuisent à l'efficacité et biaisent les décisions d'investissement, ce qui est problématique car un accroissement important et une modernisation des capacités sont nécessaires pour satisfaire la hausse attendue de la demande au cours des prochaines années.

Pour combler ces lacunes, le COAG a instauré en 2005 un régulateur national (*Australian Energy Regulator*) et une agence (*Australian Energy Market Commission, AEMC*) chargée de développer et d'uniformiser la réglementation sur territoire (sauf l'Australie occidentale) qui ont des compétences de plus en plus larges<sup>6</sup>. Plus récemment, le COAG a aussi accepté d'améliorer le réseau de transmission (COAG, 2007). Ainsi, à partir de 2009, un nouvel opérateur unique, l'*Australian Energy Market Operator (AEMO)*, élaborera un plan national stratégique de développement de ce réseau sur un horizon de dix ans. Ce plan permettra de coordonner les efforts et d'assister les choix d'investissement des compagnies de transmission grâce à de meilleures informations sur les problèmes de congestion et des incitations mises en place pour les résoudre. L'AEMO sera à la fois l'opérateur unique des secteurs de l'électricité et du gaz. Enfin, les dérogations aux règles nationales adoptées par les États seront également examinées afin de les supprimer ou de les harmoniser.

La privatisation des actifs du secteur de l'énergie encore sous contrôle des États devrait être poursuivie. Un contrôle public des compagnies électriques n'est ni nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement électrique, ni un gage d'efficacité. Les prix de l'électricité ont cru davantage en Nouvelle-Galles du Sud, où il existe toujours un monopole public, que dans les autres États de l'est et du sud-est du pays depuis la création du Marché national de l'électricité, tandis que les gains de productivité y ont été plus faibles<sup>7</sup>. Le contrôle public des entreprises électriques mobilise en outre d'importantes ressources financières au détriment d'autres priorités. Or, des moyens croissants seront nécessaires dans le futur pour renforcer les capacités de production et moderniser les centrales existantes (Owen, 2007). Un processus de privatisation, qui devrait concerner la Nouvelle-Galles du Sud et les entreprises de génération du Queensland qui sont encore dans le domaine public, ne doit cependant pas uniquement se focaliser sur la valorisation des actifs publics, mais veiller aussi à réduire les risques de pouvoir de marché que pourraient induire des concentrations excessives.

Pour préserver une structure de marché favorable à la concurrence, l'intégration verticale croissante entre générateurs et détaillants en Australie méridionale et en Victoria mérite d'être surveillée, surtout dans un contexte où l'on observe une tendance à des concentrations horizontales (Willett, 2006). Une concentration verticale facilite la gestion des risques associés à la volatilité des prix de gros de l'électricité par les vendeurs au détail et favorise les investissements dans le domaine de la génération. Toutefois, elle réduit la liquidité des marchés, car une part croissante des transactions est gérée de façon interne, ce qui tend à accroître les barrières à l'entrée pour d'autres détaillants. Pour maintenir une concurrence saine, il importe d'autre part de limiter clairement les participations croisées entre les firmes actives sur les segments concurrentiels du marché et celles propriétaires des infrastructures de transmission, comme l'envisagent les autorités (COAG, 2006).

Les autorités ont aussi pour objectif d'accroître la flexibilité de la demande par rapport aux prix pour éviter la construction de capacités de production coûteuses pour répondre aux pics de consommation (COAG, 2006) en promouvant l'installation de « compteurs intelligents », là où ils sont économiquement rentables. L'efficacité de cette initiative serait renforcée par l'élimination du plafonnement des prix de détail de l'électricité pour les petits consommateurs. Une décision concernant cette suppression a déjà été prise par le COAG pour les États où une concurrence efficace existe sur le marché de détail. Cette condition est satisfaite en Victoria de sorte que la suppression du plafonnement a été recommandée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009<sup>8</sup>. Des conditions similaires semblent exister en Australie méridionale, où le secteur de l'électricité a aussi été totalement privatisé (Grey et Lewis, 2007). Une libéralisation complète du marché de détail dans ces deux États doit donc intervenir sans tarder, et une extension rapide de cette libéralisation aux autres États est souhaitable, y compris en Nouvelle-Galles du Sud où celle-ci a été repoussée à 2013 au plus tôt. Comme le note le Groupe d'implémentation de la réforme énergétique (*Energy Reform Implementation Group*, ERIG), il est paradoxal d'attendre qu'une concurrence efficace existe pour supprimer le plafonnement alors que ce plafonnement entrave la concurrence en exposant certains détaillants à des risques tarifaires du fait de l'absence de régulation de prix sur le marché de gros. Cette réglementation, qui est de nature à freiner les investissements, nuit aussi à l'efficacité des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Pour concilier les hausses inévitables de prix de l'énergie pour la plupart des consommateurs avec le souci de garantir l'accès à l'énergie des ménages à faibles revenus, les autorités devraient recourir à d'autres instruments que le contrôle des prix. Ceci pourrait intervenir par exemple dans le cadre du réexamen prévu par le COAG du système d'obligation du service universel, en vue de développer un cadre cohérent au niveau national (COAG, 2007).

Une plus grande certitude concernant le cadre de réduction des émissions de gaz à effet de serre est aussi nécessaire à l'accroissement des investissements privés dans le secteur de l'énergie. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire les émissions de 60 % en 2050 relativement à leur niveau de 2000 et il est prévu qu'un système national d'échange de permis d'émission commence en 2010. Les aspects clés de ce système seront clarifiés avant la fin 2008 (encadré 4.1). Il importe en effet de dissiper sans tarder les incertitudes affectant les divers facteurs qui influenceront les prix des émissions et pèseront à la fois sur la valorisation des actifs publics privatisés et les choix des nouveaux projets d'investissements. Compte tenu des délais moyens requis (six ans) pour développer une nouvelle centrale, les décisions d'investissement doivent intervenir rapidement dans des États comme la Nouvelle-Galles du Sud pour maintenir une offre suffisante (Owen, 2007).

### Encadré 4.1. Une nouvelle approche face au changement climatique

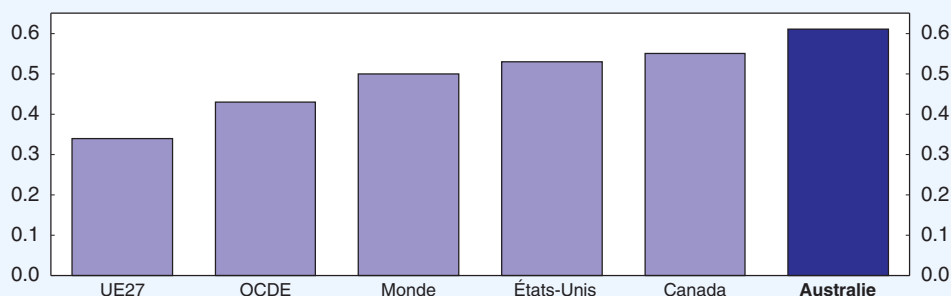
Conformément à sa promesse électorale, le nouveau gouvernement fédéral a reformulé la politique de lutte contre le changement climatique en ratifiant le protocole de Kyoto et en s'engageant à réduire de 60 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2050 par rapport à leur niveau de 2000.

À court terme cette inflexion politique, en particulier la ratification du protocole de Kyoto, aura peu d'effet au-delà de son important aspect symbolique soulignant la volonté des autorités de participer à la lutte globale contre le changement climatique. L'Australie devrait respecter l'objectif de Kyoto qui, dans son cas, requiert de limiter les émissions entre 2008-12 à moins de 108 % de leur niveau de 1990. En 2007, celles-ci avaient atteint 106 % de ce niveau. À plus long terme cependant, la réduction des émissions de GES pourrait bien constituer un défi plus sérieux que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Banks, 2008).

L'économie a été structurée par la disponibilité d'énergies fossiles bon marché, ce qui se traduit par exemple par une forte dépendance de la production d'électricité au charbon (80 % en 2005). Le niveau des émissions de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>) par unité de production est élevé en comparaison internationale (graphique 4.4). Les émissions ont par ailleurs cru rapidement dans les principaux secteurs de l'économie depuis 1990. La modération de leur croissance moyenne reflète en effet l'impact d'une mesure non renouvelable d'interdiction des défrichages. Si l'on exclut cette mesure, leur augmentation est de l'ordre de 35 % depuis 1990 et elle atteint 50 % dans le secteur de l'énergie.

Graphique 4.4. Émissions de gaz carbonique générées par la consommation de combustibles

Kilogrammes de CO<sub>2</sub>/USD, 2005<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472215773836>

1. Aux prix et aux parités de pouvoir d'achat de 2000.

Source : AIE (2007), CO<sub>2</sub> Émissions from Fuel Combustion, 1971-2005, Agence internationale de l'énergie, Éditions OCDE/AIE.

L'Australie paraît d'autre part plus exposée que de nombreux autres pays aux effets du changement climatique. Ceux-ci sont déjà perceptibles sur la baisse des ressources en eau liée à la forte sécheresse (chapitre 5). La faible contribution du pays aux émissions totales (environ 1½ pour cent, ce qui est toutefois comparable à des pays plus peuplés comme la France ou le Royaume-Uni) implique que ses efforts de réduction n'auront des effets importants que si les principaux émetteurs prennent des mesures similaires. Les bénéfices de la politique de la lutte contre le changement climatique étant indépendante de ses coûts sur l'économie, il est important de l'élaborer soigneusement pour éviter des coûts inutiles.

Le gouvernement a défini les grandes lignes de sa stratégie dans un Livre vert (*Green Paper*) qui prend en compte les conclusions initiales d'un rapport indépendant du Professeur Garnaut (Australian Government, 2008; Garnaut, 2008). Ce document et les analyses quantitatives en cours, qui seront publiées dans les prochains mois, serviront à mener des consultations au second semestre en vue de finaliser les détails de cette stratégie d'ici la fin de l'année.

#### Encadré 4.1. Une nouvelle approche face au changement climatique (suite)

Selon le Livre vert, le principal outil de réduction des émissions reposera sur un système national d'échange de permis d'émission, le *Carbon Pollution Reduction Scheme* (CPRS), dont le démarrage est prévu en 2010. La décision des autorités de largement s'appuyer sur des mécanismes de marché pour réduire les émissions de GES est opportune car elle permet de minimiser les coûts de ces réductions. Le CPRS bénéficiera d'une couverture sectorielle large, représentant environ 75 % des émissions intérieures totales, ce qui devrait renforcer son efficacité. Plus il y a de secteurs inclus, moins la hausse du prix du carbone requise pour atteindre l'objectif fixé de baisse des émissions devra être forte et plus le coût total sur l'économie sera faible. L'agriculture initialement exclue du système en raison des difficultés pratiques de supervision des émissions de ce secteur, pourrait toutefois y être intégré en 2015, si ces difficultés sont résolues. Actuellement, les coûts énergétiques du carburant agricole sont fortement subventionnés, ce qui pèse sur les incitations à une utilisation efficiente de l'énergie et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. De plus, le gouvernement propose d'inclure la reforestation sur une base volontaire.

Le Livre vert ne fournit pas la trajectoire de réduction des émissions qui sera définie en fin 2008. Les travaux de modélisation en cours seront utiles pour identifier les arbitrages entre les objectifs économiques et environnementaux pour choisir cette trajectoire. Une baisse trop rapide des émissions serait économiquement coûteuse car le stock de capital existant a une longue durée de vie alors que l'émergence de nouvelles technologies risque de prendre du temps. En revanche, la mise en œuvre relativement rapide prévue pour le CPRS, dès 2010, est bienvenue car elle contribuera à minimiser les coûts de la baisse des émissions à long terme<sup>1</sup> et renforcera la position de l'Australie dans les futures négociations internationales sur le changement climatique. Pour assurer un démarrage en douceur du système, le gouvernement propose que les permis d'émission puissent être utilisés sans limite de temps après leur acquisition (*i.e. unlimited banking*) et que les entreprises puissent dans une mesure limitée emprunter des permis sur l'année suivante pour améliorer la flexibilité. Il a suggéré par ailleurs de fixer chaque année les plafonds d'émissions pour les cinq années suivantes et de fournir au-delà de cette période une fourchette pour les futurs plafonds sur une période de cinq à dix ans supplémentaires. Enfin, un plafonnement du prix du carbone devrait être utilisé entre 2010/11 et 2014/15, avec un niveau de prix assez haut pour qu'il ne soit contraignant qu'exceptionnellement.

Dans le Livre vert, les autorités ont indiqué leur intention d'utiliser l'ensemble de des recettes tirées des ventes de permis pour aider les ménages – en particulier les ménages modestes – et les entreprises à s'ajuster à la hausse induite du prix de l'énergie et à investir dans des options énergétiques propres. Tant que ces aides aux ménages ne sont pas directement liées à leur consommation spécifique d'énergie fossile, elles ne devraient pas altérer les modifications de prix relatifs nécessaires pour modifier les comportements (Garnaut, 2008). Ceci est le cas pour les compensations accrues à travers le système fiscal et de transferts. Toutefois, l'idée des autorités de compenser entièrement, au moins au cours des trois premières années, la hausse du prix du carburant due à l'introduction du CPRS par des baisses d'accises pour les automobilistes est contreproductive. Il en est de même pour les utilisateurs de véhicules lourds qui bénéficieront d'une compensation intégrale de l'impact sur le fuel du CPRS pendant au moins un an, alors que des déductions similaires seront accordées pour trois ans au secteur agricole et de la pêche<sup>2</sup>.

Bien qu'à mesure que le système mature, l'allocation des permis s'effectuera progressivement à 100 % par des enchères, le gouvernement a prévu des dispositions transitoires pour aider l'ajustement de certains secteurs. En plus du financement déjà prévu de 500 millions AUD pour favoriser le développement de technologie commercialement viable de captage et stockage du carbone, le gouvernement propose de fournir une aide limitée aux industries fortement affectés comme les centrales à charbon pour réduire l'impact possible d'une plus forte prime de risque sur les investissements dans le secteur de la génération d'électricité dû à une chute potentiellement importante de la valeur des actifs liée aux changements réglementaires. Des permis d'émissions gratuits seront aussi accordés aux secteurs à l'origine d'importantes émissions et exposés à la concurrence internationale pour fournir une aide transitoire à ces

#### Encadré 4.1. Une nouvelle approche face au changement climatique (suite)

industries et pour tenir compte du problème potentiel des « fuites de carbone ». Ces permis seront alloués sur la base de l'intensité moyenne des émissions concernant les activités de ces secteurs plutôt que sur l'intensité d'émissions des firmes spécifiques et ces aides seront graduellement réduites à un rythme spécifié à l'avance. Il ne paraît cependant pas justifié de compenser les industries susceptibles de transférer leurs coûts aux consommateurs, comme les centrales électriques au charbon, à moins que la nécessité d'assurer un soutien suffisant en faveur de la lutte contre le changement climatique impose des compromis. L'octroi de permis gratuits aux secteurs émettant d'importantes émissions et exposés à la concurrence internationale aidera sans doute leur ajustement aux changements de prix relatifs. Toutefois, il ralentira probablement aussi cet ajustement et accroîtra les coûts économiques totaux associés à l'objectif de réduction générale des émissions.

Les autorités ont exclu de recourir à l'énergie nucléaire, mais ont décidé d'accroître la part d'électricité produite par des énergies renouvelables, d'un peu moins de 10 % actuellement, à 20 % d'ici 2020. Une fois le CPRS en place, l'utilisation de mesures complémentaires ne paraît justifiée que dans des cas spécifiques, par exemple pour promouvoir des réductions d'émissions pour des secteurs non couverts ou pour renforcer les incitations à la recherche et au développement de technologies réduisant les émissions, car les incitations liées au changement de prix relatifs pourraient être insuffisantes. Les autorités ont d'ailleurs prévu de créer un fonds, le *Climate Change Action Fund*, pour aider les entreprises à développer des processus innovants à faibles émissions et des projets améliorant l'efficacité énergétique avec des longues périodes d'amortissement. La fixation d'un objectif ambitieux et contraignant pour la production d'énergie renouvelable en sus du CPRS risque en revanche de distordre les choix et d'accroître les coûts de diminution des émissions, même si cette mesure remplace les multiples programmes développés dans ce domaine par les États et devrait être progressivement éliminée entre 2020 et 2030. Ce type de mesure ne va pas affecter la quantité totale d'émissions, qui sera définie par le CPRS, mais seulement leur provenance (Productivity Commission, 2008b). Toutefois, pour limiter les hausses des coûts, l'objectif concernant l'énergie renouvelable repose sur un mécanisme de certificats échangeables de production d'énergie renouvelable.

La réponse au problème de changement climatique devant être par nature globale, l'Australie ne doit pas se dissocier des efforts des autres pays pour promouvoir une solution, comme les autorités le reconnaissent dans le Livre vert. Des échanges internationaux de permis devraient aussi aider à réduire le coût des réductions d'émissions. Les autorités sont en train de concevoir leur programme de baisse des émissions de façon à permettre, à plus long terme, une liaison avec les systèmes développés à l'étranger. Ceci est cohérent avec leur intention d'annoncer d'ici la fin 2008 les limites quantitatives d'émissions que les entités soumises au CPRS devront respecter selon le protocole de Kyoto. De façon similaire, les efforts récents visant à développer des accords avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée en vue d'aider à réduire les émissions liées à la déforestation sont des mesures encourageantes.

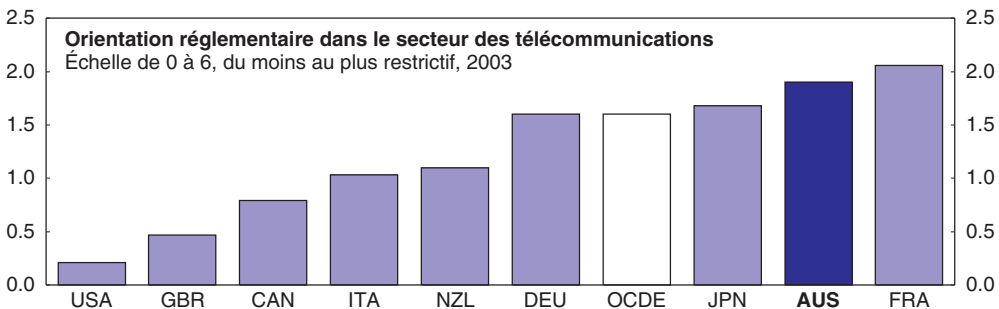
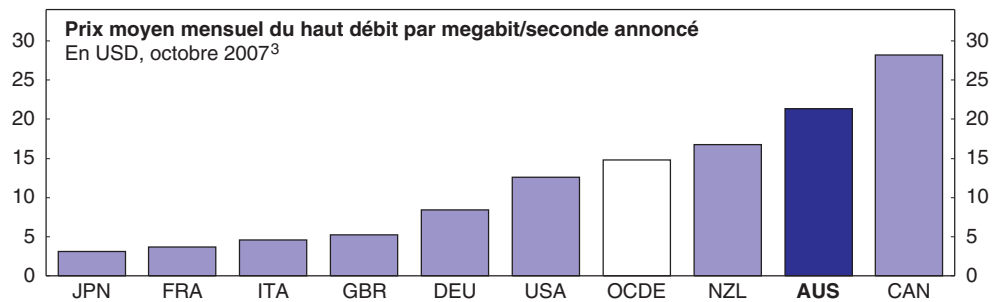
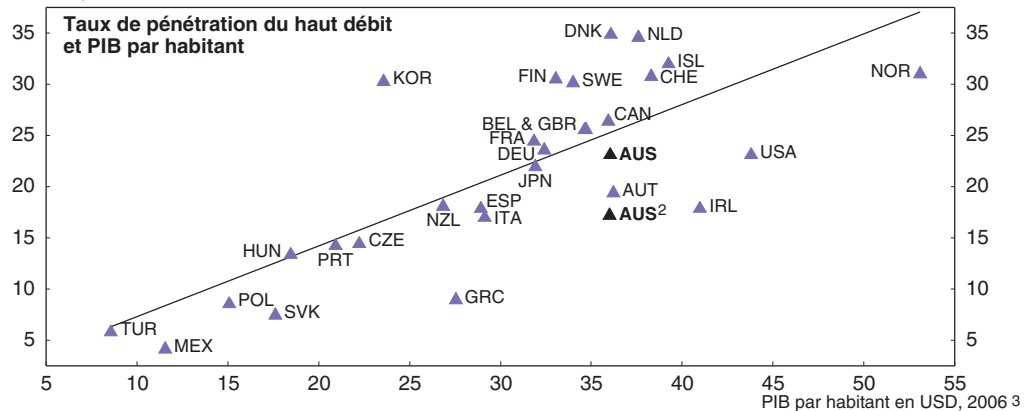
1. Selon Allen Consulting (2006), ces coûts à long terme pourraient être de l'ordre de 6 % du PIB, soit une réduction de la croissance annuelle de 0.15 point de pourcentage jusqu'en 2050, ce qui est significatif mais abordable. Si la réduction des émissions était retardée à 2022, la baisse de production atteindrait 13 %.
2. Le gouvernement réévaluera ces mesures après un an pour les utilisateurs de véhicules lourds et après trois ans pour les secteurs de l'agriculture et de la pêche et les ménages.

#### **Étendre et améliorer l'offre d'accès Internet à haut débit**

Le taux de pénétration d'accès à Internet haut débit en l'Australie se situe dans la moyenne de l'OCDE, si l'on tient compte du niveau de revenu *par tête*, et ce taux progresse plus rapidement que dans la plupart des autres pays depuis 2004. Toutefois, peu d'entreprises australiennes ont développé leurs propres sites Web<sup>9</sup>, les connexions haut débit sont lentes car près de 50 % des connexions fournissent moins de 512 kilobits par seconde (ABS, 2008), et les prix d'abonnement sont élevés<sup>10</sup>. D'importantes disparités de

Graphique 4.5. **Internet : accès et utilisation**<sup>1</sup>

Abonnés au haut débit pour  
100 habitants, décembre 2007



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/472238886105>

1. Les agrégats calculés pour la zone OCDE sont des moyennes non pondérées des données disponibles.

2. Taux de pénétration du haut débit en juin 2006, PIB par habitant en 2005.

3. Aux parités de pouvoir d'achat.

Source : OECD Broadband Statistics, [www.oecd.org/sti/ict/broadband](http://www.oecd.org/sti/ict/broadband), consulté en juillet 2008; Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 530.

possibilité d'accès existent aussi entre zones rurales et urbaines<sup>11</sup>. Les indicateurs de l'OCDE indiquent que la réglementation de télécommunications australienne est plus restrictive que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 4.5).

