
EN TEMPS RÉEL

les cahiers

**Australie 2013 : après le boom minier, la fin
des audaces**

*Visions et tribulations de la sociale-démocratie au
pouvoir dans un pays riche*

Jean-Pascal Beaufret

Mars 2014

« *Those who lose dreaming are lost* »

Proverbe aborigène

Avant-propos

En 2014, l'Australie préside le G20. Les dirigeants des pays qui représentent 90% du PIB de la planète se retrouveront en novembre à Brisbane.

Dans ce contexte, En Temps Réel a souhaité mieux faire connaître en France quelques réformes conduites au cours des dernières années en Australie, le pays-continent de 23 millions d'habitants, qui entre dans sa vingt troisième année de croissance ininterrompue et qui atteint les meilleurs niveaux de bien-être et de progrès social dans les classements de l'ONU et de l'OCDE.

Jean-Pascal Beaufret montre dans ce cahier comment l'Australie a mieux réussi que d'autres pays développés à traverser la plus grande crise économique et financière depuis 1929. D'abord en raison de liens commerciaux intenses avec la Chine qui lui achète, en grandes quantités, minerais de fer et charbon, mais aussi grâce à un plan de relance d'une ampleur exceptionnelle, rapidement décidé en 2008, qui a permis d'éviter la récession et de maintenir le plein emploi. Ce "stimulus", difficile à mettre en œuvre dans un pays fédéral où, de surcroît, la dépense publique est suspecte d'inefficacité, a été possible grâce aux excédents budgétaires accumulés par les gouvernements de gauche et de droite depuis 1994.

Surtout, Jean-Pascal Beaufret montre combien la capacité d'adaptation de l'Australie aux chocs externes trouve sa source dans la flexibilité de son économie et dans les réformes introduites par les gouvernements travaillistes, avec Paul Keating pendant les années 1990. La constitution de retraites individuelles obligatoires par capitalisation qui associent des syndicats forts, la flexibilité accrue du marché du travail, l'ouverture à une forte immigration,

le maintien d'un niveau de prélèvement fiscal modéré et le retour aux excédents budgétaires, sont autant d'éléments qui ont préparé l'Australie à traverser la crise mondiale des cinq dernières années.

Les débats politiques se sont organisés autour des enjeux de long terme: environnement et transition énergétique, la contribution du secteur minier au reste de l'économie, ou encore les infrastructures de transport et de communications avec le réseau de très haut débit pour tous, ont été au cours des six dernières années les principaux points de débat entre la gauche au pouvoir, qui a lancé des initiatives audacieuses, et la droite qui a vigoureusement contesté le rôle nouveau que l'Etat entendait jouer dans la croissance économique.

Jean-Pascal Beaufret, qui a participé activement pendant trois ans à la mise en place de la fibre optique pour tous en Australie, nous propose dans ce cahier une analyse de chacun de ces débats. Il examine comment le parti travailliste, qui a préservé la prospérité et porté des réformes importantes depuis 2007, a néanmoins perdu les élections de septembre 2013.

Une partie de la réponse est certes spécifique à la vie politique australienne, notamment au régime parlementaire caractérisé par un cycle électoral très court de trois ans, et aux attentes d'une opinion publique particulièrement exigeante. Mais au-delà de ces particularités Les expériences politiques australiennes des dernières années nous rappellent la nécessité pour tout gouvernement d'un grand pays démocratique de sélectionner, et de préparer à l'avance avec soin, un petit nombre d'actions et de les mettre en oeuvre rapidement avec un narratif politique cohérent.

Au total toutefois, les gouvernements travaillistes australiens ont engagé le pays dans la transition du secteur énergétique et dans une amélioration substantielle des services d'éducation. Ils ont opéré un rattrapage important sur les infrastructures de transport et de gestion de l'eau comme sur le développement nouveau d'une nouvelle infrastructure digitale. Ils ont instauré une couverture des dépenses des handicapés qui n'existait pas. Tout ceci a été accompli avec des processus de débat, délibération et décision particulièrement ouverts.

Aussi, même si la droite au pouvoir revient sur certaines de ces réformes, le bilan des travaillistes australiens peut inspirer de nombreux pays avancés pour traverser une crise économique internationale tout en engageant des réformes de structures indispensables.

