

Chapitre 1

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

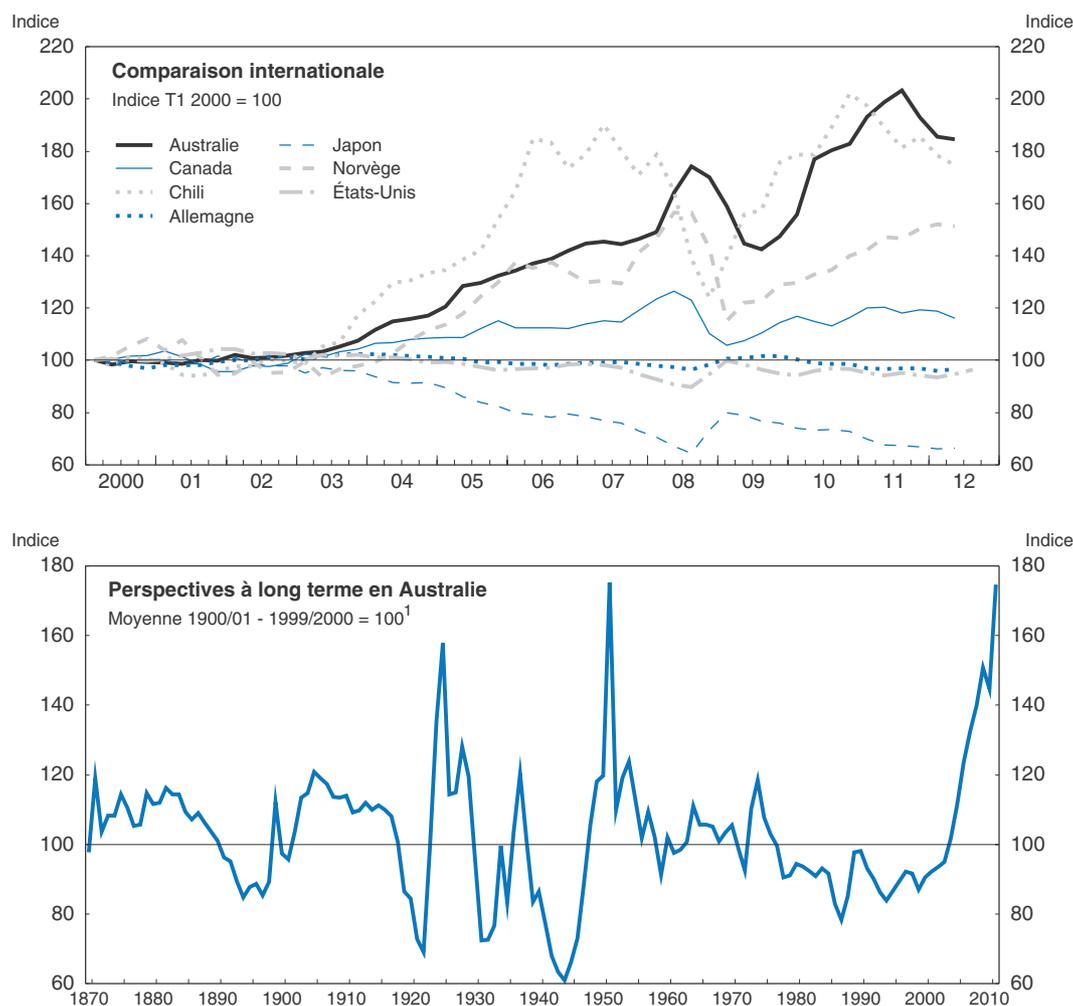
L'Australie procède actuellement aux ajustements requis par les transformations fondamentales de son tissu économique associées à l'appréciation sans précédent des termes de l'échange, l'essor du secteur minier et un taux de change réel très élevé. Toutes ces évolutions sont liées à la croissance rapide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

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

Effets du choc et réponses adoptées

La hausse des termes de l'échange en Australie est un choc de grande ampleur, non seulement dans une perspective historique mais aussi par comparaison avec les autres pays (graphique 1). Elle constitue en effet la troisième plus forte progression des termes de l'échange enregistrée par un pays de l'OCDE depuis 1960, après le Chili (de 2001 à 2011) et la Norvège (de 1998 à 2008). Cette hausse semble en outre plus durable que les épisodes de ce type qu'a connus l'Australie par le passé. Favorable à la croissance des revenus et de la production, ce choc est aussi source de tensions tant sur le plan macroéconomique que du point de vue de son impact sur l'allocation des ressources.

Graphique 1.1. Termes de l'échange



1. Année civile avant 1900, année fiscale ensuite.

Source : RBA et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763603>

Les effets macroéconomiques du choc ont été bien gérés

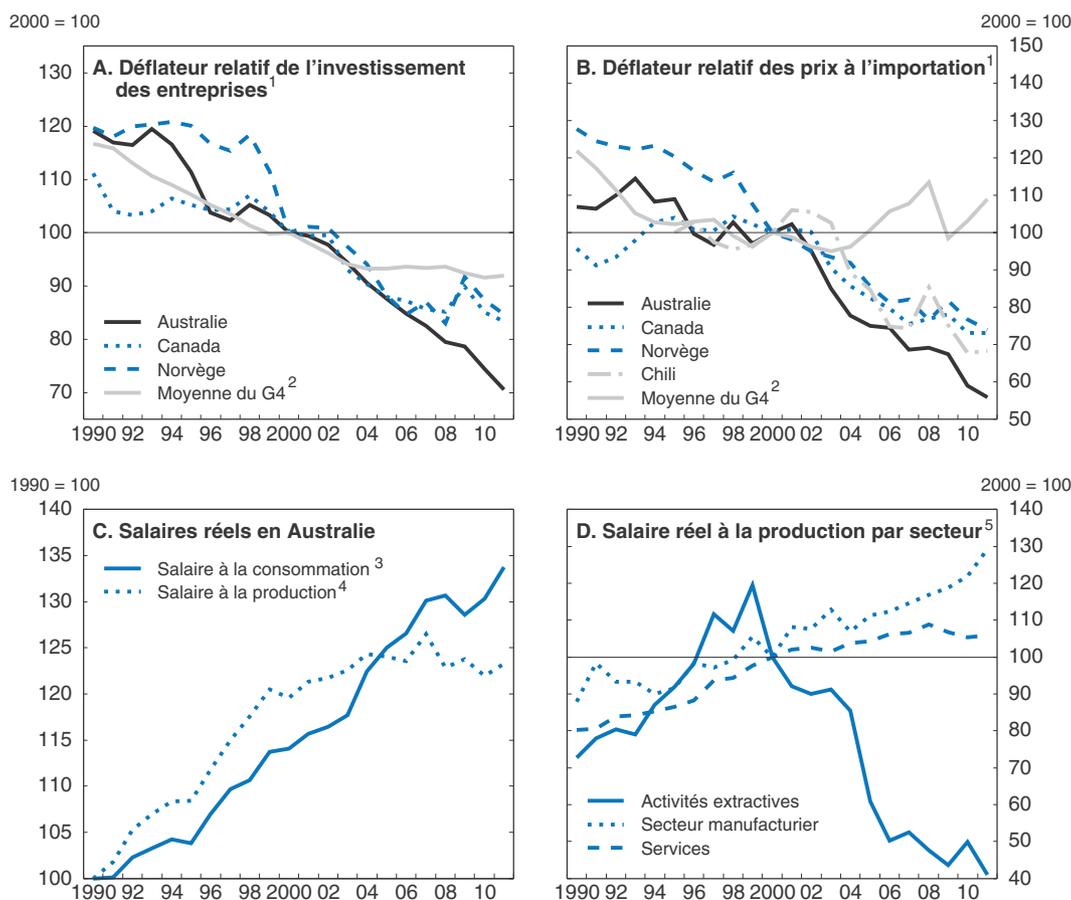
Cette forte poussée des prix mondiaux des produits de base a renforcé l'avantage comparatif de l'Australie dans le secteur des ressources. L'effet le plus immédiat a été d'accroître les recettes des exportations minières du pays et de réorienter les exportations australiennes des États-Unis et de l'Europe vers l'Asie, en particulier la Chine. L'industrie minière a triplé ses investissements depuis 2003, pour atteindre environ 4 % du PIB en 2011, et ils devraient être de nouveau multipliés par deux d'ici l'exercice 2012/13, pour dépasser 8 % du PIB (ABS, 2012). Par conséquent, on peut s'attendre à ce que les capacités à l'exportation augmentent de 50 % d'ici 2015 pour le minerai de fer et de 20 % d'ici 2013 pour le charbon (Christie et al., 2011). On escompte également un triplement des capacités à l'exportation dans le secteur du gaz naturel liquéfié (GNL), qui représentait la moitié des projets d'investissements miniers fin 2010 (Connolly et Orsmond, 2011).

Le boom des prix des produits de base a également eu des répercussions sensibles sur l'ensemble de l'économie par le biais de la hausse des revenus et de l'accroissement des dépenses des secteurs miniers et des États riches en ressources naturelles. Environ la moitié de la hausse des revenus et des investissements des entreprises de ce secteur a directement bénéficié à l'économie australienne, par exemple sous forme d'achat de biens et services locaux (Connolly et Orsmond, 2011). Toutefois, ces retombées directes ont été concentrées sur le plan sectoriel ; en effet, les secteurs ayant directement bénéficié de l'expansion de l'industrie minière, en particulier du boom des investissements, ne représentaient que 7 % environ du PIB durant l'exercice 2010/11 (Gruen, 2011). Associée au niveau élevé du taux de change, cette évolution a amplifié les disparités de croissance sectorielle, accentuant ainsi le développement d'une économie à deux vitesses. L'industrie minière et les secteurs qui y sont associés, qui représentaient environ 17 % du PIB en 2011, contribuaient à hauteur de 12 % en moyenne à la croissance annuelle du PIB non agricole avant le boom ; cette contribution est passée à 27 % entre 2004 et 2007, et a dépassé 50 % au cours de l'exercice 2010-11.

Le boom minier a aussi eu des effets de diffusion sur l'économie. Les revenus sont stimulés par la baisse des prix des importations et l'appréciation du taux de change (graphique 1.2, panneaux A et B). *Un deuxième effet* est lié à la politique budgétaire, en raison d'une redistribution immédiate, opérée par le biais de baisses d'impôts ou de nouvelles dépenses publiques, de l'essentiel du surcroît de recettes fiscales tirées des gains des termes de l'échange, surtout au cours de la première phase du boom entre les exercices 2002/03 et 2007/08 (OCDE, 2008). *Un troisième effet* a résulté des nombreuses créations d'emploi dans le secteur des services. Comme l'enseigne la théorie économique, c'est le secteur qui a été le plus favorisé par la demande intérieure générée par la progression des revenus et par les modifications importantes des prix relatifs, dont le fléchissement de la croissance des salaires réels de production (graphique 1.2, panneaux C et D).

Un nombre croissant d'entreprises dans les secteurs exportateurs non miniers (industrie manufacturière, tourisme et éducation) doivent procéder à des ajustements, principalement en raison de leurs pertes de compétitivité et de la hausse du taux de change réel (graphique 1.3). La croissance des exportations manufacturières est à l'arrêt depuis 2000. Une comparaison des performances du secteur manufacturier entre l'Australie, le Canada et la Norvège montre les effets différenciés des variations de taux de change dans ces pays depuis le début du boom minier. L'appréciation effective réelle des monnaies australienne et canadienne a contribué au recul plus rapide du secteur

Graphique 1.2. Variations des prix relatifs



1. Déflaté par l'indice implicite des prix du PIB.
2. Allemagne, États-Unis, France et Japon.
3. Le salaire à la consommation est défini comme la rémunération par salarié déflatée par l'indice des prix à la consommation privée.
4. Le salaire à la production est défini comme la rémunération par salarié déflatée par l'indice implicite des prix du PIB.
5. Salaire sectoriel divisé par les prix à la production de l'industrie.

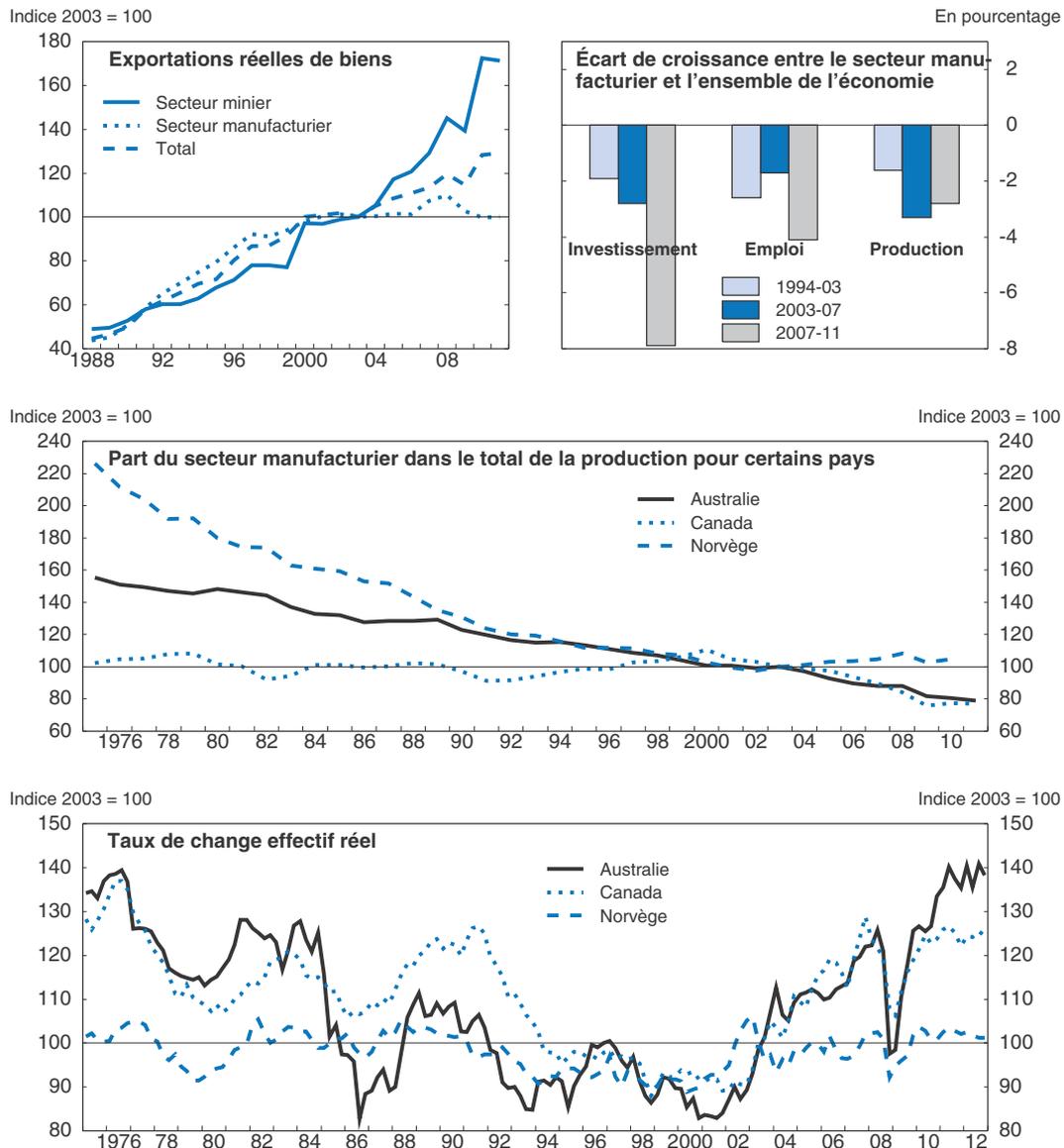
Source : ABS, cat. n° 5204.0 ; OCDE, Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE et pour l'analyse structurelle (STAN).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763622>

manufacturier qu'en Norvège, où le taux de change réel est resté stable. En outre, depuis 2007, la croissance de l'emploi et de l'investissement productif a ralenti dans l'industrie manufacturière par rapport au reste de l'économie, ce qui laisse penser que les pressions exercées sur ce secteur se sont intensifiées (graphique 1.3).

Bien que l'appréciation du taux de change réel ait imposé d'importantes contraintes à certains secteurs, on ne sait pas précisément où il se situe par rapport au point d'équilibre, qui dépend des déterminants fondamentaux de la monnaie et est difficile à mesurer en pratique (Garton et al., 2012). D'un côté, les indicateurs de parité de pouvoir d'achat montrent qu'en 2011, le niveau des prix (mesuré par le déflateur du PIB) plaçait l'Australie au troisième rang des pays de l'OCDE, derrière la Norvège et la Suisse, à environ 50 % au dessus de la moyenne de la zone. Selon les estimations du FMI, le taux de change effectif réel de l'Australie serait surévalué de 10 à 20 % dans une perspective à moyen terme qui

Graphique 1.3. Performance du secteur manufacturière



Source : ABS, cat. n^{os} 5204.0 et 6202.0 ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763641>

tient compte de la viabilité extérieure et de l'équilibre macroéconomique (FMI, 2011). Toutefois, de grandes incertitudes entourent ces estimations, comme le FMI le reconnaît lui-même.

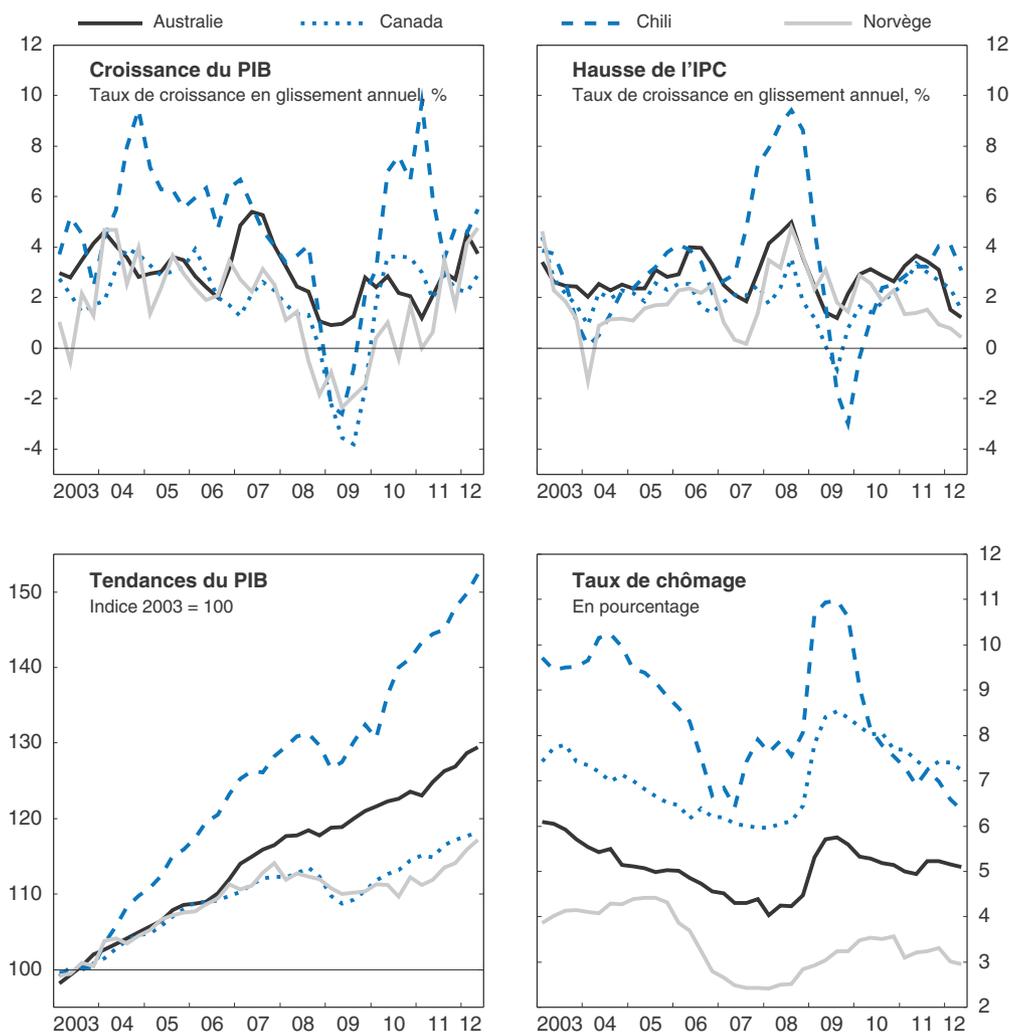
Selon la banque de réserve australienne (RBA), le dollar australien est certes surévalué, mais dans une faible mesure à en juger par les bonnes performances générales de l'économie (RBA, 2012). Le taux de change réel d'équilibre a très probablement augmenté pour absorber la demande supplémentaire générée par l'amélioration des termes de l'échange et le boom minier exceptionnel. Par ailleurs, cette appréciation est cohérente avec l'augmentation du rendement des investissements dans le secteur des ressources. D'autres facteurs ont stimulé la monnaie, comme le changement des perceptions des

investisseurs réfractaires au risque, qui semblent considérer le dollar australien comme un refuge, à l'heure où les taux d'intérêt sont supérieurs à ceux de nombreux autres pays de l'OCDE (voir ci-dessous).