Le secteur du haut débit, qui est régulé par l'ACCC, est dominé par l'opérateur historique, Telstra, qui a été privatisé en fin 2006. Cette compagnie détient plus des deux-tiers du marché et joue un rôle majeur sur toutes les plateformes permettant d'accéder à ces services. Telstra contrôle plus de 80 % du secteur utilisant la technologie DSL (ligne d'abonnement numérique) et elle est propriétaire du réseau de cuivre des télécommunications. Elle possède aussi plus de 50 % des infrastructures liées au câble et est très présente dans les services mobiles utilisant

les technologies sans fil. Cette forte présence freine la concurrence entre technologies qui est pourtant féconde, car favorable à une différenciation des produits. Telstra est en effet peu incitée à développer de nouveaux services sur chacune de ces plateformes dans la mesure où ceux-ci tendent à diminuer la valeur de ses actifs existants (par exemple, le réseau de cuivre) et réduire les revenus réalisés sur ses autres réseaux. L'offre de haut débit est de fait très concentrée sur la technologie DSL en Australie, laquelle est utilisée pour plus de 80 % des connexions contre 62 % dans l'OCDE alors que le câble et les autres types de réseaux (fibre optique, sans fil, etc.) sont moins répandus.

Les efforts de l'ACCC pour stimuler la concurrence ont visé à garantir à tous les fournisseurs de services Internet à haut débit un accès au réseau historique à des prix régulés, en favorisant une concurrence s'exerçant *via* les investissements plutôt que la revente de services en gros. Ce dégroupage de la boucle locale, qui a été source de conflits avec l'opérateur historique (Cosgrave, 2007), a joué un rôle essentiel pour accroître l'offre et la qualité des services sur le segment DSL. Le nombre de fournisseurs a plus que doublé depuis juin 2005 et des connexions plus rapides (de type ADSL2+, lignes d'abonnement numérique de double capacité) ont été proposées. Ceci a poussé Telstra, qui avait adopté une stratégie défensive consistant à n'améliorer ses services que sous la pression de la concurrence, à relever la qualité de son offre de connexion dont la vitesse était plafonnée à 1.5 Megabits par seconde jusqu'en novembre 2006. En février 2008, la compagnie historique a finalement annoncé un changement de stratégie et l'extension plus systématique de ses connexions ADSL2+ sur tout le territoire.

Une évolution réglementaire paraît cependant inéluctable en raison des rapides mutations technologiques. Un allègement significatif de la réglementation serait par exemple envisageable en cas de développement important des services mobiles à haut débit car l'utilisation possible de quatre réseaux sans fil dans ce cas serait alors propice à un renforcement de la concurrence. Toutefois, l'évolution technologique la plus notable qui se dessine est le développement des réseaux fixes de fibre optique à haut débit, qui requièrent de lourds investissements et des risques financiers importants. C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet du gouvernement d'établir un partenariat privé-public pour la construction d'un réseau de fibre optique de type FTTN<sup>12</sup> à l'aide d'une participation publique pouvant atteindre jusqu'à 4.7 milliards AUD, afin de permettre à 98 % de la population d'accéder à des connexions haut débit (de 12 Megabits par seconde ou plus). Une subvention publique de cette ampleur dans ce secteur est inhabituelle parmi les pays de l'OCDE. Cette mutation technologique soulève aussi la question de l'adéquation de la régulation en vigueur pour équilibrer les intérêts des investisseurs, qui prennent des risques, avec ceux des utilisateurs qui bénéficient de la concurrence. La réglementation actuelle pourrait en effet freiner le développement des infrastructures, si elle contraint les entreprises qui investissent à partager leur réseau avec leurs concurrents à un prix fixé par le régulateur. La remise en cause de ce type de régulation aux États-Unis semble avoir stimulé les investissements (Hazlett, 2005) et plusieurs études internationales soulignent ce risque, même s'il n'y a pas de consensus sur ce point (OCDE, 2007a). Le plan du gouvernement australien prévoit que les firmes intéressées par la construction du réseau FTTN pourront soumettre des requêtes de modifications réglementaires. Celles-ci seront examinées par une commission chargée de fixer le cahier des charges de la construction de ce réseau et de sélectionner la firme qui le construira.

L'évolution du cadre réglementaire pose des problèmes délicats. Il importe avant tout d'éviter une re-monopolisation du secteur. La présence dominante de Telstra sur toutes les plateformes rend difficile d'établir une concurrence efficace entre divers types

d'infrastructures. C'est donc à juste titre que les autorités ont rejeté la proposition de 2005 de Telstra de construire un réseau de fibre optique, en échange d'une exemption des dispositions de la loi sur la concurrence pour l'accès aux infrastructures de télécommunications. Alternativement, confier à un opérateur ou groupe d'opérateurs spécifiques la construction et le contrôle des nouveaux équipements en garantissant à leurs concurrents un accès non discriminatoire à des prix régulés pose aussi à des difficultés. Comme mentionné précédemment, le maintien d'une régulation similaire à celle actuellement en vigueur risque d'affecter négativement les investissements. Ce pourrait par exemple être le cas si les prix régulés d'accès au réseau sont trop bas mais aussi si la construction des nouveaux équipements est confiée aux concurrents de Telstra. Ces derniers devront en effet accéder au réseau de l'opérateur historique pour atteindre les utilisateurs finaux, ce qui risque de créer des conflits et des retards. D'un autre côté, le contrôle par Telstra du réseau cuivrique lui donne un sérieux avantage sur ses concurrents pour réduire les coûts de déploiement des fibres optiques, notamment ceux de génie civil. Donner le contrôle des nouvelles infrastructures à cet opérateur risque de renforcer sa position dominante, avec des effets néfastes sur la concurrence et l'efficacité, d'autant qu'il bénéficierait d'une aide publique importante. Dans tous les cas, il importe de veiller à ce que le cadre réglementaire imposé à l'entreprise qui remportera ce marché assure que l'accès au réseau soit fourni à des prix basés sur les coûts<sup>13</sup>.

Une meilleure solution serait sans doute une séparation fonctionnelle entre la gestion du réseau et le développement des activités commerciales, comme au Royaume-Uni. Cette solution requiert de garantir à tous les opérateurs l'accès au réseau et en particulier aux fourreaux permettant l'installation des fibres optiques dans des conditions transparentes et non discriminatoires à des tarifs orientés sur les coûts, ce qui semble être le cas en Australie. Une telle approche, envisagée aussi en Italie et en Suède, limiterait les risques de duplication des infrastructures de base et stimulerait les investissements.

Une approche locale plutôt que nationale serait aussi envisageable pour améliorer les infrastructures haut débit. Les choix technologiques appropriés dépendent en effet fortement des conditions géographiques et des besoins spécifiques des utilisateurs, de sorte que du point de vue technique des solutions locales (par exemple municipales) pourraient être moins coûteuses que la construction d'un vaste réseau national de fibre optique (Gans, 2006). Le degré variable de concurrence entre les plateformes selon les zones géographiques milite aussi en faveur de contraintes réglementaires imposées par le régulateur de façon locale plutôt que nationale. L'AGCC paraît d'ailleurs prête à adopter une approche locale aux demandes d'exemption de l'obligation de libre accès aux réseaux dans les zones où existent des infrastructures concurrentes (Cosgrave, 2007). Comme l'a souligné le régulateur, la loi sur la concurrence permet aux firmes de requérir des exemptions d'application de la loi d'accès au réseau avant d'engager un investissement ou de proposer volontairement des termes et conditions spécifiques pour cet accès. Il importe toutefois dans ce cas de garantir aux fournisseurs d'accès des conditions adéquates pour rentabiliser leurs investissements dans le long terme (Ergas, 2008).

### ***Accroître et mieux coordonner l'offre de transport de fret***

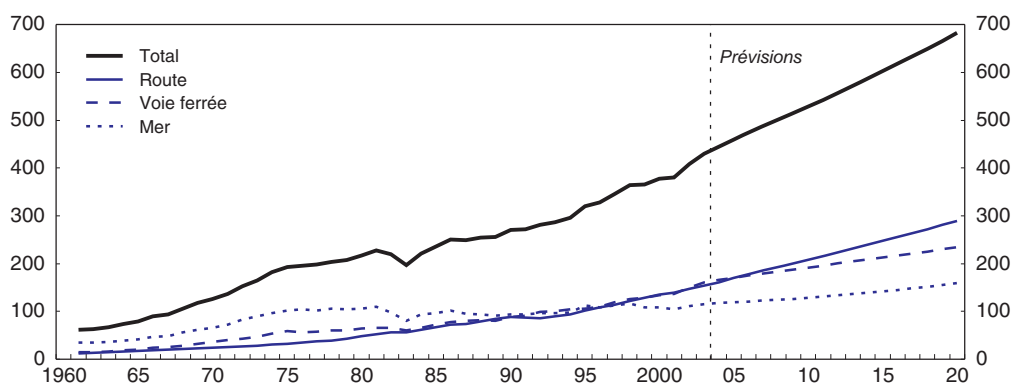
Au même titre que pour les télécommunications, des infrastructures performantes de transport de fret sont indispensables vu la taille du pays, la dispersion géographique de la population et des centres de production et leur éloignement des autres marchés. La hausse rapide de la demande de fret, liée notamment à la progression des exportations des produits de base, s'est traduite par de fortes tensions sur les infrastructures. L'utilisation de



nombreuses voies ferrées est proche des pleines capacités, et l'on note un problème croissant de congestion routière (COAG, 2007). En 2005/06, les exportations de minerai de fer de Port Hedland et des ports de Dampier étaient 45 % plus élevés que cinq ans auparavant et l'on observe des goulets d'étranglement persistants, comme le montrent les longues files d'attente de cargos dans certains ports vauquiers. Un renforcement des capacités est donc nécessaire d'autant que la demande de fret devrait doubler au cours des 20 prochaines années.

Diverses lacunes affectent le traitement du fret, en particulier dans le domaine maritime. De nombreux ports souffrent d'équipements inadéquats de chargement des marchandises, d'un nombre trop réduits de mouillages, et d'une profondeur insuffisante des canaux limitant l'entrée des bateaux de grande taille<sup>14</sup>. Les connexions des infrastructures portuaires aux réseaux ferrés et routiers sont souvent déficientes. Ces deux modes de transport terrestre sont plus complémentaires que substituables et occupent une part de marché similaire et croissante du fret intérieur<sup>15</sup> (graphique 4.6). Le rail est mieux adapté aux transports en vrac de produits miniers, pour les gros volumes et les longues distances sur l'axe est-ouest du pays, alors que la route est plus utilisée pour le fret par containers quand les délais de livraison sont importants. Ainsi, une faible part du fret terrestre – 10 % à 15 % – est soumise à une concurrence entre la route et le rail, de sorte que l'objectif de nombreux États d'accroître la part du fret ferroviaire au dépend de la route paraît difficile (House of Representatives, 2007). Selon la Commission de la productivité, une forte hausse des tarifs routiers n'aurait qu'un faible impact sur la part de marché du rail et un effet négatif sur les volumes totaux transportés<sup>16</sup> (Productivity Commission, 2006b). De plus, un relèvement marqué des tarifs routiers ne serait pas justifié par l'existence de distorsions significatives pénalisant le rail par rapport à la route, même si l'on tient compte des externalités. Une hausse de ces prix serait néanmoins requise pour financer les investissements croissants dans ce secteur (voir ci-après). L'objectif principal des réformes doit donc être d'améliorer l'efficacité de chacune des infrastructures participant à la chaîne des transports d'une façon coordonnée.

Graphique 4.6. **Transport de marchandises**<sup>1</sup>  
Milliards de tonnes-kilomètres



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472247430438>

1. Le transport inter-urbain de marchandises étant presque exclusivement effectué par la route, on peut donc supposer que les autres modes ne concernent que les transports non urbains.

Source : BTRE (2006), « Freight Measurement and Modelling in Australia », Report, n° 112, Bureau of Transport and Regional Economics.

La coordination du développement des infrastructures de transport est compliquée par la multiplicité des intervenants. Les responsabilités sont partagées entre le pouvoir fédéral (pour le réseau ferré inter États, via le contrôle de l'*Australian Rail Track Corporation*), les États et Territoires (pour les routes, le réseau ferré intra-États, et la plupart des ports) et le secteur privé (pour certains réseaux ferrés, certains ports et quelques routes à péage). Compte tenu de cette difficulté, en 2004 un plan national (*AusLink*) a été introduit pour coordonner les projets d'investissement principalement routiers, mais aussi ferroviaires, avec une importante participation fédérale. Cette participation de 15 milliards AUD sur cinq ans (soit 0.3 % du PIB par an), qui répond aux problèmes de sous-investissement les plus marqués, sert à établir un réseau national intégré reposant sur une série de couloirs de transports nationaux et inter régionaux incluant des connexions intermodales ainsi qu'avec les zones urbaines, les ports et les aéroports. Un accord a été conclu à la mi-2007 entre le gouvernement fédéral et les États sur la planification et le financement de ces couloirs. Une seconde phase du plan *AusLink*, prolongeant l'effort d'investissement jusqu'en 2013 au rythme de 0.3 % du PIB par an, a été annoncée lors du budget 2007/08.

Au-delà de ces investissements, il importe d'améliorer l'utilisation des capacités de transport qu'entravent des régulations souvent inadaptées et incohérentes entre les États. Ainsi, les limitations de poids pour les véhicules lourds de transport routier ne sont pas harmonisées, avec par exemple des différences de normes entre la Nouvelle-Galles du Sud et ses États voisins (BCA, 2007b). Dans le cas des infrastructures ferroviaires, une séparation structurelle entre la gestion du réseau et celle des services de transport est en place depuis le milieu des années 90, en particulier pour les tronçons inter États, avec un régime d'accès non discriminatoire. Toutefois, la multiplicité de ces régimes d'accès et des réglementations de sécurité nuit à l'utilisation efficiente de ces infrastructures. Ainsi, les opérateurs inter États doivent se plier à sept régulateurs de sécurité, six régimes d'accès au rail et 15 réglementations différentes concernant la santé et la sécurité (COAG, 2006). En 2006, le COAG a signé un accord (*Competition and Infrastructure Reform Agreement*) pour simplifier et améliorer la cohérence de la régulation des infrastructures d'importance nationale et pour homogénéiser dans un délai de cinq ans les réglementations routières et ferroviaires des États. Ces accords ont été confirmés en 2007 et un calendrier prévoyant l'ajustement avant la fin 2008 des régimes d'accès des États pour les infrastructures ferroviaires et portuaires a été fixé (COAG, 2007). Par ailleurs, le COAG a prévu en mars 2008 d'accélérer l'harmonisation des règles de sécurité ferroviaire (COAG, 2008a).

Une réforme de la tarification des infrastructures routières, qui repose actuellement sur les coûts moyens d'utilisation du réseau, serait aussi bénéfique (Productivity Commission, 2006b). Le système actuel conduit à subventionner implicitement les véhicules les plus lourds par rapport aux camions plus légers et il entraîne une déconnexion entre les coûts d'utilisation du réseau générés par les transporteurs et les prix qui leurs sont facturés, qui devrait en outre prendre en compte le coût des externalités environnementales. Cette situation induit une disjonction entre les recettes et les dépenses des collectivités gérant ces infrastructures et accroît les risques de décisions inefficaces d'investissements. Les infrastructures requises pour certains tronçons routiers ne sont par ailleurs ni couvertes par le plan *AusLink*, ni par les programmes d'investissement des États, et certaines municipalités (*local councils*) couvrent difficilement les dommages causés en zone rurale par les poids-lourds de plus en plus utilisés par exemple pour le transport des récoltes céréalières. En 2007 le COAG s'est mis d'accord sur une réforme progressive de la tarification du fret routier pour tenir compte de l'intensité

d'utilisation du réseau (masses transportées et distances parcourues) et de son lieu d'utilisation avec l'aide de nouvelles technologies comme le GPS (*global positioning system*). Dans une première étape, cette réforme, qui devrait se prolonger jusqu'en 2014, mettra un terme au subventionnement implicite des véhicules les plus lourds.

Ces réformes pourraient être élargies dans certains domaines. L'effort de coordination des investissements, qui s'est focalisé sur les réseaux terrestres avec le plan *AusLink*, pourrait être étendu aux infrastructures portuaires qui constituent des éléments-clés du réseau de transport (House of Representatives, 2007). Le besoin de cohérence accrue des programmes d'investissements et de resserrement des critères de sélection des projets publics, qui est reconnu par le gouvernement avec la mise en place du comité consultatif, *Infrastructure Australia*, pourrait aussi s'accompagner de nouveaux efforts d'harmonisation des réglementations. Le régime d'accès non discriminatoire aux principaux réseaux ferroviaires pourrait par exemple être étendu aux services terminaux de chargement et déchargement des containers qui imposent des investissements coûteux aux nouveaux entrants sur le marché (Fagan, 2007). Des standards nationaux concernant l'approbation des projets de dragages de ports afin d'approfondir les canaux seraient également utiles pour assurer la réalisation rapide de ces projets. Des efforts en ce sens ont d'ailleurs été prévus par le COAG en mars 2008 dans le cadre du processus d'harmonisation des réglementations environnementales. D'un autre côté, l'application du principe de séparation verticale et du régime national d'accès sur certaines portions du réseau ferré pourrait être moins contraignante quand la concurrence exercée par les infrastructures routières ou maritimes est suffisamment vive et empêche la constitution d'une rente de monopole (Productivity Commission, 2006b). Enfin, il serait désirable de confier davantage de responsabilités financières et des ressources adéquates aux juridictions locales pour couvrir les coûts d'exploitation et les besoins d'investissement de leur réseau routier.

## Le marché du travail doit rester flexible

### **La réforme *WorkChoices* est progressivement supprimée**

Le système australien des relations professionnelles a longtemps été régi par un enchevêtrement de règles contraignantes établies sous forme de sentences par des tribunaux administratifs, comme la Commission australienne des relations du travail (*Australian Industrial Relations Commission*, AIRC) ou des organismes similaires au niveau des États, pour définir des normes minimales de salaire et d'emploi. L'évolution du système depuis une quinzaine d'années a permis de simplifier, harmoniser et réduire le rôle de ces sentences (OCDE, 2006b). En 2006, celles-ci servaient à fixer les rémunérations de 19 % des salariés contre près de 68 % en 1990. Toutefois, ces sentences, qui couvraient encore 20 domaines<sup>17</sup>, imposaient des conditions minimales assez généreuses pour salariés couverts par des sentences et, de façon plus importante, fixaient les conditions de références pour les accords collectifs d'entreprises et les accords individuels, qui sont de plus en plus utilisés. Le niveau du salaire minimum est ainsi resté élevé par rapport au salaire médian en comparaison internationale (graphique 4.7). Dans ce contexte, la réforme mise en place par la loi *WorkChoices*, qui est entrée en vigueur en mars 2006, a modifié plusieurs aspects centraux du système en vigueur (encadré 4.2).

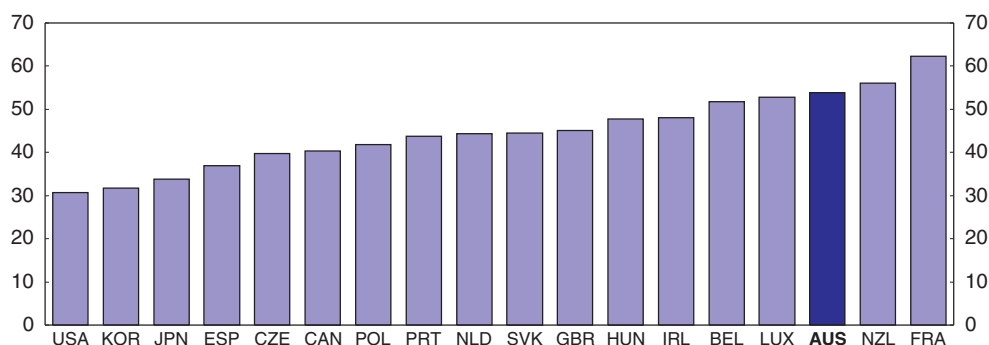
Ces mesures ont été fortement critiquées pour avoir exagérément renforcé les prérogatives des employeurs au détriment des employés. Le débat sur cette réforme s'est ainsi focalisé sur ses effets en termes d'équité et d'efficacité, pour lesquels l'examen des

#### Encadré 4.2. Principaux éléments de la loi *WorkChoices*

Les principaux changements qu'avait introduits la loi *Workchoices* étaient les suivants :

- *Définition de nouvelles garanties minimales d'emploi et rationalisation des procédures de conclusion des accords.* Auparavant, tous les nouveaux accords collectifs ou individuels devaient respecter un test d'équivalence (*no disadvantage test*) de sorte que les employés avaient des salaires et des conditions de travail qui n'étaient pas moins généreuses, en termes nets, que les sentences correspondantes. Avec la loi *WorkChoices*, les accords devaient respecter seulement cinq conditions minimales. Celles-ci ont porté sur le niveau de salaire minimum, la durée hebdomadaire normale de travail (38 heures) et les droits aux congés annuels (quatre semaines), parentaux ou pour convenance personnelle. La procédure de conclusion des accords avait été simplifiée en supprimant l'obligation d'approbation des nouveaux accords par des organismes administratifs avant leur application. Les nouveaux accords étaient supposés valides à partir de la date de leur enregistrement.
- *Individualisation accrue des relations professionnelles.* Les employeurs étaient en droit de mettre un terme unilatéralement à des accords collectifs. De plus, parmi les six sortes de contrats existants, la loi a établi une hiérarchie impliquant que les conditions négociées dans les accords individuels (*Australian Workplace Agreements, AWAs*) l'emportaient sur celles des cinq autres types d'accords collectifs conclus (avec ou sans les syndicats), même si ceux-ci étaient en vigueur.
- *Réduction du rôle des syndicats et de l'AIRC.* Les activités des syndicats ont été encadrées par des règles plus restrictives concernant leurs droits d'entrée dans les entreprises et l'obligation de vote à bulletin secret avant de déclencher un conflit social. Les recours des employeurs contre des grèves non protégées (intervenant hors des périodes de négociation) ont été renforcés. De plus, les compétences de l'AIRC pour la fixation du salaire minimum fédéral et les autres salaires spécifiés dans les sentences ont été transférées à un nouvel organisme, l'*Australian Fair Pay Commission*. Le rôle de l'AIRC dans l'arbitrage des conflits sociaux a été maintenu selon des procédures visant toutefois à amener employeurs et employés à résoudre leur conflit sur leur lieu de travail.
- *Élargissement des compétences fédérales.* La loi *WorkChoices* a instauré une législation nationale régissant les relations professionnelles pour les salariés des entreprises privées constituées en société, ce qui couvre 85 % de l'emploi total. Avant cette réforme, du fait de l'enchevêtrement des conventions et textes législatifs établis au niveau fédéral et des États, les salariés de mêmes entreprises pouvait être soumis à des régimes distincts, ce qui était source de confusion et de conflits de compétences, et élevait les coûts de transactions. Ce système est resté en vigueur pour les firmes non constituées en société et les employés des gouvernements des États et des collectivités locales.
- *Modernisation du système de sentence.* En plus de réduire leur rôle comme référence pour la conclusion des accords, la loi a mis en place un processus de rationalisation du système existant des sentences fédérales et des États, mais aucun progrès n'a été réalisé du point de vue de la rationalisation.
- *Exemption de la protection contre les licenciements abusifs.* Les firmes de moins de 100 salariés ont été exemptées de l'application des lois contre les licenciements abusifs introduites en 1994. Les entreprises plus grandes ont aussi bénéficié d'exemption en cas de licenciement pour besoins opérationnels et pendant les six premiers mois suivant une embauche.

