

Executive Summary

Key messages

- Australia has been one of the most successful OECD countries in weathering the Global Financial Crisis. Mature regulatory settings and a strong fiscal position have worked in Australia's favour; it was among the few OECD countries which did not enter a recession. However Australia still has a challenge to lift productivity to return to a higher long-run growth path and continued future prosperity.
- The government has laid out an ambitious regulatory reform agenda to build a seamless national economy and unleash productivity. Regulatory reform is given a high profile in government, with the creation of a portfolio position of Minister for Finance and Deregulation, together with a Minister assisting the Finance Minister on Deregulation. The government is putting a new focus on the potential for well-designed and targeted regulation to reduce costs and complexity for business and the not-for-profit sector, and enhance Australia's productivity and international competitiveness. A culture of continuous improvement supported by evidence-based decision making needs to be embedded more strongly in government practices, with Ministers and their departments more clearly accountable for the quality of regulation in their portfolio.
- A significant effort has been made towards regulatory improvement at Commonwealth level and through renewed Commonwealth-State partnerships. A national reform agenda has been set in partnership with the Australian States and Territories (the States) to harmonise key regulations imposed on business operating across jurisdictions. Innovative institutional structures have been established to facilitate national reforms supported by federal fiscal arrangements. The current reform program hopefully should embed an ethos whereby Commonwealth agencies and the States co-ordinate the regulation of national markets where appropriate, because all players recognise that there are net benefits in doing so – not only because of financial incentives.
- Australian competition law has been effective in establishing robust and competitive markets. There has been significant reform in the last decade, but there is also a need to give greater prominence to long standing commitments to further reform of particularly challenging aspects of the transport, energy, water and infrastructure sectors.
- Globalisation also presents particular challenges for the Australian federation. Business has regularly identified costs associated with inconsistent or duplicative regulatory regimes between jurisdictions as a significant issue for competitiveness. Further streamlining of regulatory frameworks as part of the multi-level strategy will enhance market openness, as well as the ability to compete globally in knowledge intensive industries. Major reform of bio-security management, including border security, will also contribute to improving market openness.

*Australia has a well managed economy,
which has successfully weathered the crisis*

Australia has been one of the best performing economies in the OECD over the past two decades. From 1992 to 2008 Australia enjoyed 17 consecutive years of economic growth. Over the 1990s, improvements in the regulatory environment, coupled with the emergence of information and communication technology (ICT), led to vigorous growth in productivity. In the current decade, strong employment and particularly investment growth have driven GDP increases, despite a lower productivity performance. Incomes have also been boosted over recent years by a sharp rise in the terms-of-trade, which have increased by over 65% between 2003 and mid-2008. This increase was primarily driven by the commodities boom associated with the rise of China and India. As the global economy moved towards recession in 2008, Australia's terms-of-trade fell, offsetting some, but by no means all, of the previous gains.

The impact of the global recession on Australia has been less severe than in most other OECD countries. The economy has benefitted from a healthy macroeconomic situation, coupled with a strong fiscal position when the crisis started, even if the current account persists averaging 4.5% of GDP, with a net investment income deficit. Australia's well regulated and resilient financial sector has limited the direct negative impact of the financial crisis on the economy. Monetary and fiscal policies shielded businesses and citizens from the more damaging impacts of the global recession and Australia has benefited from the rapid rebound of some Asian economies, in particular China. As inflation risks are still present, Australia was the first G20 country to increase interest rates in the second half of 2009.

*Regulatory reform has contributed significantly
to economic success*

Increased exposure to international trade during the 1980s and the product market liberalisation conducted in the 1990s under the National Competition Policy (NCP) framework reduced barriers to entry, and increased competition in the Australian economy. This contributed to an impressive surge in productivity in the 1990s, which according to a 2005 Productivity Commission report, added at least 2.5%, or \$20 billion, to Australia's GDP.

From 1993-94 to 1998-99, labour productivity increased at an annual rate of 3.3% per year. This is the fastest on record, and helped to close the productivity gap between Australia and the US. Employment also increased over the period, suggesting that gains in productivity were not acquired at the expense of increasing under-employment, with increased labour market flexibility. This was facilitated by the decentralisation of wage bargaining mechanisms in 1991 under the Hawke-Keating Labor government, followed by the *Workplace Relations Act* in 1996. Further reforms were introduced under the 2006 *WorkChoices* legislation. However, these measures did not receive broad support in the context of the 2007 Australian Federal election.

ICT and innovation has also increased productivity and internationally, diffusion of technology was a key driver of productivity growth. Australia has become a leading adopter and beneficiary of ICT investment, the diffusion of which has been facilitated by reforms to

product market regulation. The August 2008 report, *Venturous Australia – building strength in innovation*, by Terry Cutler, found that 98% of new technologies are sourced from outside the country.

But challenges to productivity remain

However, further productivity improvements are required if Australia is to return to a higher long-run growth path. The Australian economy experienced a slowdown in productivity over the past recent decade. While subject to some debate, this may be reflective of the combined effect of short term economic shocks from a severe drought on agriculture, water and the electricity sector, increased investment in mining resulting in the increasing use of mining resources with lower yields as well as more systemic factors.