Grâce au cadre de politique macroéconomique solide, comprenant un régime de change flexible en vigueur depuis 1984, l'appréciation du taux de change nominal a atténué les tensions exercées par la hausse de la demande sur une offre relativement rigide à court terme. Grâce à cette puissante force de stabilisation, conjuguée à la souplesse du marché du travail et à des marchés de produits plus compétitifs, l'inflation a été contenue, la croissance est restée solide et stable et le chômage a été maîtrisé. Globalement, les effets macroéconomiques du choc récent des termes de l'échange ont ainsi été mieux gérés qu'au cours des épisodes précédents, caractérisés par l'instabilité économique et des poussées inflationnistes (Gruen, 2011).

De plus, la volatilité de la croissance, du chômage et de l'inflation a été en moyenne plus atténuée que dans d'autres pays miniers de l'OCDE (graphique 1.4). L'Australie, le

Graphique 1.4. **Performance économique des pays de l'OCDE riches en ressources naturelles**



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763660>

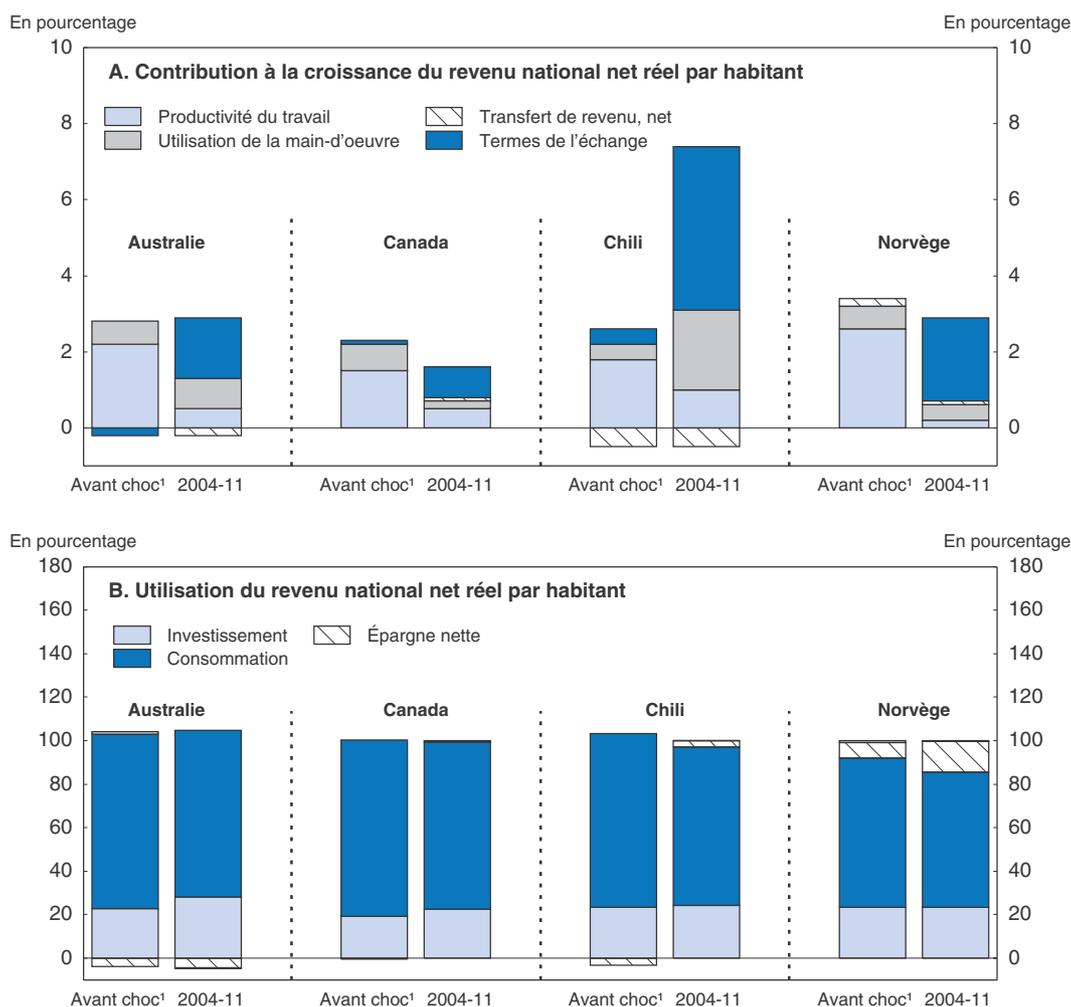
Canada, le Chili et la Norvège ont tous subi un choc analogue des termes de l'échange, quoique d'intensité variable, mais ne l'ont pas géré de la même manière (graphique 1.5). L'Australie et le Canada, et dans une moindre mesure le Chili, ont recyclé dans l'économie l'essentiel du surcroît de recettes généré par l'amélioration des termes de l'échange, tandis que la Norvège en a mis en réserve une fraction importante – plus de 14 % du RNB par an – dans son fonds souverain (graphique 1.5, panneau B). La plus grande stabilité de la monnaie norvégienne en termes réels est un phénomène remarquable qui contraste avec l'appréciation des monnaies australienne et canadienne. L'accumulation modérée de l'épargne nette au Chili après 2004 (environ 3 % du RNB par an), dans le sillage de la création d'un fonds souverain au début des années 2000, semble également avoir freiné l'appréciation de la monnaie par rapport à celles de l'Australie et du Canada, malgré l'amélioration plus marquée des termes de l'échange enregistrée par le Chili. Néanmoins, il est difficile d'établir un lien définitif entre la volatilité des performances macroéconomiques et la gestion du boom minier de ces pays, en raison de leur degré d'exposition différent aux multiples chocs qui ont touché l'économie mondiale depuis 2003, ainsi que d'autres facteurs.

Dans une perspective historique, l'ajustement structurel en cours aux niveaux sectoriels et régionaux semble gérable

Les ajustements sectoriels de l'emploi provoqués par le boom minier ne sont ni inhabituels, ni prononcés au regard des redéploiements considérables de la main-d'œuvre survenus dans le passé (graphique 1.6, panneau de gauche). Les ajustements directs pourraient rester faibles ces prochaines années, car le secteur minier emploie relativement peu de travailleurs. Toutefois, les restructurations d'emploi dans les secteurs non miniers exposés pourraient s'accélérer du fait des efforts des entreprises du secteur pour améliorer leur compétitivité. Le dynamisme du marché du travail enregistré lors des premières années du choc des termes de l'échange et juste après la crise financière mondiale s'est en effet affaibli depuis la fin 2010. Ce phénomène n'est pas entièrement imputable au choc des termes de l'échange : il reflète aussi l'essoufflement du commerce de détail et de la construction de logements du fait que les ménages ont adopté un comportement plus prudent, suite au fléchissement de leur stock d'actifs et à la montée des incertitudes mondiales (Stevens, 2011a).

Le creusement de l'écart de performances entre les États miniers et non miniers, quoique plutôt modéré, a probablement renforcé la perception d'une économie fonctionnant à deux vitesses, bien que ce phénomène ne soit pas nouveau en Australie (Garton, 2008). Lors la décennie qui a précédé le boom des produits de base, les régions minières connaissaient déjà une croissance plus vigoureuse que le reste du pays, en raison d'un accroissement plus rapide de la population et d'un rattrapage du niveau de vie de ces régions par rapport aux États plus avancés de la Nouvelle-Galles du Sud et de Victoria (tableau 1.1). Entre 2003 et 2011, l'écart de croissance entre les régions minières et non minières a toutefois été peu marqué par rapport à la période antérieure au boom. Cette évolution résulte dans une certaine mesure de la dissociation des développements économiques entre les deux principaux États miniers, qui ont été beaucoup plus favorables à l'Australie-Occidentale qu'au Queensland. Le Queensland est en effet beaucoup moins spécialisé que l'Australie-Occidentale dans le secteur minier et sa production de charbon a

Graphique 1.5. Le revenu national brut et son utilisation



1. 1992-2003 pour l'Australie, le Canada et la Norvège ; 1997-2003 pour le Chili.

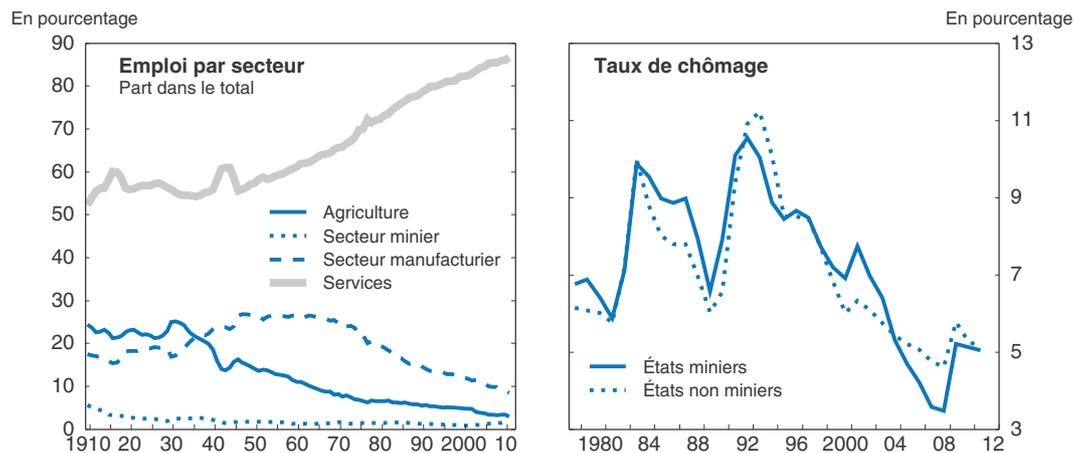
Source : ABS, cat. n° 5206.0, 6202.0 et 3101.0 ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763679>

été perturbée par des catastrophes naturelles en 2011. De plus, cet État a subi un net recul à la fois de son importante activité touristique à cause du taux de change élevé, et de son secteur immobilier du fait du changement de comportement des ménages et des prix relativement élevés atteints par les logements dans cette région (Davies *et al.*, 2012).

Une grande partie du surcroît de demande des régions minières a été satisfaite par les autres États et les importations étrangères, comme l'indique le différentiel marqué entre la progression de la demande finale et de la production de ces régions. Par exemple, la demande de main-d'œuvre dans les États miniers a été satisfaite dans une mesure importante mais difficile à quantifier par la multiplication des systèmes de navette aérienne avec les villes non minières, de sorte que le revenu perçu dans le secteur minier est dépensé dans des régions non minières (Parkinson, 2011). Par conséquent, les États miniers et non miniers ont bénéficié d'une accélération similaire de la croissance de l'emploi en moyenne au cours de cette période, et les disparités régionales en termes de chômage sont restées faibles (graphique 1.6, panneau de droite).

Graphique 1.6. Indicateurs sectoriels et régionaux du marché du travail



Source : RBA ; ABS, cat. n° 6202.0 et 6291.0.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763698>

Tableau 1.1. Performance économique dans les États miniers et non miniers
Croissance annuelle moyenne

	A	B	B-A
	Avant le boom minier	Après le boom minier	Différence
	1990-2003	2003-11	
États miniers			
Produit brut de l'État	4.3	4.1	-0.2
Population	1.9	2.3	0.4
Produit brut de l'État par habitant	2.3	1.8	-0.6
Emploi	2.3	3.1	0.8
Demande finale de l'État	4.1	5.6	1.5
Revenu intérieur brut réel par habitant	1.6	3.4	1.8
Revenu réel disponible des ménages par habitant	1.9	3.3	1.4
Indice des prix à la consommation	2.3	3.2	0.9
États non miniers			
Produit brut de l'État	2.8	2.4	-0.4
Population	0.9	1.3	0.4
Produit brut de l'État par habitant	1.9	1.1	-0.8
Emploi	1.1	2.0	0.9
Demande finale de l'État	3.2	3.3	0.1
Revenu intérieur brut réel par habitant	1.4	2.3	1.0
Revenu réel disponible des ménages par habitant	1.6	2.3	0.8
Indice des prix à la consommation	2.3	2.8	0.5
Écart entre États miniers et non miniers			
Produit brut de l'État	1.4	1.7	0.3
Population	1.0	1.0	0.0
Produit brut de l'État par habitant	0.4	0.7	0.2
Emploi	1.2	1.1	-0.1
Demande finale de l'État	0.9	2.3	1.4
Revenu intérieur brut réel par habitant	0.2	1.1	0.8
Revenu réel disponible des ménages par habitant	0.3	1.0	0.7
Indice des prix à la consommation	-0.1	0.4	0.4

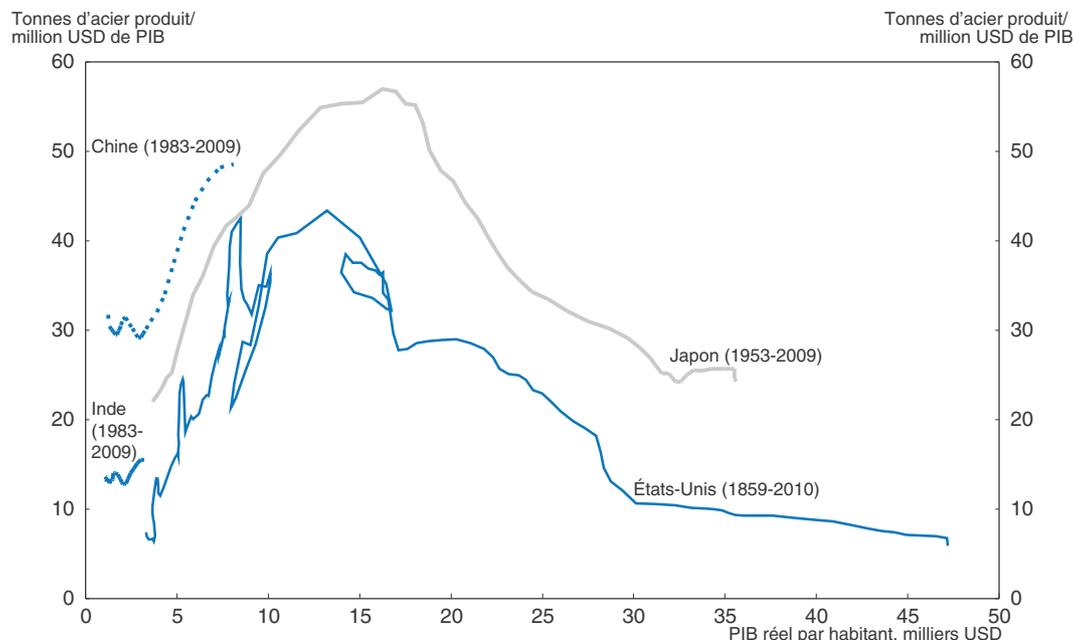
Source : ABS, cat. n° 5220.0 et calculs de l'OCDE.

De grandes incertitudes entourent l'évolution des termes de l'échange

La forme et l'ampleur des transformations à venir vont dépendre des mutations de l'environnement extérieur, qui sont entourées de multiples incertitudes. Ces incertitudes concernent en premier lieu l'évolution des prix des produits de base, comme le reconnaissent les autorités. Celles-ci ont adopté une attitude relativement prudente depuis le début du boom minier, en tablant généralement sur une baisse des termes de l'échange dans leurs prévisions budgétaires, même si ceux-ci sont supposés rester sensiblement plus élevés qu'au cours des décennies passées. Les dernières projections budgétaires supposent ainsi que la dégradation cumulée des termes de l'échange atteindra presque 9 % d'ici l'exercice 2013/14 (MYEFO, 2012).

Les incertitudes relatives aux prix de base, surtout à moyen terme, semblent plutôt limitées, en particulier au niveau de la demande de produits miniers. Selon toute vraisemblance, la demande émanant des pays émergents, et notamment de la Chine, devrait rester soutenue. Ainsi, la demande de ce pays en produits miniers, indispensables à son industrialisation et à son urbanisation, devrait rester vigoureuse, peut-être jusqu'en 2025, malgré une instabilité probable à court terme, si l'on se réfère à l'expérience passée des pays développés (Connolly et Orsmond, 2011 ; Findlay, 2011). La demande en produits de base reste généralement très forte jusqu'à ce que les ménages accroissent leur demande de services, de manière analogue à ce qui s'est produit par exemple après la Seconde Guerre mondiale aux États-Unis et dans les années 70 au Japon (graphique 1.7). Par ailleurs, d'autres pays asiatiques comme l'Inde, l'Indonésie ou le Viêtnam pourraient suivre une trajectoire similaire à celle de la Chine et voir croître fortement leurs besoins en matières

Graphique 1.7. **Intensité de production d'acier et développement économique**¹



1. Prix de 2010 convertis au taux de change PPA de 2005 ; moyennes mobiles de cinq ans. Intensité de production sidérurgique avant 1897. Avant 1980, la production japonaise d'acier se réfère aux années fiscales.

Source : Données fournies par la RBA, d'après la base de données *Total Economy* de The Conference Board (janvier 2011) ; FMI ; The Japan Iron and Steel Federation ; Johnston et Williamson (2010) ; Maddison (2009) ; US Bureau of Mines ; US Geological Survey ; World Steel Association.

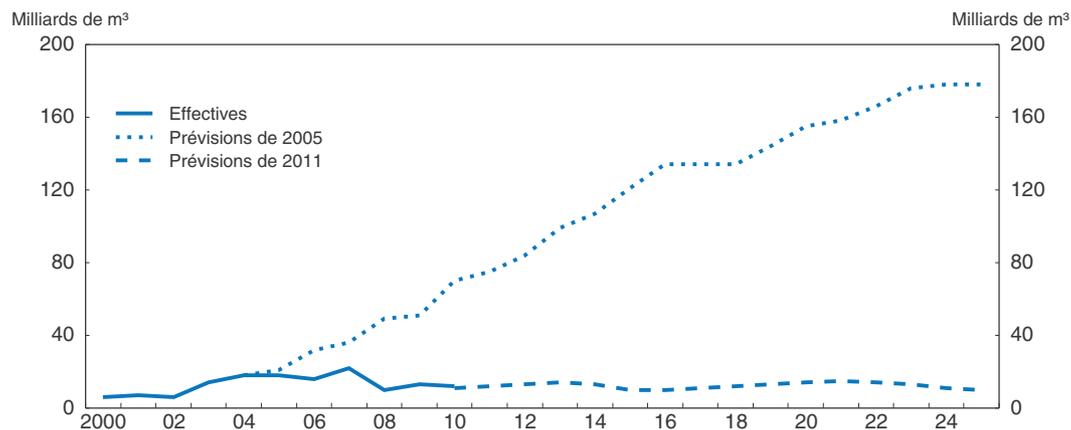
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763717>

premières à l'avenir (Hyvonen et Langcake, 2012). Ce boom minier pourrait ainsi se prolonger plus longtemps que les précédents qu'a connus l'Australie, dont la durée n'a généralement pas excédé une quinzaine d'années du fait de l'épuisement des ressources exploitées (comme l'or dans les années 1850) ou de l'affaiblissement de la demande extérieure à l'origine de ces booms (Battellino, 2010).

L'Australie est en outre bien placée pour faire face à l'évolution probable de la demande en produits de base induite par des impératifs environnementaux (AIE, 2010). Le développement de sa production de gaz naturel liquéfié (GNL), qui devrait bientôt placer le pays au second rang des exportateurs mondiaux après le Qatar, devrait lui permettre d'absorber une possible baisse de la demande de charbon dont la combustion génère beaucoup de CO₂ (Jacobs, 2011). Le marché du GNL se développe rapidement depuis quelques années.

Le maintien d'une forte demande de produits de base devrait aboutir à un développement mondial de la production, qui à terme fera baisser les prix (OCDE, 2010a). L'offre a réagi vigoureusement en Australie, et de nombreux autres pays s'efforcent d'accroître leurs capacités de production. Le Brésil a accru sa production de minerai de fer, qui n'est pas une ressource particulièrement rare, et la production de charbon augmente en Afrique du Sud, Colombie et Indonésie (Connolly et Orsmond, 2011). Le Qatar pourrait suspendre le moratoire sur l'exploitation de ses gisements de gaz adopté en 2009. L'équilibre de ce marché pourrait aussi être perturbé par l'expansion de la production de gaz non conventionnel (gaz de charbon, gaz de schistes et gaz compacts). Ainsi, les États-Unis sont devenus largement autosuffisants en gaz naturel alors que l'on anticipait qu'ils seraient un important importateur de GNL il y a seulement quelques années (graphique 1.8). De nombreux autres pays, dont l'Australie et la Chine, ont aussi d'importantes réserves de gaz non conventionnel qui pourraient être exploitées, bien que les méthodes d'extraction de ces gaz posent des problèmes environnementaux (Jacobs, 2011). Quoi qu'il en soit, les réserves de minerai de fer et de charbon de l'Australie sont abondantes, diversifiées et de bonne qualité et ses coûts de transport faibles, ce qui lui donne un avantage pour le GNL. En outre, l'Australie peut garantir un approvisionnement plus sûr que de nombreux autres exportateurs, moins stables institutionnellement.