Graphique 4.7. **Salaire minimum par rapport au salaire médian**  
En pourcentage, 2006<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472252650004>

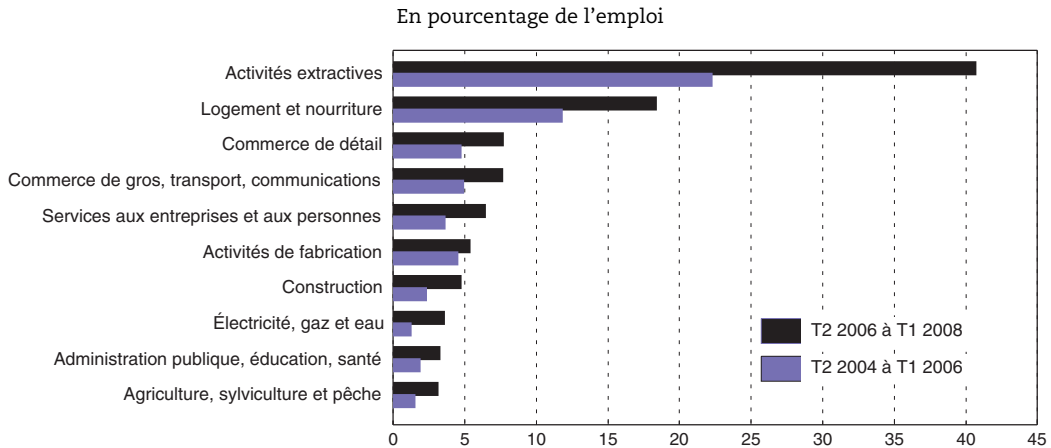
1. 2005 pour les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal.


Source : OCDE (2007), Base de données des salaires minimums.

conséquences initiales de la réforme fournit des éléments d'information. *En premier lieu*, et conformément aux attentes, les accords individuels (AWAs) se sont multipliés. Au cours des sept trimestres qui ont suivi l'application de la réforme, leur nombre a augmenté de plus de 50 % par rapport aux sept trimestres précédents. L'utilisation de ces contrats s'est accrue dans tous les secteurs, de 3.1 % à 8 % environ de l'emploi total entre mars 2006 et mars 2008. L'individualisation des négociations, bien que plus répandues dans les petites que les grandes entreprises a davantage progressé dans ces dernières, en particulier celles du secteur minier (graphique 4.8). *En second lieu*, des signes ont indiqué une détérioration des conditions d'emploi des salariés les plus vulnérables bien que la diffusion restreinte d'informations sur les contenus des nouveaux accords (individuels ou collectifs) ne permette pas de disposer d'une vue d'ensemble de la situation. Le recours aux AWAs a très souvent servi à réduire les coûts de main-d'œuvre, le salaire minimum n'a pas fléchi par rapport au salaire moyen, ce qui a limité la baisse de rémunération pour les moins qualifiés. Dans le secteur de la distribution, des hôtels et restaurants par exemple, les dispositions protégées par les sentences, qui ne faisaient par partie des cinq conditions minimales légales, comme les heures supplémentaires et leur taux de rémunération, ont généralement été partiellement ou totalement supprimées (Evevson *et al.*, 2007; Watts et Mitchell, 2007). La situation est sans doute différente dans les secteurs où la pénurie de main-d'œuvre qualifiée a renforcé le pouvoir de négociation des salariés. *En troisième lieu*, on ne peut exclure que la réforme ait amélioré la performance du marché du travail : le taux structurel de chômage semble en effet avoir continué de fléchir jusqu'à la mi-2007 (Kennedy, 2007) alors que le nombre des conflits sociaux a baissé. Toutefois, la durée limitée d'application ainsi que les changements supplémentaires introduits sur les relations professionnelles en mars 2008, ainsi que les conditions économiques favorables en 2006 et 2007 rendent difficile d'isoler les effets de la réforme.

Au total, il est difficile de mesurer les conséquences de la réforme *WorkChoices* en termes d'efficacité et d'équité. Néanmoins, la réforme a été perçue par la plupart des personnes comme un bouleversement excessif des relations professionnelles que ne justifiait pas la situation favorable du marché du travail. Les préoccupations soulevées dans le public par les problèmes d'équité ont ainsi conduit le gouvernement précédent à renforcer son filet de sécurité. En mai 2007, un test (*fairness test*) a été introduit pour imposer que toutes modifications ou suppressions des conditions des sentences dans les

## Graphique 4.8. Contrats individuels de travail en vigueur



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472283538421>

Source : Workplace Authority et Department of Education, Employment and Workplace Relations; ABS (2008), *Labour Force, Australia* (cat. n° 6291.0.55.003), Australian Bureau of Statistics.

accords soient compensée équitablement pour les salariés gagnant moins de 75 000 AUD par an. Le nouveau gouvernement a engagé la suppression progressive de certains des aspects de la réforme *WorkChoices* et il prépare de nouvelles modifications à la loi sur les relations professionnelles.

### Principaux éléments du projet de réforme des relations professionnelles

Le gouvernement a engagé une réforme des relations professionnelles tournant autour de trois axes principaux :

- L'élargissement du filet de sécurité définissant les conditions minimales d'emploi et de salaire.
- Il y aura un grand accent mis sur les négociations collectives et les AWAs seront interdits.
- L'instauration d'un système uniforme de relations professionnelles dans le secteur privé au niveau national, ainsi que la réduction du nombre des sentences et la création d'un régulateur unique, *Fair Work Australia*.

Ce projet, qui devrait entrer en vigueur au début 2010, s'accompagne de dispositions transitoires, qui ont été adoptées par le Parlement en mars 2008. Celles-ci incluent : i) la suppression de l'accès des entreprises aux AWAs et leur remplacement par des contrats transitoires d'emploi individuel (*Individual transitional employment agreement*) dans l'attente de la nouvelle réglementation, qui n'inclura pas de dispositions concernant les accords individuels, créés par le législateur; ii) le rétablissement d'un test d'équivalence (*no disadvantage test*) pour les nouveaux accords signés (individuels ou collectifs) par rapport aux sentences applicables ou aux accords d'entreprises existants; et iii) le lancement, à nouveau, du processus de modernisation des sentences. Certains aspects de la réforme *WorkChoices*, notamment l'évolution vers un système national de relations professionnelles, seront préservés.

Le nouveau filet de sécurité sera constitué du salaire minimum et de l'obligation de respecter dix standards nationaux légaux d'emploi et dix conditions additionnelles possibles, qui pourraient être incluses dans les sentences. En plus des normes portant sur la durée de travail et les congés qu'introduisait la loi *WorkChoices*, ceux-ci comprendront notamment le droit de requérir une organisation flexible du travail pour les parents avec

des enfants d'âge préscolaire; le droit à un nombre minimum de jours fériés; des congés pour ancienneté; et des droits concernant les préavis et indemnités en cas de résiliation de contrat ou de licenciement. D'autre part, dix conditions minimales supplémentaires seront définies par les sentences en fonction des besoins des secteurs, des professions ou des entreprises. Celles-ci porteront notamment sur le salaire minimum; les horaires de travail; la rémunération des heures supplémentaires; les primes pour les horaires irréguliers ou pénibles et celles versées lors des congés annuels. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à restaurer les possibilités de recours contre les licenciements abusifs pour les travailleurs des entreprises de moins de 100 salariés. Des exemptions seront toutefois maintenues pour les employés ayant moins d'un an d'ancienneté dans les firmes de moins de 15 salariés et pour ceux ayant moins de six mois d'ancienneté dans celles de 15 salariés ou plus. Le gouvernement s'est d'autre part engagé à plafonner les coûts pour licenciement abusif et à limiter les pratiques conduisant les employeurs à payer pour licencier un travailleur incompetent. Il est aussi prévu de consulter les PME pour rédiger un code concernant les licenciements non abusifs afin de faciliter leurs tâches face à ces obligations légales.

Contrairement à la loi *WorkChoices*, ce projet favorise le développement des négociations collectives au sein des entreprises si une majorité d'employés le requiert. Les parties prenantes seront tenues de négocier de bonne foi<sup>18</sup> et seront libres de choisir leurs représentants, éventuellement syndicaux. Ce système de négociations collectives par entreprise permettra d'inclure des dispositions individuelles additionnelles entre un employeur et ses employés. Pour être appliqués, ces accords devront être validés par la majorité des salariés de l'entreprise et approuvés par *Fair Work Australia* qui vérifiera notamment le respect des dispositions collectives et individuelles au regard des conditions minimales. En cas de désaccord lors des négociations, si celles-ci sont interrompues les dispositions en vigueur seront maintenues. Alternativement, les parties pourront demander conjointement l'aide ou l'arbitrage du régulateur ou bien déclencher un conflit. Comme c'est le cas actuellement, les grèves devront cependant être précédées d'un vote à bulletin secret et être soutenues par la majorité des salariés. La réforme maintient l'interdiction des négociations pilotes visant à imposer des accords types pour des groupes d'entreprises. Toutefois, pour les secteurs, comme ceux des services de nettoyage ou de garde d'enfants, où le recours aux négociations collectives est limité et les employés faiblement payés, des négociations multi-employeurs seront facilitées. Bien que les AWAs ne seront plus possibles selon la législation proposée, des contrats individuels couverts par la loi ordinaire (*common law agreements*) seront possibles tant que ces accords respectent les standards nationaux d'emploi et toutes les conditions des sentences. Cependant, les salariés gagnant plus de 100 000 AUD par an seront libres de négocier ce genre de contrat individuel sans référence aux dix conditions fixées dans les sentences.

Enfin, les autorités fédérales ont l'intention de simplifier l'organisation des relations professionnelles. *Premièrement*, il est prévu de franchir une étape supplémentaire vers un système national uniforme pour toutes les entreprises du secteur privé, y compris celles non constituées en société, soit sous la forme d'une harmonisation des réglementations ou d'un transfert de compétence des États au profit du gouvernement central, comme celle opérée par l'État de Victoria il y a 12 ans. *Deuxièmement*, une rationalisation des sentences, dont le nombre dépasse 4 300, sera menée par l'AIRC. Les possibilités de regroupement des sentences existantes entre secteurs et métiers seront étudiées et leur contenu sera simplifié pour respecter l'objectif de limiter à dix le nombre des conditions minimales.

Troisièmement, à partir de 2010, *Fair Work Australia* sera le seul régulateur du marché du travail en remplacement des cinq organismes assurant actuellement cette mission. Cette institution indépendante aura les fonctions suivantes : i) offrir des informations pratiques et des conseils; ii) aider à résoudre les conflits sociaux; iii) appliquer et superviser le respect de la loi; iv) fixer les salaires minima et les conditions des sentences; et v) évaluer les requêtes concernant les licenciements abusifs ou illégaux.

### **Évaluation de la réforme des relations professionnelles**

Cette réforme, qui est l'un des éléments clés du programme du gouvernement, devrait opérer le rééquilibrage souhaité des relations professionnelles au profit des salariés. Il importe cependant que cet objectif, qui répond à un souci légitime d'équité sociale, ne nuise pas à la flexibilité du marché du travail. Dans ce contexte, il convient surtout de veiller à ce que cette réforme, qui sera discutée au Parlement au second semestre 2008 et prendra effet en 2010, garantisse le maintien d'un système décentralisé des relations professionnelles. Assurer une différenciation adéquate des rémunérations et limiter les risques de contagion salariale constituent en effet un enjeu central pour l'économie australienne. Les risques de propagation des hausses salariales des secteurs et régions en boom au reste de l'économie ne doivent être sous-estimés. Pour préserver un lien étroit entre croissance de la productivité et des salaires, l'organisation des négociations collectives ne doit pas déborder du cadre des entreprises comme le reconnaissent les autorités, avec l'interdiction des négociations pilotes, même si cela induit une disparité des rémunérations. Cette disparité est nécessaire pour favoriser une allocation de la main-d'œuvre en fonction de la demande et inciter les jeunes à se former. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la nécessité de promouvoir des négociations multi-entreprises dans certains secteurs, si les travailleurs sont de toute façon couverts par des sentences.

La fixation de conditions d'emploi et de salaire ne doit pas non plus entraver l'embauche des personnes peu qualifiées. Les efforts pour améliorer les niveaux de formation et d'éducation devraient certes contribuer à diminuer progressivement l'importance relative de ces groupes (chapitre 3). Toutefois, l'efficacité des politiques d'éducation pourrait être limitée pour les personnes ayant des capacités réduites d'acquisition des connaissances qui occupent généralement des postes peu qualifiés (Saunders, 2007). D'un autre côté, si les analyses empiriques indiquent qu'un salaire minimum modéré ne nuit pas en général à l'emploi, celui-ci peut avoir une incidence négative pour les travailleurs peu qualifiés, s'il est associé à un coût total du travail élevé comme en Australie ou en France (OCDE, 2006c; Wooden, 2006; Kramarz et Philippon, 2001). Dans ces conditions, la combinaison d'un salaire minimum modéré avec un système de prestations liées à l'emploi pourrait constituer une meilleure stratégie pour protéger les travailleurs vulnérables en facilitant leur accès à l'emploi et en améliorant leurs perspectives de revenus (OCDE, 2006d). Les personnes acceptant un travail initialement peu rémunéré ont en effet une probabilité plus forte d'améliorer leur situation dans le futur que des personnes restées au chômage (Headey et Warren, 2007). La mise en place d'un système de prestations liées à l'emploi doit cependant être soigneusement conçue pour éviter d'accroître les taux marginaux effectifs d'imposition et de réduire les incitations à travailler (OCDE, 2005b). Pour cela, l'interaction avec les autres transferts devrait être prise en compte. Par exemple, les prestations liées à l'emploi pourraient remplacer le système actuel assez généreux permettant l'octroi de certaines prestations sans tenir compte de certains revenus, et les prestations non liées à l'emploi pourraient

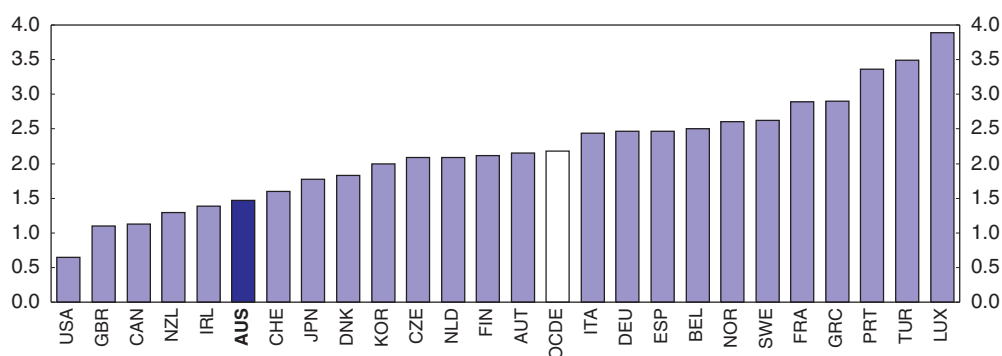



être réduites plus rapidement. Un surcroît de revenu à un niveau de rémunération plus adéquat améliorerait les incitations à travailler pour ceux cumulant actuellement un nombre limité d'heures de travail avec des allocations sociales.

Il faut éviter que le rétablissement de la protection contre le licenciement abusif pour les petites et moyennes entreprises ne réduise l'efficacité du marché du travail, en limitant le redéploiement de la main-d'œuvre (OCDE, 2007b). La mise au point d'un code pour les petites entreprises concernant les licenciements « non abusifs » est bienvenue s'il n'implique pas des coûts de gestion élevés. Elle pourrait d'ailleurs être étendue à toutes les entreprises, pour accompagner le durcissement prévu de la législation même, si selon les estimations de l'OCDE, le niveau moyen de protection de l'emploi devrait rester modéré en comparaison internationale (graphique 4.9).

Graphique 4.9. **Rigueur de la législation sur la protection de l'emploi**<sup>1</sup>

Échelle de l'indice de 0 à 6, du moins au plus strict, 2006



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472300373260>

1. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée qui exclut l'Islande.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance, Réformes économiques*, Éditions OCDE.

Les autorités doivent poursuivre la simplification du système des relations professionnelles. Il y a en effet peu de gains associés à la différenciation des réglementations entre les États qui ne paraît guère avoir favorisé une « concurrence réglementaire » à en juger par la complexité persistante du système. Il importe toutefois que ce processus de simplification ne conduise pas à une harmonisation sur les normes étatiques les plus restrictives.

## Évaluation et recommandations

Bien que l'Australie soit pourvue d'un cadre réglementaire favorable à la concurrence, elle dispose encore de marges importantes d'amélioration du fonctionnement de ses marchés des produits, en particulier pour réduire leur segmentation géographique. Dans certains domaines, l'Australie ne constitue toujours pas un seul mais huit marchés distincts, à cause des réglementations disparates entre les États, qui dupliquent parfois aussi la réglementation nationale. Cette fragmentation touche non seulement certains secteurs spécifiques, comme l'énergie ou le fret, mais aussi un vaste ensemble de réglementations dans les domaines notamment fiscaux, environnementaux, de protection des consommateurs ou de gestion de l'emploi qui affectent la plupart des activités des firmes. Cette situation, qui a des racines historiques, ne se justifie plus en raison des entraves et distorsions qu'elle induit sur l'allocation des ressources et les décisions d'investissements. L'harmonisation et l'unification du cadre réglementaire, que les autorités ont engagées, constituent un enjeu

central pour les années à venir et doivent rester une priorité d'action. Les récents progrès réalisés dans ce domaine sont encourageants et doivent se poursuivre. Ils doivent aussi s'accompagner d'efforts de modernisation de la réglementation pour tirer profit des développements technologiques, par exemple dans les domaines des télécommunications ou du fret, comme le suggèrent les recommandations figurant dans l'encadré 4.3. Il importe d'autre part de préserver une flexibilité adéquate du marché du travail, et en particulier le maintien d'un système de négociations salariales décentralisées. Le marché du travail bénéficierait aussi d'une simplification et d'une harmonisation des régulations entre les États ainsi que d'une modération du salaire et du coût minimum du travail qui n'est pas incompatible avec une protection efficace des salariés les plus vulnérables.

#### Encadré 4.3. Principales recommandations pour les marchés des produits et du travail

##### Améliorer la réglementation du marché des produits

- Revenir sur la réforme récente des pratiques de prix d'éviction pour en corriger les lacunes. Toute révision de ce texte devrait prévoir une procédure d'évaluation *ex post* de son application.
- Introduire des sanctions pénales contre les cartels durs d'entente sur les prix en préservant le bon fonctionnement du programme de clémence. Veiller à ce que l'extension des actions de groupe ne nuise pas à l'efficacité de ces programmes en limitant l'accès aux informations concernant les firmes dénonçant un cartel.
- Réformer la protection des consommateurs en vue d'établir une seule loi générique et un seul régulateur dans ce domaine. Réduire le nombre de régulations sectorielles spécifiques et les harmoniser entre les États.
- Élargir les possibilités de recours des consommateurs lésés. Étendre les pouvoirs de l'ACCC pour lui permettre de vérifier et sanctionner les affirmations publicitaires trompeuses. Mettre en place un système homogène d'étiquetage des produits indiquant les prix unitaires.

##### Simplifier et harmoniser les réglementations

- Accélérer l'harmonisation des régulations entre les États et renforcer les mécanismes de reconnaissances mutuelles des normes réglementaires. En cas de problème d'harmonisation des réglementations clés, envisager la création de cadres nationaux permettant aux entreprises d'éviter les régulations des États.
- Harmoniser les pratiques d'application des réglementations entre les différents régulateurs.
- Améliorer les pratiques des États pour la conception et l'élaboration des réglementations en incluant l'obligation de consultation publique *ex ante* et la surveillance de l'application des procédures par des organismes indépendants.