Meeting the challenges of globalisation calls for resolving infrastructure bottlenecks and improving core energy and communication activities. Ensuring that infrastructure investment delivers the strongest possible contribution to growth requires evaluation of potential projects and a strong policy framework. The Australian Government established the Building Australia Fund to augment funds available for infrastructure investment in the 2008-09 Budget. Infrastructure investment proposals are identified by an advisory board, Infrastructure Australia, which provides a national approach. This role could be further improved by the public disclosure of the supporting cost-benefit assessment for nominated projects. To ensure that the full value of increased investment is realised, remaining regulatory reform in relation to infrastructure, access, transport, energy and water should be completed.

Like many OECD countries, Australia faces long term fiscal challenges from an ageing population. While public finances are currently well-placed compared to other OECD countries, the second Intergenerational Report published in 2007 indicates that Australia's net debt position could swell to over 30% of GDP by 2046-47. Long term fiscal pressures related to health care spending are also expected to be a major source of future government outlays.

A sophisticated governance system with a renewed impetus towards deregulation

Australia is one of the front-running countries in the OECD in terms of its regulatory reform practices. Australia benefits from a mature system for regulatory management, with early and comprehensive adoption of OECD good practices as well as introduction of novel approaches. The government elected in 2007 has provided a renewed reform impetus, establishing a solid institutional framework and announcing a commitment to "continuous improvement" in regulatory quality. The government has endorsed the principles of good regulatory processes recommended by the Banks Taskforce on Reducing the Regulatory Burdens on Businesses and adopted by the previous government, and has reaffirmed the commitment to best practice regulation requirements.

Recent reforms have strengthened Australia's system for Regulatory Impact Assessment (RIA) to protect business from new, unnecessary regulation, making it among the most rigorous and comprehensive in the OECD. A new policy function has been created in the Department of Finance and Deregulation to promote better regulation across the

administration, complementing the Office of Best Practice Regulation (OBPR), which was previously located within the Productivity Commission. RIA has been progressively extended to all policy instruments with a regulatory character. Formal Cabinet processes support the requirement for the preparation of Regulation Impact Statements (RIS) for proposals with a significant impact on business. The OBPR performs a gate-keeping function and also provides training and direct assistance in the application of cost-benefit analysis. The OBPR publishes information on the compliance of agencies with the agreed criteria for RIS.

New program initiatives include the initiation of partnerships with other Ministerial portfolios to identify and progress reforms. The government has also commenced a review of all pre-2008 Commonwealth subordinate legislation to document regulations which impose a net cost on business and identify scope to improve regulatory efficiency. The Commonwealth government has eschewed the use of targets to drive reductions in administrative burdens. However, Australia has been innovative in the use of other methods, in particular benchmarking by the PC to report comparisons of regulatory practices across the States and the Commonwealth, and to examine the burden in particular sectors of Commonwealth regulation. Australia is also implementing a range of e-government strategies to streamline reporting requirements for business, including the use of standard business reporting to pre-fill government forms and a one stop shop portal for business and citizens.

The use of *ex post* assessment is also well integrated in the regulatory process, with 10-year sunset periods for subordinate legislation, and scheduled reviews of legislation. The quality of legal drafting is carefully maintained through professional drafting offices, the complete legislative database is available online, and subordinate legislation is not enforceable unless it is on an official register.

A new and innovative model for state federal relationships to deliver a seamless national economy

The new agenda for Commonwealth-State relationships includes efforts to build a national seamless economy, harmonising key regulations across jurisdictions. These efforts are conducted in the context of the Council of Australian Governments (COAG). COAG is chaired by the Prime Minister and comprises the first ministers of State and territory governments. In November 2008 COAG committed to new co-operative working arrangements between the Commonwealth and the States with a new Inter-governmental Agreement on federal fiscal relations. This reduced the number of Specific Purpose Payments to the States from over 90 to five, while increasing the overall quantum of funding. Funding arrangements have been refocused on outputs and outcomes, and the Commonwealth has agreed to provide incentive payments, in the form of National Partnership Payments to reward State efforts for implementing jointly approved regulatory reforms.

In November 2008, 27 priority areas of regulatory reform, and a further eight competition reforms, were reflected in the preparation of a National Partnership (NP) agreement to Deliver a Seamless National Economy, ratified in February 2009. Delivery on the deregulation priorities is supported by a AUD 100 million facilitation payment, and a further AUD 450 million in reward payments are scheduled for the period 2008-09 to 2012-13, contingent on the performance of the States. The agenda also involves reforms in

the areas of energy, transport, infrastructure, planning and the environment. The agenda is managed by the Business Regulation and Competition Working Group (BRCWG), which includes high level representation from the States and is co-chaired by the Minister for Finance and Deregulation and the Minister Assisting the Finance Minister on Deregulation. The BRCWG builds on the strength of central government departments both at Commonwealth and state level. Its strong capability is a potential resource to identify areas for further reform and to maintain a focus on deregulation outcomes in the future. The independent COAG Reform Council monitors the performance of all jurisdictions and ensures transparency in performance reporting.

The delivery of the COAG reform agenda requires significant co-ordination at State level, and has been facilitated by an alignment of the broad reform priorities of the individual States and the COAG agenda, even if the elements of emphasis differ. Early indications are that the Seamless National Economy NP is progressing according to schedule, but high expectations have been invested in the reform program and it is being carefully followed by business groups. It is too early to be definitive about final outcomes. The COAG agenda is extensive and complex and maintaining momentum over the remainder of the reform program will be a challenge. It can be anticipated however, that the schedule of reward payments and the oversight role of the COAG Reform Council will help significantly.

The COAG national reform agenda has also given impetus to improvements to regulatory management practices at the level of the States. In general the Australian States demonstrate regulatory management practices that are among OECD best practice. A commitment to develop regulation that is efficient, effective and in the national interest, appears to be a shared national objective.