Graphique 1.8. **Importations nettes américaines de gaz naturel liquéfié**



Source : Données fournies par la RBA, d'après la US Energy Information Administration (www.eia.gov/forecasts/aeo/er/).
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763736>

Les pressions en faveur d'ajustements structurels devraient s'accroître

Quelle que soit l'évolution des prix des produits de base, le développement de la Chine et de l'Asie au cours des prochaines années confrontera l'économie australienne à d'importants défis et opportunités. La poursuite attendue de l'expansion des économies asiatiques va réduire le coût de l'éloignement du pays des grands marchés économiques. Selon Quah (2011), le centre de gravité de l'activité mondiale s'est déplacé du milieu de l'Atlantique en 1980 vers Bucarest en 2008, et il devrait se situer entre l'Inde et la Chine d'ici 2050. Les grands marchés asiatiques resteront certes éloignés de l'Australie, mais ils seront plus proches que ceux d'Europe ou des États-Unis, avec des effets positifs sur la productivité et le PIB par habitant (encadré 1.1). En dehors du secteur des matières premières, la demande dans les secteurs non miniers de l'Australie devrait s'accroître, à mesure que le développement de la Chine, de plus en plus centrée sur le renforcement de sa demande intérieure, génère une demande plus diversifiée de biens et services émanant d'une classe moyenne de plus en plus nombreuse (gouvernement australien, 2011 ; Kearns et Lowe, 2011 ; Garnaut, 2011).

Encadré 1.1. Le handicap géographique de l'Australie va-t-il diminuer ?

Du fait de son éloignement géographique des marchés mondiaux, l'Australie souffre d'un handicap économique par rapport à la plupart des pays de l'OCDE. Cet éloignement des marchés se répercute en effet sur les flux d'échange et l'efficacité des entreprises en les empêchant notamment d'opérer à une échelle efficiente et, plus généralement, d'exploiter les économies d'échelle. En 2005, on estime que ce handicap a réduit le niveau du PIB par habitant de plus de 10 %, comme en Nouvelle-Zélande, comparé à la moyenne des autres pays (Boulhol et de Serres, 2008). Ce coût n'a en outre que peu diminué car on ne constate guère de baisse dans la durée des coûts de transport des marchandises par rapport à leur prix.

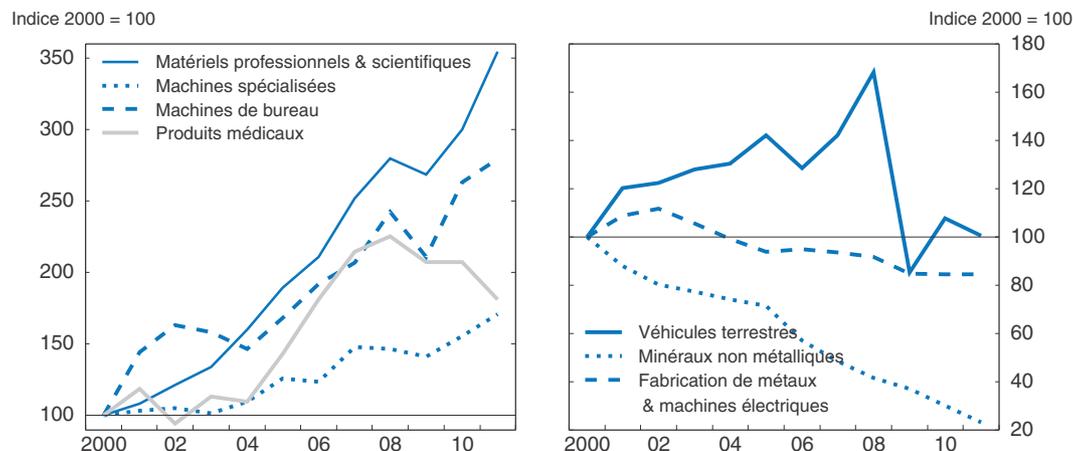
Cependant, l'effet négatif de cet éloignement pourrait fléchir à mesure que le centre de gravité des marchés mondiaux se déplace vers l'est. Ces marchés, bien que toujours très distants de l'Australie, seront plus proches que ceux d'Europe et des États-Unis, de sorte que d'après Boulhol et de Serres (2008), on peut estimer que l'effet négatif de cet éloignement sur le niveau du PIB par habitant pourrait baisser de 2 points de pourcentage d'ici 2030 et de 3 points d'ici 2050. Cette évolution traduit l'élargissement des marchés potentiels de l'Australie en raison de la forte croissance attendue en Chine et dans le reste de l'Asie, selon les projections à long terme de l'OCDE (OCDE, 2012a).

La hausse de la demande de services touristiques et d'éducation des pays asiatiques depuis quelques années témoigne de l'émergence de ces opportunités, mais aussi des ajustements à réaliser pour les saisir. Les exportations de services d'éducation ont fortement progressé entre la fin des années 80 et la fin des années 2000, grâce au dynamisme de la demande indienne et chinoise, pour devenir la troisième principale source de revenus d'exportations après le charbon et le minerai de fer et faire de l'Australie le cinquième plus grand exportateur de ces services de la zone OCDE (Hall et Hooper, 2008). Dans la même veine, les recettes touristiques provenant de Chine et d'Inde ont doublé entre les exercices 2000/01 et 2010/11, et il est probable que cette demande continuera de croître à un rythme soutenu.

Néanmoins, plusieurs obstacles freinent la capacité de ces deux secteurs à tirer pleinement profit de ces développements. Ceux-ci incluent l'appréciation réelle de la monnaie, l'intensification de la concurrence dans ces secteurs avec, par exemple, le développement de services d'éducation offshore de nombreuses universités en Chine, mais aussi l'adoption de dispositions plus restrictives sur les visas d'étudiants depuis 2009 et la relative inadaptation de l'offre touristique à la demande de la nouvelle clientèle asiatique plus tournée vers les grandes villes que les régions rurales (Hooper et van Zyl, 2011).

Il est difficile de prévoir l'évolution des avantages comparatifs de l'économie australienne, mais ces ajustements impliqueront inévitablement des transferts de ressources non seulement entre grands secteurs d'activité, mais aussi au sein de ces secteurs. Après l'industrie minière, il est possible que l'Australie renforce son avantage comparatif dans l'agriculture si la demande des grands pays d'Asie pour ces produits augmente avec l'amélioration de leur niveau de vie et/ou l'évolution de leurs habitudes alimentaires (Jayasuriya et Panza, 2011). Cependant, l'industrie manufacturière devra procéder à des ajustements structurels pour préserver sa compétitivité internationale et renforcer sa productivité (chapitre 2). Les pressions exercées par les pays à bas coûts de main-d'œuvre sur la production à grande échelle de biens manufacturés standardisés, comme les voitures ou les matériaux métalliques de construction, devraient encore s'intensifier (Lowe, 2012). Il est de ce fait vraisemblable que le maintien d'un secteur manufacturier concurrentiel dépendra de sa capacité à s'adapter en valorisant des secteurs de niche à plus forte valeur ajoutée, comme celui des instruments scientifiques, du matériel médical ou des machines spécialisées, dont les exportations croissent depuis quelques années malgré l'appréciation du taux de change (graphique 1.9). L'Australie pourrait également préserver son avantage comparatif dans des secteurs tels que les produits alimentaires, les boissons, le tabac et les métaux non ferreux, qui sont étroitement liés aux ressources naturelles du pays, en leur adjoignant des activités à plus haut contenu technologique (OCDE, 2012b).

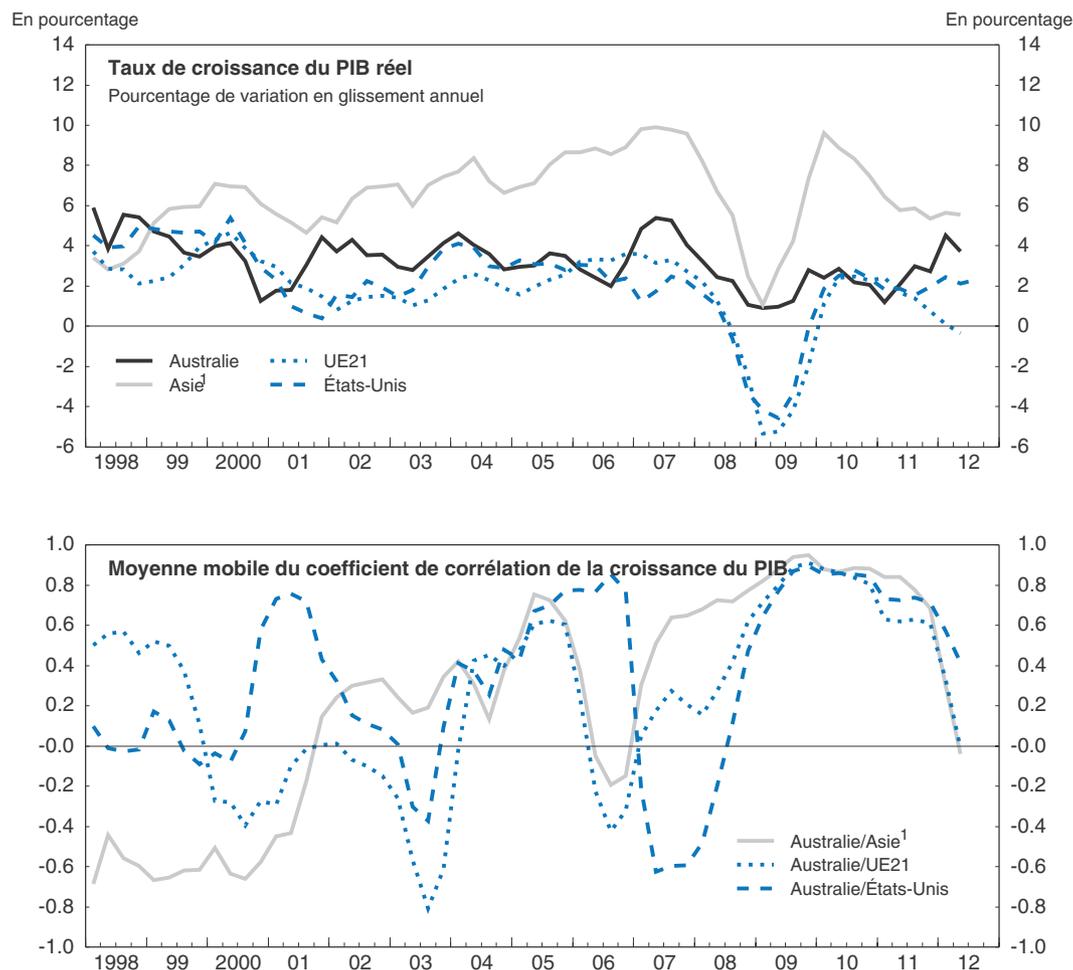
Graphique 1.9. **Volumes d'exportations de biens manufacturés**



Source : ABS, cat. n° 5302.0, tableau 103.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763755>

L'économie australienne connaît sa 21^e année de croissance ininterrompue, ce qui reflète la bonne résilience du pays aux chocs sectoriels qui ont suivi les excès du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des marchés immobiliers au début de la décennie. Cette moindre vulnérabilité à la crise de 2008 résulte aussi des liens commerciaux de plus en plus étroits avec ses partenaires asiatiques, en particulier la Chine, et de la complémentarité entre ces économies (Battellino, 2011). De plus, l'Australie est moins exposée que de nombreux pays de l'OCDE à la pression concurrentielle exercée par les pays émergents d'Asie du fait de la taille relativement réduite de son secteur manufacturier. Au total, on constate une synchronisation croissante des cycles économiques en Australie et en Asie de l'Est depuis le début des années 2000 (graphique 1.10).

Graphique 1.10. **Corrélation de la croissance du PIB réel**

1. L'agrégat Asie a été calculé à l'aide des pondérations du PIB nominal de 2010 aux taux de change PPA pour la Chine, la Corée, le Japon et les économies dynamiques d'Asie.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763774>

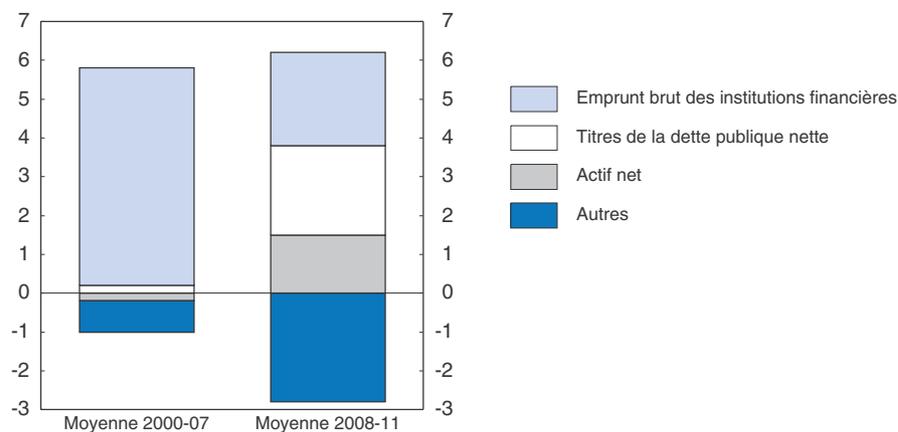
Les transformations en cours auront pour deuxième conséquence importante de rendre l'économie australienne plus cyclique qu'auparavant en raison de l'expansion de son secteur minier. Les prix des produits de base sont en effet par nature plus volatils que

la plupart des autres biens et services du fait de la faible élasticité à court terme de l'offre de ces produits et de leur faible substituabilité, alors que leur demande est étroitement liée aux cycles économiques (Kearns et Lowe, 2011).

Une troisième évolution potentielle du développement macroéconomique du pays à moyen terme concerne l'évolution et le rôle de son taux de change. Les bons résultats de l'Australie, ses finances publiques solides et ses perspectives favorables ont accru l'intérêt des investisseurs internationaux pour ce pays, comme le montre l'évolution du financement du déficit du compte des transactions courantes depuis la crise financière mondiale (graphique 1.11). Avant cette crise, ce déficit était presque entièrement couvert par des emprunts bancaires à l'étranger, alors que l'on observe depuis 2008 une augmentation des entrées de fonds propres pour financer les investissements miniers et surtout d'importants achats d'obligations publiques (Eslake, 2012). De fait, l'Australie est l'un des sept pays du monde ayant conservé une notation AAA sur sa dette souveraine. Bien que ces évolutions résultent en partie d'une intensification des opérations de portage (« carry-trade »), des indications convergentes suggèrent que ces achats d'obligations publiques proviennent aussi de banques centrales et de fonds souverains désireux de diversifier leur portefeuille (Lowe, 2012). Ainsi, la dégradation des termes de l'échange depuis leur point culminant au troisième trimestre de 2011 n'a pas eu grand effet sur la monnaie australienne, et les rendements des obligations publiques ont baissé pour atteindre leur plus bas niveau depuis la fin des années 60. Si cette tendance se confirme, elle pourrait contribuer à une certaine déconnexion entre l'évolution du dollar australien et celle des termes de l'échange, susceptible d'atténuer l'effet stabilisateur du taux de change sur l'économie.

Graphique 1.11. **Financement de la balance courante**

En pourcentage du PIB



Source : ABS, cat. n° 5302.0, tableau 1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763793>

Enjeux de ce processus d'ajustement pour la politique économique

L'histoire de l'Australie enseigne que les booms miniers sont des périodes de mutations économiques profondes qui s'accompagnent de défis complexes de politique économique (Battellino, 2011). Il faut maintenir la stabilité macroéconomique et juguler les tensions inflationnistes. Il faut aussi préserver la flexibilité de l'économie et ne pas fausser

l'allocation des ressources. Globalement, les résultats obtenus jusqu'à présent sont positifs, surtout si on les compare au passé. Il ne faut cependant pas sous-estimer les défis à relever pour maintenir de telles performances et poursuivre l'adaptation du pays. Le choc auquel est confronté l'Australie est globalement positif, mais la structure de l'économie doit continuer d'évoluer pour pouvoir saisir les nouvelles opportunités créées par le développement du continent asiatique. Ces changements impliquent aussi des ajustements difficiles pour de nombreux ménages et entreprises, car les coûts et les avantages des transformations en cours ne sont pas uniformément répartis. La politique économique peut faciliter ce processus. De plus, elle doit se préparer à faire face aux nouveaux risques générés par les mutations en cours, compte tenu des incertitudes qui entourent l'environnement extérieur, et notamment les termes de l'échange, ainsi que de l'accroissement probable de la volatilité de l'économie.

Comme le soulignent les autorités, il importe avant tout de ne pas résister aux changements durables imposés par les transformations de l'environnement extérieur, même si des incertitudes entourent la durée du boom minier (Stevens, 2011b). De nombreux changements en cours sont la conséquence d'une transformation de l'économie mondiale qui n'est pas temporaire, mais qui devrait entraîner un bouleversement durable des avantages comparatifs de l'Australie (Gruen, 2011). Le développement de l'Asie est un phénomène irréversible dont les conséquences devraient se faire sentir bien au-delà du boom minier. Toutefois, il convient de souligner que l'ampleur et la durée de l'amélioration des termes de l'échange et de l'appréciation du taux de change sont incertaines, ce qui ajoute une dimension supplémentaire aux ajustements à opérer.

Il faut favoriser une redistribution sans heurt des ressources dans l'économie

Dans cette perspective, les efforts des autorités pour mieux informer le public des implications pour l'Australie du développement de l'Asie sont louables et doivent se poursuivre. Si l'impact économique de la forte croissance en Chine paraît être perçu de façon généralement positive, il importe de répondre à l'anxiété générée par les transformations en cours, comme l'illustrent les pressions croissantes de la part de certains secteurs pour bénéficier de protections contre la concurrence étrangère, ou l'appel des syndicats en faveur d'une meilleure protection de l'emploi. Le gouvernement a publié en 2012 un livre blanc, *Australia in the Asian Century* qui permet de mieux comprendre l'impact de ces changements à la fois dans une perspective économique, sociale et géostratégique. Les nombreuses ramifications des ajustements imposés par le développement de l'Asie, auxquelles l'Australie ne peut échapper, doivent être analysées, expliquées et gérées pour faciliter la transition et l'Australie doit exploiter au mieux les opportunités résultant de ces changements (gouvernement australien, 2012a). Les pouvoirs publics devront faire en sorte de faciliter le processus de redistribution des ressources et de garantir une répartition équitable des contraintes et des avantages des ajustements nécessaires.

La meilleure réponse est sans doute de maintenir et, si possible, de renforcer la flexibilité de l'économie, à la fois pour saisir les nouvelles opportunités qui vont se présenter et pour minimiser les coûts d'ajustement. La complexité des transformations en cours rend difficile de prédire quels secteurs économiques bénéficieront le plus de ces changements. Par conséquent, il est plus efficace d'aider les travailleurs et les entreprises à s'adapter plutôt que de protéger des emplois ou des activités dans des régions ou secteurs spécifiques. Consacrer des aides publiques à des secteurs exposés à l'appréciation

du taux de change, comme dans le cas de l'industrie automobile, risque d'être vain, d'entraîner des ajustements plus douloureux dans d'autres secteurs exposés et, à terme, de freiner l'élévation des niveaux de vie (encadré 1.2). Il importe en outre de ne pas retarder inutilement les ajustements requis, car ceux-ci sont plus faciles à mettre en œuvre quand l'économie est dynamique et que les ressources sont disponibles pour faciliter l'accompagnement, voire l'indemnisation des « perdants » dans le processus d'ajustement.

Les politiques macroéconomiques et structurelles ont un rôle complémentaire à jouer pour faciliter une réaffectation sans heurt du travail et du capital. Il est en effet important de préserver un environnement macroéconomique stable en maîtrisant l'inflation. La liste des incertitudes associées aux transformations en cours est suffisamment longue pour ne pas en rajouter avec des incertitudes supplémentaires sur le niveau des prix. Les réformes structurelles garantissant une flexibilité économique adéquate sont aussi importantes pour la politique macroéconomique. Ainsi, un marché du travail plus flexible accroîtra les marges de manœuvre de la politique monétaire et facilitera l'ajustement en atténuant le dilemme immédiat entre inflation et chômage. Une politique budgétaire prudente renforce la politique monétaire et offre des marges supplémentaires pour réagir à des chocs sévères, comme celui survenu en 2008-09.