##### Développer un véritable marché national de l'énergie répondant aux impératifs environnementaux

- Poursuivre les réformes favorisant l'émergence d'un marché national concurrentiel. Promouvoir la privatisation des compagnies encore sous contrôle public. Limiter les participations croisées entre les firmes gérant les infrastructures et celles actives sur les segments concurrentiels du marché.
- Clarifier rapidement les mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- Éliminer sans tarder le plafonnement en vigueur des prix de détail sur l'électricité.

### Encadré 4.3. Principales recommandations pour les marchés des produits et du travail (suite)

#### Étendre et améliorer l'offre d'accès Internet à haut débit

- Envisager une séparation fonctionnelle entre la gestion des infrastructures d'accès à haut débit à Internet et les activités commerciales afin de favoriser la construction d'un réseau de fibre optique sans nuire à la concurrence.
- Favoriser une approche locale plutôt que nationale pour étoffer l'offre d'accès au haut débit, afin de mieux s'adapter aux conditions du marché et intensifier la concurrence entre les différentes infrastructures.

#### Accroître et mieux coordonner l'offre de fret

- Continuer de simplifier et d'harmoniser la régulation des infrastructures de fret d'importance nationale. Homogénéiser les normes des États concernant la circulation des poids lourds et les régimes d'accès aux infrastructures ferroviaires. Établir des standards nationaux d'approbation des projets de dragages des ports.
- Mettre en place une tarification du fret routier tenant compte de l'intensité d'utilisation du réseau (masses transportées et distances parcourues) et de son lieu d'utilisation.
- Renforcer les efforts de coordination des investissements dans les transports en étendant le programme Auslink au secteur portuaire. Resserer les critères de sélection des projets publics d'infrastructure. Confier davantage de responsabilités financières et des ressources adéquates aux juridictions locales pour couvrir les coûts d'exploitation et les besoins d'investissement de leur réseau routier.
- Envisager une extension des régimes d'accès non discriminatoires aux services terminaux de chargement des containers. Réviser l'application du principe de séparation verticale et du régime national d'accès sur les parties du réseau ferré où la concurrence de la route ou la mer empêche la création d'une rente de monopole.

#### Maintenir un marché du travail flexible

- Vieller à ce que la réforme de marché du travail garantisse le strict maintien des négociations collectives au niveau des entreprises pour préserver un lien étroit entre croissance de la productivité et des salaires.
- Envisager l'introduction d'un système de prestations liées à l'emploi conjointement à des hausses modérées du salaire minimum afin d'encourager l'embauche des peu qualifiés et de protéger les salariés les plus vulnérables.
- Moderniser les sentences et harmoniser le système de relations professionnelles entre les États, en évitant un ajustement vers les normes les plus restrictives.

### Notes

1. Ces actions en justice permettent à un grand nombre de personnes, par exemple des consommateurs, de faire respecter leurs droits. Le financement par des tiers prévoit généralement la prise en charge des frais de procès et des pénalités infligées si l'action en justice est perdue mais aussi une prise de participation comprise entre 30 % et 40 % des compensations financières reçues par le plaignant si le procès est gagné.
2. La Commission de la productivité a identifié 45 régulations sectorielles ne s'appliquant que dans un ou deux États. Celles-ci concernent par exemple les plâtriers et les vitriers (Productivity Commission, 2008a).

3. Cet organisme, qui regroupe les ministres du Commonwealth, des États et Territoires et de Nouvelle-Zélande chargés des questions de consommation, supervise et standardise les réglementations de ces juridictions. Mais, ses décisions sont très longues à mettre en place même quand un accord pour changer la régulation aboutit (Productivity Commission, 2008a).
4. Le nombre de firmes actives sur tout le territoire a cru de plus 70 % entre 2003 et juin 2007 (ABS, 2007).
5. Les pays de l'OCDE ont récemment porté une attention accrue à la mesure des charges administratives des entreprises en utilisant souvent l'approche du *Standard Cost Model* (OCDE, 2006a). En Australie, un calculateur de coût pour les entreprises (*Business Cost Calculator*) élargissant cette approche a été développé. Ce calculateur inclut notamment : i) le temps passé pour collecter les informations requises, remplir les formulaires et entreprendre les inspections relatives aux réglementations; ii) le recrutement et la formation de personnels pour les nouveaux processus et équipements; iii) l'achat de matériel et équipement pour respecter la réglementation; iv) le paiement des frais administratifs à l'aide d'un calculateur; v) l'obtention d'information auprès de spécialistes pour s'ajuster à la régulation (Productivity Commission, 2007b).
6. Les compétences de ces organismes qui étaient limitées initialement au fonctionnement du marché de gros et au réseau de transmission de l'électricité se sont élargies et couvrent toutes les activités des secteurs du gaz et de l'électricité depuis juillet 2008.
7. En moyenne entre 2006 et 2008, les prix de l'électricité étaient 64 % plus élevés qu'entre 1999 et 2001 en Nouvelle-Galles du Sud alors qu'ils ont cru respectivement de 48 % en Victoria, 29 % au Queensland et qu'ils ont baissé 12 % en Australie méridionale (ERIG, 2007). C'est aussi en Nouvelle-Galles du Sud que les signes d'exercice de pouvoirs de marché des compagnies électriques sont les plus marqués.
8. En Victoria, la concurrence sur le marché de détail a produit des effets bénéfiques en termes de différenciation accrue des services proposés et de baisse des prix par rapport au système régulé (comprise entre 2 % et 10 % sur l'électricité et 3 % et 6 % sur le gaz). L'AEMC a montré d'autre part que les conditions d'entrée sur le marché de nouvelles entreprises de commercialisation sont favorables et selon les comparaisons internationales, le taux de changement des fournisseurs de la part des utilisateurs est plus élevé que dans les autres pays (AEMC, 2007).
9. Seulement 52.5 % des firmes australiennes de dix employés ou plus avaient développé leurs propres site Web au milieu des années 2000, ce qui est plus faible que dans la moyenne des pays de l'UE25 (62.5 %) et bien en dessous des pays les plus performants comme le Danemark, le Japon, la Suède et la Suisse pour lesquels ce ratio dépasse 80 % (OECD, 2007c).
10. Les offres de souscription sont soumises à des limites de vitesse d'accès en Australie et les prix facturés quand ces limites sont dépassées sont parmi les plus élevés de l'OCDE ([www.oecd.org/sti/ict/broadband](http://www.oecd.org/sti/ict/broadband)).
11. En 2006, 46 % des foyers australiens vivant dans les grandes villes avaient accès à des services Internet à haut débit, contre 24 % dans les régions isolées.
12. Les réseaux FTTN (*Fibre-to-the-node* ou *Fibre-to-the-neighborhood*) sont déployés jusqu'à un point d'interconnexion à proximité des utilisateurs, pour être ensuite relayés par le réseau traditionnel de cuivre jusqu'aux clients. Ces infrastructures se distinguent des réseaux FTTH (*Fibre-to-the-home*), plus rapide mais aussi plus coûteux, qui amènent les fibres optiques jusque chez les utilisateurs. Le choix de la technologie FTTN rend plus difficile d'assurer un accès concurrentiel au réseau.
13. Si Telstra remporte le marché, elle fermera aussi progressivement ses équipements de dégroupage sur le réseau de cuivre, ce qui rendra aussi obsolètes les investissements de ses concurrents. Des dispositions doivent donc être prises pour laisser assez de temps aux nouveaux entrants sur le marché avant que les équipements de dégroupage soient fermés.
14. Ainsi, dans le cas de Melbourne, 30 % des bateaux à containers ne peuvent entrer ou quitter le port complètement chargés (House of Representatives, 2007).
15. Le fret intérieur, mesuré en termes de tonnage transporté, est dominé par le transport routier. Celui-ci représente environ 73 % du fret intérieur, contre respectivement 25 % et 2 % pour les transports ferroviaire et maritime (House of Representatives, 2007). Si l'on tient compte des distances parcourues (*i.e.* en tonne-kilomètre), la répartition du fret est toutefois plus équilibrée. D'un autre côté, la quasi-totalité du fret international australien dépend du transport maritime.
16. De fait, la baisse relative des prix des transports ferroviaires depuis la fin des années 80 ne semble avoir eu qu'un impact limité sur l'évolution des parts de marchés de ces deux modes de transport.

17. Il s'agit des domaines suivants : classification des salariés et profil de carrière selon les compétences; horaire habituel de travail; taux de rémunération; taux de rémunération du travail à la pièce et primes diverses; congés annuels et primes; congés d'ancienneté; congés pour convenance personnelle; autres formes de congé; jours fériés; indemnités; majorations pour heures supplémentaires, travail occasionnel ou travail posté; taux de majoration; indemnités de licenciement et délai de préavis; démission; procédures de règlement des conflits; participation à un jury; type d'emploi (à plein-temps, occasionnel, à temps partiel ou travail posté); retraite; conditions de rémunération et d'emploi des travailleurs à domicile.
18. L'obligation de négociation de bonne foi implique notamment de : i) participer à des réunions fixées à des horaires raisonnables; ii) de diffuser les informations nécessaires à la négociation dans des délais adéquats; et iii) de répondre de façon assez rapide aux propositions faites par les autres parties. *Fair Work Australia* pourra intervenir quand les participants ne négocient pas de bonne foi.

## Bibliographie

- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2007), *Counts of Australian Businesses, Including Entries and Exits*, (cat. n° 8165.0), ABS, Canberra.
- ABS (2008), *Internet Activity, Australia* (cat. n° 8153.0), Australian Bureau of Statistics, Canberra.
- AEMC (Australian Energy Market Commission) (2007), « AEMC Recommends Removal of Price Caps for Retail Electricity and Gas Services in Victoria », *Communiqué*, 19 décembre.
- Allen Consulting (2006), « Deep Cuts in Greenhouse Gas Émissions », Report Commissioned by the Business Roundtable on Climate Change, The Allen Consulting Group, mars.
- Allen Consulting (2007), « Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia », Report to Infrastructure Partnerships Australia, The Allen Consulting Group, novembre.
- Australian Government (2008), *Carbon Pollution Reduction Scheme*, Livre vert, Department of Climate Change, Australian Government, juillet.
- Banks, G. (2006), « Regulation for Australia's Federation in the 21st Century », présentation à la conférence « Melbourne Institute/The Australian Social and Economic Outlook », Université de Melbourne, 2-3 novembre, Productivity Commission.
- Banks, G. (2008), « Riding the Third Wave: Some Challenges in National Reform », présentation à la conférence « Economic and Social Outlook », Melbourne, 27 mars, Productivity Commission.
- Baxt, B. et J. Labrocca (2007), « How to Make Sure that those Whistles Keep Blowing », *Australian Financial Review*, 10 août.
- BCA (Business Council of Australia) (2007a), *A Scorecard of State Red Tape Reform*, BCA, mai.
- BCA (2007b), *Infrastructure: Roadmap for Reform*, Business Council of Australia, octobre.
- BCA (2008), *Towards a Seamless Economy: Modernising the Regulation of Australian Business*, Business Council of Australia, mars.
- COAG (Council of Australian Governments) (2006), *Communiqué*, COAG, Canberra, 10 février.
- COAG (2007), *COAG National Reform Agenda: Competition Reform and National Overview Report*, Council of Australian Governments, Canberra, 13 avril.
- COAG (2008a), *Communiqué*, Council of Australian Governments, Canberra, 26 mars.
- COAG (2008b), *Communiqué*, Council of Australian Governments, Canberra, 3 juillet.
- Cosgrave, M. (2007), « The Regulation of Australia's Broadband Market », Australian Competition and Consumer Commission, discours à la conférence « AFR Broadband Australia », Sydney, 21 août.
- Ergas, H. (2008), « Telecommunications Access Pricing: The Australian Experience », janvier.
- ERIG (Energy Reform Implementation Group) (2007), *Energy Reform: The Way Forward for Australia*, ERIG, janvier.
- Evesson, J. et al. (2007), « Lowering the Standards: from Awards to Work Choices in Retail and Hospitality Collective Agreements », Workplace Research Centre, Université de Sydney.

- Fagan, M. (2007), « Introducing Competition into Natural Monopoly Industries: An Evaluation of Mandated Access to Australian Freight Railroads », *Working Paper*, RPP-2007-05, Regulatory Policy Program, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Université de Harvard, Cambridge MA.
- Gans, J. (2006), « The Local Broadband Imperative », *Information Paper*, n° 86, Committee for Economic Development of Australia, Melbourne.
- Garnaut, R. (2008), *Garnaut Climate Change Review: Interim Report to the Commonwealth, State and Territory Governments of Australia*, février.
- Grey, P. et P. Lewis (2007), *World Energy Retail Market Rankings Third Edition*, Utility Customer Switching Research Project, First Data Utilities et VaasaETT, juillet.
- Hazlett, T.W. (2005), « Rivalrous Telecommunication Networks With and Without Mandatory Sharing », *Working Paper*, n° 05-07, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, mars.
- Headey, B. et D. Warren (2007), *Families, Incomes and Jobs, Volume 2: A Statistical Report of Waves 1 to 4 of the Hilda Survey*, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, Université de Melbourne.
- House of Representatives (2007), *The Great Freight Task: Is Australia's Transport Network up to the Challenge?*, Standing Committee on Transport and Regional Services, House of Representatives, Parliament of Australia, Canberra, juillet.
- Kennedy, S. (2007), « Full Employment in Australia and the Implications for Policy », discours à la « NSW Economic Society », The Treasury, Australian Government, 11 décembre.
- Kramarz, F. et T. Philippon (2001), « The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment », *Journal of Public Economics*, vol. 82, n° 1, Elsevier, octobre.
- Lye, J.N. et I.M. McDonald (2006), « Union Power and Australia's Inflation Barrier, 1965:4 to 2003:3 », *Australian Journal of Labour Economics*, vol. 9, n° 3, Centre for Labour Market Research, Curtin Business School, Perth, septembre.
- NSW Business Chamber (2007), *The Challenge of Green Tape: Growth of Environmental Law and its Impact on Small and Medium Enterprises Across Australia*, NSW Business Chamber, août.
- OCDE (2005a), « Preserving Competition: Keeping Predators at Bay », *Synthèses*, OCDE, décembre, disponible à : [www.oecd.org/dataoecd/59/20/35871625.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/35871625.pdf).
- OCDE (2005b), « Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, n° 12, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OECD (2006d), *Stimuler l'emploi et les revenus*, Éditions OCDE, Paris.
- OECD (2007a), « Rattraper le retard sur le haut débit : Quels sont les besoins? », Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, document DSTI/ICCP/CISP(2007)8/FINAL, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), « Des emplois plus nombreux mais moins productifs? L'impact des politiques du marché du travail sur la productivité », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources*, Éditions OCDE, Paris.
- Owen, A.D. (2007), *Inquiry into Electricity Supply in NSW: Key Findings and Recommendations*, septembre.
- Productivity Commission (2005), *Review of National Competition Policy Reforms*, Inquiry Report, n° 33, Productivity Commission.
- Productivity Commission (2006a), *Potential Benefits of the National Reform Agenda*, Report to the Council of Australian Governments, Research Paper, Productivity Commission, Canberra, décembre.
- Productivity Commission (2006b), *Road and Rail Freight Infrastructure Pricing*, Inquiry Report, n° 41, Productivity Commission, Canberra, décembre.
- Productivity Commission (2007a), *Consumer Policy Framework*, Issues Paper, Productivity Commission, janvier.

- Productivity Commission (2007b), *Performance Benchmarking of Australian Business Regulation*, Research Report, Productivity Commission, Melbourne, février.
- Productivity Commission (2008a), *Review of Australia's Consumer Policy Framework*, Inquiry Report, n° 45, Productivity Commission, avril.
- Productivity Commission (2008b), *What Role for Policies to Supplement an Emissions Trading Scheme?*, Submission to the Garnaut Climate Change Review, Productivity Commission, mai.
- Regulation Taskforce (2006), *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing the Regulatory Burdens on Business*, Report to the Prime Minister and the Treasurer, Australian Government, Canberra, janvier.
- REIA (Real Estate Institute of Australia) (2007), « REAI Submission to the Productivity Commission Review of Australia's Consumer Protection Framework », mai.
- Saunders, P. (2007), « What are Low Ability Workers to Do when Unskilled Jobs Disappear? », *Issue Analysis*, n° 91, Centre for Independent Studies, décembre.
- Tressel, T. (2008), « Does Technological Diffusion Explain Australia's Productivity Performance? », *IMF Working Paper*, n° 08/4, Fonds monétaire international, Washington DC, janvier.
- Watts, M. et W. Mitchell (2007), « Wages and Wage Determination in 2006 », *Journal of Industrial Relations*, vol. 49, n° 3, Sage Publications, juin.
- Willett, E. (2006), « Competition in the Australian Energy Market – The ACCC Perspective », discours à la conférence « Australian Energy Users 2006: The Energy to Compete », 24 octobre.
- Wooden, M. (2006), « Implication of Work Choices Legislation », *Agenda*, vol. 13, n° 2, College of Business and Economics, Université nationale australienne, Canberra.





## Chapitre 5

# Améliorer la gestion de l'eau

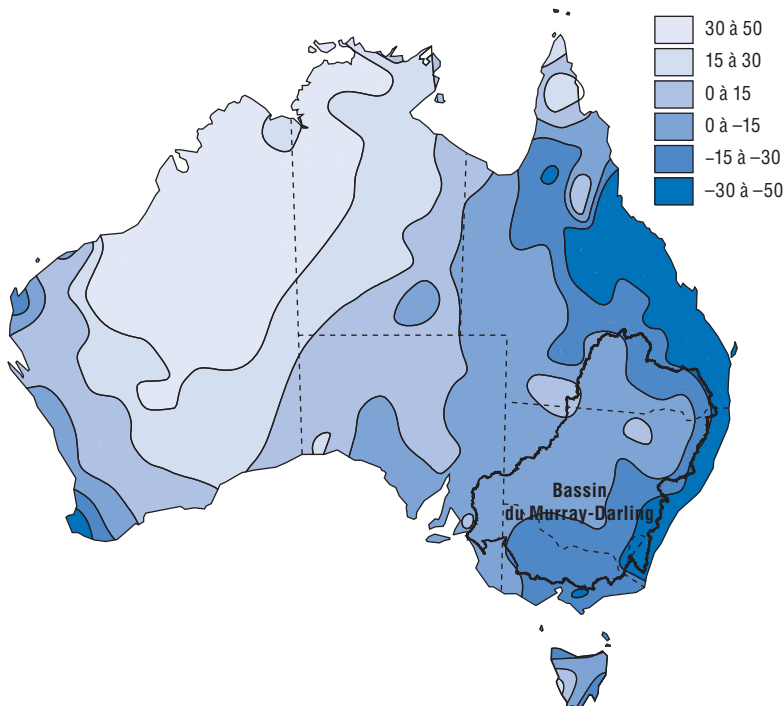
*Au cours des 15 dernières années, les problèmes de gestion de l'eau ont pris une place croissante dans les débats de politique économique. La surexploitation de l'eau et ses effets néfastes sur l'environnement sont devenus une source majeure de préoccupation alors que cette ressource n'est pas utilisée efficacement, en particulier en zones rurales. Les niveaux d'extraction écologiquement soutenable des systèmes hydrologiques sont dépassés dans plusieurs régions. Garantir la sécurité et diversifier l'approvisionnement des grandes agglomérations est devenu un enjeu important de politique économique. Ces difficultés vont sans doute s'accroître car la demande devrait augmenter et le changement climatique réduire les ressources hydriques disponibles. Les autorités ont récemment intensifié les réformes pour corriger les problèmes de surexploitation, mettre un terme aux gaspillages liés aux infrastructures déficientes de distribution d'eau et orienter son utilisation vers les activités les plus productives. Ce chapitre, qui passe en revue les défis posés par la gestion de l'eau, évalue les politiques développées pour y répondre et propose des pistes pour renforcer leur efficacité.*

## Les ressources en eau sont surexploitées et mal utilisées

### Les pressions sur les ressources hydriques sont excessives

Réputé pour être le continent habité le plus aride de la planète, l'Australie a un climat marqué par une forte variabilité de la pluviosité entre les régions, les saisons et les années. Compte tenu de cette situation, sa capacité de stockage (représentant l'équivalent de trois piscines olympiques par habitant) est trois fois plus élevée qu'en Europe ou aux États-Unis relativement à la consommation (Marsden Jacob, 2006). Les inondations sont fréquentes et les sécheresses peuvent être très sévères, comme en témoigne celle qui sévit depuis le début des années 2000. Cette sécheresse, qui est au moins aussi forte que celle historique de 1895 à 1902, qui fut à l'origine de la création de la fédération australienne, s'inscrit dans une tendance de baisses des précipitations. Celles-ci ont fléchi depuis 50 ans dans les zones les plus peuplées du pays, même si elles ont augmenté dans les zones tropicales (graphique 5.1).