Table des matières

Avant-propos	3
Introduction	8
1-L’EFFACEMENT DE LA CRISE GRACE AU BOOM MINIER ET A UNE GESTION ACTIVE	14
1.1 Croissance forte sans inflation, chômage réduit et dette publique limitée malgré la crise financière et économique mondiale	14
1.2 Le « boom minier », compensation partielle des incertitudes nées de la crise.....	17
1.3 L’effet déterminant des politiques menées depuis trente ans	20
1.4 Le redressement de la productivité, condition de la croissance.	29
1.5 Les travaillistes battus aux élections, en dépit du maintien de la prospérité	32
2-L’APPROCHE CONTROVERSEE DU LONG TERME.....	37
2.1 Discours et réalités sous la loupe des sondages d’opinions .	37
2.2 La lutte contre le réchauffement climatique, gagnée au Parlement et perdue dans les bulletins de vote.....	54
2.3 La réforme de redevances minières inefficaces pour redistribuer les profits du sous-sol au reste de l’économie	64
2.4 Le lancement réussi du National Broadband Network, infrastructure publique du très haut débit pour tous.....	68

2.5 Le rejet des “boat people” par une démocratie multiculturelle79

Conclusion.....85

Annexe 1 - Chronologie des principaux événements 2007-2013 ..93

Annexe 2 - Liste des références et bibliographie100

NB : 1 AUD = 0,7€

L’auteur remercie Stéphane Romatet, Ambassadeur de France en Australie pour les avis qu’il a bien voulu donner lors de la rédaction du cahier.
Jean-François Roseau, étudiant à l’école des Hautes Etudes Commerciales, a réuni la documentation et relu attentivement les épreuves du cahier.
Les chiffres entre parenthèses dans le corps du texte renvoient en annexe 2 aux liens indiquant les documents utiles à consulter.

Introduction

Après six ans de gouvernement travailliste, les élections australiennes du 7 septembre 2013 ont amené une majorité de droite au pouvoir. Tony Abbott, ancien ministre dans le gouvernement de John Howard (1996-2007), leader depuis 2009 de la « coalition » du parti libéral et du parti national, est devenu Premier ministre à la place de Kevin Rudd, chef populaire puis contesté de l' « Australian Labor Party », ALP.

Ce revers des travaillistes n'est pas une surprise d'abord parce que l'alternance entre les deux formations de gouvernement est une constante de la vie politique australienne : depuis 70 ans, le Labor Party a été au pouvoir pendant 29 ans et la droite pendant 41 ans, avec, au cours des 30 dernières années, 19 ans pour le Labor Party et 11 ans pour la coalition de droite.

Ensuite, parce que les élections aux parlements locaux ont été régulièrement gagnées par la droite de 2008 à 2012, marquant une césure importante entre le niveau fédéral et celui des huit États et Territoires, où se joue l'administration du pays au quotidien.

Enfin, les élections fédérales précédentes d'août 2010 indiquaient une défaite probable à venir : sans majorité à la chambre des représentants, les travaillistes ne s'étaient alors maintenus au pouvoir que grâce à une alliance fragile avec trois députés indépendants et un député vert. Une élection sans majorité, dit « Hung Parliament », ne s'était pas produite depuis 1940.

La nette défaite de septembre 2013, les voix du Labor Party passant de 43% en 2007 à 33% en 2013, est liée au chassé-croisé inédit des leaders travaillistes, décidé par le groupe parlementaire ou « caucus », sous la pression des sondages. En juin 2010, Kevin

Rudd est désavoué par le caucus, avant la fin de son mandat et laisse la place à son adjointe Julia Gillard. Mais, en juin 2013, à quelques semaines des élections suivantes, Kevin Rudd est rappelé par les mêmes, au poste de Premier ministre à la place de Julia Gillard, dans l'espoir de limiter la défaite électorale. Ce qu'un commentateur anglais du parti frère labour a qualifié de « Punch and Judy show » avait de quoi semer le doute dans l'électorat.

Les Australiens sont habitués depuis longtemps à l'antagonisme affiché du n°1 et du n°2 au sein du Cabinet. De même, il est courant que le caucus travailliste change le leader avant qu'il ne devienne Premier ministre : de 1991, date de l'éviction de Bob Hawke par Paul Keating jusqu'à 2010, cela s'est produit cinq fois. Mais cette fois-ci, la tactique répétée de l'inversion des chefs, au cours de quatre « challenges » en trois ans, a été vue comme un signe de panique d'un parti divisé par des questions de méthodes plus que par des différences de plateforme ou de factions. Kevin Rudd, détesté au parti mais apprécié dans l'opinion avait une adjointe qui était bien vue au parti mais qui, sans majorité, n'a pas pu entraîner l'opinion. Leur complémentarité était pourtant claire.