Encadré 1.2. **Faut-il continuer de protéger le secteur automobile ?**

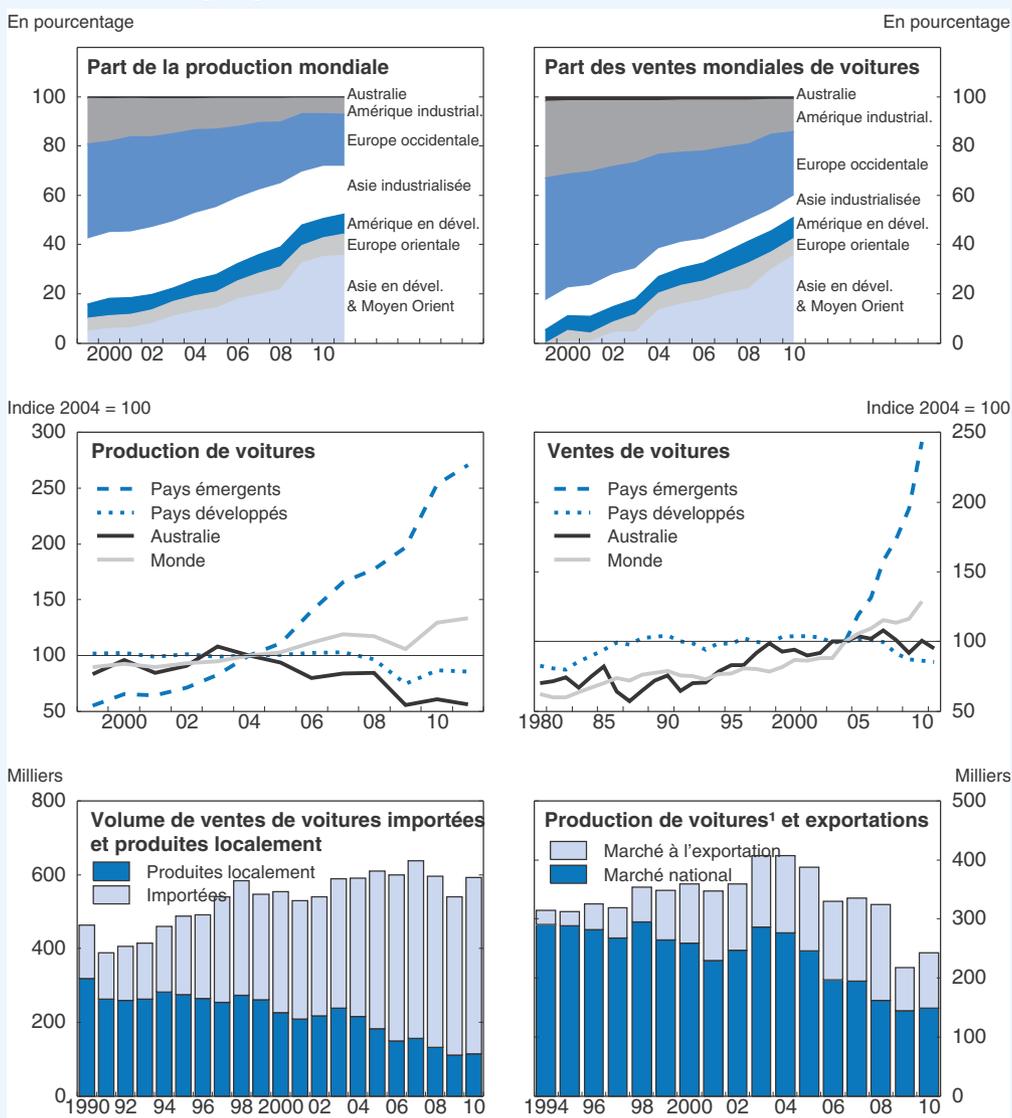
L'industrie automobile est l'un des secteurs de l'économie australienne les plus touchés par le boom minier. L'appréciation du taux de change pénalise sa compétitivité et menace l'emploi. Pour soulager ces tensions, les autorités ont récemment accordé une aide temporaire à ce secteur, et l'ont même renforcée dans certains cas. Cet encadré examine les pressions qui s'exercent sur l'industrie automobile australienne, notamment celles liées aux transformations de l'économie mondiale en cours.

L'industrie automobile australienne, dont le développement s'est longtemps appuyé sur l'investissement étranger, principalement des États-Unis et du Japon, est de taille relativement petite et génère moins de 5 % de la valeur ajoutée manufacturière australienne et environ 0.4 % du PIB et de l'emploi total au cours de l'exercice 2009/10 (ABS, 2011). Elle subit la concurrence croissante des économies émergentes depuis la fin des années 90. Alors que les marchés émergents représentaient environ 15 % de la production automobile mondiale au début des années 2000, cette part a atteint pratiquement 50 % pour l'exercice 2010/11, sous l'effet du développement de l'Asie, et notamment de la Chine (graphique 1.12, panneaux A et B). La demande a suivi une évolution comparable. Divers facteurs influent sur cette mutation rapide : les capacités excédentaires dans de nombreux pays développés (Haugh et al., 2010), l'augmentation rapide de la consommation et des ventes de voitures dans les pays émergents et les économies d'échelle dégagées par le développement de nouveaux constructeurs automobiles à faibles coûts (Baker et Hyvonen, 2011).

En Australie, la baisse des prix à l'importation et l'évolution des goûts des consommateurs ont entraîné une augmentation des importations de véhicules, qui sont passées de 30 % des ventes dans les années 90 à plus de 80 % en 2010 (graphique 1.12). La production et l'emploi du secteur n'ont pas cessé de baisser depuis le début du boom minier, car l'appréciation de la monnaie a contrecarré les efforts déployés par les constructeurs automobiles australiens pour compenser leurs pertes de parts du marché local. Ainsi, certains constructeurs ont fermé des usines ces dernières années (comme Mitsubishi en 2008), alors que d'autres connaissent de graves difficultés (DIISR, 2010 ; Peter, 2012).

Encadré 1.2. Faut-il continuer de protéger le secteur automobile ? (suite)

Graphique 1.12. Indicateurs de l'industrie automobile



1. Y compris les véhicules légers tout terrain.

Source : Australian Department of Innovation Industry, Science and Research ; OCDE, Principaux indicateurs économiques ; OICA (Organisation internationale des constructeurs d'automobiles) et sources des constructeurs automobiles nationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932763812>

L'industrie automobile australienne a été protégée par des droits de douane élevés jusqu'au milieu des années 80. Depuis lors, des réductions successives des droits de douane, conjuguées à des programmes d'aide destinés à faciliter les ajustements, ont été mises en œuvre. La dernière réduction des droits de douane, ramenés de 10 % à 5 % sur les véhicules neufs en 2010, s'est accompagnée d'une aide de 5 milliards AUD (0.4 % du PIB) au titre de l'*Automotive Competitiveness and Investment Scheme*. La même année, ce programme a été remplacé par l'*Automotive Transformation Scheme* qui a prolongé le financement de 2015 à 2020, pour un coût supplémentaire de 2.5 milliards AUD. Si l'on tient compte du produit net des droits de douane et de l'aide budgétaire, le secteur automobile a perçu 1.1 milliard AUD durant l'exercice 2010/11, ce qui équivaut à un taux effectif d'aide de 8.5 %

Encadré 1.2. Faut-il continuer de protéger le secteur automobile ? (suite)

de sa valeur ajoutée, la moyenne dans le secteur manufacturier étant de 4.2 % (PC, 2012). Ce taux a baissé au cours de la dernière décennie. Il existe toutefois d'autres formes de soutien, comme la taxe de 33 % sur les produits de luxe (qui s'applique surtout aux importations), l'aide financière *ad hoc* des États et les marchés publics qui favorisent les véhicules nationaux au détriment des importations.

Les pressions se sont récemment accrues en faveur d'un renforcement de l'aide et d'une inversion de la tendance au désengagement de l'État dans l'industrie automobile. Ces pressions se fondent en partie sur l'argument traditionnel du « syndrome néerlandais » et sur l'hypothèse implicite que l'appréciation actuelle de la monnaie est un phénomène temporaire. Selon les défenseurs de cette thèse, le secteur national serait hors jeu et incapable de regagner le terrain perdu une fois le taux de change revenu à un niveau plus compétitif. Le coût économique de l'effondrement de l'industrie automobile serait considérable en raison de ses importantes retombées en termes de production, d'emploi et d'innovation, compte tenu de sa position stratégique dans le secteur manufacturier. Les réductions de droits de douane sont également considérées comme pénalisantes pour l'industrie australienne, notamment par rapport à d'autres pays développés et en développement qui ne suivent pas la même stratégie. D'autres analystes reconnaissent le poids relativement faible de l'industrie automobile dans l'ensemble de l'économie, mais soulignent son importance particulière pour des États comme l'Australie-Méridionale et Victoria et pour certaines villes et régions qui s'y trouvent (PC, 2008). La fermeture d'usines automobiles pourrait ainsi avoir des répercussions sociales douloureuses à l'échelon local.

Il est difficile de procéder à des comparaisons internationales du niveau de l'aide apportée au secteur automobile. Que le soutien apporté par l'Australie à son industrie automobile soit plus ou moins élevé que d'autres pays, cette aide est importante et entrave (de fait, elle vise même à limiter) le redéploiement des maigres ressources au profit des activités à plus forte valeur ajoutée, en réaction aux chocs économiques. Dans les circonstances actuelles, l'aide à l'industrie automobile a probablement pour effet d'imposer des efforts d'ajustement plus conséquents à d'autres secteurs exposés, comme le tourisme et l'éducation, qui ne bénéficient pas du même soutien, en faisant monter les prix du capital et du travail et en alourdissant leur charge fiscale (Corden, 2012). En outre, l'avenir du secteur automobile est incertain dans de nombreux pays avancés, à en juger par les surcapacités au niveau mondial et les tendances passées.

L'industrie automobile a des retombées positives sur le reste de l'économie, mais il ne faut pas en surestimer l'importance. Selon les estimations de l'OCDE, pour chaque dollar de biens et de services produits par l'industrie automobile (réparations comprises), 31 centimes de valeur ajoutée sont générés par ce même secteur, 43 centimes par d'autres secteurs nationaux et 26 centimes par les importations*. Compte tenu de sa taille, le secteur automobile pourrait ainsi générer l'équivalent d'environ ½ pour cent de PIB de surcroît d'activité dans l'économie. Néanmoins, cette estimation représente probablement une limite supérieure, car elle tient compte des activités connexes telles que la maintenance et la vente au détail, qui perdureraient même si tous les véhicules étaient importés. En outre, les retombées en termes de R-D de l'aide à l'industrie automobile pourraient être relativement faibles, car l'activité de R-D en question concerne en général des modifications propres au secteur de produits ou procédés existants, plutôt que le développement de technologies nouvelles (PC, 2008).

Le soutien public peut se justifier lorsque la fermeture d'usines automobiles risque de causer un choc difficile à absorber au niveau local ou régional. En pareilles circonstances, l'aide doit néanmoins viser à lisser et faciliter le processus d'adaptation plutôt qu'à l'empêcher, comme les autorités semblent d'ailleurs le reconnaître.

* Ces paramètres ont été calculés à partir des tableaux d'entrées-sorties de 2007, en utilisant une méthodologie analogue à celle employée par Gruen (2011) pour l'analyse de l'industrie minière.

La stratégie budgétaire à moyen terme devrait mieux tenir compte des transformations structurelles et privilégier la prudence

L'accroissement potentiel de la volatilité de l'économie australienne lié à l'essor du secteur minier, sa dépendance croissante envers les économies émergentes d'Asie et les incertitudes concernant l'évolution du boom minier militent en faveur d'un réexamen de la stratégie budgétaire à moyen terme. Jusqu'à présent, la stratégie mise en place en 1996 a bien servi les intérêts du pays. Cette stratégie vise à maintenir en moyenne à moyen terme un solde budgétaire légèrement excédentaire, à ne pas accroître la pression fiscale globale (par rapport à son niveau de l'exercice 2007/08 pour la législature en cours) et à augmenter la richesse nette de l'administration centrale. À la différence de nombreux autres pays de l'OCDE, l'Australie a de fait mené une politique budgétaire prudente qui lui a permis de résorber entièrement sa dette nette au cours de l'exercice budgétaire 2005/06. Le pays disposait ainsi d'importantes marges de manœuvre pour adopter un programme de relance de grande ampleur pour l'exercice 2008/09 et éviter la récession qu'ont connue la plupart des pays de l'OCDE.

La hausse persistante des termes de l'échange et l'importance croissante du secteur minier soulèvent toutefois de nouvelles questions sur le rôle de la politique budgétaire dans le futur. Celles-ci portent sur deux thèmes principaux : i) l'utilisation appropriée des recettes tirées du boom minier ; et ii) la gestion budgétaire comme instrument contra-cyclique dans ce nouvel environnement (Kearns et Lowe, 2011). Un certain nombre d'analystes se sont en effet inquiétés des risques de réinjecter trop massivement ou trop rapidement dans l'économie les recettes fiscales exceptionnelles liées au boom minier (OCDE, 2010a ; Stevens, 2011b ; Corden, 2012). Comme indiqué dans l'*Étude économique de l'Australie* de 2008, au cours de la première phase du boom minier, entre les exercices 2002/03 et 2007/08, l'administration fédérale a redistribué l'essentiel des recettes fiscales additionnelles résultant des gains de termes de l'échange, même si elle a pu préserver un confortable excédent budgétaire représentant 2 % du PIB (OCDE, 2008). L'appréciation des termes de l'échange pourrait s'inverser plus rapidement que les autorités ne le prévoient et, même s'ils restent élevés, ils connaîtront sans doute de fortes fluctuations dues à la volatilité intrinsèque des prix des produits de base. Confrontés à une situation similaire, des pays comme la Norvège et le Chili ont jugé utile de créer des fonds d'investissement souverains pour gérer leurs recettes minières afin de faire face à toute volatilité excessive ou d'éviter un syndrome néerlandais.

Évaluer l'opportunité de créer un fonds souverain en Australie nécessite de préciser son usage dans l'économie. Comme le montrent les exemples de la Norvège et du Chili, les fonds souverains peuvent servir à trois grandes catégories d'objectifs selon leurs caractéristiques et leur mode de fonctionnement :

- Assurer un transfert intergénérationnel des ressources et garantir la viabilité à long terme des finances publiques.
- Modérer l'appréciation du taux de change en vue d'atténuer les pressions exercées sur le secteur non minier exposé.
- Préserver le bon fonctionnement de la politique budgétaire comme instrument de stabilisation macroéconomique afin de lisser la consommation et de protéger les comptes publics contre une baisse des prix des produits de base plus forte qu'escompté.

Dans le cas de la Norvège, le fonds souverain vise à atteindre ces trois objectifs, tandis qu'au Chili son principal objectif est de garantir une bonne gestion budgétaire. Dans ces

deux pays, les fonds sont complétés par une règle budgétaire qui encourage une utilisation prudente des recettes publiques liées aux ressources naturelles, en dissociant les dépenses des fluctuations des recettes générées par ces ressources (recettes fiscales, redevances, etc.). En Norvège, les recettes provenant du pétrole et du gaz sont investies dans des actifs étrangers et alimentent un fonds souverain dont l'encours s'élève à quelque 130 % du PIB. Une partie des ressources de ce fonds (4 % de sa valeur, ce qui correspond au rendement réel notionnel des actifs) est dépensée chaque année. Le fonds de stabilisation chilien est beaucoup plus modeste et représentait 5½ pour cent du PIB en 2011, contre 13 % en 2008. Pour lisser l'utilisation des recettes générées par ses ressources en cuivre et éviter le risque de politique budgétaire procyclique en période de boom minier, une règle budgétaire vise l'équilibre structurel des comptes publics, corrigé en fonction des variations cycliques et des fluctuations des prix du cuivre. À cette fin, les autorités font la distinction entre recettes fiscales minières permanentes et temporaires, en s'appuyant sur une estimation indépendante des prix d'équilibre à long terme des matières premières (OCDE, 2010b).

Il n'existe pas d'arguments décisifs en faveur d'une accumulation permanente d'actifs dans un fonds d'investissement souverain en Australie

Contrairement à la Norvège, qui prévoit une forte chute de la production de pétrole et de gaz dans un avenir relativement proche, les ressources naturelles de l'Australie devraient durer beaucoup plus longtemps (tableau 1.2). Il est donc beaucoup moins nécessaire de lisser les actifs entre générations. Selon les estimations de la Banque mondiale, malgré l'épuisement des ressources naturelles, l'épargne conjuguée aux investissements dans le capital humain sont suffisamment importants pour générer à terme un accroissement de la richesse nationale (Banque mondiale, 2010). Bien que le fonds norvégien ne soit pas juridiquement destiné à financer les retraites (malgré son nom : Government Pension Fund Global), les actifs qu'il détient pourraient à l'évidence être utilisés à cette fin. En Australie, le fonds de réserve pour les retraites du secteur privé joue ce rôle (Gruen et Soding, 2011). Les actifs de réserve des ménages australiens représentaient 100 % du PIB fin 2010 et devraient atteindre 160 % du PIB d'ici 2050 avec le relèvement prévu de 9 % à 12 % des cotisations de retraite d'ici 2020. Le système de pension australien est conforté par des contributions obligatoires (avec des incitations fiscales) et soumises à des restrictions afin de s'assurer que l'épargne ne puisse être retirée avant l'âge de la retraite. De plus, ce système, déterminé par une prédominance de contributions définies, garantit le financement des retraites des générations futures, quelle que soit l'évolution des prix des produits de base. En Australie, la redistribution des revenus du secteur minier dans l'économie n'a pas amputé l'épargne nationale, qui est supérieure à la moyenne des grands pays de l'OCDE mais inférieure à celle du Chili ou de la Norvège (tableau 1.3).

Chercher à influencer sur le taux de change ne serait ni souhaitable ni aisé dans le cas de l'Australie

L'usage optimum des recettes issues des ressources naturelles dépend en partie de leur importance rapportée à l'ensemble de l'économie. Le secteur minier (y compris pétrolier et gazier) représente environ 20 % du PIB en Norvège contre 9 % du PIB en Australie, et les recettes publiques générées par ce secteur s'élevaient à environ un tiers des recettes publiques totales ces dernières années en Norvège, contre 6 % en Australie au cours de l'exercice 2008/09 (Gruen et Garton, 2012). Un recyclage rapide de ces recettes dans

Tableau 1.2. **Réserves des principales ressources**¹
Années de production actuelle

	Durée des ressources (années)	% du PIB	% des exportations
Australie			
Minéral de fer	71	4	18
Anthracite	98	3	15
Or	33	1	4
Pétrole brut	12	1	4
Gaz	55	1	4
<i>Total des ressources</i>		10	45
Moyenne pondérée	70		
Canada ²			
Pétrole brut	147	3	10
Gaz	11	1	4
<i>Total des ressources</i>		4	13
Moyenne pondérée	110		
Chili			
Cuivre	114	17	55
Moyenne pondérée	114		
Norvège			
Pétrole brut	8	11	35
Gaz	26	7	21
<i>Total des ressources</i>		18	56
Moyenne pondérée	15		

1. Parts des exportations et du PIB en 2010 pour la Norvège, exercice 2009-10 pour le Chili et exercice 2010-11 pour l'Australie. Les parts du PIB concernent les exportations de produits de base. La durée des ressources est basée sur la production en 2008 pour la Norvège et en 2009 pour l'Australie et le Canada.

2. Données de 2009.

Source : Bureau of Resources and Energy Economics. Geoscience Australia, Norwegian Petroleum Directorate, ABS Statistics.

Tableau 1.3. **Épargne et investissement : comparaison internationale**
En pourcentage du PIB

	Épargne nationale			Investissement		
	1994-2003	2004-07	2008-11	1994-2003	2004-07	2008-11
Australie	24.0	25.9	28.0	25.0	27.8	27.6
Canada	23.1	25.4	21.4	19.6	22.3	22.3
Norvège	31.3	37.8	36.8	21.4	22.6	23.1
Chili	24.0	32.4	28.4	23.4	20.7	22.2
États-Unis	16.9	14.6	12.3	19.4	20.1	16.1
Japon	27.2	24.2	20.8	25.8	22.7	20.6
Allemagne	22.6	23.8	23.2	21.0	18.1	17.8
France	20.0	19.8	18.0	18.3	20.5	20.3
Italie	22.6	21.4	18.9	20.2	21.5	20.1
Royaume-Uni	16.2	14.4	13.1	17.3	17.5	15.4
G6	20.9	19.7	17.7	20.3	20.0	18.4
Autres pays miniers	26.1	31.9	28.9	21.4	21.9	22.5

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

l'économie nationale serait très déstabilisant en Norvège, mais moins en Australie, notamment quant à son impact sur le taux de change.