Effective enforcement of competition law leading to a competitive market environment

Australia has an integrated approach to the promotion of market competition, with market-based approaches the preferred policy approach. The Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) has the primary responsibility for enforcing the *Trade Practices Act 1974* (TPA), which is Australia's competition, fair trading and consumer protection legislation. The TPA enhances consumer welfare by prohibiting certain anticompetitive conduct, such as restrictive agreements and practices, abuse of dominance and misuse of market power, and mergers and acquisitions that substantially lessen competition. The combination of consumer protection and sector regulation establishes a cohesive and integrated policy approach. The broad complementary enforcement and regulatory powers of the ACCC assist compliance and promote public support for pro-competitive reforms.

Since the NCP, Australia maintains consistent and complementary competition laws and policies that apply to all businesses regardless of ownership. This is supported through requirements for competitive neutrality (that government businesses should not enjoy net competitive advantage as a result of their public sector ownership); agreement that price oversight of state or territory government business enterprises is primarily the responsibility of the relevant State; and agreement regarding structural reform of public monopolies through the introduction of competition. Removing "exemptions" was closely related to rationalising infrastructure regulation in the context of the NCP, because infrastructure services and regulation provided by the States were not subject to Commonwealth

competition law. Impediments to competition have been progressively removed and a common, coherent scheme for assessing and regulating sectoral access to essential facilities has been established. The scope of exceptions to competition law has been reduced.

Australia's competition law was the subject of the 2003 Dawson Review, and the amendments recommended in the Review and a subsequent Senate Committee have been largely implemented. While these represent general improvements, notably in terms of increased sanctions for cartels, the scope and effectiveness of the prohibition against misuse of market power may be less clear now than it was before the amendments. This may reflect the influence of small business "politics" in Australian competition law, as the TPA now includes a prohibition aimed at predatory pricing that could curb discounting by large corporations. The new prohibition risks creating uncertainty, is inconsistent with international precedents, and at a minimum the market share aspect of the "Birdsville amendment" should be removed.

Some aspects of the NCP remain unfinished. The access regime has been subject to criticism, particularly in terms of access to railway lines, with litigation used as a means to frustrate the operation of the system. In October 2009, the government introduced legislation into the Australian Parliament to enact binding time limits on decision-makers for regulatory decisions, in place of previous target time limits. Outstanding reforms remain to be completed in the energy sector. The government has announced changes to improve the operation of the access regime which applies to telecommunications.

Enjoying the benefits from globalisation through strong market openness

Australia has maintained a policy of market openness with full integration of its markets to international competition. This has delivered significant benefits, as two-thirds of Australia's trade is with APEC economies, with rapidly growing Asian markets in China and South Korea, as well as with India. Australia's trade policy supports international trade negotiations, endorsing the conclusion of the Doha Round taking place under the WTO. It also pursues bilateral free trade agreements with important trading partners.

Various domestic processes provide for transparency and information dissemination, including through the use of RIA. Stakeholders are routinely consulted on regulatory changes likely to affect trade. Value-for-money and transparency also apply to public procurement; and a central website lists all the contracts and annual procurement plans awarded through the AusTender website. Australian Customs and Border Security have also streamlined customs procedures to facilitate the transit of goods.

While Australia market openness generally reflects a strong commitment to free trade, quarantine inspections have been subject to criticism by Australia's trading partners. This is due to the comprehensive mandated inspection targets for air and sea vessels as well as air passengers. A major review of the quarantine system, the *Quarantine and Biosecurity Review*, conducted by an independent panel chaired by Mr. Roger Beale AO and released in 2008, recommended a move away from mandated inspection targets in favour of a risk-based approach to reduce the burden of border controls. A system has been trialled by the Australian Quarantine and Inspection Service, and the government announced in September 2009 a series of measures aimed at commencing implementation of these reforms.

Foreign equity restrictions remain in certain sectors and foreign purchases of Australian businesses or real estate are subject to screening procedures. To address concerns, the government issued a set of transparency principles in February 2008 and also announced some liberalisation measures in September 2009, with the threshold for investment screening for non-US investments raised to AUD 219 million, and exempting Greenfield investment. This is expected to exempt a fifth of the applications from screening.

Moving reforms forward and boosting economic growth

Australia has endorsed a new growth-oriented reform agenda focused on strengthening regulatory frameworks to boost productivity growth. Many of the challenges facing the Australian economy have inter-jurisdictional dimensions. Success depends crucially on co-ordinated actions by a number of agencies at state level, as well as State Parliaments passing and amending state laws. Productive Commonwealth-State relationships are crucial for the reform agenda in Australia, as firms wanting to operate in more than one State face additional State-specific compliance costs, even if they meet regulatory requirements in their home State. In the future, the challenge will be to co-ordinate regulation of national markets so that new barriers are not created and that all jurisdictions regulate with regard to the national interest without the need for further financial incentives.

Australia represents in many ways a “role model” for OECD countries in its proactive approach to regulatory reform. Success will require maintaining momentum for reform, including through the more difficult task of implementation. The goal is to embed a commitment to good regulatory management in the development of regulatory policy. Australia demonstrates strong institutional capacities to serve the process. Regular communication with business and the community on the benefits of reforms will also be necessary to maintain support and ensure that the issues likely to deliver greatest benefit are included. Previous efforts at benchmarking the performance of all jurisdictions should be continued to provide good examples and maintain the focus on national objectives. COAG has well designed frameworks for the *ex ante* assessment of national regulatory responses, but compliance with these frameworks by Ministerial Councils needs to be strengthened.