Graphique 5.1. **Évolution des précipitations sur le long terme**<sup>1</sup>  
Taux de variation par décennie en millimètres, 1950-2006

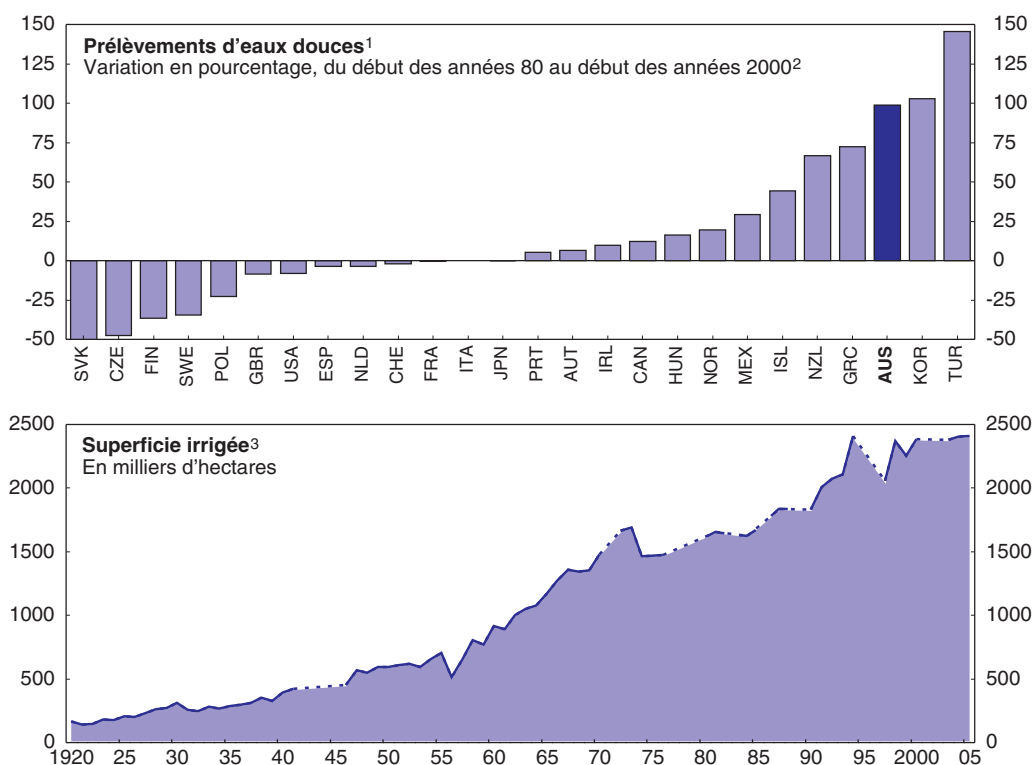


1. Cette carte montre la valeur de la tendance linéaire observée des précipitations annuelles  
Source : Australian Bureau of Meteorology, [www.bom.gov.au](http://www.bom.gov.au), consulté en juin 2007.

Les prélèvements d'eau ont cru fortement depuis 1980 et plus vite que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 5.2) (un glossaire définissant certains termes techniques utilisés dans ce chapitre est fourni en annexe 5.A1). La consommation d'eau par l'agriculture est montée en flèche suite à l'extension de l'irrigation (ABS, 2006a). L'utilisation du secteur agricole représente les deux tiers de la consommation totale et le niveau de consommation par habitant est élevé comparé à la moyenne de l'OCDE, y compris pour les usages domestiques (graphique 5.3). Au total, l'Australie est confrontée à un problème d'utilisation soutenable de ses ressources hydriques.

L'ampleur des pressions exercées sur les ressources en eau, tant souterraines que de surface, est difficile à quantifier, comme le soulignent les études récentes des autorités (NWC, 2007). De fait, la mise au point de méthodologies et d'indicateurs permettant d'évaluer, superviser et gérer les capacités disponibles en préservant l'environnement constitue l'un des principaux défis. Il apparaît toutefois que c'est dans le Bassin de Murray-Darling (*Murray-Darling Basin, MDB*) que ces pressions sont les plus intenses. Cette région, qui couvre 14 % du territoire (l'équivalent de la superficie de la France et de l'Espagne réunies), concentre les trois-quarts des terres irriguées et plus de 50 % de l'utilisation d'eau; mais elle ne bénéficie

Graphique 5.2. **Prélèvements d'eaux douces et irrigation**

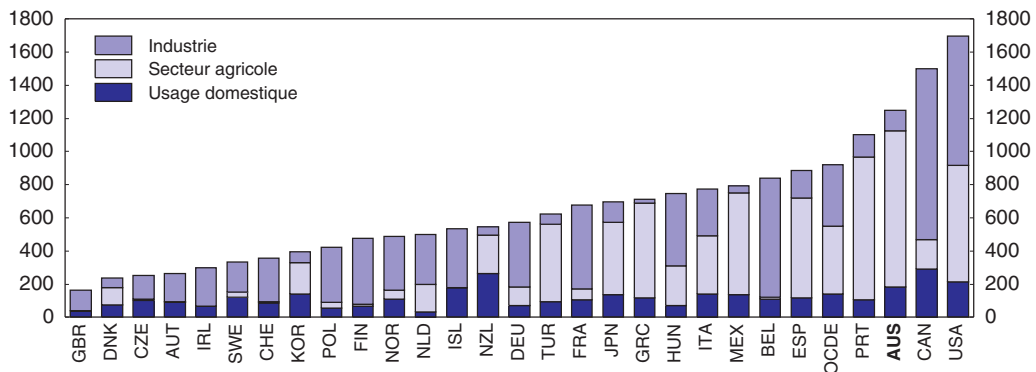



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472315818016>

1. Eau provenant des sources de surface ou souterraines et transportée à son lieu de consommation. Les définitions et les méthodes d'évaluation employées par les pays peuvent différer considérablement.
2. Variation jusqu'à la fin des années 90 pour l'Australie, la Corée, la Finlande, la Grèce, l'Italie et le Portugal; jusqu'au milieu des années 90 pour le Canada, l'Irlande, la Norvège et la Nouvelle-Zélande.
3. Il y a des ruptures et des écarts dans la série de données (indiquées par une ligne en pointillée) mais la tendance apparaît clairement.

Source : OCDE (2005), *Données OCDE sur l'environnement : Compendium édition 2004*; OCDE (2008), *Examens environnementaux de l'OCDE* : Australie, Éditions OCDE; et ABS (2006), *Water Account Australia 2004-05* (cat. n° 4610.0), Australian Bureau of Statistics.

Graphique 5.3. **Consommation d'eau par habitant dans les différents secteurs**<sup>1</sup>  
En kilolitres, 2000



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472386367876>

1. Les données de la Belgique couvrent aussi le Luxembourg. L'agrégat OCDE ne comprend pas la République slovaque.

Source : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, base de données Aquastat, consulté en septembre 2008 et OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives – base de données en ligne*, n° 83, Éditions OCDE.

que de 6 % des ruissellements totaux de surface. La forte hausse des quantités d'eau fluviale déviées pour la consommation affaiblit fortement le débit des rivières, ce qui nuit à la biodiversité, réduit la qualité des eaux avec la prolifération d'algues, et accroît la salinité (OCDE, 2001). La salinité a des coûts économiques directs incluant la perte de terres arables, une baisse du rendement des cultures et une détérioration des infrastructures.

Les pressions sur les ressources en eau affectent aussi les agglomérations. En l'absence de mécanismes de rationnement par les prix, les gouvernements des États et des territoires ont imposé des restrictions limitant son utilisation pour les usages extérieurs (comme l'arrosage des jardins). De telles restrictions, si elles restent limitées, peuvent favoriser une consommation plus responsable de l'eau, toutefois celles-ci sont sévères et de plus en plus fréquentes. En fin 2006, 16 des 24 villes australiennes de plus de 50 000 habitants et toutes les capitales des États à l'exception de Darwin avait imposé des restrictions (Marsden Jacob, 2006). Selon la Commission de la productivité (Productivity Commission, 2008), le coût économique de ces restrictions se serait chiffré à 900 millions AUD en 2005 pour les ménages (près de 1 % du PIB)<sup>1</sup>, et il aurait été de plusieurs milliards de dollars australiens si l'on tient compte de la détérioration des jardins, des achats de nouveaux équipements d'arrosage et du temps passé à arroser « manuellement » les jardins selon les règles autorisées. La fiabilité amoindrie des précipitations a conduit plusieurs villes à investir dans des usines de dessalement ou de recyclage, même si des doutes ont été toutefois émis sur la justification économique de certains projets coûteux (Brennan, Tapsuwan et Ingram, 2007).

Bien que dynamisme économique et bons résultats environnementaux ne soient pas incompatibles, les pressions exercées sur les ressources en eau pourraient à plus long terme brider la croissance potentielle si elles conduisaient par exemple à limiter l'immigration pour freiner l'expansion démographique. Ce risque pourrait être renforcé par les effets du changement climatique. Les caractéristiques de l'Australie la rendent en effet sensible aux conséquences de ce changement, qui, bien que difficiles à prévoir, pourraient accentuer la baisse des précipitations dans les zones les plus peuplées, tout en accroissant l'évaporation accrue à cause de l'augmentation de la température. Les observations récentes du Bureau de météorologie établissent un lien entre l'intensité de la

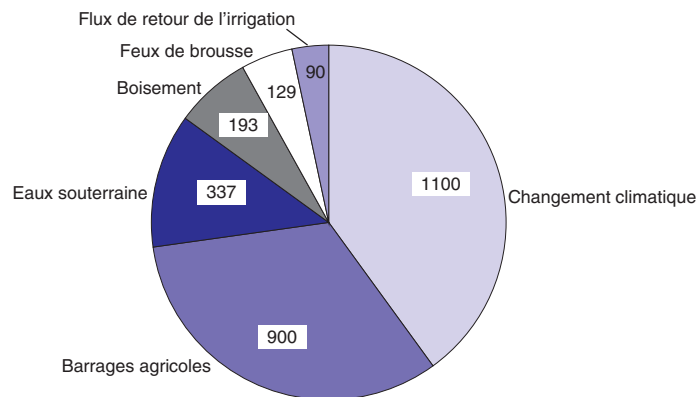
sécheresse actuelle et le changement climatique (Garnaut, 2008). Les données historiques des apports d'eau pourraient donc constituer des références trompeuses sur les ressources futures d'autant que d'autres phénomènes, bien que de moindre importance, pourraient aussi peser sur cette offre potentielle. Ceux-ci incluent :

- L'effet de certains changements d'utilisation du sol, comme les projets en cours de reboisement, qui réduisent les écoulements<sup>2</sup>.
- L'augmentation mal régulée du nombre des bassins de retenue des exploitations agricoles, qui a fortement progressé au cours de la dernière décennie, ce qui réduit les débits des cours d'eau en interceptant les ruissellements de surface.
- Enfin, l'exploitation accrue des nappes souterraines pour les besoins agricoles pose des problèmes en raison des connaissances encore lacunaires de leur interaction avec les eaux de surface. La gestion souvent séparée entre les eaux de surface et souterraine crée un risque de double comptage des ressources.

L'effet cumulé de ces risques, qui ont été quantifiés pour le MDB, pourrait faire baisser les écoulements annuels de ce bassin de 10 % à 23 % d'ici 20 ans relativement à son niveau actuel moyen (graphique 5.4) et de 19 % à 38 % d'ici 50 ans (van Dijk *et al.*, 2006).

#### Graphique 5.4. Risques pesant sur les ressources en eaux partagées dans le bassin du Murray-Darling

Impact estimé des risques pesant sur toutes les eaux de surface au cours des 20 années à venir, en gigalitres



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472413838844>

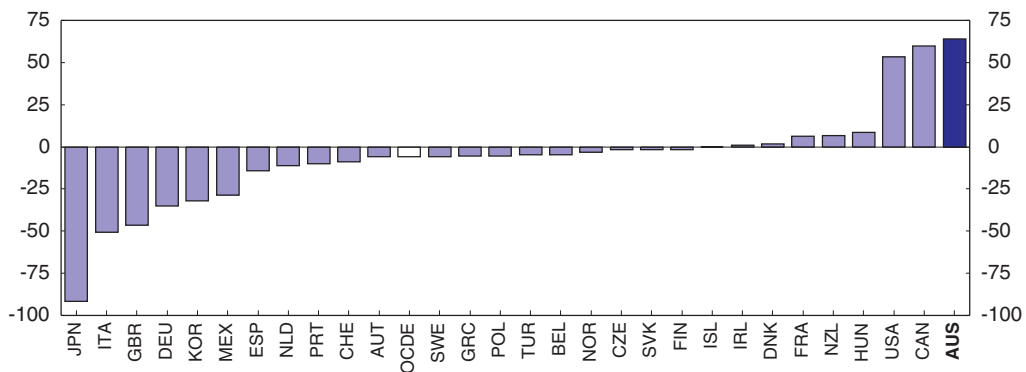
Source : Van Dijk, A. *et al.* (2006), Risks to the Shared Water Resources of the Murray-Darling Basin, Murray-Darling Basin Commission.


#### L'utilisation de l'eau pourrait être plus efficiente

Ce déséquilibre entre offre et demande d'eau résulte largement de la faiblesse de son prix qui freine le développement des infrastructures accroissant les capacités ou évitant les gaspillages. L'influence réduite des prix nuit aussi à l'efficacité de l'utilisation de l'eau. Les fuites ou l'évaporation dans les systèmes de distribution sont par exemple très importantes. Les pertes de distribution étaient estimées en moyenne à 18 % en 2004/05, et elles atteignaient 23 % en zones rurales (ABS, 2006a). Les pertes dans les canalisations de ces exploitations représenteraient en outre jusqu'à 20 % de l'eau livrée, et 10 % à 15 % de l'eau appliquée aux cultures serait gaspillée à cause de méthodes d'arrosage peu économes (Howard, 2007). Bien que ces pertes retournent en partie vers l'environnement, elles ne se produisent pas nécessairement aux moments les plus opportuns et peuvent engendrer des effets indésirables en termes de salinité.

La faiblesse des mécanismes de marché réduit aussi les incitations à améliorer l'allocation et la gestion des ressources ainsi que les opportunités des détenteurs de droits sur l'eau de vendre les volumes d'eau économisés, d'autant que les possibilités de transferts d'utilisation entre secteurs ou activités sont restreintes (Roberts, Mitchell et Douglas, 2006). À un niveau agrégé, il existe par exemple des écarts considérables de productivité de l'eau au sein de la branche agricole. Les cultures de riz et de coton, qui consommaient près de 45 % des ressources en eau allouées à l'agriculture en 2004/05 ne représentaient que 16 % de la production de ce secteur. Ces cultures ne paraissent pas adaptées au climat australien. Comme le montre l'analyse du solde des échanges du point de vue de leur contenu implicite en eau, elles contribuent à faire de l'Australie le premier pays exportateur net « d'eau virtuelle » en dépit de son aridité naturelle<sup>3</sup> (graphique 5.5). Des gains importants pourraient aussi être réalisés en facilitant les réallocations d'eau vers des activités utilisant moins d'eau et à plus forte valeur ajoutée, comme l'horticulture (graphique 5.6).

Graphique 5.5. Soldes des flux « d'eau virtuelle »<sup>1</sup>  
Exportations nettes « d'eau virtuelle », en milliards de mètres cubes par an, 1997-2001

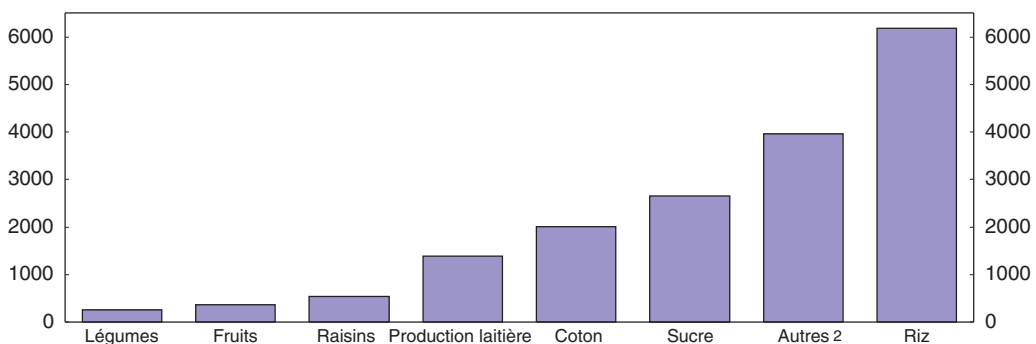



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472422012487>

1. L'agrégat OCDE est une moyenne non-pondérée.

Source : Chapagain, A.K. et A.Y. Hoekstra (2004), « Water Footprints of Nations », *Value of Water Research Reports*, n° 16, UNESCO-IHE Institute for Water Education, Delft.

Graphique 5.6. Eau utilisée dans la production agricole irriguée<sup>1</sup>  
Litres d'eau par dollar de valeur ajoutée, 2004/05



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472430318653>

1. Dans certains cas, ces données pourraient être sous-estimées en raison de facteurs comme la plantation d'une deuxième culture sur des champs irrigués par inondation.

2. Comprend le cheptel, le pâturage, la production de céréales et les autres activités horticoles.

Source : ABS (2006), *Water Account Australia 2004-05* (cat. n° 4610.0), Australian Bureau of Statistics.

## Les réformes et leur mise en œuvre

La surexploitation des ressources hydriques et l'inefficacité de leur utilisation résultent de la politique longtemps menée par Australie pour promouvoir une agriculture intensive. Jusqu'à dans les années 80, les infrastructures d'irrigation ont été fortement développées avec des soutiens publics malgré une rentabilité des projets pas toujours assurée (Quiggin, 2006). Les États, qui sont constitutionnellement responsables de la gestion de l'eau, ont délivré un nombre excessif de droits d'extraction à des prix très bas (Freebairn, 2004). Il y a eu aussi un manque de coordination des interventions publique. Le rôle du gouvernement central dans la gestion de l'eau a été très limité, ce qui a non seulement donné lieu à des pratiques et des réglementations différentes entre juridictions en termes de contrôle et de droits d'utilisation des ressources, mais a aussi rendu difficile la mise en place d'une gestion intégrée des systèmes hydriques couvrant plusieurs juridictions, comme le bassin de Murray Darling.

### **Des réformes ambitieuses ont été engagées**

À partir des années 80, la prise de conscience croissante des problèmes écologiques débordant souvent des frontières des États, a conduit à un certain nombre de réformes. La coordination a été améliorée avec la création de la Commission du MDB en 1986 pour mieux gérer ce bassin partagé entre cinq États. La nécessité d'une approche nationale pour assurer une meilleure utilisation des ressources hydriques et instaurer un meilleur équilibre entre les besoins de consommation et de l'environnement a été confirmée par l'adoption de la réforme du régime de l'eau (*Water Reform Framework*) en 1994 par le Conseil des gouvernements australiens (COAG). Cette réforme s'est employée à développer un marché de l'eau, à fixer des prix permettant de couvrir l'intégralité des coûts de cette ressource, et à assurer que des allocations seraient réservées *a priori* pour l'environnement au lieu de constituer un résidu de l'exploitation commerciale. Des progrès limités ont cependant été accomplis pour régler les problèmes de surallocation au cours des dix années qui ont suivi. De plus, la meilleure compréhension des systèmes hydrologiques a rendu nécessaire d'étendre l'agenda des réformes.

Adoptée en 2004 par le COAG, l'Initiative pour l'eau (*National Water Initiative*, NWI) explicite désormais les axes de la politique de l'eau. Cette réforme ambitieuse comparée à celles menées par d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2008), vise à instituer une gestion des ressources combinant mécanismes de marché, planification et réglementation (encadré 5.1). Les États sont tenus d'élaborer des plans comportant des objectifs environnementaux assurant un retour des systèmes surexploités à des niveaux écologiquement viables. Ceci requiert une meilleure prise en compte de l'interaction entre les systèmes hydriques de surface et souterrains. Une fois ces débits environnementaux fixés, le reste des ressources peut être utilisé pour satisfaire les besoins de consommation sur la base d'un système de droits qui répartit les capacités disponibles entre les utilisateurs au lieu d'attribuer des volumes spécifiques<sup>4</sup>. La NWI prévoit aussi plusieurs mesures visant à développer les marchés. Celles-ci incluent la suppression de certaines entraves aux échanges d'eau et la clarification et le renforcement de la sécurité des droits d'accès à l'eau de façon compatible entre juridictions. La dissociation des droits de propriété sur l'eau de ceux de propriété foncière amorcée en 1994 a été confirmée. De plus, la réforme inclut une formule de partage des risques entre les utilisateurs et les pouvoirs publics pour clarifier le contenu des droits d'accès en cas de baisse future des ressources. Les États sont tenus de mettre en place un système de tarification assurant la récupération intégrale des coûts, y compris

### Encadré 5.1. **Quelles sont les conditions d'une allocation efficiente de l'eau?**

La condition d'une allocation efficiente de l'eau provenant d'une source d'approvisionnement donnée est que le bénéfice marginal social des différents utilisateurs de cette source soit identique. Compte tenu des diverses caractéristiques de l'eau, ceci requiert la mise en place d'une gestion basée à la fois sur les mécanismes de marchés et des interventions publiques. Un marché concurrentiel permet de déterminer un signal de prix indiquant la rareté de cette ressource et assurant l'égalité des bénéfices marginaux tirés de son exploitation par ces utilisateurs. Un bon fonctionnement de ces marchés suppose l'existence de droits de propriétés sur l'eau clairement définis et librement échangeables. Une intervention gouvernementale est nécessaire pour tenir compte des externalités négatives induites par l'utilisation de l'eau, compte tenu des phénomènes de pollution qui y sont souvent associés. Ceux-ci peuvent se traduire par la mise en place de réglementations ou de taxes spécifiques, ou d'un système de permis échangeables de polluer afin d'internaliser ces coûts non pris en compte par le marché.

L'eau possède aussi certaines des caractéristiques d'un bien public en raison des bénéfices qu'elle procure à l'ensemble des agents en préservant l'environnement et ses valeurs d'agrément. Une intervention de l'État est donc également nécessaire dans ce cas pour assurer des débits environnementaux adéquats, qui satisfont la condition d'égalité du bénéfice marginal social entre les utilisateurs d'eau comme bien privé et public. Pour atteindre cet objectif il importe en premier lieu d'évaluer l'influence des débits environnementaux sur l'environnement lui-même, ce qui constitue une tâche difficile. Les bénéfices marginaux générés par ces gains environnementaux doivent aussi être valorisés, ce qui est une entreprise délicate (Freebairn, 2004).

environnementaux, tant en zone urbaine que rurale. Enfin, un organisme indépendant, la Commission nationale de l'eau (*National Water Commission, NWC*), a été créé pour superviser l'application de ces mesures et mettre en place les programmes de l'*Australian Government Water Fund*. Ce nouveau fonds, doté de 2 milliards AUD sur cinq ans, est destiné à renforcer les investissements modernisant les technologies et pratiques d'utilisation de l'eau.