Comme l'illustre l'exemple norvégien, la création d'un fonds souverain peut être un moyen efficace d'éviter l'appréciation du taux de change réel qui peut accompagner l'amélioration des termes de l'échange. Toutefois, même si les autorités australiennes le souhaitaient, il leur serait difficile de neutraliser l'appréciation de leur monnaie comme en Norvège, parce que l'État ne récupère qu'une petite partie de la rente minière exploitée par le secteur privé. Les autorités australiennes collectent moins du cinquième des revenus des facteurs de ce secteur, un pourcentage qui ne devrait pas beaucoup augmenter malgré la hausse récente des taxes sur les ressources, contre environ les deux tiers en Norvège en raison d'une taxe plus élevée sur les ressources minières. Compte tenu de ces différences, les économies budgétaires requises en Australie pour stabiliser le taux de change seraient considérables et devraient compenser la redistribution des revenus supplémentaires liés au boom minier opérée localement par les acteurs privés (Corden, 2012). Selon Gruen et Garton (2012), pour épargner la même proportion de l'augmentation du revenu national générée par la hausse des termes de l'échange que les Norvégiens, un excédent budgétaire de 4 % du PIB en moyenne aurait été nécessaire au cours des huit dernières années. Sans un contrôle plus important de la rente minière par les pouvoirs publics, atteindre un objectif budgétaire d'une telle ampleur imposerait des contraintes budgétaires considérables, qui pourraient pénaliser l'économie et qui seraient difficiles à accepter pour des raisons d'économie politique.

Les termes de l'échange pourraient aussi se stabiliser à un niveau relativement élevé par rapport au passé, avec des effets durables sur l'économie compte tenu des réserves abondantes de ressources naturelles du pays, contrairement à la Norvège. Dans un tel scénario, et dans la mesure où l'appréciation du taux de change constitue un mécanisme d'ajustement d'équilibre général, les efforts visant à résister à ce phénomène ne feraient que reporter les transformations structurelles requises. Freiner la hausse du taux de change peut certes protéger certains secteurs d'un ajustement structurel, mais cette approche tend aussi à réduire l'investissement en limitant les entrées de capitaux (Corden, 2012). Ce serait une stratégie coûteuse pour le pays, surtout dans le domaine des infrastructures, où des investissements complémentaires s'imposent (chapitre 2).

Un fonds de stabilisation pourrait contribuer à protéger le budget contre la volatilité des recettes tirées des ressources naturelles

Un fonds d'investissement souverain pourrait servir à lisser le recyclage des ressources minières dans l'économie. La mise en réserve d'une partie des ressources publiques générées par le boom peut contribuer à lisser la consommation publique et privée. Conjugué à une révision de la stratégie budgétaire à moyen terme, un tel fonds souverain protégerait mieux l'économie contre les chocs liés à la volatilité des prix des produits de base. Comme le recommandait la dernière *Étude économique de l'Australie* en 2010, un tel risque peut être évité si les autorités s'inspirent du modèle de gestion budgétaire chilien en créant une réserve budgétaire afin d'accumuler les recettes publiques tirées de l'exploitation minière lorsqu'elles sont inhabituellement élevées. Il serait en outre souhaitable de dissocier les décisions de dépenses publiques des variations des recettes causées par les fluctuations de ces prix, par exemple en adoptant une règle de dépenses. Globalement, la création d'un fonds de stabilisation associée à une règle budgétaire prudente serait conforme à la logique qui a présidé à la stratégie budgétaire actuelle, pour un coût relativement limité – celui de différer et lisser l'utilisation des ressources publiques minières. Le renforcement des marges de sécurité budgétaire induit par la création d'un

fonds de stabilisation pourrait aussi être utile dans un contexte d'inflation faible, où la politique monétaire pourrait avoir une marge de manœuvre insuffisante face à des chocs de plus grande ampleur.

Il faut poursuivre les efforts visant à accroître la transparence des discussions budgétaires et à consolider le cadre budgétaire

Comme de nombreux pays de l'OCDE, l'Australie a créé une institution budgétaire indépendante. Cet organisme, l'Office parlementaire du budget (*Parliamentary Budget Office*, PBO), qui est opérationnel depuis juillet 2012, est rattaché au Parlement. Il dispose d'un budget annuel de 6 millions AUD et d'un effectif d'environ 30-35 personnes dirigées par un fonctionnaire indépendant nommé pour un mandat de 4 ans renouvelable. Le PBO a pour mission de réaliser une analyse indépendante et objective du cycle et de la politique budgétaires, d'évaluer les coûts des propositions des partis politiques lors des élections, de chiffrer les réformes suggérées par les parlementaires (éventuellement sur une base confidentielle) hors des périodes électorales, ainsi que de répondre aux requêtes des commissions d'enquête parlementaire. Le PBO, qui a accès aux informations et ressources statistiques détenues par les agences gouvernementales, a aussi la capacité de mener ses propres analyses et études qui seront publiées. Des dispositions ont aussi été prises pour que cet organisme soit comptable de son travail : il peut être soumis à un examen indépendant dans un délai maximum de 9 mois après chaque élection fédérale.

Le PBO devrait jouer un rôle utile pour enrichir les informations disponibles sur les finances publiques et renforcer la transparence du cadre budgétaire déjà solide dont l'Australie dispose au niveau fédéral. Les caractéristiques de ce nouvel organisme sont conformes aux bonnes pratiques (Hagemann, 2010). Ses premières années de fonctionnement seront importantes pour asseoir sa crédibilité et le caractère non partisan de ses évaluations, au même titre que d'autres institutions clés de l'économie australienne, comme la Banque de réserve et la Commission de la productivité.

Une fois cette étape franchie, les autorités devraient envisager d'élargir les fonctions et responsabilités de cet organisme. Le PBO pourrait par exemple aider à combler les lacunes d'information qui affectent les finances publiques des États, peut-être sous l'égide du Conseil des gouvernements australiens. Tant pour les données historiques que pour l'analyse des politiques budgétaires à court terme ou celles de la viabilité des comptes publics à long terme, les informations concernant les États sont fragmentaires et rarement disponibles de façon systématique. Cette caractéristique, que l'Australie partage avec d'autres pays fédéraux, constitue un handicap auquel il est souhaitable de remédier. Un PBO aux compétences élargies serait utile pour donner une vision d'ensemble de la politique budgétaire du pays, intégrant une analyse de la situation des États. Cet organisme pourrait aussi examiner l'efficacité de certains programmes publics dans les domaines où des chevauchements de compétences existent entre les administrations fédérales et les États, avec des risques de doublons et de gaspillage, comme dans les secteurs de la santé et de l'éducation (BCA, 2011). Enfin, cet organisme pourrait avoir pour mission de compléter les travaux d'évaluation régulière de la viabilité budgétaire des finances fédérales réalisés par le Trésor, en élaborant des rapports intergénérationnels couvrant l'ensemble des administrations.

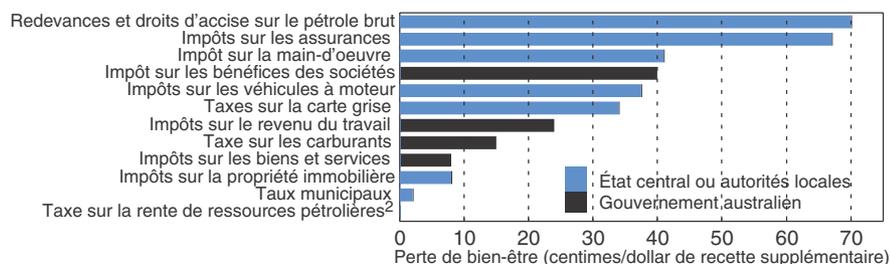
Les réformes fiscales ont un rôle utile à jouer pour faciliter les ajustements structurels

Le gouvernement australien a adopté d'importantes réformes fiscales et lancé plusieurs initiatives visant à répartir la manne minière dans l'ensemble de l'économie et aider les entreprises à s'adapter aux mutations en cours. La création d'une taxe fédérale sur la rente des ressources minières (MRRT) et l'élargissement de l'assiette de la taxe sur la rente des ressources pétrolières (PRRT) ont été mis en œuvre en juillet 2012. Une partie des recettes de cette nouvelle taxe va servir à renforcer les incitations fiscales des PME en faveur des investissements. Le traitement fiscal des pertes des entreprises a également été amélioré, conformément aux propositions du groupe de travail sur la fiscalité des entreprises. En outre, les autorités ont exprimé leur soutien à la réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et à l'étude d'autres options visant à alléger la pression fiscale sur les entreprises, comme l'introduction d'une déduction pour fonds propres (ACE). Pour financer ces réformes, qui doivent être neutres pour les finances publiques compte tenu de la situation budgétaire, des mesures compensatoires doivent être trouvées dans le régime d'imposition des entreprises.

Il faut affiner la réforme de l'imposition des ressources naturelles

Les taxes sur la rente, comme la MRRT, sont plus efficaces que les redevances parce qu'elles évitent de pénaliser les gisements marginaux et les nouveaux projets par rapport aux exploitations plus matures et rentables, ce qui est bénéfique à la production et à l'efficacité globale de ce secteur (Freebairn, 2012). Comme le souligne le rapport Henry (AFTS, 2010), les redevances constituent la taxe la plus inefficace du système fiscal australien (graphique 1.13). En outre, la ponction fiscale sur les ressources non renouvelables est relativement faible en Australie : pour l'exercice 2008/09, les recettes publiques générées par le secteur minier représentaient environ 6 % des recettes des

Graphique 1.13. **Perte marginale de bien-être découlant d'une hausse de 5 % de certains impôts¹**



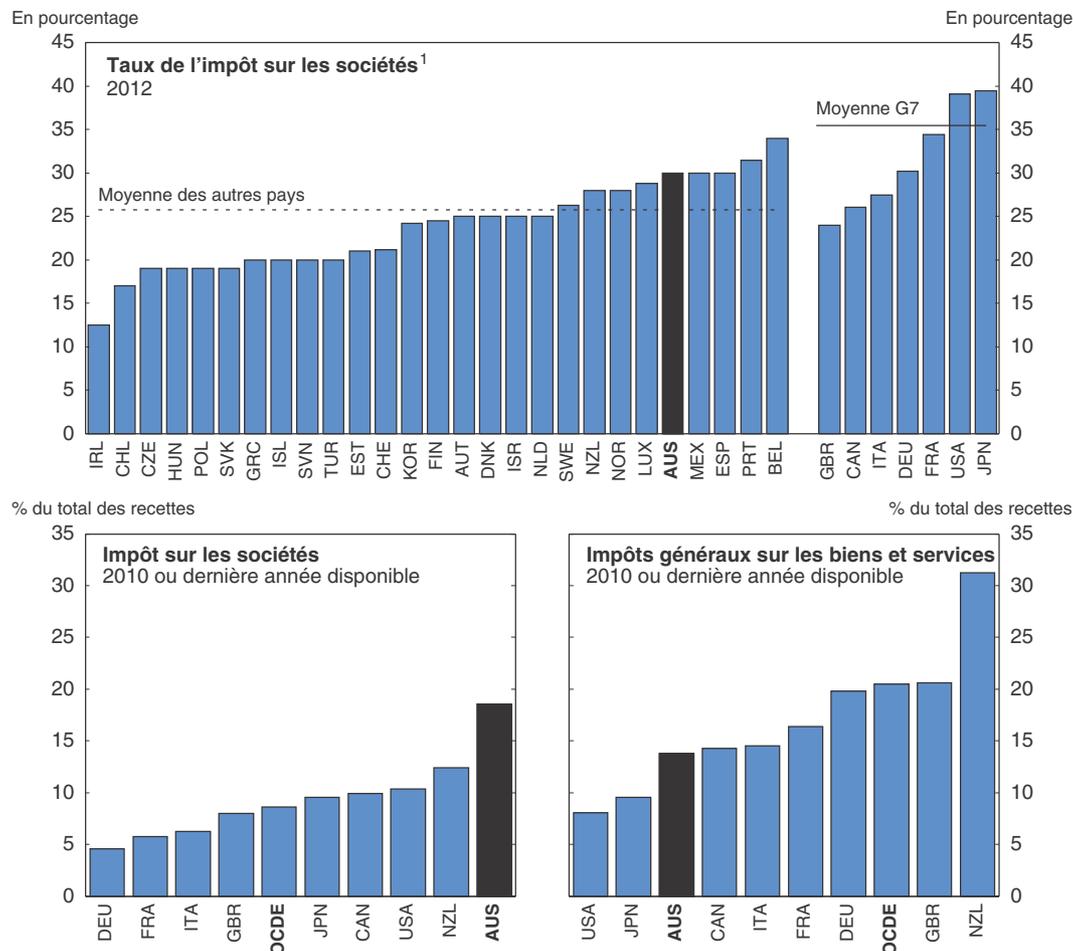
1. D'après le modèle d'équilibre général de l'économie australienne KPMG Econtech MM900, la perte de bien-être est égale à la diminution du bien-être du consommateur par dollar de recettes collecté pour une légère (5 %) hausse de chaque impôt, simulée individuellement. Elle est mesurée par le montant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

Source : KPMG (2009), Econtech.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763831>

administrations publiques, contre un tiers en Norvège, 14 % au Chili et environ 40 % au Mexique. Accentuer la charge fiscale sur ce secteur pour alléger celle relativement plus lourde sur les bénéficiés des sociétés (graphique 1.14) se justifie pour des raisons d'efficacité de l'ensemble de l'économie. Pour un « petit » pays comme l'Australie, il est important que l'imposition du facteur de production le plus mobile, le capital, soit compétitive, afin d'attirer les capitaux étrangers et ainsi favoriser l'ajustement structurel et la productivité dans les secteurs non miniers (OCDE, 2009).

Graphique 1.14. Quelques caractéristiques du système fiscal



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

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763850>

La MRRT pose la question délicate de la mesure de la rente, qui doit être distinguée des autres bénéfices, et est compliquée par l'intégration verticale poussée de nombreuses entreprises minières (Ergas *et al.*, 2010). Contrairement aux recommandations du rapport Henry, la MRRT traite de façon asymétrique les bénéfices et les pertes des entreprises, ce qui accroît le taux d'imposition effectif par rapport à son niveau théorique et décourage d'entreprendre les projets les plus risqués (AFTS, 2010). Par ailleurs, la MRRT et la PRRT ont

un champ d'application limité, moins des deux tiers de la valeur des exportations minières australiennes (minerai de fer, charbon, pétrole et gaz naturel), et elles excluent les petites entreprises, ce qui fausse les choix d'investissement entre les projets couverts et ceux non couverts par ces taxes. Enfin et surtout, les États continuent de prélever des redevances de production. Ces redevances sont portées au crédit des assujettis à la MRRT, mais elles ne sont ni remboursables ni transférables, de sorte qu'elles sont payées en totalité sur les projets dont la rentabilité est inférieure au seuil d'assujettissement à la MRRT. Par conséquent, la MRRT n'élimine pas les inefficacités les plus criantes des redevances. En outre, l'augmentation récente des taux de ces redevances décidée par certains États, comme l'Australie-Occidentale, le Queensland et l'Australie-Méridionale, a accentué ce problème. Les impôts prélevés par les États pouvant être crédités aux assujettis à la MRRT, leur augmentation permettra de majorer les recettes des États sans imposer une charge supplémentaire aux projets miniers hautement rentables soumis à la MRRT, mais accentuera les distorsions exercées sur les projets moins rentables. L'étude de la taxe sur les biens et les services, devant être remise à la fin de 2012, envisage les options pour supprimer les incitations des États d'accroître les redevances.

Pour remédier à ces difficultés, l'Australie pourrait remplacer les redevances par une taxe sur les rentes minières inspirée de l'approche fédérale en laissant aux États la possibilité de fixer leur propre taux. Cette approche, qui respecterait la souveraineté des États en matière fiscale, améliorerait la cohérence et l'efficacité du système fiscal, au prix toutefois d'une volatilité sans doute plus forte des recettes minières des États. Ce problème potentiellement gênant pour leur gestion budgétaire pourrait néanmoins être résolu dans le cadre de la révision en cours du système de péréquation ou, à défaut, par une réforme plus large des systèmes fiscaux des États, comme le suggérait l'Étude précédente (OCDE, 2010a). Le champ d'application de la MRRT pourrait aussi être étendu à tous les produits de base et à toutes les entreprises minières. L'adoption d'un traitement fiscal symétrique des bénéfices et des pertes pourrait aussi être envisagée, bien qu'une certaine prudence soit requise dans ce domaine pour bien évaluer les avantages liés au transfert au secteur public d'une plus grande partie des risques et l'effet d'une telle mesure sur les recettes budgétaires. Une fois que des enseignements auront été tirés de ce nouveau dispositif, les prélèvements sur les ressources naturelles pourraient être encore accrus si, comme cela semble probable, ils restent faibles par rapport à la rente privée obtenue.

Les réformes de la fiscalité des entreprises devraient faciliter l'ajustement

Les allègements fiscaux adoptés ou prévus en faveur des entreprises, en particulier des PME, conjointement à la réforme de la fiscalité minière, devraient avoir un effet positif sur l'investissement et la productivité. Les premières mesures, dont le coût est estimé à seulement 1.3 milliard AUD par an (0.1 % du PIB), seront financées par les recettes supplémentaires tirées de la MRRT et de la PRRT. Ces mesures incluent une simplification des règles d'amortissement des investissements : le plafond des dépenses en capital que les PME peuvent passer immédiatement en charges a été fortement relevé, passant de 1 000 à 6 500 AUD. Mais surtout, conformément aux recommandations du groupe chargé de l'examen du futur système fiscal australien et du groupe de travail sur la fiscalité des entreprises, l'asymétrie des règles actuelles d'imposition des bénéfices et des pertes des sociétés sera également réduite, grâce à la mise en place d'un dispositif d'imputation des pertes sur les bénéfices des exercices antérieurs.

Cette dernière réforme, entrée en vigueur en juillet 2012, offre la possibilité d'imputer un déficit sur des bénéfices réalisés au cours d'exercices antérieurs. Elle sera utile aux entrepreneurs qui doivent changer de modèle économique pour relever les défis et saisir les opportunités créés par les transformations structurelles en cours. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, le système fiscal australien taxe les entreprises bénéficiaires, mais ne prévoit pas de remboursement en cas de pertes, sauf sous certaines conditions restrictives. Par conséquent, le taux effectif d'imposition dépasse le taux légal de 30 % et dissuade les entrepreneurs d'engager des investissements risqués, souvent associés aux efforts d'innovation, pourtant indispensables dans les circonstances actuelles (gouvernement australien, 2012b). La réforme du report des pertes sur les bénéfices des exercices antérieurs aura non seulement des effets positifs sur le niveau et la qualité des investissements, mais en fonction de la façon dont les entreprises redistribuent leur charge fiscale dans la durée, elle renforcera aussi le fonctionnement des stabilisateurs automatiques dans l'économie. En Australie, ces stabilisateurs sont relativement faibles par rapport à d'autres pays, car ils impliquent qu'une baisse du PIB de 1 % accroît le déficit budgétaire de moins de 0.4 % du PIB, contre 0.5 % du PIB en moyenne pour les pays de l'OCDE (André et Girouard, 2005). Cette réforme devrait rendre la collecte des impôts sur les sociétés plus volatile, avec une baisse plus marquée des recettes lors des récessions du fait de l'augmentation des remboursements aux entreprises accusant des pertes. Pour atténuer les risques de baisse des rentrées fiscales et cibler les PME, pour qui cette réforme est particulièrement importante, le montant des pertes pouvant être reportées sur des exercices antérieurs est plafonné à 1 million AUD. Enfin, les pertes de l'exercice en cours ne peuvent être utilisées que pour compenser les impôts payés par l'entreprise les deux années précédentes. Toutefois, le plafond des pertes remboursables peut être modulé en fonction des conditions économiques, le cas échéant.

Comme le suggèrent le groupe chargé de l'examen du futur système fiscal australien et le groupe de travail sur la fiscalité des entreprises, la réforme du traitement fiscal des pertes pourrait aller plus loin. Premièrement, la possibilité de reporter les pertes sur les bénéfices des exercices antérieurs, actuellement limitée aux entreprises constituées en société, qui ne représentent que 28 % des PME, pourrait être étendue aux entrepreneurs individuels. Les avantages pour les entreprises non constituées en société d'une extension éventuelle de ce dispositif seront vraisemblablement moindres que cela n'est le cas pour les entreprises constituées en société, car les entrepreneurs individuels peuvent déjà déduire leurs pertes des revenus tirés d'une autre activité. Deuxièmement, il peut être souhaitable d'être moins restrictif quant aux critères appliqués aux sociétés pour bénéficier du report de leurs pertes sur les bénéfices des exercices futurs. À l'heure actuelle, ce report visant à minorer les bénéfices imposables à l'avenir est possible uniquement pour les sociétés qui n'ont pas changé de structure de propriété ni de domaine d'activité. Toutefois, le test fondé sur la propriété devrait être affiné pour déterminer si un changement de propriété était motivé par des considérations fiscales ou des objectifs commerciaux, bien que cela puisse être difficile à mettre en pratique. En outre, le critère relatif à la continuité des activités de l'entreprise pose aussi des difficultés car il est défini de façon trop étroite et crée des incertitudes empêchant les contribuables de savoir à l'avance s'ils vont ou non pouvoir bénéficier de cette disposition. Ces modifications seraient particulièrement utiles pour les jeunes entreprises telles que les jeunes pousses innovantes qui prennent des risques en matière d'investissement.