Ultimately, the goal is for Commonwealth and State governments to work co-operatively in regulating national markets, with a shared understanding of the benefits of doing so. Current institutional frameworks are effective, but they will have to stand the test of time. The current effort reflects a unique opportunity, which needs to be seized, with gains demonstrated as early as possible to justify the energy and resources that have been invested, as well as providing positive incentives for the future.

Résumé

Principaux messages

- L'Australie est l'un des pays de l'OCDE qui ont le mieux résisté à la crise financière mondiale. Le développement de son appareil réglementaire et la solidité de sa situation budgétaire ont joué en sa faveur ; elle fait partie des rares pays de l'OCDE qui ne sont pas entrés en récession. Toutefois, l'Australie doit encore gagner en productivité pour retrouver un sentier de croissance à long terme plus élevé et pérenniser sa prospérité.
- Le gouvernement a tracé un ambitieux programme de réforme réglementaire pour construire une économie nationale sans barrières et libérer la productivité. Avec la création du portefeuille de *Minister for Finance and Deregulation*, secondé par un ministre chargé de la déréglementation, la réforme réglementaire prend une place de premier plan au sein du gouvernement. Le gouvernement porte une attention nouvelle aux possibilités qu'offre une réglementation ciblée et bien conçue de réduire les coûts et les formalités imposés aux entreprises et au secteur à but non lucratif, et de renforcer la productivité et la compétitivité internationale de l'Australie. La culture du progrès permanent reposant sur une prise de décision pragmatique doit être plus fermement ancrée dans la pratique gouvernementale, les ministres et leurs directions étant plus directement responsables de la qualité de la réglementation qui relève de leur compétence.
- Un important effort d'amélioration de la réglementation a été fait au niveau du Commonwealth et par un nouveau partenariat entre le Commonwealth et les États. Un programme national de réforme a été fixé en partenariat avec les États et les Territoires pour harmoniser les principaux textes réglementaires applicables aux entreprises qui exercent leurs activités sur plusieurs circonscriptions. Une organisation institutionnelle originale a été mise en place pour faciliter les réformes nationales, qui s'appuient sur des dispositions budgétaires fédérales. Si tout se passe comme prévu, le programme de réforme en cours ancrera un système de valeurs par lequel les agences du Commonwealth et les États coordonnent la réglementation des marchés nationaux lorsque c'est nécessaire, car tous les acteurs y voient leur intérêt bien compris, et pas seulement du fait des mesures d'incitation financière.
- Le droit australien de la concurrence a permis d'établir des marchés robustes et concurrentiels. D'importantes réformes ont été réalisées ces dix dernières années, mais il faut aussi prêter plus d'attention aux engagements pris de longue date de poursuivre les réformes dans des domaines particulièrement délicats des secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau et des infrastructures.
- La mondialisation présente aussi des difficultés particulières pour la fédération australienne. Les entreprises ont régulièrement dénoncé les coûts de l'incohérence ou

de la duplication des régimes réglementaires d'une circonscription à l'autre comme un problème qui pèse sur la compétitivité. La poursuite de la modernisation de l'appareil réglementaire dans le cadre d'une stratégie à plusieurs niveaux renforcera l'ouverture des marchés, ainsi que la capacité d'affronter la concurrence mondiale dans les activités à forte intensité de qualifications. Une vaste réforme de la gestion de la biosécurité, notamment aux frontières, contribuera elle aussi à élargir l'ouverture des marchés.

L'économie australienne, bien gérée, a résisté avec succès à la crise

L'Australie est l'une des économies de l'OCDE qui a enregistré les meilleurs résultats sur les deux dernières décennies. De 1992 à 2008, elle a connu dix-sept années consécutives de croissance économique. Durant les années 90, les progrès de l'environnement réglementaire, associés au développement des technologies de l'information et des communications (TIC), se sont traduits par un fort accroissement de la productivité. Dans la décennie en cours, la vigueur de l'emploi et surtout la croissance de l'investissement ont soutenu la croissance du PIB, malgré des performances en retrait en termes de productivité. Les revenus ont eux aussi été favorisés ces dernières années par une très forte hausse des termes de l'échange, qui ont augmenté de plus de 65 % entre 2003 et le milieu de 2008. Cette augmentation a été alimentée principalement par l'envolée des matières premières liée à l'expansion de la Chine et de l'Inde. À mesure que l'économie mondiale s'est approchée de la récession en 2008, les termes de l'échange de l'Australie ont chuté, neutralisant une partie des gains antérieurs, mais certainement pas la totalité.

Les conséquences de la récession mondiale ont été moins graves en Australie que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. L'économie a bénéficié d'une situation macroéconomique saine, associée à une situation budgétaire solide lorsque la crise a commencé, même si le déficit de la balance courante persiste à 4.5 % du PIB en moyenne, avec un déficit net des revenus d'investissements. La bonne réglementation et la résistance du secteur financier de l'Australie ont limité les conséquences négatives directes de la crise financière pour l'économie. La politique monétaire et budgétaire a protégé les entreprises et les ménages des effets les plus nuisibles de la récession mondiale et l'Australie a bénéficié du rebond rapide de certaines économies d'Asie, en particulier de la Chine. Comme les risques d'inflation sont encore présents, l'Australie a été le premier pays du G20 à relever ses taux d'intérêt au second semestre de 2009.