### **L'avancement des réformes a été inégal**

La mise en œuvre de ces réformes a progressé, bien que de façon inégale selon les domaines. Les besoins environnementaux sont désormais explicitement reconnus, ce qui s'est traduit, dans le cas du MDB, par l'instauration d'un plafonnement permanent des prélèvements d'eau dès 1997. Un programme de 500 millions AUD sur cinq ans (*Living Murray Initiative*) a été lancé en 2004 pour restituer 500 gigalitres (GL) par an à l'environnement grâce notamment à des améliorations des infrastructures de distribution pour réduire les pertes d'eau. Enfin, les plans d'application de la NWI identifiant les besoins environnementaux et réservant des allocations à cet effet ont été établis dans presque tous les États.

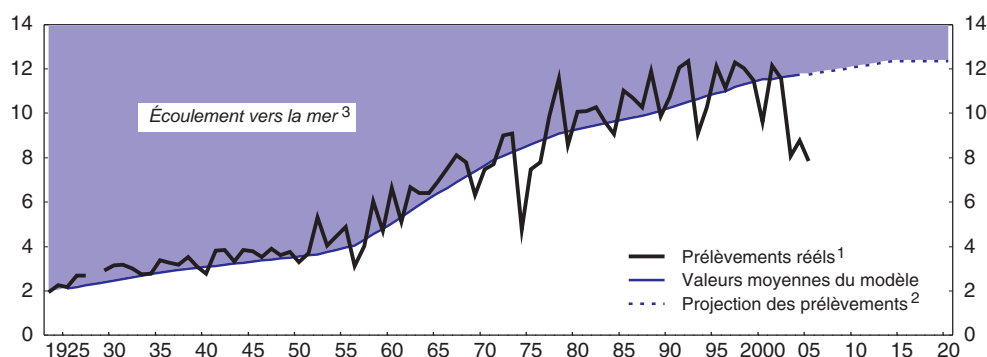
La NWC a cependant émis des réserves sur la qualité et la transparence des évaluations des allocations réservées à l'environnement ainsi que le rythme auquel les gouvernements prévoient de résoudre la surallocation des ressources. Les évaluations les plus récentes des niveaux d'exploitation soutenables de l'eau s'appuient sur des estimations réalisées par les États pour l'année 2005 à partir de critères variables et souvent peu transparents. En l'absence d'une approche commune, de nombreux États ont basé ces estimations sur le niveau effectif d'exploitation des ressources plutôt que sur une analyse détaillée du




caractère soutenable de leur utilisation. Ces évaluations peuvent aussi être trompeuses, car elles sont liées aux conditions climatiques de 2005, alors qu'une période d'au moins dix ans serait nécessaire pour tenir compte de l'impact des variations du climat sur la disponibilité des ressources hydriques (NWC, 2007). La mise en œuvre d'une gestion intégrée des systèmes hydriques de surface et souterrain n'est en outre que rarement effective. Or, comme le montre l'expérience du MDB, une exploitation accrue des nappes phréatiques joue un rôle important non seulement parce qu'elle réduit le débit des eaux fluviales<sup>5</sup>, mais aussi car les eaux souterraines peuvent mobiliser le sel et produire des dégâts environnementaux dans les zones où de nombreux sols et aquifères sont naturellement salés (van Dijk *et al.*, 2006). Dans le cas du MDB, si le plafonnement des extractions a permis de freiner l'augmentation de l'eau prélevée (graphique 5.7), le respect de cette règle n'est pas rigoureux en l'absence de sanction. De façon plus problématique encore, l'application stricte de ce plafonnement ne suffirait pas à éviter une sur-utilisation des ressources (OCDE, 2008). Dans ce contexte, l'initiative *Living Murray*, qui vise à réduire le problème de surexploitation d'une rivière et améliorer son équilibre écologique, paraît largement insuffisante.

### Graphique 5.7. Progression de la consommation d'eau dans le bassin Murray-Darling

Prélèvements totaux, milliers de gigalitres par an



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472503672500>

1. La baisse des prélèvements enregistrée ces dernières années est due principalement aux conditions de sécheresse.
2. Dans l'hypothèse d'une expansion non restreinte suivant les règles de gestion de 1993/94.
3. Sur la base d'un écoulement naturel moyen de 14 000 gigalitres par an.

Source : Murray-Darling Basin Commission et OECD (2008), *Examens environnementaux de l'OCDE : Australie*, Éditions OCDE.

Des avancées notables ont été réalisées concernant le second aspect de la réforme qui vise à adapter et harmoniser les cadres juridiques des États afin de permettre le développement des marchés de l'eau. Les fonctions de distribution ont été séparées de celles de régulation dans toutes les juridictions. Des progrès ont été accomplis dans la conversion des droits d'accès à l'eau en un système de titres de propriété échangeables mieux spécifiés que par le passé, où ils prenaient généralement la forme de baux permettant de prélever de l'eau pour un terrain donné (Freebairn et Quiggin, 2006). Ces nouveaux droits ont été pour la plupart dissociés des droits de propriété foncière afin de faciliter leur négoce. La législation des États a aussi été amendée pour éliminer les entraves aux transactions sur l'eau au sein et entre les juridictions, même si des limitations affectant les échanges de droits permanents restent en vigueur. Enfin, des registres de droits d'accès à l'eau et de transactions ont été établis et des efforts sont en cours pour assurer leur compatibilité au niveau national.

Grâce à ces réformes, l'Australie est devenu l'un des rares pays de l'OCDE à avoir développé des marchés de l'eau en zone rurale. Les transactions sur ces marchés portent soit sur des droits d'accès, qui ont un caractère *permanent* et procurent une quantité donnée d'eau provenant d'un bassin spécifique, soit sur des allocations, qui sont de nature *temporaire*. De façon générale, le négoce saisonnier est relativement bien libéralisé, même si des contraintes administratives ou réglementaires subsistent, comme l'existence de taxes, de différences de dates de clôture pour ces transactions entre districts ou l'obligation d'annoncer à l'avance son intention de vendre de l'eau (Productivity Commission, 2006). Les transactions temporaires ont de fait connu un réel essor permettant d'assurer une réallocation des ressources principalement entre irrigateurs d'une même région ou d'un même bassin de gestion hydrologique (Peterson *et al.*, 2004). En revanche, les échanges permanents de droits d'accès, comme ceux entre différents types d'utilisateurs et entre États ont été très limités. En 2004/05, 1 300 GL, correspondant à 7 % de la consommation totale et 4 % des droits sur l'eau, ont fait l'objet d'une transaction. Toutefois, moins de 250 GL (1.3 % de la consommation) correspondaient à des échanges permanents et le commerce inter États n'avait atteint que 87 GL, dont seulement 5 GL à titre permanent (ABS, 2006a).

Des marchés plus étoffés sur les droits d'accès permanents à l'eau faciliteraient les restructurations, que ce soit la fermeture d'activités en déclin ou l'émergence de nouveaux projets. De nombreuses utilisations d'eau s'accompagnent en effet d'investissements complémentaires amortis sur de longues périodes requérant donc une sécurité d'approvisionnement que ne peuvent procurer que des acquisitions de droits d'accès permanents. Un développement accru du commerce interrégional de l'eau serait aussi bénéfique pour limiter l'impact économique d'une baisse éventuelle des ressources hydriques dans le futur (Peterson *et al.*, 2004). Des marchés plus actifs faciliteraient en outre l'achat de ces ressources pour des raisons écologiques d'une façon efficiente et rendraient transparents les coûts de ces interventions. L'émergence de ces marchés reste toutefois entravée par un certain nombre d'obstacles incluant des restrictions limitant la participation de certains acteurs à ces marchés, des différences persistantes de nature de droits d'accès à l'eau entre les juridictions, et des quotas ou taxes imposés aux échanges permanents dans certains districts (voir ci-dessous). Les délais de réalisation des transactions, qui peuvent dans certains cas dépasser trois mois à cause de la bureaucratie, sont longs et découragent les échanges<sup>6</sup>.

En matière de tarification de l'eau, des progrès ont été effectués vers une couverture intégrale des coûts pour son stockage, sa distribution et sa gestion sur une base cohérente, y compris entre les zones urbaines et rurales. Cette cohérence est souhaitable pour éviter des distorsions sur les investissements et assurer une neutralité concurrentielle pour le commerce de l'eau. Les dispositions administratives nécessaires à ces changements ont été adoptées dans presque toutes les juridictions où des régulateurs sont désormais chargés de déterminer les niveaux adéquats des prix<sup>7</sup>. La mise en œuvre de la récupération totale des coûts est toutefois généralement moins avancée en zones rurales qu'urbaines. Des différences notables existent aussi sur les pratiques en matière de prix entre ces deux zones, notamment pour la récupération des coûts en capital, qui sont moins bien identifiés dans les régions rurales à cause d'un manque d'information concernant le capital existant (NWI Steering Group, 2007). Le principe de tarification aux coûts réels de l'eau est en outre interprété dans un sens plus étroit<sup>8</sup>, ce qui implique dans certains cas une intervention permanente des États pour compenser le manque à gagner des compagnies d'eau. La conformité de ces contributions

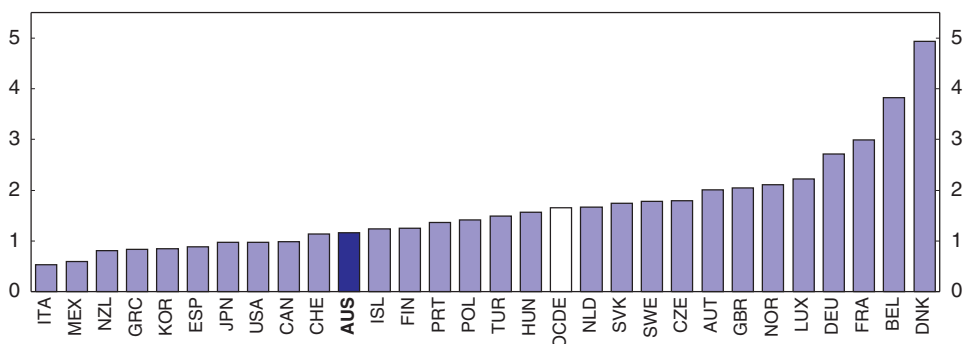
publiques aux principes régissant l'obligation de service universel prévue par la NWI n'est pas toujours claire (OCDE, 2008). Ces facteurs, joints à l'absence d'échange d'eau entre les zones urbaines et rurales, maintiennent le prix de l'eau pour l'agriculture bien plus bas que celui payé par les ménages, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, même si cet écart s'explique en partie par des différences en termes de qualité.


Dans les agglomérations, la chaîne d'offre de l'eau allant du stockage à la distribution et l'évacuation des eaux usées est entièrement contrôlée par des monopoles publics. Bien que la gestion de l'eau paraisse avoir de nombreuses caractéristiques similaires à celles d'autres services comme l'électricité ou les télécommunications, qui dépendent aussi de monopoles naturels de transmission, elle n'est pas soumise à des mécanismes de marché (Productivity Commission, 2008). Les tarifs de l'eau, qui sont administrés, distinguent les charges fixes et variables, lesquelles ont été ajustées pour mieux refléter les coûts marginaux à long terme. Cependant, ces estimations de coûts manquent souvent de transparence. Elles n'incluent pas toujours les coûts de gestion et de planification hydrologique et n'intègre que rarement les coûts environnementaux (NWI Steering Group, 2007). Certains facteurs minorent d'autre part les charges fixes de l'eau en zones urbaines (OCDE, 2008). Ceux-ci comprennent l'existence de fréquentes subventions étatiques pour le financement des infrastructures<sup>9</sup>, mais aussi le traitement d'une partie importante du coût du capital en tant que coûts irrécupérables. Les infrastructures sont donc valorisées bien en dessous de leur valeur efficiente de remplacement contrairement à l'approche suivie par des secteurs comme l'électricité ou les télécommunications, de sorte que, si les prix de l'eau étaient fixés de façon similaires à ceux de ces services, ils devraient augmenter d'un tiers en moyenne dans les capitales des États fédérés (Marsden Jacob, 2006). Les indicateurs disponibles montrent d'ailleurs que le prix moyen de l'eau en zone urbaine est bas en comparaison internationale (graphique 5.8).

De nombreux consommateurs ne perçoivent pas ces signaux de prix. Environ 30 % des australiens sont locataires et ne paient pas directement leur consommation d'eau qui est réglée par leur propriétaire. De plus, les États octroient diverses réductions à des groupes spécifiques, y compris les retraités, sur leurs factures d'eau (comme celles d'électricité et de

### Graphique 5.8. Coût de l'eau pour les consommateurs urbains

En dollars des États-Unis par mètre cube d'eau, juin 2007<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472541833551>

1. Coût pour les utilisateurs (aux parités de pouvoir d'achat de 2007) sur la base d'une consommation de 15 mètres cubes par mois par utilisateur; taxe sur la valeur ajoutée comprise mais traitement des eaux usagés exclu. Moyenne non pondérée des données sur les villes disponibles pour chaque pays. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée qui ne comprend pas l'Irlande.

Source : Estimations préliminaires de Global Water Intelligence.

gaz). Enfin, les prix de l'eau en zone urbaine n'augmentent pas lors des périodes de pénurie. Des récentes études suggèrent pourtant que même une modeste variation de prix pourrait avoir un effet important sur la consommation d'eau (Productivity Commission, 2008).

## Accélérer la mise en œuvre des réformes

### **Corriger la surallocation persistante des droits sur l'eau**

Plusieurs obstacles restent à lever pour corriger la surallocation persistante des droits sur l'eau qui affecte plusieurs régions. En premier lieu, il importe d'identifier clairement l'ampleur de ce problème. Les estimations actuelles manquent de fiabilité et ne sont pas homogènes entre les juridictions. Ces lacunes reflètent pour une large part les insuffisances du système actuel d'information sur l'eau pour mettre en place une gestion efficace. L'administration décentralisée de la politique de l'eau complique la compilation des données requises (NWC, 2007). Non seulement les données collectées pour gérer les ressources varient entre les juridictions, mais elles sont aussi organisées et stockées différemment. La mise en place d'un système efficient et harmonisé d'information est indispensable à l'approfondissement des connaissances scientifiques dans plusieurs domaines. Ainsi, la notion d'exploitation soutenable, définie actuellement par une moyenne, mériterait d'être affinée pour tenir compte de la variabilité des débits fluviaux en cours d'année. De façon plus importante, l'interaction entre les nappes phréatiques et les eaux fluviales doit être mieux comprise et prise en compte pour évaluer l'intensité réelle des pressions sur les ressources. Les connaissances insuffisantes concernant cette interaction jointe à la gestion séparée des eaux de surface et souterraines est particulièrement dommageable en période de faible pluviosité et de forte utilisation, car les restrictions imposées sur l'extraction des eaux fluviales, comme avec le plafonnement du MDB, transfèrent la pression de la demande sur les eaux souterraines pour lesquelles des licences d'exploitation continuent d'être accordées. Le risque de sur-utilisation des ressources qui résulte de cette situation est difficile à appréhender sans connaissance plus approfondie de l'impact du pompage des nappes sur le débit des rivières, qui agit avec des délais variables pouvant atteindre des décennies selon la distance entre la nappe et la rivière et d'autres propriétés hydrologiques, comme les phénomènes d'évapotranspiration (Evans, 2007).

La gestion de l'eau nécessite non seulement des informations plus homogènes mais aussi davantage de coordination. Il existe 340 districts de gestion de l'eau de surface et 367 districts de gestion des nappes souterraines administrés par des plans et des mécanismes distincts; des systèmes hydrologiques physiquement connectés entre eux dépendent donc souvent d'autorités locales différentes. Une perspective plus large, au moins régionale, des décisions de gestion est toutefois nécessaire car des changements locaux d'utilisation de la terre et/ou de techniques d'irrigation peuvent réduire l'eau disponible pour les utilisateurs en aval et l'environnement. Dans de nombreuses zones, les droits d'accès à l'eau et les allocations saisonnières sont en effet basés sur l'hypothèse qu'une partie de l'eau d'irrigation retourne sous forme de ruissellement dans le système hydrologique. La gestion intégrée des eaux de surface et souterraines requiert en outre de tenir compte du caractère transfrontalier de certaines ressources et une coordination plus étroite est indispensable dans le cas de bassins partagés entre plusieurs juridictions.

Le nouveau plan national, *Water for the Future* (encadré 5.2), qui s'appuie sur les dispositions de la loi de 2007 sur l'eau et l'accord de mars 2008 du COAG, vise à améliorer la gouvernance du MDB et à développer une gestion intégrée de ce bassin, ce qui devrait aider

### Encadré 5.2. *Water for the Future*

Dotée d'un budget de 12.9 milliards AUD sur dix ans, le plan *Water for the Future* complète les principales dispositions de la loi sur l'eau de 2007 avec l'accord signé par les États et le gouvernement fédéral en mars 2008, afin d'établir les bases d'une utilisation soutenable de l'eau. Cette réforme porte une attention particulière à la gestion du Bassin Murray-Darling (MDB), où l'utilisation de l'eau par le secteur agricole est la plus intense, mais elle inclut aussi un volet concernant la gestion et la fourniture de l'eau en milieu urbain, qui était absente de la loi 2007 sur l'eau. Les principaux points de cette réforme dont il est prévu d'évaluer l'impact après trois ans d'application, sont les suivants :

- *Développer un système national d'information sur les ressources hydriques.* Des investissements de 0.5 milliards AUD serviront à remédier aux lacunes actuelles du système d'informations sur l'eau en le centralisant au sein du Bureau de météorologie. Des standards nationaux seront mis en place pour le comptage et l'utilisation des ressources, ce qui implique l'adoption de normes homogènes de collecte et de diffusion des données sur tout le territoire. Le Bureau de météorologie devra réaliser des rapports réguliers de l'état des ressources disponibles et de leur utilisation à l'échelle nationale et du Bassin, d'établir des projections sur les disponibilités futures et de commissionner des recherches améliorant la compréhension des systèmes hydrologiques.
- *Moderniser les infrastructures et les pratiques d'irrigation et de comptage de l'utilisation des ressources.* La loi prévoit de dépenser près de 6 milliards AUD sur dix ans pour améliorer l'efficacité des systèmes de distribution et des techniques d'irrigation. Les économies d'eau seront partagées entre l'environnement et les besoins de consommation des utilisateurs. Dans ce cadre, une subvention de 1 milliard AUD a déjà été accordée à Victoria pour améliorer ses infrastructures et économiser 200 GL d'eau, dont 100 GL pour l'environnement.
- *Résoudre le problème de surallocation des droits d'utilisation dans le MDB.* Pour cela, un état des lieux de la situation du bassin a été demandé au CSIRO pour évaluer l'importance du problème et définir des niveaux d'exploitation soutenable. Le gouvernement fédéral investira 3 milliards AUD sur dix ans pour racheter des droits sur l'eau. À cet effet, la loi établit un Office fédéral d'acquisition d'eau environnementale.
- *Améliorer la gouvernance du MDB.* Cette partie de la réforme avait fait l'objet de controverse entre le précédent gouvernement et l'État de Victoria, qui s'est opposé au transfert de compétence qu'avait requis le pouvoir fédéral pour assurer directement la gestion du MDB à la place des cinq États qui en assument actuellement la tâche. Selon l'accord finalement adopté en mars 2008, la nouvelle Autorité indépendante du MDB sera chargée de fixer le plafond global d'exploitation en eau du bassin qui tiendra compte à la fois des extractions d'eau de surface et souterraine. Les États conserveront la responsabilité de répartir leurs droits d'extraction entre leurs irrigateurs. L'Autorité sera chargée de préparer pour le début 2011 un plan de gestion des ressources du bassin fixant le niveau d'exploitation soutenable, qui devra être approuvé par le ministre fédéral. Celui-ci ne sera cependant mis en œuvre qu'à l'expiration des plans des États, soit en 2019 pour Victoria. Pour améliorer le fonctionnement des marchés de l'eau et renforcer les échanges inter États, la loi sur l'eau 2007 confie en outre à la Commission australienne de la concurrence et de la consommation la responsabilité de développer et de vérifier l'application des règles de fonctionnement des marchés et de facturation des prix de l'eau selon les principes définis par l'Initiative nationale pour l'eau.
- *Améliorer l'offre et la gestion de l'eau en zone urbaine.* Le plan *Water for the Future* alloue 1.5 milliards AUD pour financer plusieurs initiatives, dont le subventionnement de projets de dessalement et d'infrastructures visant à économiser l'eau. Il prévoit aussi des aides pour inciter les ménages à utiliser l'eau recyclé et récupérée des pluies.

à résoudre ces difficultés. Ce plan incorpore d'importantes mesures pour développer un système national d'informations fournissant des données homogènes et actualisée sur les ressources hydriques et leur utilisation. L'étude en cours du *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO)* visant à évaluer les niveaux actuels mais aussi futurs des seuils d'exploitation soutenable initialement dans le MDB puis dans les autres districts d'irrigation, compte tenu des développements climatiques, constituera une contribution appréciable, tout comme les recherches prévues dans le cadre de l'*Australian Government Water Fund* pour améliorer la compréhension et la gestion de l'interaction entre eaux souterraines et de surface. Ces mesures faciliteront la mise au point indispensable de méthodes communes d'évaluation des seuils d'exploitation soutenable de l'eau. Conjointement à ces initiatives, il importe cependant de développer aussi des programmes sensibilisant le public aux enjeux des réformes. Le respect des limites fixées pour l'exploitation des ressources hydriques, dépend en effet au moins autant de l'adhésion aux objectifs poursuivis par les groupes concernés que des modifications du cadre légal. Ce dernier sera en effet difficile à faire respecter s'il est mal accepté, du fait de la dispersion géographique des sources d'approvisionnement notamment souterraine (Evans, 2007).

Cette récente réforme devrait aider à corriger la surallocation des ressources du MDB, mais sa mise en œuvre pratique semble trop lente. Parallèlement à ces efforts, il est aussi nécessaire de mieux comprendre les liens entre conditions environnementales et disponibilité d'eau. L'évaluation mécaniste des besoins environnementaux risque en effet d'être arbitraire en l'absence d'une évaluation des bénéfices écologiques et sociaux qui y sont attachés. Pour cette raison, la NWC a donc développé un cadre national visant à évaluer la santé environnementale des rivières et des zones humides (*Framework for the Assessment of River and Wetland Health*). Ce cadre a été testé avec succès dans deux États, mais requiert encore des analyses supplémentaires pour être appliqué sur tout le territoire (NWC, 2007).