Le gouvernement a également exprimé le souhait de réduire le taux d'imposition des sociétés, actuellement de 30 %, si les conditions budgétaires et économiques en cours ainsi que les autres contraintes budgétaires le permettent. Une baisse de ce taux, qui est supérieur d'environ 5 points à la moyenne de l'OCDE, renforcerait l'attractivité de l'Australie pour les investissements étrangers et stimulera la productivité. Toutefois, la marge de diminution de ce taux et les gains d'efficience nets de cette réforme pourraient être restreints par l'intention du gouvernement de financer cette mesure par des ajustements du régime fiscal des entreprises. Dans son rapport final publié en novembre 2012, le groupe de travail sur la fiscalité des entreprises a indiqué qu'une baisse de ce taux de 2 à 3 points de pourcentage serait nécessaire pour induire en retour un investissement significatif qui serait bénéfique aussi à la productivité et les salaires réels. Toutefois, le groupe de travail estime qu'il y a un manque de consensus dans le milieu entrepreneurial sur la manière dont la réduction du taux d'imposition des sociétés pourrait être financée avec l'élargissement de l'assiette fiscale. Les réductions de ce taux dans les années 80 et 90 ont été financées par un élargissement de la base fiscale des entreprises et un nouvel élargissement entraînerait la suppression d'un traitement fiscal de longue date qui n'a pas été modifié par les précédentes réformes et affecterait de manière durable de petits groupes de contribuables (gouvernement australien, 2012c).

Comme dans la plupart des autres pays, le système fiscal australien comporte un biais en faveur du financement des investissements par endettement en autorisant les entreprises à déduire de leurs bénéfices imposables les paiements d'intérêt sur leurs emprunts, mais il ne prévoit pas de déductions similaires pour alléger le coût des investissements financés sur fonds propres. Ce biais est néanmoins atténué par un système d'imputation pour l'imposition des dividendes qui s'applique aux investissements australiens et néo-zélandais. Il n'en reste pas moins qu'il incite les entreprises, et notamment celles étrangères, à augmenter leur ratio d'endettement, et pénalise le développement des entreprises innovantes qui versent rarement des dividendes et qui ont généralement plus de difficultés que les entreprises plus matures à accéder au crédit (Aghion *et al.*, 2007). En outre, il favorise le développement d'une ingénierie financière par les entreprises multinationales afin d'alléger leur charge fiscale en restructurant leur dette entre leurs filiales.

Différentes solutions existent et ont été mises en œuvre pour remédier à ce problème par certains pays à un moment ou à un autre. L'introduction d'une déduction pour fonds propres (ACE), qui permet de déduire une fraction des fonds propres utilisés pour financer des investissements sur la base des taux d'intérêt à long terme, a été récemment proposée (Mirrlees Review, 2011). Cette déduction, qui s'apparenterait à un système d'imputation étendu pour l'imposition des dividendes versés aux investisseurs étrangers, introduirait plus de neutralité entre les sources de financement des investissements. Elle renforcerait aussi l'efficience du système en le rapprochant d'un système de taxation de la rente, avec des effets positifs tant en termes de croissance que de qualité des investissements (Heferen, 2011). Les bénéfices « normaux », inférieurs à la déduction générée par l'ACE, ne seraient en effet pas taxés, ce qui favoriserait un traitement plus symétrique des pertes et des bénéfices « normaux » des entreprises et faciliterait les ajustements des entreprises faisant des efforts de restructuration. À mesure que la rentabilité des entreprises augmenterait au dessus du niveau de déduction de l'ACE et s'apparenterait de plus en plus à une rente, le taux effectif d'imposition des bénéfices des sociétés s'accroîtrait pour se rapprocher progressivement du taux général.

L'introduction éventuelle d'une ACE serait une réforme de grande ampleur dont il importe d'évaluer soigneusement les conséquences au préalable. La principale difficulté associée à une telle réforme est son coût budgétaire potentiellement élevé car elle implique un rétrécissement de la base d'imposition. Cette option n'a pas été retenue à ce stade par le groupe de travail sur la fiscalité des entreprises à échéance court ou moyen terme, car elle serait trop difficile à financer dans le régime d'imposition des sociétés, bien que certaines de ses caractéristiques paraissent intéressantes. Selon certaines estimations, la réduction de l'assiette de l'impôt sur les sociétés induite par une ACE au taux de 5.6 % pourrait atteindre 20 % en Australie, et entraîner une perte de recettes fiscales de près de 1 % du PIB (de Mooij, 2011). Par ailleurs, l'introduction d'une ACE pourrait inciter les entreprises, notamment multinationales, à développer la planification fiscale et l'ingénierie financière pour renforcer la part de leur financement sur fonds propres et réduire ainsi leur charge fiscale (Devereux, 2012).

Jusqu'à présent, une réforme de ce type a rarement été mise en œuvre, hormis par quelques pays tels que la Belgique et le Brésil, avec des résultats globalement conformes aux prévisions théoriques. En Belgique, ces réformes semblent avoir permis d'attirer des investissements étrangers provenant d'autres pays de la zone euro. La Belgique a aussi enregistré une baisse de ses recettes de l'impôt sur les sociétés au cours des premières années suivant sa mise en œuvre (Gérard et Valenduc, 2007). À court terme, ces coûts pourraient toutefois être limités en réservant l'ACE aux nouveaux investissements, au prix cependant d'une complexité accrue du système. L'extension de l'ACE au stock de capital existant procurerait un gain exceptionnel aux propriétaires de ce capital, sans retombée économique évidente. À long terme, les coûts pourraient aussi être réduits par les effets économiques positifs de cette réforme sur la croissance, si l'allègement de la fiscalité des entreprises était compensé par une hausse des taxes générant moins de distorsions, comme celles sur la consommation (Mooij et Devereux, 2008). Cela impliquerait néanmoins une réforme fiscale plus large, avec un transfert de la charge fiscale des entreprises vers les ménages.

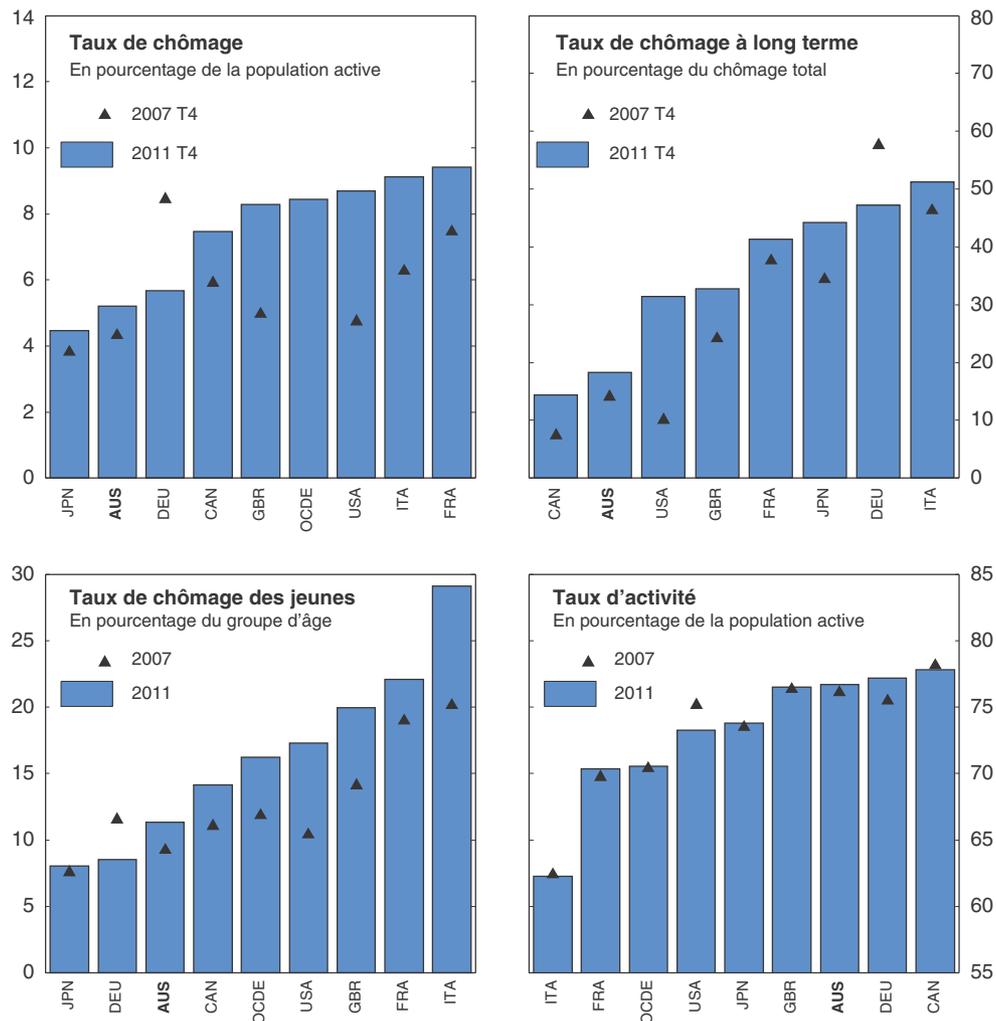
Un marché du travail flexible reste essentiel pour faciliter les ajustements aux mutations en cours

Bien que le marché du travail australien soit relativement flexible, avec un taux de chômage faible et un taux d'activité élevé par rapport à de nombreux pays de l'OCDE (graphique 1.15), le redéploiement de la main-d'œuvre va vraisemblablement poser des problèmes. Deux institutions ont un rôle particulièrement important à jouer pour faciliter ce processus : le système de relations sociales et les services publics de l'emploi.

Le fonctionnement actuel du système de relations sociales fait l'objet de critiques

Le système de relations sociales, basé sur la *Fair Work Act* (FW Act) entrée en vigueur en juillet 2009, a fait l'objet d'un débat animé au cours des derniers mois, en partie dû à l'évaluation récemment achevée de la législation. Cette évaluation, requise en raison de l'adoption de la FW Act sans analyse d'impact de la réglementation préalable, paraît bienvenue. Pour les représentants des entreprises, la FW Act a modifié d'une façon trop favorable aux salariés l'organisation des relations sociales alors que la loi de 2005 modifiée portant sur les conditions de travail (« *Work Choices* ») avait déséquilibré le système au profit des employeurs (OCDE, 2008 et 2010a). En revanche, les syndicats, bien que

Graphique 1.15. Indicateurs du marché du travail



Source : OCDE, Bases de données des Statistiques à court terme du marché du travail et de la Population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763869>

globalement plus satisfaits avec les changements introduits par la FW Act, étudiant d'autres réformes qui amélioreraient l'équité et la justice sur le lieu de travail (encadré 1.3).

Les principales défaillances du système de relations sociales que dénoncent les associations patronales portent sur les contraintes excessives qu'il génère pour les entreprises :

- Le système est trop formaliste. L'obligation de négocier de bonne foi introduit une procédure lourde à gérer pour les entreprises (BCA, 2012).
- Les syndicats ont trop de latitude pour contester certaines prérogatives des dirigeants. La FW Act permet par exemple aux salariés d'essayer d'introduire des dispositions sur la sécurité d'emplois dans les accords, ce qui impose des contraintes concernant l'utilisation des sous-traitants (BCA, 2012).
- Les procédures de licenciement augmentent les coûts et les incertitudes. Ce problème touche surtout les PME qui sont désormais exposées aux plaintes pour licenciements

Encadré 1.3. Les principaux aspects de la réforme *Fair Work Act* mis en perspective

Historiquement, le système australien de relations sociales extrêmement formalisé et centralisé était essentiellement fondé sur des sentences (*awards*). Celles-ci émanaient de tribunaux administratifs, comme la Commission australienne des relations sociales (*Australian Industrial Relations Commission, AIRC*) ou des organismes similaires au niveau des États, qui définissaient ainsi des normes minimales spécifiques de salaire et d'emploi pour un vaste éventail de métiers et de secteurs, voire même d'entreprises. À partir du milieu des années 80, un processus de réforme a favorisé la décentralisation des négociations sociales en introduisant un test d'équivalence (*no disadvantage test*) garantissant que les conditions de salaire et d'emploi négociées dans les entreprises n'étaient pas moins généreuses en termes nets que les sentences correspondantes. En 1996, l'introduction de la *Workplace Relations Act* a encore simplifié le système : des contrats individuels de travail (*Australian Workplace Agreements, AWA*) ont été mis en place ; les tribunaux ont vu leur rôle restreint puisqu'ils ont perdu leur capacité d'arbitrage au-delà des conditions minimales d'emploi fixées dans les sentences ; le nombre de ces conditions minimales a été réduit à 20 ; enfin, le droit de grève et les possibilités d'action des syndicats ont été encadrés. Au total, ce processus de réformes s'est traduit par une forte progression de la proportion de salariés dont les termes et conditions de travail sont définis par des accords soit collectifs ou individuels. Alors que ces accords représentaient seulement 32 % des salariés en 1990 (contre 68 % pour les sentences), leur taux de couverture atteignait 80 % en 2002 (PC, 2011).

Alors que les réformes des années 80 et 90 étaient marquées par une certaine continuité et une logique similaire, les deux vagues de réformes des années 2000 ont essentiellement eu des objectifs opposés, bien qu'elles aient toutes deux étendu le champ de la législation fédérale des relations sociales à la quasi-totalité du secteur privé (excepté les entreprises individuelles d'Australie-Occidentale) et simplifié le système des sentences. La loi modifiée sur les conditions de travail de 2005 (*Work Choices*) introduite au premier trimestre de 2006 visait à renforcer les prérogatives des employeurs au détriment des salariés, alors que la loi *Fair Work*, de 2009 (*FW Act*), avait l'objectif inverse. Un résumé des principales dispositions que ces deux réformes ont tour à tour modifiées est présenté ci-dessous (Borland, 2012 ; OCDE, 2008) :

La réglementation concernant le niveau auquel les négociations se déroulent. Le système *Work Choices* avait favorisé le développement des contrats de travail individuels et supprimé le test d'équivalence. La loi avait en effet établi une hiérarchie impliquant que les accords individuels obligatoires l'emportaient sur ceux des autres types d'accords (collectifs ou individuels) conclus (avec ou sans les syndicats), même si ceux-ci étaient en vigueur. La *FW Act* ne permet pas la conclusion d'accords individuels obligatoires¹ : les négociations doivent avoir lieu de façon collective au niveau de l'entreprise. Le test d'équivalence a été réintroduit sous la forme du test d'amélioration globale (*better off overall test*). Le résultat de ces négociations doit être approuvé par l'autorité de réglementation, *Fair Work Australia (FWA)*, qui vérifie notamment le respect des dispositions collectives au regard des conditions minimales, notamment la disposition stipulant que le salarié sera en meilleure position globalement par rapport aux dernières sentences correspondantes. Les accords collectifs et les dernières sentences doivent aussi permettre la conclusion de dispositions flexibles individuelles (*individual flexible arrangements*) entre l'employeur et le salarié. Ces dispositions ne sont pas obligées d'être déposées auprès de *FWA* et soit l'employeur soit le salarié peut y mettre fin avec un préavis de 28 jours.

Encadré 1.3. Les principaux aspects de la réforme *Fair Work Act* mis en perspective (suite)

Les dispositions concernant le processus et le format des négociations entre partenaires sociaux. Le système *Work Choices* avait encadré l'activité des syndicats en limitant leur droit d'entrée dans les entreprises et en les obligeant à procéder à un vote à bulletin secret des salariés pour lancer un conflit social. La procédure pour arrêter un conflit social non protégé (conflit intervenant hors des négociations d'un accord collectif sur les contrats de travail) a été également durcie, l'autorité de régulation devant se déterminer dans les 48 heures suivant la réception du dépôt de dossier. Depuis l'introduction de la *FW Act*, les limitations du droit d'entrée des syndicats dans les entreprises ont été assouplies, mais l'obligation de vote à bulletin secret avant le déclenchement d'une grève a été maintenu. Les employeurs, les salariés et leurs représentants sont tenus de négocier de « bonne foi » les accords d'entreprise, ce qui impose de respecter des normes minimales dans la conduite d'une négociation. La *FW Act* a aussi réduit le nombre d'autorités de régulation du système de relations sociales, les faisant passer de six sous le régime *Work Choices* à uniquement *FWA* et le médiateur *Fair Work Ombudsman*.

Les conditions minimales d'emploi. Les droits minimaux définis dans les sentences étaient une caractéristique du système qui a précédé le système *Work Choices*. Ce dernier avait réduit le filet de protection des conditions minimales d'emploi des sentences à cinq dispositions obligatoires définies dans le dispositif « *Australian Fair Pay and Conditions Standard* ». Ces cinq dispositions s'appliquent à tous les employeurs et salariés². Le nouveau filet de protection de la *FW Act* a été élargi à dix dispositions obligatoires ou normes nationales d'emploi (*National Employment Standards*)³ et dix conditions supplémentaires figurant dans les dernières sentences en fonction des besoins des secteurs et/ou professions.

Les normes relatives au contenu des accords d'entreprise. La loi *Work Choices* a prescrit un ensemble de contenu interdit dans les accords sur les relations au travail, par exemple concernant le recours aux entreprises ou à l'embauche de main-d'œuvre. La *FW Act* l'a supprimé ; toutefois, un certain nombre de « termes illégaux » sont interdits dans les accords.

Les protections contre des licenciements abusifs. La loi *Work Choices* avait supprimé les protections contre les licenciements abusifs pour les entreprises de moins de 100 salariés. La *FW Act* les a réintroduites pour les salariés ayant au moins un an d'ancienneté dans les entreprises de moins de 15 salariés, ou ayant au moins six mois d'ancienneté dans les entreprises comptant 15 salariés ou plus. En outre, un certain nombre de protections en vigueur précédemment sous la loi *Work Choices* ont été rationalisées et élargies dans le cadre de la *FW Act* pour protéger les salariés contre les actions discriminatoires (*adverse actions*), car ils bénéficient de droits au niveau des conditions de travail.

Les réformes de la dernière décennie ont entraîné une nouvelle baisse de l'utilisation des sentences pour fixer le niveau des salaires : alors que celles-ci couvraient 20 % des salariés en 2002, cette part a baissé à 16 % en 2008 et à 15 % en 2010. On a par ailleurs enregistré un recours accru aux accords collectifs d'entreprise, passant de 38 % en 2002 à 40 % en 2008 et 43 % en 2010. L'utilisation des contrats individuels a en revanche légèrement reculé depuis 2008, de 44 % des salariés (y compris les entrepreneurs individuels) à 41 % en 2010, soit un niveau proche de celui de 2002.

Encadré 1.3. Les principaux aspects de la réforme Fair Work Act mis en perspective (suite)

1. Bien que les AWA ne soient plus autorisés, des contrats individuels couverts par la loi ordinaire (*common law contracts*) sont possibles tant que ces accords respectent les normes nationales d'emploi et toutes les conditions des sentences. Les salariés gagnant plus de 100 000 AUD par an sont libres de négocier ce type de contrat individuel sans se référer aux dix conditions fixées dans les sentences.
2. Ces cinq conditions minimales portaient 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.
3. Ces dix conditions couvrent la durée maximale du travail hebdomadaire ; le droit de demander une organisation flexible du travail ; le droit au congé parental ou pour raison personnelle ; le droit à des congés annuels et à un nombre minimum de jours fériés ; les congés pour ancienneté ; et les droits concernant les préavis et indemnités en cas de résiliation de contrat ou de licenciement ; l'accès aux informations de la FW Act sur le détail des droits des travailleurs et la possibilité de solliciter une assistance.

abusifs et s'estiment souvent injustement contraintes de verser une indemnité de départ pour éviter les coûts élevés d'une procédure légale (ACCI, 2012). Il semble exister une forte asymétrie entre le coût d'une plainte pour licenciement abusif supporté par les salariés (62.4 AUD) et celui à la charge des entreprises lorsqu'une audience formelle ou une représentation légale des parties est nécessaire si la conciliation n'aboutit pas¹. Une autre critique concerne l'utilisation abusive par les salariés des plaintes pour discrimination. À la différence des recours « normaux » contre les licenciements abusifs, les sanctions financières imposées dans ce cas ne sont pas plafonnées.

- Il est difficile de négocier des accords d'entreprise spécifiques favorables à la productivité, y compris des accords individuels de flexibilité (ACCI, 2012 ; PC, 2011). En outre, l'obligation impartie aux employeurs qui créent réellement une nouvelle entreprise de négocier un accord initial avec un syndicat représentatif (alors même qu'ils n'ont encore recruté aucun salarié) complique la conclusion d'accords adaptés et en temps voulu alors que de nouveaux investissements importants sont planifiés.