Depuis cet événement, le labor party a tiré une première leçon de la défaite et a modifié le mode de désignation de son leader en nuancant le vote des parlementaires par un poids égal donné au vote des militants. C'est un premier pas vers de vraies élections primaires. Bill Shorten, soutien initial de Julia Gillard, puis revenu vers Kevin Rudd, a été élu leader en octobre 2013 avec la tâche difficile de redonner une crédibilité à la plus ancienne formation politique australienne.

Comme partout, le résultat des élections a reposé sur des facteurs personnels amplement commentés par une presse

politique prompte à caricaturer les acteurs : après deux années de grande popularité, Kevin Rudd s'est vu reprocher d'être autocratique et « dysfonctionnel » mais aussi indécis, intervenant sans priorités dans le détail d'une multitude de sujets au gré des besoins du marketing politique. Julia Gillard a été accusée de renier ses engagements, de marchander pour gagner du temps et d'être énigmatique. Et on continuera probablement de reprocher à Tony Abbott d'être un conservateur dogmatique et provocateur dans son expression publique. Ni Julia Gillard ni Tony Abbott n'étaient des leaders populaires au début de l'année 2013.

La coalition de droite, faite d'un parti « libéral » de centre droit et d'un parti « national », conservateur et rural n'a récupéré qu'une petite partie des voix du labor party, passant de 43 % des voix en 2010 à 45 % en 2013. C'est un nouveau parti, populiste et anti-impôts, monté par l'industriel des mines Clive Palmer qui a gagné 6% des suffrages.

De même, au cours des dernières années, manœuvres et trahisures dans tous les partis ont été les marques d'une vie politique particulièrement vibrante. La brutalité des pratiques politiques « down under », qui se devine en direct lors des « Question Time » quotidiens, est aussi entretenue par des médias plus concentrés qu'en Europe et dont l'engagement politique peut aller parfois jusqu'à l'insulte aux personnes ou à la contrevérité. Enfin le « tall poppy syndrome », habituel dans l'éthique australienne, qui vise à couper les plus hautes fleurs du champ au niveau des autres, menace tout particulièrement non pas celui qui réussit, mais celui qui se présente comme supérieur : il s'applique aussi en politique.

Mais il ne faut pas surestimer ces éléments qui ne sont ni nouveaux ni totalement spécifiques. En réalité, une excellente

connaissance des dossiers, une grande expérience de la société australienne et une capacité de débattre hors du commun sont les traits marquants des personnalités politiques de premier plan, autant sinon plus, que leurs homologues européens. Exemple des talents oratoires, l'adresse percutante de Julia Gillard contre Tony Abbott, en séance du Parlement le 9 octobre 2012, sur le sexisme et la misogynie dans la vie politique, est devenue immédiatement un morceau d'anthologie, regardé instantanément par deux millions de personnes dans le monde entier.

Aussi, il faut chercher à comprendre plus avant, à partir de la chronologie des principaux événements publics pourquoi les électeurs n'ont pas crédité le gouvernement sortant des remarquables résultats économiques du pays depuis le début de la crise mondiale de 2008 et pourquoi l'opinion s'est retournée lorsque des réformes de société, structurelles, sur lesquelles les travaillistes avaient été élus, ont commencé à être mises en œuvre.

Depuis trente ans, le parti social-démocrate et la coalition de droite ont beaucoup de convergences sur la politique économique. Le clivage droite-gauche apparaît donc sur des sujets de long terme tels que l'environnement, avec la tarification des rejets de gaz carbonique, les infrastructures de télécommunications pour le très haut débit et le redressement de la compétitivité du pays. Ce sont des thèmes spécifiques, beaucoup plus soumis à discussion en Australie que dans les autres pays. Aucune transition énergétique n'a encore fait tomber un gouvernement en Europe alors que la lutte contre le réchauffement climatique a largement provoqué la chute du Premier ministre à Canberra. Ces débats révèlent donc à la fois une vraie capacité à se projeter dans un futur lointain, en même temps que la volatilité de la vie politique

soumise à des cycles électoraux courts de trois ans et à la pression du populisme.

La défaite du parti travailliste australien n'a pas fini d'être analysée. Mais on peut, aussi modestement qu'il est permis à un visiteur étranger, tenter d'en évaluer les dimensions qui éclairent le rôle de la social-démocratie dans un pays riche et dans un monde global.