En attendant qu'une gestion efficiente de l'eau soit mise au point, une utilisation prudente des ressources hydriques est nécessaire à court terme, comme le reconnaissent la plupart des experts australiens. Un rapport de la *Natural Heritage Trust* propose par exemple qu'en l'absence d'information précise sur leur niveau réel d'interaction, les nappes souterraines et les eaux fluviales soient gérées en supposant l'existence d'une connexion de 100 % entre elles (SKM, 2006)<sup>10</sup>. Selon Evans (2007), une telle règle basée sur le principe de précaution se justifierait dans de nombreux cas. Le *Plan Water for the Future* prévoit à juste titre un plafonnement des extractions d'eau de surface et souterraine. Toutefois il devrait aussi tenir compte de l'eau interceptée par les plantations de forêt qui se sont multipliées depuis quelques années. Ce même principe de précaution militerait aussi en faveur de mécanismes de fixation de droits d'accès permanents et d'allocations saisonnières ne tenant pas compte des retours d'eau, comme au Queensland. Ceci réduirait le risque de surestimation des ressources si des techniques d'irrigation plus efficaces sont adoptées comme le prévoit le plan *Water for the Future*.

Jusqu'à présent, les États et les autorités fédérales ont principalement recouru à des instruments réglementaires et des investissements d'infrastructures pour économiser l'eau utilisée et limiter la baisse des débits des rivières. Cette démarche est dans une large mesure reprise par le plan *Water for the Future*. Elle a toutefois peu de chance d'être efficace en termes de coût par rapport à des rachats de droits sur l'eau. Les études disponibles montrent que les coûts de ces projets augmentent rapidement une fois que les plus rentables ont été développés et il est probable que les possibilités d'obtenir de l'eau au dessous du prix du marché aient déjà été exploitées par les irrigateurs eux-mêmes (Productivity Commission, 2006).

Le coût de l'eau économisée pour l'environnement dans le cadre de la subvention de 1 milliard AUD accordée à Victoria atteint par exemple 10 000 AUD par megalitre (ML), soit quatre fois le prix actuellement élevé du marché. L'absence d'analyse coût/bénéfice de ces interventions par rapport à des rachats de droits d'accès sur l'eau est susceptible de conduire à des décisions inefficaces influencée par des lobbies, d'autant que ces économies pourraient être en partie illusoire si la modernisation des infrastructures réduit les écoulements qui retournaient auparavant vers l'environnement. Il paraît préférable de s'approvisionner en eau à travers le marché, comme ont commencé aussi à le faire les autorités fédérales qui ont consacré 50 millions AUD pour des rachats de droits sur l'eau entre mars et juin 2008. Pour réaliser ces opérations, la NWI va aussi créer des managers environnementaux. Ces managers devraient être dotés d'objectifs clairs, de ressources adéquates, et de capacités d'interventions sur les marchés similaires aux autres participants pour contribuer à la préservation des débits environnementaux d'une façon efficace. En pratique toutefois, le recours à des rachats de droits sur l'eau à grande échelle est actuellement limité par l'étroitesse des marchés.

Le recours au marché pour racheter des droits sur l'eau et accroître les débits environnementaux a le mérite de rendre transparent le coût d'opportunité de cette politique. Le niveau potentiellement élevé de ce coût à la charge des contribuables a cependant fait naître l'idée de rendre obligatoire ces ventes, contrairement à ce que prévoit le plan *Water for the Future*. Une telle approche, qui pourrait être contestable sur le plan juridique, paraît difficilement réalisable sur le plan politique du fait de la forte opposition des agriculteurs. Elle serait aussi dommageable au fonctionnement des marchés en raison de l'incertitude légale qu'elle engendrerait sur les droits de propriété sur l'eau. Le coût budgétaire de ces transferts pourrait ne pas être excessif, si l'on tient compte de la taxation des gains en capitaux réalisés, d'autant que les propriétaires de ces droits semblent avoir une confiance limitée dans leur valeur future. Comme le note Quiggin (2006), le faible écart entre les prix de marché des allocations temporaires et des droits permanents sur l'eau suggère l'existence d'un taux d'escompte élevé, qui pourrait bien indiquer une forte incertitude sur la fiabilité des droits dans le futur<sup>11</sup>. Selon la NWI, les propriétaires de droits supportent les risques associés à une réduction des capacités disponibles liée au changement climatique. De plus, ces droits peuvent être modifiés jusqu'en 2014 si de nouvelles informations sur le niveau soutenable d'exploitation des systèmes hydriques l'imposent, alors qu'après cette date, ils seront garantis. Le rachat de droits d'extractions futurs (à l'horizon 2014 par exemple) éviterait aussi aux vendeurs les coûts d'ajustement élevés d'une baisse immédiate de leurs allocations.

### **Renforcer les mécanismes de marché et les échanges de droits permanents**

Plusieurs facteurs expliquent l'étroitesse des marchés des droits sur l'eau. L'eau n'est pas une ressource homogène : l'eau disponible à un endroit et une période donnée n'est pas un bon substitut de l'eau fournie à un autre endroit et une autre période. À ce problème s'ajoute l'existence d'obstacles physiques (barrière hydrologique) et l'importance des coûts de stockage et de transport qui limitent les échanges entre régions et favorisent une segmentation des marchés. Toutefois, d'autres barrières réglementaires ou non réglementaires entravent les transactions entre certains agents et certaines zones.

### ***Les barrières restreignant l'accès aux marchés devraient être supprimées***

Plusieurs États interdisent ou limitent l'achat d'eau par les organisations écologiques, les agences gouvernementales (y compris les managers environnementaux) ou les personnes ne détenant pas de terre, même si ces restrictions ont été assouplies ces dernières années. En Australie occidentale, par exemple, la propriété de l'eau est interdite aux personnes ne possédant ou n'occupant pas une terre, et cette contrainte n'a été abolie que depuis juillet 2007 en Victoria. Dans ce dernier cas toutefois, les utilisateurs non agricoles ne peuvent collectivement détenir plus de 10 % des droits d'un bassin hydrologique. Des restrictions similaires s'appliquent dans certains districts de Nouvelle-Galles du Sud et les marchés de l'eau sont le plus souvent inaccessibles aux utilisateurs urbains et réservés aux irrigateurs (Productivity Commission, 2006). Ces restrictions, qui répondent au souci d'éviter une spéculation ou de fortes hausses de prix en raison des écarts importants existant entre zones rurales et urbaines, devraient être abolies. La participation d'intermédiaires non-utilisateurs d'eau pourrait étoffer les marchés et réduire les coûts de transactions grâce à l'émergence de produits répondant mieux aux besoins des utilisateurs en termes de financement et de risques (ACCC, 2006). Des efforts pourraient aussi être accomplis pour améliorer l'information et la transparence, par la publication plus systématique des prix des transactions, qui ne sont pas actuellement toujours identifiés<sup>12</sup>. Les hausses potentielles de prix de l'eau accroîtront le patrimoine des irrigateurs sans menacer la viabilité de leur exploitation si ces derniers conservent leurs droits. L'impact des achats des agglomérations sur les prix pourrait d'ailleurs rester le plus souvent limité car les besoins urbains sont généralement faibles comparés à ceux de l'irrigation (Dwyer et al., 2005). Dans tous les cas, une élimination de ces barrières aurait le mérite de faire mieux refléter la rareté de ce bien dans son prix, ce qui serait bénéfique pour sa conservation et son utilisation.

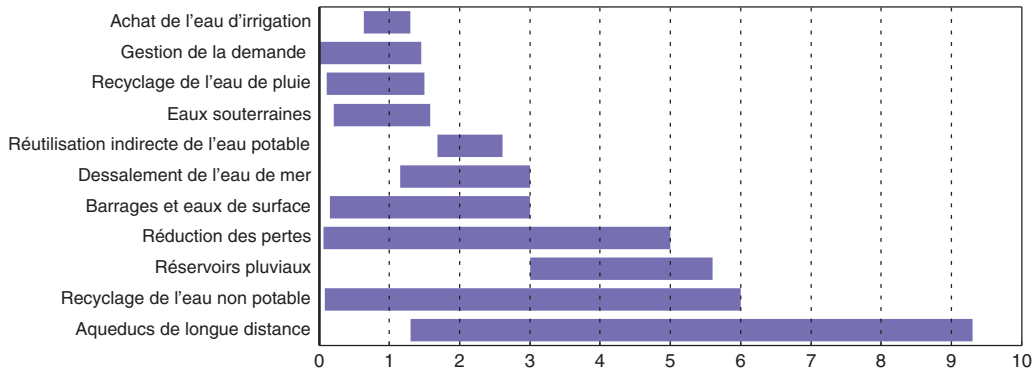
L'extension des marchés aux zones urbaines aiderait les grandes agglomérations à limiter les restrictions récurrentes d'eau. Pour certaines d'entre elles, situées à l'intérieur du pays, l'achat de droits d'accès à l'eau à des irrigateurs constitue une des rares options attractives pour répondre à la hausse prévisible de leurs besoins. Une baisse de la consommation d'eau par tête dans les capitales des États de l'ordre de 20 % d'ici 2020-25, qui serait conforme à leurs objectifs, pourrait en effet ne pas suffire pour satisfaire la demande d'une population en expansion<sup>13</sup>. Cette offre d'eau supplémentaire ne permettrait pas de répondre au besoin de diversification des sources d'approvisionnement, pour faire face aux incertitudes concernant l'évolution future des précipitations. Toutefois, même dans ce cas, des marchés efficients fourniraient une référence précieuse pour évaluer l'efficacité en termes de coûts des options alternatives, comme la construction d'usines de dessalement ou de recyclage. Les coûts de ces options varient fortement et il n'existe pas de solution universelle applicable en tous lieux et toutes circonstances. De façon générale, le coût des ressources supplémentaires augmente fortement si l'eau doit être transportée sur de longues distances (graphique 5.9).


Un choix entre les options alternatives disponibles serait facilité par l'établissement de méthodologies communes et plus rigoureuses d'estimation de leurs coûts ainsi que des efforts de pédagogie et d'information pour lever les réticences de la population à l'égard des solutions non traditionnelles, comme le recyclage. Une implication accrue du secteur privé dans la gestion de l'eau qu'envisagent certains États pourrait aussi avoir des effets bénéfiques que ce soit dans la construction ou la gestion d'usines de dessalement ou de recyclage. Ceci requiert toutefois de mettre un terme au monopole public concernant



### Graphique 5.9. Coûts directs des différentes options pour l'offre et la demande d'eau

Fourchettes des coûts unitaires pour quatre villes, dollars par kilolitre<sup>1</sup>



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/472552307502>

1. Chaque barre représente la fourchette des coûts unitaires extraits des plans hydrographiques publiés pour Sydney, Adelaide, Perth et Newcastle.

Source : Marsden Jacob Associates (2006), « Securing Australia's Urban Water Supplies: Opportunities and Impediments », document de discussion préparé pour le Département du Premier ministre et du Cabinet, novembre.

l'approvisionnement en eau en vigueur dans la plupart des grandes agglomérations, sauf éventuellement en ce qui concerne la gestion du système de distribution. Il importe en outre d'autoriser l'accès des tiers aux infrastructures hydrauliques et d'assainissement, comme l'a déjà mis en place la Nouvelle-Galles du Sud, et de réviser les modalités de fixation des prix pour attirer les entreprises privées, comme c'est le cas pour l'électricité et les télécommunications. Ceci pourrait impliquer de lier les prix de l'eau en milieu urbain à des indicateurs de pressions de la demande, comme le niveau des réserves. Les restrictions chroniques d'eau dans les grandes villes indiquent l'existence d'une demande excédentaire au niveau de prix actuels, ce qui justifie de nouveaux investissements pour accroître l'offre, même si ceux-ci renchérisent le prix de cette ressource. Pour éviter des problèmes potentiels d'équité, la tarification de l'eau pourrait prévoir une facturation à bas prix pour des allocations minimum de base correspondant aux besoins essentiels en eau.

#### *Le développement des marchés bénéficierait d'une séparation des droits d'accès à l'eau*

Pour stimuler une allocation efficiente de l'eau, les droits de propriétés doivent être clairement définis et librement échangeables. Malgré les efforts pour développer un tel cadre, ces conditions ne sont pas encore réunies. Les droits sur l'eau restent en effet complexes et leurs transactions peuvent avoir des effets négatifs sur des tiers de sorte qu'une part des bénéfices ou des coûts liés à leurs échanges n'est pas reflétée dans les prix (Freebairn, 2004). Bien qu'ils aient été séparés des titres de propriété foncière, ces droits sont en général constitués de trois attributs : i) un droit d'accès à une certaine quantité de ce bien; ii) un droit d'utilisation des infrastructures de distribution; et iii) une licence d'utilisation des ressources. Des échanges de droits sur l'eau impliquent une modification de la source d'approvisionnement de ce bien, de son point de livraison ainsi que son usage, ce qui peut altérer ces différentes caractéristiques et l'impact des externalités associées. Ainsi, un changement d'approvisionnement associé à une transaction de droit peut modifier la fiabilité de l'offre des autres utilisateurs situés par exemple en aval. Le négoce de l'eau peut aussi affecter des utilisateurs tiers dans leur accès aux systèmes de distribution et de stockage si par exemple l'eau est échangée d'une zone où les limites de capacités sont

rarement atteintes vers une zone où elles le sont fréquemment. Les différences d'utilisation ou de pratiques agronomiques peuvent aussi influencer la qualité de l'eau et induire des coûts (ou des bénéfices) pour des utilisateurs tiers du fait des variations induites de pollution ou de salinité. De telles situations sont souvent à l'origine des contraintes affectant les échanges de droits permanents sur l'eau dans la plupart des juridictions. Pour lever ces contraintes, il paraît souhaitable de tenir compte des caractéristiques multiples des droits sur l'eau en séparant les droits d'accès, des droits de distribution et de ceux d'utilisation tandis qu'il faut poursuivre les réformes pour mieux définir chacun de ces droits et améliorer les outils assurant la prise en compte de leurs externalités.

### ***Les droits d'accès à l'eau devraient être mieux définis***

L'enjeu principal concernant les sources d'approvisionnement est d'identifier le degré de fiabilité des droits d'accès, c'est-à-dire la probabilité que leur détenteur obtiendra chaque saison le volume d'eau correspondant à son titre de propriété. Les risques associés à ces droits, qui sont principalement liés à la gestion de la variabilité des précipitations, diffèrent en effet entre les régions, ce qui freine le développement des échanges entre juridictions. En Victoria par exemple, où les ressources sont administrées de façon prudente, les droits sont presque tous servis dans leur intégralité. En Nouvelle-Galles du Sud, seulement 10 % environ de l'ensemble des droits ont un tel niveau de sécurité, les 90 % restants ayant un degré de sécurité moindre. Les autres États n'ont en revanche pas hiérarchisé les droits par degré de sécurité. Ces disparités de fiabilité ne sont d'ailleurs pas les seules caractéristiques différenciant les droits sur l'eau entre les juridictions. Ainsi, en Nouvelle-Galles du Sud le solde non utilisé des allocations saisonnières peut être reporté pour les saisons suivantes, ce qui n'est pas possible en Victoria ni en Australie méridionale.

Pour lever ces obstacles aux échanges, les autorités ont décidé de procéder à un marquage (*tagging*) des droits sur l'eau<sup>14</sup>. Grâce à ce système introduit à la mi-2007 entre les États de Nouvelle-Galles du Sud, d'Australie méridionale et de Victoria, l'eau marquée conserve les caractéristiques de sa région d'origine qui en assume aussi l'administration. Cette innovation devrait stimuler les échanges d'eau entre ces États et mériterait d'être étendue aux autres juridictions. Il importe toutefois d'éviter qu'elle ne fige les différences de gestion. Les juridictions devraient en effet être encouragées à adopter les meilleures pratiques, par exemple par des incitations financières, d'autant qu'une convergence des règles de gestion accroîtrait la neutralité concurrentielle et réduirait les coûts de transactions des échanges. Les possibilités de report des allocations d'eau non utilisées d'une saison à l'autre devraient par exemple être étendues à tous les États. Ces possibilités permettraient en effet aux irrigateurs de mieux gérer les risques de variabilité des conditions saisonnières. Dans le même esprit, les mécanismes permettant de convertir plus aisément les droits de propriété sur l'eau de faible sécurité en haute sécurité (ou l'inverse) pourraient être développés pour favoriser l'émergence d'une structure de produits répondant aux besoins des marchés. Selon Freebairn et Quiggin (2006), les modèles de gestion établissant une priorité des droits en fonction de leur degré de sécurité sont en effet susceptibles de mieux répondre à ces besoins que ceux sans différenciation de priorité, car ils permettent d'éviter certaines transactions temporaires d'eau et les coûts de transaction associés<sup>15</sup>.

### ***Un marché de droits d'accès aux infrastructures de distribution devrait être développé***

La vente de droits sur l'eau hors d'un district d'irrigation peut impliquer un coût additionnel pour les irrigateurs restants, si ceux-ci doivent se répartir les frais fixes des infrastructures qui représentent souvent une part élevée des prix totaux de livraison. Ce problème d'actifs marginalisés est à l'origine des restrictions, qui limitent actuellement les ventes des droits permanents sur l'eau entre districts. La NWI a relevé le plafond maximum autorisé pour ces échanges à 4 % des droits totaux par district. La suppression de ce plafond maximum autorisé pour les échanges est étudiée dans le processus actuel de réforme du COAG. Une élimination de ces contraintes n'aurait qu'un impact réduit sur le coût des irrigateurs restants, même pour des districts perdant jusqu'à un tiers de leur effectif en dix ans (Heaney et al., 2006).

La suppression programmée de ces restrictions n'aura cependant qu'un effet positif limité si elle s'accompagne de l'instauration de frais de sortie que certains districts ont déjà mis en place. Ces frais ont le même impact qu'une taxe sur les ventes. Ils empêchent une rationalisation des réseaux et devraient donc être interdits<sup>16</sup>. Une sous-utilisation des infrastructures devrait en principe conduire à une baisse de la valeur des actifs marginalisés pour refléter les moindres bénéfices qu'ils procurent et non à l'adoption d'une taxe ou de toute autre approche évitant cette réévaluation<sup>17</sup>. Le prix d'accès à ces services devrait en effet refléter le coût d'infrastructures répondant aux besoins futurs, qu'il importe en outre de ne pas distordre par des subventions publiques, comme celles accordées actuellement par de nombreuses juridictions. Le développement et la mise en œuvre de règles uniformes de marché et de facturation des coûts par l'ACCC que prévoit la loi 2007 sur l'eau jouera un rôle important de ce point de vue.

Le découplage entre les droits d'accès à l'eau et ceux d'utilisation des réseaux de distribution, déjà mis en place par certains États, limiterait les inconvénients du système actuel de gestion. Comme pour d'autres industries de réseau, les infrastructures de distribution constituent un monopole naturel justifiant une gestion séparée des autres activités liées à l'utilisation de l'eau, ainsi qu'une régulation appropriée évitant les inefficiences et les monopoles. Cette séparation éviterait l'achat inutile de droits d'utilisation du système de distribution dans le cas d'interventions renforçant les débits environnementaux et permettrait d'allouer les accès aux infrastructures pour ceux valorisant ce service. Des marchés séparés de droits d'accès aux infrastructures amélioreraient la gestion du réseau de distribution en cas de contrainte sur les capacités par un rationnement basé sur les écarts de coûts marginaux induits par les retards de livraison et ils permettraient d'identifier un prix d'utilisation des infrastructures signalant les besoins d'ajustement des capacités.

### ***Les droits d'utilisation de l'eau pourraient davantage recourir aux mécanismes de marché***

Des changements de techniques d'irrigation peuvent modifier la quantité d'eau disponible pour les utilisateurs situés en aval. Dans certaines zones comme le MDB, où les eaux souterraines sont peu profondes et salines, un apport excessif d'eau peut provoquer des infiltrations de la nappe vers la rivière et en augmenter la salinité. Ces phénomènes justifient une gestion spécifique des droits d'utilisation de l'eau. L'effet de ces externalités variant toutefois selon les lieux et les circonstances, l'utilité d'un marché de droits d'utilisation paraît limité par rapport à des politiques ciblant directement une réduction de la pollution (Heaney et al., 2006). Le recours à une réglementation pour interdire les

importations d'eau dans des zones particulières ou pour imposer des conditions spécifiques aux irrigateurs permet de réaliser cet objectif. Cependant, cette approche souvent utilisée est parfois rigide, car elle s'applique de façon uniforme quelles que soient les conditions climatiques, y compris pendant les périodes de fortes sécheresses où les coûts d'irrigation peuvent être inférieurs à leurs bénéfices. La mise en place de mécanismes de marchés pour cibler un niveau maximum de salinité pour une région donnée, sur la base de permis échangeable « d'émission saline » pourrait être utile pour réduire les coûts marginaux de gestion de la salinité, si un marché de taille suffisante peut être développé (Productivity Commission, 2006). De façon générale, il importe toutefois de veiller à ce que la prise en compte de ces externalités ne soit pas plus coûteuse que les bénéfices qui en sont tirés.