La réforme réglementaire a contribué pour beaucoup aux succès économiques

L'accélération de l'ouverture au commerce international durant les années 80 et la libéralisation des marchés de produits menée pendant les années 90 dans le cadre de la *National Competition Policy* (NCP, politique nationale de la concurrence) ont réduit les barrières à l'entrée et avivé la concurrence dans l'économie australienne. Ces facteurs ont contribué au bond spectaculaire de la productivité des années 90 qui, selon le rapport 2005 de la Commission de la productivité, a augmenté le PIB de l'Australie d'au moins 2.5 %, soit 20 milliards de dollars.

De 1993-94 à 1998-99, la productivité du travail a augmenté au rythme de 3.3 % par an. Ce rythme, le plus rapide jamais enregistré, a contribué à combler l'écart de productivité entre l'Australie et les États-Unis. L'emploi a lui aussi augmenté sur la période, ce qui permet de penser que les gains de productivité ne se sont pas faits au prix d'une aggravation du sous-emploi, avec une flexibilité accrue du marché du travail. Cette évolution a été favorisée par la décentralisation des mécanismes des négociations salariales en 1991 par le gouvernement travailliste Hawke-Keating, puis en 1996 par le *Workplace Relations Act* (loi visant les relations sur le lieu de travail). D'autres réformes ont été mises en œuvre en 2006 dans le cadre de la législation *WorkChoices* (choix du travail). Toutefois, ces mesures n'ont pas suscité une large adhésion lors des élections fédérales de 2007.

Les TIC et l'innovation ont, elles aussi, fait progresser la productivité et, au niveau international, la diffusion de la technologie a été un moteur essentiel de l'augmentation de la productivité. L'Australie est devenue l'un des pays leaders à adopter et à bénéficier de l'investissement dans les TIC, dont la diffusion a été facilitée par des réformes de la réglementation des marchés de produits. Dans son rapport d'août 2008, *Venturous Australia – building strength in innovation* (l'Australie entreprenante : construire la force dans l'innovation), Terry Cutler estime que 98 % des nouvelles technologies proviennent de l'étranger.

Mais les défis demeurent pour la productivité

Toutefois, l'Australie devra réaliser des améliorations supplémentaires de productivité pour retrouver un sentier de croissance à long terme plus élevé. L'économie australienne a enregistré un ralentissement de la productivité depuis une dizaine d'années. La question prête à controverse, mais cette évolution peut s'expliquer par l'effet conjugué des chocs économiques à court terme dus aux conséquences d'une grave sécheresse dans l'agriculture, le secteur de l'eau et de l'électricité, d'une augmentation des investissements dans les industries extractives qui s'est traduite par l'exploitation de ressources minières à rendements décroissants, ainsi que des facteurs plus systémiques.

Pour relever les défis de la mondialisation, il faut lever des contraintes d'infrastructure et moderniser les activités essentielles des secteurs de l'énergie et des communications. Pour s'assurer que les efforts d'équipement contribuent le plus efficacement possible à la croissance, il faut évaluer les projets potentiels et renforcer le cadre d'action. Le gouvernement de l'Australie a créé le *Building Australia Fund* (fonds d'équipement de l'Australie) pour étoffer les crédits destinés à l'équipement d'infrastructure dans le budget 2008-09. Les propositions d'investissement d'infrastructure sont recensées par une commission consultative, *Infrastructure Australia*, qui offre une stratégie nationale. Cette fonction pourrait encore gagner si les évaluations coût-avantages qui servent à choisir les projets, étaient rendues publiques. Pour que l'effort d'équipement produise tous ses fruits, il faut achever la réforme réglementaire restante relative aux infrastructures, à l'accessibilité, les transports, l'énergie et l'eau.

Comme de nombreux pays de l'OCDE, l'Australie fait face à des défis budgétaires à long termes du fait du vieillissement de la population. La situation des finances publiques est bonne, comparée à celle des autres pays de l'OCDE, mais le deuxième *Intergenerational Report* (Rapport intergénérationnel) publié en 2007 indique que l'endettement net de l'Australie pourrait monter à plus de 30 % du PIB en 2046-47. Les tensions budgétaires à

long terme liées aux dépenses de soins de santé devraient, elles aussi, être une source importante de dépenses publiques à l'avenir.

*Un système de gouvernance perfectionné
et une relance du mouvement de déréglementation*

L'Australie est l'un des pays de l'OCDE les mieux placés du point de vue de la pratique de la réforme réglementaire. Elle jouit d'un système de gestion de la réglementation bien développé, qui a su adopter rapidement l'ensemble des pratiques recommandées par l'OCDE, et a introduit des approches innovantes. Le gouvernement élu en 2007 a relancé la réforme par la mise en place d'un cadre institutionnel solide et l'engagement public à un « progrès permanent » de la qualité de la réglementation. Il a approuvé les principes de processus de bonne réglementation recommandés par la *Banks Taskforce on Reducing the Regulatory Burdens on Businesses* (Groupe de travail sur la réduction des charges réglementaires imposées aux entreprises, présidé par M. Banks), adoptés par le gouvernement précédent, et il a réaffirmé l'engagement à des exigences réglementaires inspirées des meilleures pratiques.