Il semble que l'échec soit largement dû au manque de clarté de la ligne suivie et à la désunion sur la méthode pour mener une politique qui a été pourtant nouvelle, voire visionnaire sur plusieurs points. Schématiquement, l'opinion, prudente, semble avoir préféré, dès les élections de 2010 puis nettement lors de celles de 2013, l'absence de grand projet à droite à l'incertitude de leur réalisation par le centre gauche. Le souci des électeurs de préserver la cagnotte collective de l'Etat et des retraites par capitalisation, sans impôts nouveaux, a également joué un rôle important.

Mais il existe aussi une réussite des travaillistes australiens, pas encore assez relevée, qui est d'avoir mis en place avec ténacité plusieurs réformes de structure dans un pays prospère. Ces réformes vont être rapportées ou modifiées par le gouvernement actuel. Toutefois les solutions de compromis trouvées, débattues de manière très approfondie, resteront des jalons pour le futur du continent, comme des exemples de vrais débats démocratiques pour d'autres pays.

RESUME DES INDICATEURS ECONOMIQUES

Les données de l'OCDE
décrivent l'année 2011

	AUSTRALIE	OCDE		AUSTRALIE	OCDE
POPULATION					
Population 2013 en millions	23,1		Densité au Km2	2,9	34,3
.de moins de 15 ans (en % en 2010)	19,0	18,4	Espérance de vie en années	81,8	79,7
.de plus de 65 ans (en % en 2010)	13,2	14,9	.hommes	79,5	76,9
nés à l'étranger (en % en 2010)	27,0		.femmes	84,0	82,5
PRODUCTION					
PIB en Md AUD aux prix courants Juillet 2012-Juin 2013	1512		Part dans la valeur ajoutée en % 2012-2013		
PIB en Md USD aux prix courants Juillet 2012-Juin 2013	1381		.agriculture	2,3	2,6
Croissance moyenne depuis 5 ans en % annuel	2,6	0,8	.mines, gaz et pétrole	10,9	
PIB par Habitant en USD en parité de pouvoir d'achat	41.100	35.400	.industrie et construction (ensemble avec mines pour OCDE)	17,8	28,0
Inflation 2012-2013	2,2		.services	69,0	69,4
COMPTES DU SECTEUR PUBLIC 2012-2014					
Déficit projeté 2013-2014, revu en août 2013, en % du PIB	1,9		Dettes publiques brutes du PIB à fin juin 2013	29,0	111,0
Dépenses publiques 2012-2013 en % du PIB	36,4	44,9	Dettes publiques nettes source PEFO Juin 2014 en % PIB	11,7	75,0
Recettes publiques 2012-2013 en % du PIB	34,0	36,8			(Euro Zone)
COMPTES EXTERNES					
			En % des Exports 2012-2013		
Taux de change (AUD =EUR) Octobre 2013	0,7		Services	17,4	
Exportations de biens et services en % du PIB (2012-2013)	20,1	52,4	Minerais, charbon et fuel en %	53,4	
Importations de biens et services du PIB (2012-2013)	20,8	49,3	Agriculture	12,2	
Solde de la Balance courante en % du PIB (2012-2013)	-3,2	-0,6	Autres	15,0	
EMPLOI ET COMPETENCES					
Taux d'emploi des 15-64 ans 2011	72,7	64,8	Taux de chômage Septembre 2013 en %	5,7	7,9
Nombre moyen d'heures travaillées par an 2011	1693	1776	Taux de chômage des jeunes 2011 en %	11,3	16,2
Dépenses de recherche en % du PIB 2011	2,2	2,4	Taux des diplômés supérieurs des 15-60 ans 2010	37,6	30,7

Pour consulter les données d'octobre 2013, voir le chart pack de Royal Bank of Australia <http://www.rba.gov.au/chart-pack/pdf/chart-pack.pdf>

1-L'EFFACEMENT DE LA CRISE GRACE AU BOOM MINIER ET A UNE GESTION ACTIVE

1.1 Croissance forte sans inflation, chômage réduit et dette publique limitée malgré la crise financière et économique mondiale

1.1.1

Le PIB réel, en croissance continue depuis 22 ans, est de 16% plus élevé en juin 2013 qu'en juin 2007 alors qu'il a été stable pour la moyenne des pays de l'OCDE sur la période. En 2012, l'Australie, avec 23 millions d'habitants, est devenue la douzième économie mondiale par sa taille devant l'Espagne, deux fois plus peuplée. Pour le PNB par habitant, supérieur à celui de l'Allemagne, du Royaume Uni ou de la France, l'Australie est classée cinquième dans le monde. Fort de cette évolution, le gouvernement australien accueille la réunion du G20 en Novembre 2014 à Brisbane, annoncée à Cannes en 2011 par Julia Gillard.