## Conclusions et recommandations

D'importants obstacles restent à lever pour mettre en place une gestion efficace de l'eau (encadré 5.3). Des progrès importants ont été réalisés récemment pour lever ces obstacles. L'étude en cours du CSIRO visant à mesurer de façon homogène les niveaux d'exploitation soutenable du MDB va notamment fournir des informations essentielles pour identifier l'ampleur des surallocations des droits sur l'eau, même si la poursuite des efforts pour développer le système d'information et les connaissances sur les systèmes hydriques reste nécessaire. Le plan *Water for the Future* et le récent accord du COAG concernant le MDB constitue aussi des avancées importantes, pour accroître la coordination de la gestion du MDB et résoudre ces problèmes persistants de surallocation des droits sur l'eau. L'application de ce plan devrait toutefois être accélérée. Des progrès sont aussi nécessaires pour améliorer le fonctionnement des marchés des droits permanents sur l'eau, qui restent entravés par de nombreux obstacles. Leur développement pourrait être stimulé par une séparation entre les droits d'accès aux ressources, ceux d'utilisation des infrastructures et les licences d'exploitation des ressources obtenues. Celui-ci bénéficierait en outre d'un rôle accru du secteur privé et de l'approfondissement de la réforme tarifaire, en particulier dans le secteur agricole, afin d'assurer une récupération complète des coûts. Le prix de l'eau en milieu urbain devrait aussi mieux refléter sa contrainte de rareté et les obstacles aux échanges entre zones urbaines et rurales devraient être levés. Ces réformes doivent être menées de façon conjointe : la résolution du problème de surexploitation des ressources semble indispensable pour renforcer la sécurité des titres de propriété sur l'eau et favoriser le développement des marchés; des marchés plus étoffés sont aussi nécessaires pour aider à résoudre de façon efficace les problèmes de surexploitation.

### Encadré 5.3. **Recommandations pour améliorer la gestion de l'eau**

#### **Identifier clairement et corriger la surallocation persistante des droits sur l'eau**

- Mettre en place le système d'information mieux harmonisé prévu par le plan *Water for the Future*; approfondir les recherches sur l'interaction entre les eaux de surface et souterraines et l'évapotranspiration, qui est nécessaire pour assurer une gestion intégrée de cette ressource; poursuivre les travaux visant à préciser la notion d'exploitation soutenable sur une base homogène entre toutes les juridictions en améliorant la compréhension des liens entre conditions environnementales et disponibilité d'eau.
- Renforcer les mécanismes de coordination entre juridictions pour les bassins hydrologiques partagés entre plusieurs États, comme le prévoit le plan *Water for the Future*. Accélérer la mise en œuvre de ce plan.
- Dans une perspective de court terme, administrer de façon prudente les ressources hydriques, notamment dans le Bassin Murray-Darling, en tenant compte de toutes les sources d'extraction d'eau, y compris celles liées aux plantations de forêts.
- Pour corriger les surallocations de droits sur l'eau, privilégier les rachats de ces droits plutôt que des investissements modernisant les infrastructures. Doter les managers environnementaux d'objectifs clairs, de ressources adéquates et des capacités d'interventions sur les marchés similaires aux autres participants. Envisager des rachats immédiats de droits d'accès sur l'eau.

#### **Renforcer les mécanismes de marchés et les échanges de droits permanents sur l'eau**

- Supprimer les entraves restreignant l'accès de certaines catégories d'utilisateurs aux marchés de l'eau et les transactions entre certaines zones. Éliminer les restrictions quantitatives aux échanges de droits permanents sur l'eau. Améliorer la transparence des marchés par la publication des prix de transactions.
- Séparer les droits sur l'eau entre les droits d'accès aux ressources, les droits d'utilisation des infrastructures de distribution et les licences d'utilisation des ressources acquises.
- Préciser la définition des droits d'accès aux ressources. Étendre les procédures de marquage des droits sur l'eau établis entre la Nouvelle-Galles du Sud et de Victoria aux autres juridictions. Encourager les États à adopter les meilleures pratiques de gestion, éventuellement grâce à des incitations financières. Étendre les possibilités de report des allocations d'eau non utilisées d'une saison à l'autre à toutes les juridictions. Permettre une conversion aisée des droits de propriété à faible sécurité en droits à haute sécurité (et inversement) dans tous les États.
- Supprimer les frais de sortie limitant les échanges entre districts. Lever les obstacles aux échanges entre zones rurales et urbaines.
- Envisager une remise en cause des monopoles publics de gestion de l'eau en zone urbaine. Autoriser l'accès des tiers aux infrastructures hydrauliques et d'assainissement, y compris pour les acteurs privés. Envisager d'établir un système de tarification des charges de distribution et d'assainissement sur une base plus comparable à l'approche suivie dans les secteurs de l'électricité ou des télécommunications, sous la supervision de l'ACCC.
- Favoriser le recours aux mécanismes de marché pour internaliser les coûts de pollution ou de salinité.
- Favoriser l'établissement de méthodologie transparente et homogène d'estimation des coûts marginaux des ressources hydriques supplémentaires non traditionnelles de dessalement et de recyclage.

#### **Assurer que les prix reflètent la rareté de l'eau**

- Continuer la réforme tarifaire de l'eau, en particulier dans l'agriculture, pour assurer une récupération complète des coûts. Intégrer plus systématiquement les coûts de gestion et de planification dans la tarification de l'eau.
- Éviter d'octroyer des subventions étatiques au financement des infrastructures. Améliorer la transparence des subventions publiques versées au titre de l'obligation de service universel.
- Lier la tarification de l'eau urbaine aux pressions de la demande tout en maintenant des prix bas pour les allocations minimum d'eau répondant aux besoins essentiels. Les locataires devraient payer directement leur facture d'eau. Remplacer les déductions de ces factures au profit de certains groupes socio-économiques, comme les retraités, par des transferts.

## Notes

1. Grafton et Ward (2007) estiment le coût des restrictions d'eau pour Sydney en 2005, à 150 AUD par ménage au dessus de celui permettant d'assurer la même consommation avec un prix de l'eau plus élevé. Or 80 % des ménages australiens étaient soumis à des restrictions d'eau.
2. Le programme *Plantations 2020 Vision* lancé en 1997 vise à tripler les plantations commerciales d'arbres entre 1994 et 2020 à 3 millions d'hectares. En 2003 celles-ci avaient déjà augmenté à 1.7 millions d'hectares (van Dijk et al., 2006).
3. Le contenu en eau virtuelle d'un bien est le volume d'eau utilisé pour le produire. Le solde très positif des échanges d'eau virtuelle de l'Australie résulte de l'importance des exportations agricoles. À titre indicatif, 15 500 litres d'eau sont nécessaires pour produire 1 kilogramme (kg) de bœuf, 3 400 litres pour 1 kg de riz, 2 700 litres pour un tee-shirt de coton, 1 300 litres pour 1 kg de blé, 1 000 litres pour 1 litre de lait (Chapagain et Hoekstra, 2004).
4. Le système de répartition des ressources hydriques entre les utilisateurs varie entre les États. En Victoria ou Nouvelle-Galles du Sud, le système fixe une hiérarchie entre les droits sur l'eau à haute et faible sécurité. En cas de sécheresse, l'eau est attribuée en priorité aux détenteurs de droits à haute sécurité. Dans d'autres États, comme en Australie méridionale, il n'existe pas de distinction entre les droits de propriété sur l'eau.
5. Evans (2004), a calculé par exemple qu'en moyenne l'extraction de 100 ML d'eau souterraine dans le MDB réduisait les flux de surface de 64 ML.
6. Morris (2008) cite par exemple le cas d'une transaction sur l'eau effectuée pour 1 100 AUD par ML mais approuvée avec un délai de plus de deux mois alors que les prix avaient baissé à 300 AUD.
7. Les régulateurs sont dotés de pouvoirs variables selon les États. Ceux-ci fixent par exemple directement les prix de l'eau en Nouvelle-Galles du Sud et Victoria, alors qu'ils n'ont qu'un rôle de conseil en Australie occidentale, Australie méridionale ou dans le Territoire du Nord. En général, la supervision de ces régulateurs est toutefois beaucoup plus étroite sur les compagnies d'eau urbaines, qui sont la plupart sous contrôle public, que rurales qui sont souvent des coopératives privées (NWI Steering Group, 2007).
8. Selon la NWI, la récupération complète des coûts implique des prix situés dans une fourchette dont la limite inférieure assure une viabilité financière aux compagnies d'eau et la limite supérieure leur permet en outre de tirer une certaine rentabilité sur le capital investi, sans atteindre toutefois une rente monopolistique. En zone rurale, les prix de l'eau n'ont souvent pas encore atteint cette limite inférieure compte tenu de la volonté d'éviter un ajustement trop brutal des prix et dans certains cas, cet écart ne sera d'ailleurs sans doute jamais comblé.
9. Dans le Queensland, le gouvernement contribue à 40 % du financement du coût des infrastructures et en Victoria les autorités versent périodiquement des subventions pour le développement de projets bénéficiant aux consommateurs (Marsden Jacob, 2006).
10. Une connexion à 100 % entre eau de surface et souterraine implique que les quantités d'eau prélevées du sous-sol réduisent les quantités d'eau disponibles en surface d'un même montant.
11. Les droits d'accès à l'eau peuvent être assimilés à des actifs donnant la possibilité d'obtenir de façon permanente des allocations d'eau, qui constituent les « rendements » procurés par ces droits. Il est donc possible d'estimer un taux d'escompte implicite entre les prix du marché de ces deux types de transactions. Selon Quiggin (2006), ce taux d'escompte implicite avoisinerait les 20 %. L'importance limitée des transactions permanentes sur l'eau pourrait toutefois affecter ces signaux de prix.
12. La collecte de statistiques de prix concernant les échanges d'eau est difficile, car ceux-ci n'impliquent pas toujours une transaction monétaire spécifique quand les droits sur l'eau sont vendus conjointement à un terrain. Les frais administratifs associés à ces ventes ne sont pas non plus toujours clairement identifiés (ABS, 2006a).
13. À l'horizon 2020, la population des capitales des États pourrait croître de 20 % à 25 % selon les scénarios centraux et optimistes des projections démographiques les plus récentes (ABS, 2006b).
14. Cette approche a été préférée à la mise en place d'un système de « taux de change » administré (prenant en compte les différences de fiabilité des droits d'accès à l'eau entre les États), qui aurait été excessivement complexe.
15. Les systèmes fixant une hiérarchie entre les droits à haute et faible sécurité, comme en Nouvelle-Galles du Sud nécessitent moins de transactions temporaires d'eau que ceux répartissant les droits de propriété sans priorité, comme en Australie méridionale. Dans ce cas, lors des sécheresses, la baisse des allocations de tous les utilisateurs, y compris ceux ayant une demande

inélastique d'eau contraint ces derniers à acheter des allocations temporaires (et inversement les années humides). Dans les systèmes avec une priorité de droit, les utilisateurs ayant une demande inélastique possédant des droits à haute sécurité auront un besoin moindre d'acquérir de l'eau, car ils seront moins affectés. Les coûts de transaction sont élevés : ils n'incluent pas seulement les frais de négociation et d'enregistrement des ventes mais aussi les coûts de gestion des risques associés à la livraison effective de ces allocations et, dans certains cas, l'obtention de la licence d'utilisation de l'eau (Quiggin et Freebairn, 2006).

16. Des inefficiences similaires affecteraient un marquage de l'eau, qui ne serait pas associé à une séparation entre droits de distribution et droits d'accès, car les acheteurs auraient alors à supporter les frais de gestion d'un système qu'ils n'utiliseraient pas (Roper, Sayers et Smith, 2006).
17. Certains États autorisent les gestionnaires des infrastructures de distribution à calculer leurs charges fixes sur la base d'annuité permettant de remplacer les actifs existants.

## Bibliographie

- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2006a), *Water Account Australia 2004-05* (cat. n° 4610.0), ABS, Canberra, novembre.
- ABS (2006b), *Population Projections: Australia* (cat. n° 3220.0), Australian Bureau of Statistics, Canberra, juin.
- ACCC (Australian Competition and Consumer Commission) (2006), « Rural Water Use and the Environment: The Role of Market Mechanisms », Submission to the Productivity Commission, ACCC, février.
- Brennan, D., S. Tapsuwan et G. Ingram (2007), « The Welfare Costs of Urban Outdoor Water Restrictions », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 51, n° 3, Australian Agricultural and Resource Economics Society, Inc. et Blackwell Publishing Ltd., septembre.
- Chapagain, A.K. et A.Y. Hoekstra (2004), « Water Footprints of Nations », *Value of Water Research Reports*, n° 16, UNESCO-IHE Institute for Water Education, Delft, novembre.
- Dijk, A. van et al. (2006), *Risks to the Shared Water Resources of the Murray-Darling Basin*, Murray-Darling Basin Commission, Canberra, février.
- Dwyer, G. et al. (2005), « Integrating Rural and Urban Water Markets in South East Australia: Preliminary Analysis », OECD Workshop on Agriculture and Water: Sustainability, Markets and Policies, Adelaide, 14-18 novembre.
- Evans, R. (2004), « River-Groundwater Interaction in the Murray-Darling Basin: Technical Status and Management Options », papier présenté au 9<sup>e</sup> « Murray-Darling Basin Groundwater Workshop », Bendigo, 12-19 février.
- Evans, R. (2007), « The Impact of Groundwater Use on Australia's Rivers », Technical Report, Australian Government Land and Water Australia, avril.
- Freebairn, J. (2004), « Principles and Issues for Effective Australian Water Markets », conférence de l'IPA « Establishing Australian Water Markets », Melbourne, août.
- Freebairn, J. et J. Quiggin (2006), « Water Rights for Variable Supplies », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 50, n° 3, Australian Agricultural and Resource Economics Society, Inc. et Blackwell Publishing Ltd., septembre.
- Garnaut, R. (2008), *Climate Change Review*, Draft Report, juillet.
- Grafton, R.Q. et M. Ward (2007), « Prices Versus Rationing: Marshallian Surplus and Mandatory Water Restrictions », *Working Papers*, n° 07-05, Crawford School of Economics and Government, Université nationale australienne, Canberra.
- Heaney, A. et al. (2006), « Third-party Effects of Water Trading and Potential Policy Responses », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 50, n° 3, Australian Agricultural and Resource Economics Society, Inc. et Blackwell Publishing Ltd., septembre.
- Howard, J. (2007), « National Plan for Water Security », discours du Premier ministre au « National Press Club on Water Security », 25 janvier.
- Marsden Jacob (2006), « Securing Australia's Urban Water Supplies: Opportunities and Impediments », document pour discussion préparé pour le Département du Premier ministre et le Cabinet, Marsden Jacob Associates Pty Ltd., Victoria, novembre.
- Morris, S. (2008), « Farmers Choke on Water Trading Scheme », *Australian Financial Review*, 3 avril.

- NWC (National Water Commission) (2007), *Australian Water Resources 2005: A Baseline Assessment of Water Resources for the National Water Initiative*, Australian Government National Water Commission, Canberra.
- NWI Steering Group (2007), « Water Storage and Delivery Charges and Water Planning and Management Costs in the Rural and Urban Water Sectors in Australia », Executive Summary, National Water Initiative Steering Group on Water Charges, février.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, n° 14, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Examens environnementaux de l'OCDE : Australie*, Éditions OCDE, Paris.
- Peterson, D. et al. (2004), « Modelling Water Trade in the Southern Murray-Darling Basin », *Staff Working Paper*, Productivity Commission, Melbourne, novembre.
- Productivity Commission (2006), *Rural Water Use and the Environment: The Role of Market Mechanisms*, Research Report, Productivity Commission, Melbourne, août.
- Productivity Commission (2008), *Towards Urban Water Reform: A Discussion Paper*, Research Paper, Productivity Commission, Melbourne, mars.
- Quiggin, J. (2006), « Repurchase of Renewal Rights: A Policy Option for the National Water Initiative », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 50, n° 3, Australian Agricultural and Resource Economics Society, Inc. et Blackwell Publishing Ltd., septembre.
- Roberts, R., N. Mitchell et J. Douglas (2006), « Water and Australia's Future Economic Growth », *Economic Roundup*, été, The Treasury, Australian Government, Canberra.
- Roper, H., C. Sayers et A. Smith (2006), « Stranded Irrigation Assets », *Staff Working Paper*, Productivity Commission, Melbourne, juin.
- SKM (Sinclair Knight Mertz) (2006), « Towards a National Framework for Managing the Impacts of Groundwater and Surface Water Interaction in Australia », rapport préparé pour le gouvernement australien, National Heritage Trust, février.



## ANNEXE 5.A1

*Définition de certains termes techniques*

<b>Allocation d'eau</b>	Volume spécifique d'eau alloué en vertu d'un droit d'accès à l'eau au cours d'une saison particulière.
<b>Aquifère</b>	Formation géologique pouvant stocker de l'eau et suffisamment poreuse pour laisser l'eau circuler librement. Les aquifères peuvent contenir d'importantes nappes d'eau souterraines susceptibles d'être exploitées économiquement.
<b>Bassin hydraulique/hydrologique</b>	Terrain dont les caractéristiques topographiques permettent de créer un ruissellement des eaux de pluie à partir d'un point particulier.
<b>Commerce/négoce de l'eau, transactions/échanges sur l'eau</b>	Transactions impliquant les droits d'accès à l'eau ou les allocations d'eau correspondant aux divers droits d'accès. Par transfert temporaire d'eau, on entend une transaction qui n'affecte que l'allocation saisonnière d'eau correspondant à un droit d'accès à l'eau.
<b>Droit d'accès à l'eau</b>	Droit perpétuel ou de longue durée donnant un accès exclusif à une partie de l'eau contenue dans un lieu de consommation spécifique, tel que défini par le plan hydrologique pertinent.
<b>Eaux de surface</b>	Eaux coulantes ou non coulantes se trouvant dans les fleuves, les rivières et les autres terres humides de l'environnement terrestre.
<b>Eaux souterraines</b>	Eaux se trouvant au-dessous de la surface terrestre.
<b>Évapotranspiration</b>	Processus de perte de l'humidité dans l'atmosphère à partir des plantes par transpiration et évaporation.
<b>Flux environnemental</b>	Eau pouvant être assuré pour préserver l'environnement.
<b>Licence/droit sur l'eau</b>	Synonyme de droit d'accès à l'eau.
<b>Prélèvement, détournement et extraction d'eau</b>	Action visant à extraire directement de l'eau de l'environnement à des fins de consommation (y compris dans les rivières, les lacs, les eaux souterraines et les autres réservoirs).
<b>Ruissellement/Écoulement</b>	Partie des précipitations dans une zone donnée et à une période déterminée qui se transforment en écoulement.



## Glossaire

<b>ABS</b>	<i>Australian Bureau of Statistics</i> (Bureau australien de statistique)
<b>ACCC</b>	<i>Australian Competition and Consumer Commission</i> (Commission australienne de la concurrence et des consommateurs)
<b>ADSL2+</b>	Ligne d'abonnement numérique double capacité
<b>AEMC</b>	<i>Australian Energy Market Commission</i> (Commission chargée du marché australien de l'énergie)
<b>AIRC</b>	<i>Australian Industrial Relations Commission</i> (Commission australienne de relations de travail)
<b>AUD</b>	Dollar australien
<b>AWA</b>	<i>Australian workplace agreements</i> (Contrats individuels de travail)
<b>CCB</b>	<i>Child care benefit</i> (Allocation pour garde d'enfant)
<b>CCTR</b>	<i>Child care tax rebate</i> (Abattement d'impôt au titre des dépenses de garde d'enfants)
<b>CO<sub>2</sub></b>	Gaz carbonique
<b>COAG</b>	<i>Council of Australian Governments</i> (Conseil des gouvernements australiens)
<b>CPRS</b>	<i>Carbon pollution reduction scheme</i> (Système d'échange de permis d'émission)
<b>CSIRO</b>	<i>Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation</i>
<b>DSL</b>	<i>Digital subscriber line</i> (Ligne d'abonnement numérique)
<b>FTTN</b>	<i>Fibre-to-the-node/neighbourhood</i>
<b>G7</b>	Groupe des sept (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni)
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>GL</b>	Gigalitre
<b>HECS</b>	<i>Higher education contribution scheme</i> (Contribution étudiante sur les inscriptions dans l'enseignement supérieur)
<b>HILDA</b>	<i>Household income and labour dynamics in Australia</i>
<b>IGR</b>	<i>Intergenerational Report</i> (Rapport intergénérationnel)
<b>IPC</b>	Indice des prix à la consommation
<b>kg</b>	Kilogramme
<b>LSAC</b>	<i>Longitudinal Survey of Australian Children</i> (Enquête longitudinale sur les enfants australiens)
<b>MDB</b>	Bassin du Murray-Darling
<b>ML</b>	Megalitre
<b>NEM</b>	<i>National electricity market</i> (Marché national de l'électricité)
<b>NRA</b>	<i>National Reform Agenda</i> (Programme national de réforme)
<b>NWC</b>	<i>National Water Commission</i> (Commission nationale de l'eau)
<b>NWI</b>	<i>National water initiative</i> (Initiative nationale pour l'eau)
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut

<b>PISA</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PPP</b>	Partenariat privé/public
<b>RBA</b>	<i>Reserve Bank of Australia</i> (Banque centrale australienne)
<b>TAFE</b>	<i>Technical and further education</i> (Enseignement technique et formation continue)
<b>TPA</b>	<i>Trade Practices Act</i> (loi sur la concurrence)
<b>US</b>	États-Unis
<b>USD</b>	Dollar des États-Unis

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2008 18 2 P) ISBN 978-92-64-04899-7 – n° 56364 2008

# Études économiques de l'OCDE

## AUSTRALIE

### THÈME SPÉCIAL : ÉDUCATION

#### Dernières parutions

Allemagne, avril 2008  
**Australie, octobre 2008**  
Autriche, juillet 2007  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2008  
Corée, juin 2007  
Danemark, février 2008  
Espagne, janvier 2007  
États-Unis, mai 2007  
Finlande, juin 2008  
France, juin 2007  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, avril 2008  
Islande, février 2008  
Italie, juin 2007  
Japon, avril 2008  
Luxembourg, juin 2008  
Mexique, septembre 2007  
Norvège, août 2008  
Nouvelle-Zélande, avril 2007  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2008  
Portugal, juin 2008  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, avril 2008  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, février 2007  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, juillet 2008  
Union européenne, septembre 2007  
Zone euro, janvier 2007

#### Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008  
Brésil, novembre 2006  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, juillet 2008  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
Slovénie, mai 1997  
Ukraine, septembre 2007  
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](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2008/18**  
**Octobre 2008**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2008  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-04899-7  
10 2008 18 2 P