Certains secteurs de l'économie, comme le commerce de détail, paraissent rencontrer des difficultés pour gérer les conditions d'emploi (PC, 2011). L'existence de taux de rémunération trop élevés des heures supplémentaires et la durée minimale de trois heures de travail requise pour justifier un emploi temporaire limitent la capacité des commerçants à s'adapter aux changements observés du comportement des consommateurs. Ces restrictions empêchent de nombreuses entreprises d'exercer une activité rentable les jours fériés, alors que les ménages, qui sont de plus en plus contraints par la réduction de leur temps libre, apprécient cette possibilité ou, à défaut, se tournent vers l'Internet. De nombreux étudiants semblent prêts à travailler quelques heures, notamment les week-ends, à des tarifs qui ne menacent pas la rentabilité des commerces.

Des services de l'emploi plus efficaces réduiraient les coûts d'ajustement

Les services de l'emploi australiens sont organisés de façon différente de la plupart des pays de l'OCDE. Alors que le système d'allocation chômage est géré de façon centralisée par une agence publique (*Department of Human Services*), ces services (appelés *Job Network* de 1998 à 2009 et *Job Service Australia, JSA*, depuis 2009) dépendent de prestataires privés financés par l'État fédéral en fonction de leurs résultats en termes de retour à l'emploi des chômeurs (« paiements aux résultats »). Faire appel au secteur privé pour les services de l'emploi est *a priori* bénéfique pour la concurrence, la réactivité de

l'offre de services aux besoins des chômeurs et le contrôle des coûts. En liant le financement des prestataires de services à leurs résultats plutôt qu'aux moyens qu'ils déploient, on les incite en principe aussi à faire preuve d'innovation. De fait, ce système a renforcé la concurrence et limité les coûts de l'offre d'un service standardisé. Toutefois, selon la plupart des experts, les objectifs d'innovation et de réactivité aux besoins des utilisateurs n'ont pas été atteints, même si la formule JSA a donné de meilleurs résultats que précédemment (ACOSS, 2012 ; DEEWR, 2011a)². En 2011, 60 % des bénéficiaires de l'allocation chômage, la *Newstart Allowance*, la recevaient depuis plus d'un an et un tiers de ces bénéficiaires avaient plus de 44 ans.

Les prestataires de services privés ont naturellement intérêt à sélectionner les chômeurs les plus faciles à placer et à délaisser les cas problématiques pour obtenir des résultats en termes d'emploi rapidement et à moindre coût. Il est d'autre part difficile d'encourager les demandeurs d'emploi les plus désavantagés à participer activement à leur processus de reclassement, ce qui est pourtant essentiel à leur intégration au marché du travail. Enfin, il importe pour les autorités de limiter les pertes sèches associées au financement des prestataires privés en évitant de les rémunérer pour des chômeurs qui n'ont pas besoin d'aide.

Ces problèmes d'incitation expliquent les efforts de réformes passés ainsi que les difficultés actuelles des services de l'emploi. Pour éviter une antisélection des chômeurs par les prestataires de services privés, les autorités ont révisé leur mode de financement. Aussi bien le modèle de financement que les résultats du système « *Star Rating* », utilisé par le ministère de l'Emploi pour évaluer les prestataires de services, ont été ajustés au cours du temps pour mieux les inciter à servir plus activement et efficacement les personnes plus désavantagées, avec des signes d'amélioration dans les résultats sur le marché du travail. En particulier, l'utilisation des analyses régressives au sein du *Star Rating*, pour vérifier les différences dans les caractéristiques des demandeurs d'emploi, agit pour la promotion d'un service actif pour tous les demandeurs d'emploi. On a pu noter l'effet de ces modifications en lien avec une amélioration des résultats sur le marché du travail pour les plus désavantagés. Les services ciblant les demandeurs avec des sévères handicaps professionnels et non-professionnels au niveau de l'emploi (le « *Personal Support Programme* ») ont obtenu un taux d'emploi de 15 % avec les dispositifs précédents contre un taux de 30 % plus récemment (DEEWR, 2009 et 2011b). Depuis 2003, ces changements intègrent aussi des paiements pour les services offerts aux chômeurs et le financement de programmes de retour à l'emploi (« *Employment Pathway Fund* »). Pour l'exercice 2011/12, les paiements pour le placement des chômeurs représentaient 29 % des ressources des prestataires ; dont 42 % représentaient les honoraires pour services offerts, et les 29 % restants étaient des remboursements pour des achats ou livraisons de services par le biais des EPF. On s'est ainsi peu à peu orienté vers un système donnant aux autorités plus de contrôle sur les intrants pour garantir une offre minimale de services aux chômeurs désavantagés.

Néanmoins, cette nouvelle orientation a accru la nécessité de vérifier l'activité des prestataires et augmenté la bureaucratie : les bénéfices sur l'emploi d'entretiens multiples avec un chômeur en difficulté sont, par exemple, le plus souvent limités. D'un autre côté, le financement des prestataires privés dépend aussi d'un processus continu d'évaluation de leur performance, ce qui maintient une saine pression propice à l'efficacité. Les résultats du système « *Star Rating* » sont publiés tous les trimestres pour aider les demandeurs d'emploi à comparer les performances des différents prestataires ; il permet

également aux prestataires de se mesurer à leurs concurrents, et le ministère de l'Emploi l'utilise pour valider ses décisions d'achat relatives aux services d'emploi. Des efforts semblent néanmoins nécessaires pour affiner davantage ce système d'évaluation statistique et éviter qu'il ne pénalise les prestataires qui s'occupent des chômeurs difficiles à placer ou des demandeurs d'emploi moins désavantagés (OCDE, 2012c).

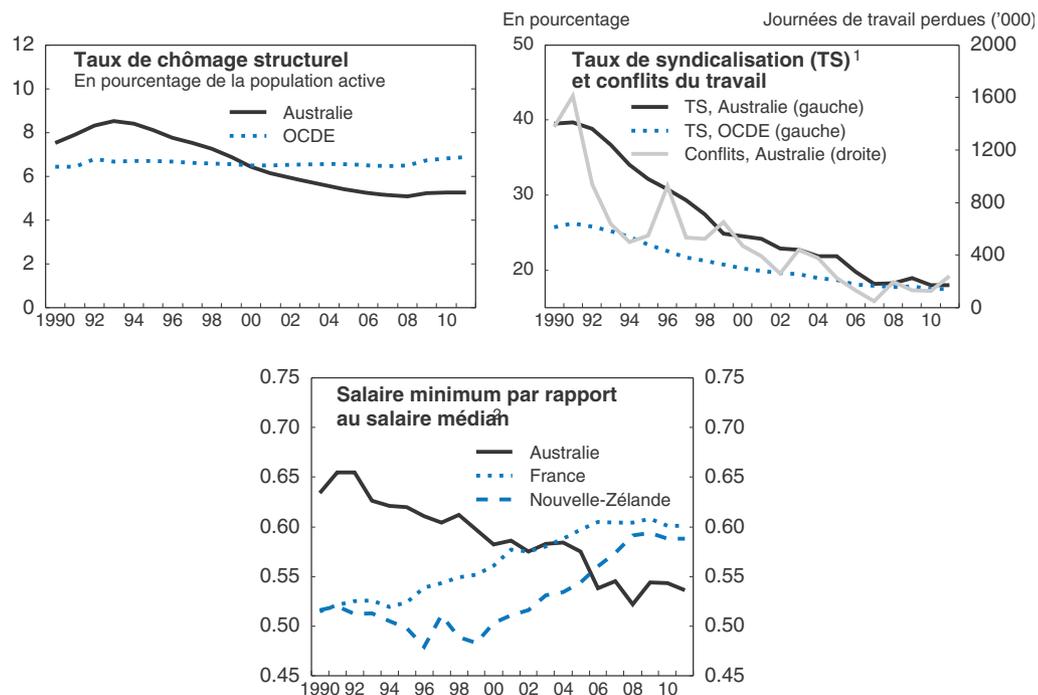
Avec la création du JSA en 2009, l'accent est désormais mis sur l'identification précoce des besoins des chômeurs qui sont orientés dès leur arrivée au *Department of Human Services* vers l'un des quatre niveaux d'aide offert par les services de l'emploi. Bien que cette approche soit louable, le système spécifique mis en œuvre paraît trop complexe (ACOSS, 2012 ; DEEWR, 2011a). De plus, il pourrait favoriser davantage l'engagement actif des chômeurs : ceux-ci doivent par exemple choisir un prestataire de services seulement 2 jours après leur prise en charge par le *Department of Human Services*. En outre, le JSA a réorienté ses ressources vers les chômeurs les plus désavantagés et a rationalisé son organisation, puisqu'il a regroupé en un seul système sept programmes auparavant distincts (DEEWR, 2011a). Les moyens du JSA ont toutefois été réduits par rapport à ceux alloués à ces sept programmes. Ceci l'a conduit à restreindre son offre de services, non seulement aux chômeurs les moins désavantagés, pour lesquels cette offre paraît déjà souvent insuffisante (OCDE, 2010a), mais aussi aux personnes en sérieuse difficulté, pour lesquelles le niveau d'assistance semble inadéquat et chute fortement au bout de trois ans.

Néanmoins, le marché du travail fonctionne relativement bien jusqu'à présent

Les réformes des relations sociales de la dernière décennie ne sont pas restées sans effet sur les institutions du marché du travail. Le taux de syndicalisation affiche une baisse tendancielle depuis le début des années 90, mais s'est stabilisé au niveau de la moyenne de l'OCDE depuis 2008 (graphique 1.16). Cette évolution a coïncidé avec une légère résurgence des conflits salariaux, dont le nombre reste toutefois historiquement bas. Le salaire minimum mesuré par rapport au salaire médian, qui avait reculé d'environ 15 % entre 1990 et 2007, s'est aussi stabilisé. Par ailleurs, selon les estimations de l'OCDE, le recul marqué du chômage structurel depuis le début des années 90 s'est interrompu depuis 2008, bien que la légère hausse de cet indicateur enregistrée depuis ait été plus limitée que la moyenne des pays de l'OCDE (Guichard et Rusticelli, 2011). Le nombre de plaintes pour licenciements abusifs déposé au niveau du système fédéral des relations sur les lieux de travail a presque triplé depuis l'introduction de la FW Act. Toutefois, il est à noter que la FW Act a rétabli les protections contre les licenciements abusifs aux salariés des entreprises de moins de 100 salariés. Cet accroissement des plaintes reflète également la couverture plus étendue du système fédéral de relations sur les lieux de travail due aux renoncements de pouvoirs des gouvernements des États. Le taux d'aboutissement de ces plaintes pour licenciements abusifs soumises à l'arbitrage du système fédéral a progressé (Freyens et Oslington, 2012). Ce taux, qui était de 33 % sous le système *Work Choices*, est passé à 51 % sous le système FW Act, ou à 41 % si l'on tient uniquement compte des entreprises de plus de 100 salariés. Si l'augmentation du nombre de plaintes pour licenciements abusifs peut être imputée aux modifications de la FW Act, la période coïncide également avec le déclenchement de la crise financière mondiale, qui a probablement eu un effet sur le nombre de licenciements, et donc de plaintes correspondantes.

L'assouplissement de la LPE par la loi *Work Choices* puis son durcissement par la FW Act semblent avoir eu des effets minimes sur l'emploi (Freyens et Oslington 2007 et 2012 ;

Graphique 1.16. Indicateurs structurels du marché du travail



1. Nombre de salariés affiliés à un syndicat, divisé par le nombre total de salariés.

2. Des travailleurs à plein-temps.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763888>

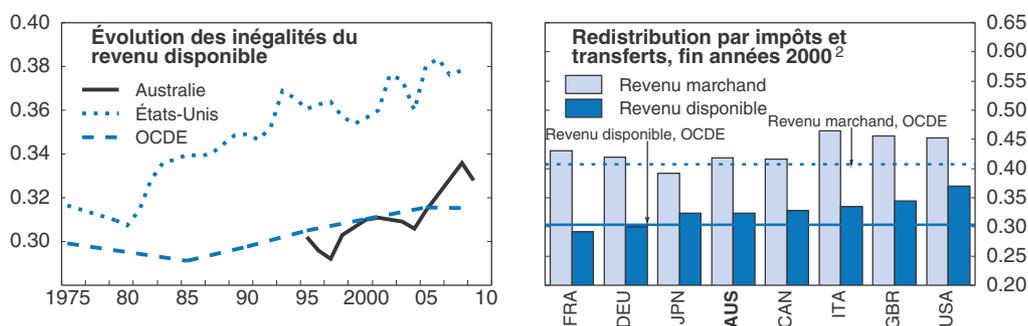
Borland 2012). Le montant moyen des indemnités décidées par l'arbitrage pour les travailleurs lésés serait similaire sous la FW Act et sous les régimes précédents et avoisinerait 3 mois de salaire, comparé à un maximum de 6 mois autorisé par la loi. Toutefois, les statistiques communiquées par FWA ne permettent pas d'évaluer en détail le durcissement de la LPE : les données plus globales sur les résultats des plaintes trouvant une solution en phase de conciliation ne sont pas disponibles, alors que 80 % des cas sont résolus ainsi. C'est seulement récemment que FWA a fourni des informations partielles sur les résultats des conciliations, indiquant que, parmi les cas réglés à ce stade, 26,7 % était résolu sans paiement monétaire au cours de l'exercice 2010/11 (gouvernement australien, 2012d). En outre, lorsqu'il y a paiement au stade de la conciliation, ces paiements sont habituellement modestes, dont 50 % à moins de 4000 AUD, et ils englobent souvent le règlement de tous les arriérés. Cependant, le recours fréquent à la conciliation peut bien être lié à la volonté des entrepreneurs d'éviter des procédures longues et coûteuses, indépendamment de leurs chances de l'emporter (Colliers, 2012).

Il n'y a pas non plus d'informations détaillées sur le taux de succès des plaintes pour discrimination et des pénalités financières associées. Cependant, le nombre annuel de ces plaintes est resté beaucoup plus faible que le nombre de dossiers comparables lors de la dernière année de la Work Choices Act et, au cours de l'exercice 2010/11, environ deux tiers de ces dossiers ont été résolus ou retirés lors de la phase de conciliation (gouvernement australien, 2012d). Plus généralement, le marché du travail a continué d'enregistrer de bons résultats après les réformes Work Choices et FW Act. Le taux de chômage et la part des chômeurs de longue durée sont restés faibles par rapport à d'autres pays de l'OCDE, même

après la crise financière (graphique 1.15). D'après les analyses empiriques disponibles, on constate un aplatissement de la courbe de Phillips depuis l'année 2000 par rapport à la période antérieure (l'inflation réagit moins aux variations du chômage), mais on ne décèle pas d'inflexion du dilemme inflation-chômage de courte durée au cours de la dernière décennie (Borland, 2012). La courbe de Beveridge pour l'Australie n'a guère varié depuis 2000, ce qui traduit une stabilité du chômage structurel (OCDE, 2012d). Les phénomènes de contagion salariale entre secteurs et entre États miniers et non miniers sont plus limités au cours du boom minier actuel que lors des épisodes précédents. Le marché du travail a aussi fait preuve d'une bonne résilience, avec une réduction endogène du nombre d'heures travaillées, au cours de la crise financière mondiale qui a vu la demande se contracter fortement. Enfin, bien que les gains de productivité se soient notablement affaiblis, ce phénomène est antérieur à l'introduction des lois *FW Act* et *Work Choices* (chapitre 2).

Par conséquent, il est difficile d'établir clairement un lien de causalité entre le système de relations sociales et les pertes de productivité, un constat largement conforme aux conclusions de l'examen indépendant du fonctionnement de la *FW Act* après sa mise en œuvre. Néanmoins, on peut noter que, lors de l'introduction de *Work Choices* et de la *FW Act*, le climat des affaires n'était pas propice à la recherche d'efficacité en raison des effets positifs initiaux du boom minier, ce qui est en train de changer. Les critiques contre la *FW Act* pourraient donc témoigner des difficultés des entreprises de plus en plus soucieuses d'améliorer leur efficacité.

D'un autre côté, l'évolution des institutions du marché du travail depuis 1990, conjointement à l'impact d'autres facteurs, comme la hausse de la demande de travail qualifié liée aux changements technologiques, semblent avoir accru les inégalités de revenu parmi la population en âge de travailler (OCDE, 2011). Les disparités dans ce domaine ont augmenté plus rapidement en Australie que dans la moyenne de l'OCDE depuis 2000, et le niveau de ces inégalités y était aussi plus élevé en 2010 (graphique 1.17).

Graphique 1.17. **Inégalités de revenus**Coefficient de Gini¹

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

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932763907>

Dans ce contexte, les réformes successives des relations sociales de ces dernières années témoignent de la recherche d'un bon équilibre entre le besoin de flexibilité du marché du travail et le souci d'équité et de justice sociale, que privilégie traditionnellement la société australienne, non seulement pour leur valeur intrinsèque, mais aussi pour des raisons d'économie politique. Le système de relations sociales est en effet au cœur des mécanismes de redistribution des revenus dans l'économie, et un fonctionnement harmonieux de ce système est important pour que le public soutienne les réformes structurelles.

Les autorités devraient envisager avec prudence de nouvelles réformes éventuelles car le marché du travail fonctionne assez bien

Bien que les mutations économiques en cours suscitent des inquiétudes chez les partenaires sociaux, le cadre actuel de négociation décentralisée entre employeurs et salariés semble donner encore de bons résultats, à en juger par les performances du marché du travail. Les indicateurs structurels du marché du travail ne mettent pas en évidence de déséquilibre majeur dans l'organisation des relations sociales en faveur des salariés depuis l'introduction de la FW Act. Cette législation est en vigueur depuis assez peu de temps, et il ne faut pas sous-estimer les nombreuses modifications réglementaires intervenues ces dernières années, qui ont imposé des coûts d'ajustement aux entreprises, et notamment aux PME. Il paraît donc souhaitable d'éviter toute nouvelle réforme de fond de ses institutions dès lors qu'elle n'est pas indispensable. Cette position semble conforme aux conclusions du groupe indépendant chargé d'examiner le fonctionnement de la FWA, qui ne préconisent pas de modification draconienne du système de relations sociales.

Néanmoins, ce groupe a également formulé un certain nombre de recommandations, essentiellement de nature technique, afin d'assouplir certaines rigidités qui pèsent sur la flexibilité des mécanismes de négociation ou sur l'équité du système, et qui n'étaient pas voulues par le législateur. Ces recommandations, auxquelles les autorités doivent réagir dans les mois à venir, paraissent globalement justifiées, encore qu'elles puissent être affinées sur certains points. Elles portent sur les principaux aspects suivants :

- Promouvoir des accords plus flexibles qui tiennent compte des besoins spécifiques des salariés et des employeurs. Bien que le groupe n'ait pas proposé de réintroduire des contrats individuels obligatoires, il a préconisé de faciliter l'accès aux accords individuels de flexibilité et d'en renforcer l'attrait. Il a ainsi suggéré d'inclure dans tous les accords d'entreprise une disposition type sur la flexibilité qui prévoit au minimum la possibilité de moduler la rémunération des heures supplémentaires, le montant de la prime de vacances et l'organisation du travail ; il a également proposé que les accords individuels de flexibilité autorisent expressément l'octroi d'avantages en nature à la place d'avantages en espèces.
- Renforcer le rôle de FWA en lui donnant des pouvoirs d'arbitrage lors des négociations initiales. Si l'extension proposée des pouvoirs réglementaires peut faciliter la conclusion d'accords dans des délais raisonnables, elle va à l'encontre de la tendance passée, caractérisée par un recul de l'arbitrage par des tiers en faveur de discussions directes entre salariés et employeurs. Pour favoriser une négociation efficiente des accords initiaux dans des conditions et des délais raisonnables, les autorités pourraient envisager d'autoriser des accords initiaux non syndicaux, et pas seulement syndicaux, au lieu d'étendre le rôle d'arbitrage de FWA, comme le suggère l'examen.

- Réduire le risque de recours excessif et injustifié aux procédures pour licenciement abusif. Les dispositions proposées prévoient d'harmoniser la procédure de règlement des plaintes pour licenciement abusif et de renforcer les pouvoirs de FWA qui serait autorisée à rejeter les plaintes pour licenciement abusif dans certaines circonstances. Ces propositions pourraient être complétées par un réexamen de la structure et de la répartition des coûts de procédure pour licenciement abusif entre salariés et entreprises, pour faire en sorte qu'ils n'encouragent pas une utilisation injustifiée de ce recours, sans faire obstacle à l'accès des salariés à la justice. Le coût actuel d'une plainte supporté par les salariés est très faible (62.4 AUD), et ces frais peuvent être supprimés en cas de difficultés financières. Il est également important que FWA mette à disposition toutes les informations statistiques nécessaires pour évaluer l'impact de la législation sur la protection de l'emploi.
- Améliorer l'accès à l'aménagement souple du temps de travail.