L'activité est tirée d'abord par le volume des exportations puis par l'investissement massif dans le sous-sol et enfin par la demande due à la croissance de la population. Le pays a bénéficié d'un cercle vertueux : la hausse du prix et de la production de matières premières, liés à la croissance de la Chine, accroissent les exportations, attirent de très lourds investissements pour l'exploitation de ressources naturelles et appellent une activité accrue de support dans des secteurs de fourniture d'énergie et de services. Les entreprises s'adaptent rapidement au surcroît de demande grâce à une immigration importante, qui contribue elle-

même à la hausse de la demande interne et à une inflation maîtrisée.

La composante externe se ralentit aujourd'hui fortement depuis le quatrième trimestre 2011, du fait du fléchissement du cours des matières premières, corrélé à l'atonie de la conjoncture internationale et au ralentissement de la croissance en Chine. Mais, comme le prévoit l'OCDE (annexe 3-1), « le taux de croissance du PIB devrait refluer à 2,5 % en 2013, avant de remonter aux alentours de 3,25 % en 2014. La baisse des investissements dans le secteur minier ne sera que progressivement compensée par la montée en puissance des capacités d'exportation de ce secteur et le renforcement des autres branches d'activité ».

En Août 2013, le gouvernement, en fournissant le « Pre-Election Economic and Fiscal Outlook ou PEFO », rapport indépendant publié un mois avant les élections sur la situation économique et financière du pays, une des manifestations exemplaires de la démocratie australienne, a revu à la baisse sa prévision de croissance pour l'année fiscale juillet 2013-juin 2014 à 2,5 % et 3 % en 2014-2015 (4-1 et 4-2).

1.1.2

Le chômage n'a guère dévié de son minimum structurel, passant de 7 % en 2001 à 4 % fin 2007 pour s'établir à 5,7 % à mi 2013. Le chômage des jeunes à 12 % est beaucoup plus faible que dans la moyenne OCDE à 17 %. Et même si le gouvernement a relevé sa prévision de chômage à 6,25 % pour 2013-2014, la situation de l'emploi reste aujourd'hui nettement meilleure que dans tous les autres pays développés, les prévisions à deux ans visant un retour du taux de chômage à 5 % (4-1 et 4-2).

1.1.3

Les marges de manœuvre des finances publiques restent élevées : la dette publique a certes augmenté sous l'effet de l'important plan de relance décidé en 2008 et 2009. Mais, avec un ratio de 29 % de dette publique brute sur PIB atteint à la fin de l'exercice 2012-2013, l'endettement du secteur public australien reste le plus faible des grands pays et se compare au ratio de plus de 100% du PIB dans le reste du monde occidental (5-1).

Encore faut-il noter que cette dette finance de nombreux actifs cessibles, tels les placements financiers, équivalents à 6 % du PIB au titre du « Future Fund », créée en 2006, pour mettre en réserve le paiement après 2020, d'une partie des retraites du secteur public (4-3). Peu de pays ont pu faire des provisions pour des charges publiques aussi distantes dans le temps. La dette nette ne dépasse pas donc pas 12 % du PIB à fin juin 2013 à comparer à 75 % pour l'OCDE.

Les agences de notation ont maintenu ou même revalorisé la note de l'Australie, un des huit pays au monde étiqueté AAA avec perspective stable (6), au contraire des dégradations des USA, du Royaume Uni et de la majorité des pays de la zone Euro. Malgré cela, traduisant une réelle phobie de la dette publique, la situation alimente un débat vif en Australie. Selon la coalition de droite, le labor party aurait porté la dette au niveau où elle était au début de la décennie 1990, effaçant les efforts du gouvernement conservateur pour créer des réserves.

1.1.4

Lorsque l'on se tourne vers les indicateurs de bien-être qualitatifs (7), on constate que le « lucky country », expression

ironique sur l'importance des ressources minières du continent, semble réellement heureux.

Ainsi pour la troisième fois consécutive, l'Australie obtient, en mai 2013, la première place du classement « better life index » de l'OCDE, qui cherche à apprécier la satisfaction des besoins sociaux principaux. Selon un autre indice plus ancien, celui du « développement humain » de l'ONU qui reflète la santé, le niveau d'éducation et le niveau de vie, l'Australie est le deuxième pays du monde après la Norvège et avant les Etats-Unis. Etant plus « heureuse » qu'ailleurs, la population australienne est aussi plus exigeante à l'égard des institutions du pays.