Les réformes récentes ont renforcé la méthode nationale d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) qui doit protéger les entreprises des effets négatifs des nouveaux textes réglementaires inutiles, et elle est ainsi devenue l'une des plus rigoureuses et complète de la zone de l'OCDE. Une nouvelle fonction, créée au ministère des Finances et de la Déréglementation pour favoriser la qualité de la réglementation dans l'ensemble des administrations, vient compléter l'*Office of Best Practice Regulation* (l'OBPR, au service de la meilleure pratique réglementaire), auparavant situé au sein de la Commission de la productivité (*Productivity Commission*). L'AIR a été progressivement étendue à tous les instruments d'action à caractère réglementaire. Au sein du gouvernement, des mécanismes institutionnels sont prévus à l'appui de l'élaboration des *Regulation Impact Statements* (RIS, évaluations d'impact de la réglementation) jointes aux projets qui ont des effets notables sur les entreprises. L'OBPR exerce une fonction de filtre et assure aussi une formation et une assistance directe à l'application de l'analyse coût-avantages. L'OBPR publie des informations sur le respect par les administrations des critères convenus pour les RIS.

Parmi les nouveaux programmes, il faut citer le lancement de partenariats avec d'autres ministères pour identifier les réformes en évidence et les faire avancer. Le gouvernement a aussi commencé la révision de toute la réglementation fédérale déléguée antérieure à 2008 pour documenter les textes réglementaires qui imposent un coût net aux entreprises et définir les possibilités de renforcer l'efficacité réglementaire. Le gouvernement au niveau du Commonwealth a évité l'utilisation de cibles pour conduire les réductions des charges administratives. Toutefois, l'Australie a innové dans l'application d'autres méthodes, notamment le benchmarking effectué par la CP pour comparer les pratiques réglementaires à travers les États et au niveau fédéral, et pour examiner les charges qu'imposent certains domaines de la réglementation fédérale. L'Australie met aussi en œuvre une série de stratégies d'administration électronique pour rationaliser les rapports que les entreprises doivent fournir, notamment la normalisation de ces rapports pour pré-remplir les formulaires administratifs, et un portail unique pour les entreprises et les particuliers.

L'évaluation *ex post* est, elle aussi, bien intégrée dans le processus réglementaire, avec des périodes couperets de dix ans pour la réglementation subordonnée, et des révisions programmées de la législation. La qualité de la rédaction des textes est soigneusement préservée par le recours à des services spécialisés, la base de données sur la législation est intégralement accessible en ligne et la réglementation subordonnée n'est applicable que si elle est inscrite dans un registre officiel.

*Un modèle novateur des rapports entre les États
et les autorités fédérales pour une économie
nationale sans barrières*

Le nouveau programme visant les rapports entre les États et le niveau fédéral prévoit des efforts pour construire une économie nationale sans barrières, par l'harmonisation des textes réglementaires essentiels dans l'ensemble des collectivités publiques. Ces efforts sont conduits dans le cadre du *Council of Australian Governments* (COAG, Conseil des gouvernements des États australiens). Le COAG, présidé par le Premier ministre, se compose des Premiers ministres des gouvernements des États et Territoires. En novembre 2008, le COAG s'est engagé à mettre en œuvre de nouvelles modalités de coopération entre le Commonwealth et les États, dans le cadre d'un nouvel accord entre les gouvernements sur les relations budgétaires fédérales. Cet accord a permis de réduire à cinq les plus de quatre-vingt-dix dotations spécifiques qui étaient versées aux États, tout en augmentant leur quantum global de financement. Les conditions de financement ont été recentrées sur les outputs et les résultats, et le Commonwealth a décidé d'instituer des dotations incitatives, sous la forme de *National Partnership Payments* afin de récompenser les efforts des États qui appliquent les réformes réglementaires approuvées conjointement.

En novembre 2008, 27 domaines prioritaires de la réforme réglementaire, ainsi que huit autres réformes de la concurrence, se sont traduites par l'élaboration d'un partenariat national (NP) pour une économie nationale sans barrières, accord ratifié en février 2009. L'accomplissement effectif des priorités de déréglementation est appuyé par une dotation de 100 millions de dollars australiens, auxquels s'ajoutent 450 millions de dollars de primes prévues pour la période 2008-09 à 2012-13, en fonction des résultats obtenus par les États. Le programme prévoit aussi des réformes dans les domaines de l'énergie, des transports, des infrastructures, de la planification et de l'environnement. Le programme est géré par le *Business Regulation and Competition Working Group* (BRCWG, Groupe de travail sur la réglementation des entreprises et la concurrence), où siègent de hauts représentants des États, sous la coprésidence du ministre des Finances et de la Déréglementation et du ministre délégué à la Déréglementation. Le BRCWG s'appuie sur la force des ministères centraux, tant au niveau du Commonwealth qu'au niveau des États. Ses moyens sont un atout pour recenser les domaines où les réformes doivent être poursuivies et pour garder le cap sur les résultats attendus de la déréglementation. Le Conseil des réformes, organe indépendant du COAG, suit les performances de toutes les juridictions et veille à la transparence des rapports sur les résultats obtenus.

La réalisation du programme de réforme du COAG suppose une étroite coordination au niveau des États, et elle a été facilitée par l'harmonisation des grands objectifs prioritaires de la réforme des différents États avec le programme du COAG, même si les accents diffèrent. Selon les premières indications, le partenariat pour une économie nationale sans barrières avance conformément à son calendrier, mais il a suscité des attentes importantes

et est suivi de près par les organisations du monde des entreprises. Il est trop tôt pour être sûr des résultats définitifs. Le programme du COAG est vaste et complexe, et l'entretien de la dynamique sur le reste du programme de réforme représente un défi. On peut toutefois prévoir que la programmation des dotations incitatives et la fonction de surveillance du Conseil des réformes du COAG seront d'une aide précieuse.