Des efforts sont également requis pour atténuer le climat conflictuel qui caractérise les relations entre entreprises et syndicats concernant le fonctionnement du système de relations sociales, afin d'encourager un redéploiement plus harmonieux de la main-d'œuvre exigé par les ajustements structurels en cours. Aborder dans un esprit plus coopératif le dilemme efficacité/équité qui oppose les partenaires sociaux serait bénéfique aux employeurs comme aux salariés et favoriserait l'innovation de la part des salariés, ce qui rejaillirait sur la productivité et la compétitivité des entreprises (chapitre 2). Il ne faut pas sous-estimer la capacité d'innovation et l'inventivité que recèlent l'expérience des salariés et le capital humain (Hoyrup, 2010).

Pour favoriser une approche davantage axée sur la collaboration, le groupe chargé de l'examen du fonctionnement de la FW Act a suggéré que FWA et le médiateur *Fair Work Ombudsman* s'emploient plus activement à promouvoir la productivité au travail. Il s'agirait notamment d'identifier et de promouvoir les meilleures pratiques dans les clauses des accords relatives au renforcement de la productivité, d'élaborer des clauses type sur la productivité dans les sentences et les accords, et de parrainer des ateliers de formation sur la productivité au travail destinés aux salariés et aux employeurs. Ces suggestions pourraient être utilement relayées par une meilleure définition des besoins concrets d'arbitrage concernant le dilemme efficacité/équité en tenant compte des spécificités sectorielles, comme la Commission de la productivité l'a récemment suggéré pour le secteur du commerce de détail. Bien que le niveau de rémunération des heures supplémentaires et les restrictions à l'embauche à temps partiel constituent des contraintes pour les employeurs de ce secteur, ils pourraient faire un meilleur usage de la flexibilité actuelle dans les relations sociales et examiner, avec leurs salariés, comment améliorer leurs pratiques de travail en vue d'accroître la productivité, et donc les revenus (PC, 2011). Dans la même veine, il serait utile d'étudier les conditions de travail propres à un secteur qui ont une influence sur la négociation des questions de flexibilité et d'équité entre employeurs et salariés. Il est probable que les besoins de flexibilité des secteurs manufacturier, minier, financier ou touristique varient selon leurs caractéristiques et contraintes propres. Améliorer les informations sur des besoins particuliers de flexibilité et sur les problèmes spécifiques d'équité dans d'autres secteurs pourrait contribuer à faire avancer le débat en l'orientant sur des questions concrètes, ce qui devrait faciliter les négociations et les compromis.

Il y a également lieu de renforcer l'efficacité des services de l'emploi, bien que les autorités n'envisagent pas de réformer le JSA à brève échéance, car celui-ci dépend des prestataires privés financés par l'administration fédérale et dont les contrats actuels restent en vigueur jusqu'en 2015. Ce renforcement est particulièrement important pour atténuer les coûts sociaux d'ajustement des travailleurs déplacés. Le JSA effectue en réalité deux tâches distinctes, qu'il serait peut-être judicieux de séparer car elles répondent à des logiques différentes : un service relativement standardisé d'aide à la recherche d'emploi pour les chômeurs sans désavantage particulier, et une offre plus élaborée et parfois multidisciplinaire de services individualisés pour les chômeurs de longue durée ou risquant de le devenir. Une division des offres de services selon cette typologie pourrait accroître l'efficacité si, par exemple, elle incite les prestataires privés à se spécialiser. Les autorités devraient aussi envisager d'adopter un mécanisme de rémunération des prestataires de services davantage lié au système *Star Rating* d'évaluation des performances établi par le ministère de l'Emploi. Ce système devrait être étroitement contrôlé pour réduire le risque de biais statistique dans les évaluations, et il faudrait veiller à apporter une aide adéquate à tous les chômeurs, indépendamment de la facilité ou de la difficulté de les réintégrer dans le marché du travail (OCDE, 2012c). Une telle évolution impliquerait une réduction des paiements d'honoraires pour l'achat de services qui favorisent une micro-gestion généralement peu efficace de l'offre des prestataires privés par les autorités fédérales et accroissent la bureaucratie. Pour augmenter l'efficacité du système, le financement des services de l'emploi pourrait être lié aux chômeurs, lesquels pourraient jouer un rôle plus actif dans le choix des prestataires et services concurrents répondant à leurs besoins. De plus, les autorités pourraient envisager de mettre l'accent sur leur politique active du marché du travail (PAMT). Dans cette optique, le renforcement de l'assistance offerte par les services de l'emploi aux chômeurs de très longue durée, assorti d'un durcissement des obligations de participation à compter de juillet 2012, constitue une avancée dans la bonne direction. Il y a lieu d'envisager d'accroître les moyens alloués à la PAMT car une telle dépense sera probablement effective et pourrait contribuer à compenser les perdants du processus d'ajustement. Si elles sont bien ciblées, ces ressources consacrées à la PAMT pourraient donner un taux de rendement relativement élevé, car cela contribuera à réduire les dépenses sociales requises pour aider les chômeurs de longue durée et apporter d'autres avantages quantifiables à la communauté (notamment en termes de baisse de délinquance). Il serait utile de lancer des études quantitatives dans ce domaine pour apporter une base solide à la poursuite de l'amélioration des actions.

Encadré 1.4. Principales recommandations d'action

Politique budgétaire à moyen terme

- S'abstenir d'augmenter ou d'étendre l'aide publique aux différents secteurs, y compris à l'industrie automobile.
- Envisager de créer un fonds de stabilisation et d'infléchir la politique budgétaire à moyen terme de manière à mieux isoler les décisions de dépenses publiques des variations des recettes provoquées par l'instabilité des termes de l'échange.

Encadré 1.4. Principales recommandations d'action (suite)

- Promouvoir une montée en puissance progressive du nouvel Office parlementaire du budget (PBO). Une fois son rôle et sa crédibilité établis, envisager d'étendre ses fonctions afin de combler les lacunes d'information sur les finances publiques des États. Le PBO pourrait par exemple élaborer des rapports intergénérationnels couvrant l'ensemble des administrations, et examiner l'efficacité de certains programmes publics dans les domaines où des chevauchements de compétences existent entre les administrations fédérales et les États avec des risques de doublons et de gaspillage, comme dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Réforme fiscale

- Poursuivre les réformes de la fiscalité des entreprises, notamment en réduisant le taux de l'impôt sur les sociétés et en étudiant la possibilité d'étendre aux entreprises non constituées en société le dispositif d'imputation des pertes sur les bénéfices d'exercices antérieurs.
- Continuer d'analyser les solutions permettant de remédier à l'imposition asymétrique du financement par emprunt et sur fonds propres, notamment par la mise en place d'une « déduction pour fonds propres ».
- Élargir le champ d'application de la taxe sur les rentes de ressources minérales (MRRT) à l'ensemble des produits de base et des entreprises. Envisager de remplacer les redevances prélevées par les États par une taxe sur la rente minière inspirée du modèle fédéral, en autorisant les États à fixer leurs propres taux. À plus longue échéance, veiller à ce que les prélèvements au titre de la rente privée tirée de l'exploitation des ressources naturelles soient suffisants.

Réforme du marché du travail

- Conserver le cadre existant de négociations directes et décentralisées car il a donné de bons résultats jusqu'à présent. Éviter des changements sensibles à ce cadre pour réduire le coût d'ajustement aux fréquentes modifications réglementaires.
- Envisager de modifier légèrement le cadre des relations professionnelles, notamment en permettant aux employeurs se lançant véritablement dans une nouvelle entreprise de négocier des accords collectifs à la fois directement avec les potentiels futurs salariés et/ou avec les syndicats.
- Veiller à diffuser des informations plus complètes afin d'évaluer l'impact du durcissement récent de la législation sur la protection de l'emploi. Rééquilibrer la répartition des coûts liés aux procédures pour licenciement abusif entre salariés et employeurs afin d'empêcher le recours injustifié à ces procédures.
- Examiner les conditions de travail particulières négociées au niveau sectoriel entre employeurs et salariés qui concernent des aspects liés à la flexibilité et l'équité en vue de faire avancer le débat sur le dilemme efficacité/équité en l'orientant sur des questions concrètes, qui sont sans doute plus simples à résoudre par la négociation et le compromis.
- Pour améliorer l'efficacité des services de l'emploi, associer davantage leur financement aux demandeurs d'emploi, éventuellement par la mise en place d'un système de coupons. Envisager de lier plus étroitement la rémunération des prestataires de services à leurs résultats, mesurés par le système d'évaluation des performances *Star Rating*.
- Envisager de séparer l'offre de services standards aux demandeurs d'emploi sans désavantage particulier et celle de services personnalisés à l'intention des chômeurs de longue durée ou qui risquent de le devenir.

Notes

1. Les informations concernant le coût total d'une procédure de licenciement abusif pour l'employeur et le salarié ne sont pas aisément disponibles. Selon une estimation, une audience de trois jours par FWA peut impliquer des frais juridiques s'élevant à 10 000-15 000 AUD pour l'entreprise (Keen et Lawson, 2012). D'un autre côté, si les questions ne sont pas réglées lors de la conciliation, le salarié doit supporter non seulement les frais de soumission du dossier de 62.4 AUD, mais aussi les frais de représentation légale. Cependant, dans la pratique, la plupart des plaintes pour licenciement abusif sont réglés rapidement et de manière flexible, avec une conciliation téléphonique, et ne requièrent pas d'audiences formelles ou de représentation légale (gouvernement australien, 2012d).
2. Les pouvoirs publics sont conscients et soutiennent la nécessité de renforcer l'innovation dans les prestations de services d'emploi. Ils ont procuré le financement par le biais du fond pour l'innovation (« Innovation Fund ») et les projets pilotes du JSA (« JSA Demonstration Pilots ») pour encourager des démarches innovantes dans la fourniture des services aux demandeurs d'emploi. Les résultats des projets financés par ces deux mesures seront étudiés pour le développement des futurs programmes et des dispositions de contrats.

Bibliographie

- ABS (Bureau australien des statistiques) (2011), « Experimental Estimates for the Manufacturing Industry, 2009-10 », cat. n° 8159.0.
- ABS (2012), « Private New Capital Expenditure and Expected Expenditure », cat. n° 5625.0, mars.
- ACCI (Chambre australienne de commerce et d'industrie) (2012), « ACCI Submission: Inquiry into the Fair Work Act 2009 », février.
- ACOSS (Conseil australien des services sociaux) (2012), « Towards More Efficient and Responsive Employment Services: Submission to APESAA », *ACOSS Paper*, n° 184, février.
- AFTS (Australia's Future Tax System) (2010), *Report to the Treasurer, Part 1 and 2*, décembre, www.taxreview.treasury.gov.au/Content/Content.aspx?doc=html/home.htm.
- Aghion, P., T. Fally et S. Scarpetta (2007), « Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms », *Economic Policy*, vol. 22, n° 52.
- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2010), *World Energy Outlook*, AIE/OCDE, Paris.
- André, C. et N. Girouard (2005), « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434, Éditions OCDE, Paris.
- Baker, M. et M. Hyvonen (2011), « The Emergence of The Chinese Automobile Sector », Reserve Bank of Australia, *Bulletin*, mars.
- Banque mondiale (2010), *World Development Indicators* et *Global Development Finance*.
- Battellino, R. (2010), « Mining Booms and the Australian Economy », discours prononcé devant le Sydney Institute, Sydney, 23 février.
- Battellino, R. (2011), « Will Australia Catch a US Cold? » discours prononcé devant l'Economic Forum, New York, 21 septembre.
- BCA (Business Council of Australia) (2011), « A Call for Disciplined Accountable Financial Management for Now and the Future », *Submission to the Budget 2011-12*.
- BCA (2012), *Submission to the Review of the Fair Work Act*, février.
- Borland, J. (2012), « Industrial Relation Reform: Chasing a Pot of Gold at the End of the Rainbow? », conférence donnée à l'Université de Melbourne le 19 mars.
- Boulhol, H. et A. de Serres (2008), « Have Developed Countries Escaped the Curse of Distance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 610, Éditions OCDE, Paris.
- Christie V., et al. (2011), « The Iron Ore, Coal and Gas Sectors », Reserve Bank of Australia, *Bulletin*, mars.
- Collier, G. (2012), « Cat on Hot Dismissal Case », *The Australian Financial Review*, 10 août.
- Connolly, E. et D. Orsmond (2011), « The Mining Industry from Bust to Boom », Reserve Bank of Australia, *Research Discussion Paper*, 2011-08.

- Corden, W.M. (2012) « The Dutch Disease in Australia: Policy Options for a Three-Speed Economy », *Melbourne Institute Working Paper Series*, n° 5/12. http://melbourneinstitute.com/downloads/working_paper_series/wp2012n05.pdf.
- Davis, K., K. Lane et D. Orsmond (2012), « The Recent Economic Performance of the States », Reserve Bank of Australia, *Bulletin*, mars.
- DEEWR (ministère de l'Éducation, de l'Emploi et des Relations au Travail) (2009), « Labour Market Assistance Outcomes Report », septembre.
- DEEWR (2011a), *Discussion Paper, Advisory Panel on Employment Services Administration and Accountability*, novembre.
- DEEWR (2011b), « Labour Market Assistance Outcomes Report », décembre.
- de Mooij, R.A. et M.P. Devereux (2008), « Alternative Systems of Business Tax in Europe: An Applied Analysis of ACE and CBIT Reforms », *document de travail de la Commission européenne*.
- de Mooij, R.A. (2011), « Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions », *IMF Staff Discussion Note*.
- Devereux, M.P. (2012), « Trade-offs in the Design of Taxes on Corporate Profit », *document de séminaire non publié*, Oxford University, Centre for Business Taxation.
- DIISR (ministère de l'Industrie, de l'Innovation, de la Science et de la Recherche) (2010). « Manufacturing Sector: Overview of Structural Change 2008-09 », Commonwealth of Australia, Canberra.
- Ergas, H., M. Harrison et J. Pincus (2010), « Some Economics of Mining Taxation », *Economic Papers of the Economic Society of Australia*, 29 (4).
- Eslake, S. (2012), « Bond Inflows Finance the Current Account Deficit », *Australia Economic Weekly*, Merrill Lynch, 9 mars.
- Findlay, C. (2011), « Australia-China Economic Relations », dans *Jane Golley et Ligang Song (dir. pub.), Rising China: Global Challenges and Opportunities (ANU E Press)*.
- FMI (2011), *Australia Article IV Consultation, Country Report*, n° 11/300, octobre.
- Freebairn, J. (2012), « Mining Booms and Government Budgets », *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, n° 56.
- Freyens, B. et P. Oslington (2007), « Dismissal Costs and Their Impact on Employment: Evidence from Australian Small and Medium Enterprises », *The Economic Record*, vol. 83, n° 260, mars.
- Freyens, B. et P. Oslington (2012), « Surge in Unfair-Dismissal Claims », *The Australian Financial Review*, 13 mars.
- Garnaut, R. (2011), « Australian Opportunities through the Chinese Structural Transformation », *The Australian Economic Review*, vol. 44.
- Garton, P. (2008), « The Resource Boom and the Two-Speed Economy », Australian Treasury, *Economic Roundup*, Issue 3.
- Garton, P., D. Gaudry et R. Wilcox (2012), « Understanding the Appreciation of the Australian Dollar and its Policy Implications », *Economic Roundup*, n° 2.
- Gérard, M. et C. Valenduc (2007), « La politique fiscale sous contrainte », *Reflets et perspectives de la vie économique*, De Boeck Université, Cairn-Info, 2007/1, tome XLVI.
- Gouvernement australien (2011), « Opportunities and Challenges of an Economy in Transition », Statement 4, *Budget Papers*, 2011-12, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Gouvernement australien (2012a), « Australia in the Asian Century: White Paper », Department of the Prime Minister and Cabinet, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Gouvernement australien (2012b), « Final Report on the Tax Treatment of Losses », Business Tax Working Group, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Gouvernement australien (2012c), « Final Report 1 November », Business Tax Working Group, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Gouvernement australien (2012d), « Towards More Productive and Equitable Workplaces: An Evaluation of the Fair Work Legislation », Commonwealth of Australia, Canberra.

- Gruen, D. (2011), « The Macroeconomic and Structural Implications of a Once-in-a-lifetime Boom in the Terms of Trade », discours prononcé devant l'Australian Business Economists Annual Conference, 24 novembre.
- Gruen, D. et L. Soding (2011), « Compulsory Superannuation and National Saving », discours prononcé devant le Melbourne Institute, 1^{er} juillet.
- Gruen, D. et P. Garton (2012), « The Role of Sovereign Wealth Funds in Managing Resource Booms: A Comparison of Australia and Norway », discours prononcé devant la troisième Conférence annuelle des banques centrales et des fonds souverains d'Asie, 23 février.
- Guichard, S. et E. Rusticelli (2011), « Reassessing the NAIRUs after the Crisis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 918, Éditions OCDE, Paris.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829, Éditions OCDE, Paris.
- Hall, G. et K. Hooper (2008), « Australia's Exports of Education Services », Reserve Bank of Australia, *Bulletin*, juin.
- Haugh, D., A. Mourougane et O. Chatal (2010), « The Automobile Industry in and Beyond the Crisis ». *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 745, Éditions OCDE, Paris.
- Heferen, R. (2011), « Beyond the Tax Forum », Tax Reform: Results and Prospects Conference, discours prononcé devant l'Université de Canberra, 5 décembre.
- Hooper, K. et M. van Zyl (2011), « Australia's Tourism Industry », Reserve Bank of Australia, *Bulletin*, décembre.
- Hoyrup, S. (2010), « Employee-Driven Innovation and Workplace Learning: Basic Concepts, Approaches and Themes », *Transfer: European Review of Labour and Research*.
- Hyvonen, M. et S. Langcake (2012), « India's Steel Industry », Reserve Bank of Australia, *Bulletin*, mars.
- Jacobs, D. (2011), « The Global Market for Liquefied Natural Gas », Reserve Bank of Australia, *Bulletin*, septembre.
- Jayasuriya, S. et L. Panza (2011), « Will India Be the Next China? Challenges, Prospects and Implications for Australia », *The Australian Economic Review*, vol. 44.
- Kearns, J. et P. Lowe (2011), « Australia's Prosperous 2000: Housing and the Mining Boom », *Research Discussion Paper*, 2011-07, Reserve Bank of Australia.
- Keen, L. et M. Lawson (2012), « Dismissal Laws Unfair- Let's Count the Ways », *The Australian Financial Review*, 20 mars.
- Lowe, P. (2012), « The Changing Structure of the Australian Economy and Monetary Policy », discours prononcé devant le 12^e Forum économique annuel de l'Australian Industry Group, Sydney, 7 mars.
- Mirrlees Review (2011), *Tax by Design*, Oxford University Press, Oxford.
- MYEFO (2012), *Mid-Year Economic and Fiscal Outlook*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Réformes économiques : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), « Scénarios à moyen et long termes pour la croissance et les déséquilibres mondiaux », *Perspectives économiques de l'OCDE 2012/1*, mai, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), « Australian Manufacturing in the Global Economy », étude réalisée pour le gouvernement australien, ministère de l'Industrie, de l'Innovation, de la Science, de la Recherche et de l'Enseignement supérieur.
- OCDE (2012c), « Australian Activation Review », DELSA/ELSA(2012)8.
- OCDE (2012d), « En attendant la reprise : les marchés du travail des pays de l'OCDE au lendemain de la crise », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris.
- Parkinson, M. (2011), « Policy Challenges in a Changing World », discours prononcé devant la Chambre américaine de Commerce en Australie, Melbourne, 9 novembre.

- PC (Productivity Commission) (2008), *Modelling Economy-wide Effects of Future Automotive Assistance*, Melbourne.
- PC (2011), « Economic Structure and Performance of the Australian Retail Industry », *Rapport*, n° 56, Canberra.
- PC (2012), *Trade & Assistance Review 2010-11*, Canberra.
- Peter, R. (2012), « Competitiveness Compels Change », *The Australian Financial Review*, 24 janvier.
- Quah, D. (2011), « The Global Economy's Shifting Centre of Gravity », *Global Policy*, vol. 2, n° 1, janvier.
- RBA (Reserve Bank of Australia) (2012), *Minutes of the Monetary Policy Meeting of the Reserve Bank Board*, 4 septembre.
- Stevens, G. (2011a), « The Cautious Consumer », discours prononcé devant l'Anika Foundation, Sydney, 26 juillet.
- Stevens, G. (2011b), « The Resource Boom », allocution devant la Victoria University, Melbourne, 23 février.



Extrait de :

OECD Economic Surveys: Australia 2012

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-aus-2012-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « L'adaptation de l'économie australienne au boom minier et au développement de l'Asie », dans *OECD Economic Surveys: Australia 2012*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-aus-2012-4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.