1.2 Le « boom minier », compensation partielle des incertitudes nées de la crise

1.2.1

Les exportations totales de biens et services représentent 21% du PIB en 2011-2012 et 54% sont constituées de ressources naturelles telles que le minerai de fer, le charbon et le gaz naturel liquéfié, en plus de l'or et du pétrole et d'une trentaine d'autres minéraux dont l'Australie est un des premiers producteurs mondiaux (cuivre, uranium, aluminium, zinc, nickel ...). 70% des exportations totales vont vers l'Asie dont 29 % vers la Chine, 19 % vers le Japon, 8 % vers la Corée et 5 % vers l'Inde (8).

Au cours des années 2000, l'expansion de la Chine et d'autres pays émergents d'Asie a entraîné une demande en forte augmentation pour le minerai de fer, le charbon et d'autres produits du sous-sol, elle-même responsable d'un triplement du prix des matières premières exportées dans la période 2003 à 2011.

Les termes de l'échange, c'est à dire le prix moyen payé pour les exports rapporté au prix moyen payé pour les importations, ont doublé sur la même période et restent encore élevés deux ans après le pic atteint en 2011, par rapport au début de la décennie (3-2).

La hausse des prix du minerai de fer, du charbon et du gaz a alimenté à partir de 2006 un flux massif d'investissements, d'environ AUD 450 Md en 7 ans, atteignant jusqu'à 7% du PIB par an, contre 2% antérieurement, dans le développement de nouvelles mines en Australie Occidentale pour le fer, au Queensland pour le charbon ainsi que dans les forages off-shore et on shore de gaz. Troisième phase qui se poursuit actuellement, la production accrue de matières premières augmente les exportations. A noter que le stock de projets d'investissements en cours de considération, est encore estimé à 15 % du PIB soit AUD 225 Md (4-1) avec cependant un plus grand degré d'incertitude compte tenu de la baisse récente des prix des matières premières.

L'histoire de l'Australie est jalonnée de « booms » miniers depuis que les premières mines de charbon ont été ouvertes à Newcastle en 1800. Toutefois il faut remonter à la ruée vers l'or de 1850 pour trouver un « boom » plus important que celui de la période 2003-2011. Le boom récent a reposé sur un volume plus élevé d'investissements, avec des termes de l'échange meilleurs et surtout, pour la première fois, dans le contexte d'une monnaie flottante, qui a facilité l'ajustement de l'économie australienne.

1.2.2

L'impact du boom minier 2003-2011 a été analysé précisément par plusieurs institutions (9-1, 2 et 3). Ces études concluent que la part directe et indirecte du secteur minier dans le

PIB et dans l'emploi a doublé en 8 ans passant de 9 % à 18 %. Ceci n'a été possible que parce que les entreprises des secteurs tels que l'énergie, la construction et les services aux entreprises se sont adaptées rapidement au supplément de demande, sans forte hausse de leurs coûts.

On peut ainsi estimer que le boom minier a été à l'origine de la moitié de la croissance des dernières années. La hausse du prix des matières premières (9-3), à elle seule, a contribué à environ un tiers de la croissance totale du pays entre 2005 et 2011, indépendamment même du supplément d'investissement dans l'exploration et l'exploitation du sous-sol.

Au-delà de ses effets bénéfiques, le boom a aussi créé des craintes, accrues par la crise mondiale de 2008, telles que celles :

- d'un partage inéquitable des bénéfices hors des régions d'expansion minières et dans le reste de l'économie, sachant que 80 % des actifs miniers appartiennent à des groupes internationaux (18-3),
- de la surévaluation du dollar australien, handicapant la compétitivité des autres activités exportatrices comme les services d'éducation et le tourisme,
- et enfin une suspicion de stratégie erronée du gouvernement, qui se serait hâté de dépenser les bénéfices du boom sans les « mettre en réserve »

1.3 L'effet déterminant des politiques menées depuis trente ans

1.3.1

A la fin des années 2000, la crise financière puis économique la plus grave depuis 80 ans, a ralenti la demande dans le monde entier, diminué les volumes des exportations et créé des incertitudes qui ont freiné brutalement l'activité. Aussi la réaction du gouvernement australien, entre octobre 2008 et mai 2009, a été importante et rapide : un plan budgétaire de stimulation de l'économie, équivalent à 7 % du PIB, troisième par son ampleur dans l'OCDE après les USA et la Corée, a été annoncé par Kevin Rudd, d'abord sous forme de transferts directs aux ménages à revenus modestes, aux accédant à la propriété et à la majorité des contribuables (2,5 % du PIB) puis sous forme de réalisation d'infrastructures, dans l'éducation et les économies d'énergie et dans un soutien massif aux infrastructures de transport par route et par rail (4,5 % du PIB ; 10-1, 2 et 3).