Le programme national de réforme du COAG a aussi donné de l'élan à la modernisation des méthodes de gestion de la réglementation au niveau des États. De manière générale, les États australiens appliquent des méthodes de gestion de la réglementation qui comptent parmi les meilleures des pays de l'OCDE. L'engagement à mettre en œuvre une réglementation efficiente, efficace et conforme à l'intérêt national, est, semble-t-il, un objectif national partagé.

*Une application effective du droit
de la concurrence aboutissant à des conditions
de marché concurrentielles*

L'Australie a adopté une approche intégrée pour promouvoir la concurrence, en donnant la préférence à des méthodes fondées sur des mécanismes de marché. La Commission Australienne pour la Concurrence et la Consommation (*Australian Competition and Consumer Commission, ACCC*) est la principale autorité responsable de l'application de la Loi sur les Pratiques Commerciales (*Trade Practices Act TPA*) de 1974, qui constitue sa législation en matière de concurrence, de pratiques commerciales équitables et de protection des consommateurs. Le TPA améliore le bien-être des consommateurs en interdisant certains comportements anticoncurrentiels tels que les accords et pratiques restrictifs, l'abus de position dominante et l'usage abusif du pouvoir de marché, ainsi que les fusions et acquisitions qui ont pour effet de réduire sensiblement la concurrence. La combinaison de la protection des consommateurs et de la réglementation sectorielle permet la mise en place d'une approche cohérente et intégrée de la politique mise en œuvre. Les larges pouvoirs complémentaires dont dispose l'ACCC en matière d'application et d'élaboration des réglementations favorisent le respect de la législation et le soutien du public aux réformes permettant de renforcer la concurrence.

Depuis la NCP, l'Australie applique des législations et des politiques cohérentes et complémentaires en matière de concurrence qui visent toutes les entreprises quelle que soit la propriété de leur capital. Ces politiques s'appuient sur des conditions de neutralité concurrentielle (selon lesquelles les entreprises publiques ne doivent pas bénéficier d'un avantage concurrentiel net du fait qu'une partie de leur capital est détenue par le secteur public) ; des accords en vertu desquels le contrôle des prix des entreprises industrielles ou commerciales dont le capital appartient en partie au gouvernement d'un État ou d'un territoire relèvent essentiellement de la responsabilité de l'État concerné ; enfin un accord concernant la réforme structurelle des monopoles publics par l'introduction de la concurrence. La suppression des « exemptions » a été étroitement liée à la rationalisation de la réglementation des infrastructures dans le contexte de la NCP, dans la mesure où les services d'infrastructure fournis par les États et leurs réglementations n'étaient pas soumis au droit de la concurrence nationale. Les obstacles à la concurrence ont été progressivement supprimés et un dispositif commun et cohérent d'évaluation et de réglementation de l'accès des différents secteurs aux services essentiels a été mis en place. Le champ d'application des exceptions au droit de la concurrence a été réduit.

Le droit de la concurrence d'Australie a fait l'objet du *Rapport Dawson (Dawson Review)* de 2003 et les amendements recommandés dans ce rapport ainsi que ceux qui ont été préconisés par la suite par un Comité du Sénat ont été largement appliqués. Bien que ces dispositions représentent dans l'ensemble des améliorations, notamment pour ce qui est du renforcement des sanctions applicables aux ententes, la portée et l'efficacité de l'interdiction applicable à l'usage abusif du pouvoir de marché sont peut-être moins claires à présent qu'elles l'étaient avant les amendements. Cela s'explique peut-être par l'influence de la « politique » des petites entreprises sur le droit australien de la concurrence, car le TPA comporte désormais une interdiction visant la fixation de prix d'éviction qui pourraient empêcher les ventes au rabais des grandes sociétés. La nouvelle interdiction risque de donner lieu à des incertitudes, est incompatible avec les précédents internationaux et il faudrait au moins supprimer l'aspect de « l'amendement Birdsville » concernant les parts de marché.

Certains aspects de la NCP restent inachevés. Le régime d'accès a fait l'objet de critiques, notamment pour ce qui est de l'accès aux lignes ferroviaires, des procédures judiciaires ayant été utilisées pour mettre en échec le fonctionnement du système. En octobre 2009, le gouvernement a soumis un projet de loi au Parlement australien pour imposer des délais contraignants à l'élaboration des décisions de régulation, au lieu des délais qui étaient fixés entièrement comme objectifs. Des réformes restent en cours dans le secteur énergétique. Le gouvernement a annoncé des réformes en vue d'améliorer le fonctionnement du régime d'accès qui s'applique aux télécommunications.

Profiter des avantages de la mondialisation grâce à une ouverture forte du marché

L'Australie a maintenu une politique d'ouverture du marché en intégrant totalement ses marchés à la concurrence internationale. Il en est résulté des avantages substantiels, dans la mesure où les deux tiers des échanges de l'Australie ont lieu avec les économies de l'APEC, et notamment les marchés asiatiques en croissance rapide de Chine et de Corée du Sud, ainsi que d'Inde. La politique commerciale de l'Australie est favorable aux négociations commerciales internationales ainsi qu'à la conclusion du Cycle de Doha sous l'égide de l'OMC. Elle poursuit par ailleurs la négociation d'accords bilatéraux de libre-échange avec d'importants partenaires commerciaux.