Le principe était résumé dans une recommandation de Ken Henry, trésorier adjoint (adjoint du ministre des finances) ancien représentant de l'Australie à l'OCDE « go early, go hard and go households ». L'ensemble a été encore récemment décrit par Joseph Stiglitz (10-6), prix Nobel d'économie, comme l'une des meilleures politiques de relance jamais mises en œuvre¹ :

« Most countries would envy Australia's economy. During the global recession, Kevin Rudd's government implemented one of the strongest Keynesian stimulus packages in the world. That package was delivered early, with cash grants that could be spent

¹ Extrait d'un article du 2 Septembre 2013 dans le Sydney Morning Herald, par Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie.

quickly followed by longer-term investments that buoyed confidence and activity over time. In many other countries, stimulus was too small and arrived too late, after jobs and confidence were already lost.

In Australia the stimulus helped avoid a recession and saved up to 200,000 jobs. And new research shows that stimulus may have also actually reduced government debt over time. Evidence from the crisis suggests that, when the economy is weak, the long-run tax revenue benefits of keeping businesses afloat and people in work can be greater than the short-run expenditure on stimulus measures. That means that a well-targeted fiscal stimulus might actually reduce public debt in the long run.

Australia may have successfully dodged the global crisis, but some politicians seem to have missed the lessons it taught the rest of the world. In this election, the conservative side of politics has foreshadowed substantial cuts to the government budget. This would be a grave mistake, especially now ».

Il était toutefois risqué de faire un plan de type keynésien aussi important dans un pays habitué à la modération de la dépense publique. Son efficacité a été l'objet de multiples débats qui se poursuivent en 2013 (10-3 et 10-5). Il est probable que cette intervention a évité à l'Australie de subir un ou plusieurs trimestres de récession. Et les institutions internationales, FMI et OCDE, ont reconnu la célérité et l'effet stabilisateur des décisions prises en 2008 et 2009 (10-1 et 10-2). Mais le doute sur l'ampleur du plan qui était nécessaire subsiste.

1.3.2

En matière monétaire et bancaire, la réponse des autorités à la crise a été encore plus rapide et efficace : baisse des taux de 425 points de base entre octobre 2008 et avril 2009, de 7,75 % à 3,50%, bien plus qu'ailleurs. Le gouvernement n'a pas manqué aussi de rassurer les déposants en octobre 2008, après la faillite de Lehman Brothers, en offrant une garantie temporaire gratuite sur tous les dépôts bancaires jusqu'à AUD 1 million (700.000 €), seuil très élevé.

D'ailleurs, parmi les 50 sauvetages de banques dans le monde pendant la crise financière globale, il n'y en a eu aucun en Australie. La concentration du secteur financier a dispensé les grandes banques de rechercher le meilleur rendement de leurs placements financiers à l'étranger. L'exposition des banques aux actifs toxiques est restée modérée, les crédits aux ménages restant de bonne qualité.

Les prix de l'immobilier résidentiel sont certes élevés en Australie, mais la valeur des onze millions de bâtiments professionnels ou résidentiels a été maintenue au travers de la crise, soutenue par l'excès de la demande (380.000 nouveaux habitants par an en moyenne sur 5 ans, dont 240.000 immigrés, pour une offre inférieure à 130.000 logements nouveaux par an, concentrée dans les 5 villes principales).

La capitalisation des banques (10 % des risques pondérés) et leurs résultats sont restés largement au-dessus des standards internationaux. Ainsi quatre des neuf banques du monde les mieux notées sont australiennes. Cette situation est attribuée à la prudence du superviseur bancaire, du régulateur des marchés et de

la banque centrale d'Australie, trépied d'une surveillance financière étroite (11).

1.3.3

Des réformes continues depuis 1983 ont doté l'économie australienne d'une capacité d'adaptation aux chocs externes.

1.3.3.1

Pour illustrer les réformes menées depuis 1983, il est intéressant de lire le témoignage d'un commentateur australien vivant en France, auteur d'un blog, publié par Le Monde² en avril 2013 (12-2) :

« Imaginez un pays en pleine crise. Le monde à l'international l'a entraîné dans une récession, la pire conjoncture économique depuis la dépression des années 1930. Le taux de chômage frôle les 10 pour cent et continue à monter. La baisse d'activité économique a provoqué une chute des revenus publics émanant des impôts et des taxes et par conséquent le déficit budgétaire atteindra bientôt un niveau historique.