Dans le cadre national, diverses procédures s'efforcent de favoriser la transparence et la diffusion d'informations notamment par le recours à l'analyse d'impact de la réglementation. Les parties prenantes sont régulièrement consultées sur les réformes réglementaires susceptibles d'avoir une incidence sur les échanges. Les objectifs de rapport qualité prix et de transparence s'appliquent aussi aux marchés publics ; enfin, un site internet central énumère tous les contrats et programmes annuels d'achats publics établis au moyen du site Internet AusTender. L'Administration des douanes et de la sécurité aux frontières (*Australian Customs and Border Security*) a également harmonisé les procédures douanières pour faciliter le transit de produits.

Bien que l'ouverture du marché australien traduise dans l'ensemble une ferme volonté de libérer les échanges, des inspections liées au système de quarantaine ont fait l'objet de critiques de la part de ses partenaires commerciaux. Cela s'explique par l'existence d'objectifs globaux obligatoires en matière d'inspection des aéronefs et navires ainsi que

des passagers d'avion. Une étude majeure du système de quarantaine, *The Quarantine and Biosecurity Review*, menée par un comité indépendant présidé par M. Roger Beale AO et publiée en 2008, recommandait l'abandon des objectifs obligatoires d'inspection au profit d'une approche fondée sur le risque afin de réduire la charge des contrôles aux frontières. Un système a été expérimenté par l'*Australian Quarantine and Inspection Service*, et le gouvernement a annoncé en septembre 2009 une série de mesures visant à commencer à appliquer ces réformes.

Des restrictions aux prises de participations étrangères subsistent dans certains secteurs et les achats par des étrangers d'entreprises ou de biens immobiliers australiens font l'objet de procédures de filtrage. Pour répondre aux préoccupations exprimées, le gouvernement a énoncé en février 2008 une série de principes de transparence et il a également annoncé des mesures de libéralisation en septembre 2009, le seuil d'application du filtrage des investissements autres que ceux des États-Unis ayant été porté à 219 millions AUD, les investissements réellement nouveaux étant exemptés. De ce fait, un cinquième des projets d'investissement devraient se trouver exemptés du filtrage.

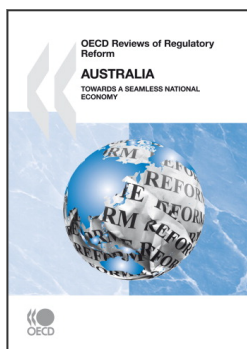
Faire avancer les réformes et stimuler la croissance économique

L'Australie a adopté un nouveau programme de réforme orienté vers la croissance et mettant l'accent sur le renforcement des cadres réglementaires pour stimuler l'augmentation de la productivité. Beaucoup de défis auxquels doit faire face l'économie australienne présentent des dimensions interjuridictionnelles. Le succès dépendra de façon cruciale d'actions coordonnées d'un certain nombre d'agences au niveau des États, ainsi que de l'adoption et de l'amendement des législations des États par leurs parlements. Des relations constructives entre les administrations nationales et celles des États sont d'une importance essentielle pour le succès du programme de réforme en Australie, dans la mesure où les entreprises qui souhaitent exercer leurs activités dans plus d'un État doivent faire face à des coûts additionnels pour se conformer à la législation spécifique des différents États même si elles sont conformes aux dispositions réglementaires de leur État d'origine. À l'avenir, la difficulté sera de coordonner la réglementation des marchés nationaux de manière à ne pas créer de nouveaux obstacles et à faire en sorte que toutes les juridictions établissent leurs réglementations en vue de l'intérêt national sans que de nouvelles incitations financières soient nécessaires.

L'Australie représente à de nombreux égards une « référence » pour les pays de l'OCDE du fait de son approche volontariste de la réforme réglementaire. Le succès dépendra du maintien du rythme des réformes, notamment en ce qui concerne la tâche plus difficile qui consiste à les mettre en application. L'objectif est d'intégrer l'engagement d'assurer une gestion satisfaisante de la réglementation dans l'élaboration de la politique réglementaire. L'Australie dispose manifestement de fortes capacités institutionnelles pour mener à bien ce processus. Une communication régulière avec les représentants des entreprises et de la collectivité sur les avantages des réformes sera également nécessaire pour assurer leur soutien et faire en sorte que des aspects qui devraient s'avérer les plus avantageux soient pris en compte. Les efforts entrepris précédemment pour procéder à une évaluation comparative des performances de l'ensemble des juridictions devraient être poursuivis pour en tirer des exemples utiles et continuer à mettre l'accent sur les objectifs nationaux. Le COAG dispose de cadres d'analyse bien conçus pour l'évaluation *ex ante* des réponses

réglementaires nationales, mais il est nécessaire de renforcer la conformité des décisions des Conseils ministériels à ces cadres.

En définitive, l'objectif consiste, pour les gouvernements tant au niveau fédéral qu'à celui des États, à coopérer dans la réglementation des marchés nationaux, en ayant mutuellement conscience des avantages qui peuvent en résulter. Les cadres institutionnels actuels sont efficaces, mais il faudra qu'ils résistent à l'usure du temps. L'effort actuel représente une occasion unique qui doit être saisie, et dont les avantages devront être démontrés aussitôt que possible pour justifier l'énergie et les ressources qui ont été investies, ainsi que pour constituer des incitations positives pour l'avenir.



From:
**OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia
2010**
Towards a Seamless National Economy

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264067189-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Executive Summary", in *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264067189-2-en>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.