Pour empirer les choses, des conflits industriels font des ravages. Depuis 10 ans, en moyenne, 3,3 millions de jours (14.000 années) de travail sont perdus chaque année à cause des grèves et des blocages. Les syndicats sont particulièrement militants et ont montré à plusieurs reprises leur capacité à immobiliser des

² <http://melba.blog.lemonde.fr/2013/04/20/la-france-est-impossible-a-reformer-laustralie-letait-aussi>

industries et les transports en commun pour défendre leurs intérêts.

Bien que la récession ait ses origines ailleurs, elle a dévoilé une économie rigide et vulnérable aux chocs extérieurs. Jusqu'à récemment, la vie semblait bien confortable dans ce qui est un pays occidental démocratique et développé. Mais sous la surface se trouve une économie en déclin depuis des décennies. Le classement international du PIB par personne descend doucement mais sûrement et les exportations dépérissent.

Ceci se passe dans un contexte d'incertitude économique au niveau mondial. Les règles anciennes ne semblent plus fonctionner face aux nouvelles forces comme la globalisation, les changements technologiques et les pays émergents dotés d'une main d'œuvre très peu chère et presque sans limite. Il y a ceux qui réclament plus de protection, estimant que le pays ne peut pas rivaliser avec des producteurs low-cost et qu'essayer de le faire n'aurait comme conséquence qu'une remise en cause de la qualité de vie.

D'autres adoptent le point de vue contraire, pensant que la protection de l'industrie et du marché du travail fait partie du problème et que c'est justement en acceptant et en s'adaptant aux conditions changeantes du monde que l'on peut maintenir et améliorer la qualité de vie. Mais pour cela il faudrait commencer à défaire ce qui a été construit et acquis depuis le début du siècle, une démarche qui ne peut qu'aggraver sensiblement les tensions sociales.

Ce pays existe, non pas la France ou un pays de la zone Euro d'aujourd'hui comme on pourrait le penser mais l'Australie en 1982. Le pays tel qu'il était juste avant une période de réformes

majeures qui a duré environ deux décennies et qui a transformé l'économie, la dotant d'une inflation basse, d'un taux de chômage faible, d'une croissance continue et d'une qualité de vie très élevée ».

« En fait, la puissance des syndicats aujourd'hui en France fait pâle figure à côté de ce qu'elle était en Australie pendant les années 70 et 80. Il y avait plus de jours perdus en Australie à cause des grèves et des blocages industriels en 1981 qu'il n'y en avait en France en 2010 - une année particulièrement agitée socialement – mais avec moins d'un quart de la population .

En plus, les réformes jugées nécessaires en Australie menaçaient non seulement des acquis durement gagnés par ces mêmes syndicats, mais aussi les véritables fondations du modèle économique, bâti sur la protection et l'assistance. Le journaliste politique et auteur Paul Kelly l'appelle le « Australian Settlement » (l'Accord australien), qui remonte au début du 20ème siècle. Banquiers, agriculteurs et industriels en étaient tous bénéficiaires. On peut imaginer la pression qu'a dû subir le quand il a commencé à tout défaire.

Comme si le défi n'était pas encore assez éprouvant, en Australie les élections se tiennent tous les 3 ans au maximum et non pas tous les 5 ans (autrefois 7 ans) comme en France. Un gouvernement qui poursuit un programme de réformes peu populaires doit faire face au vote des citoyens parfois avant que les premiers bénéfiques ne puissent se révéler. Entre 1984 et 2004, une période chargée de réformes structurelles, il y a eu 8 élections nationales. Pourtant, le gouvernement sortant n'a perdu qu'une fois, quand la droite a battu la gauche en 1996 »...

1.3.3.2

Depuis trente ans, des réformes de structure ont été mises en place par les différents gouvernements.

Le point le plus notable est que ces réformes sont venues entre 1983 et 1996 du parti travailliste le plus ancien du monde, dans un pays où le souci de l'égalité et de la justice sociale est plus prononcé que dans les autres pays anglo-saxons et où les syndicats, qui regroupaient alors 40 % des salariés, ont effectivement coopéré. Aujourd'hui encore les syndicats, largement impliqués dans la gestion des fonds de pension obligatoires, sont restés importants avec 18 % des salariés soit plus qu'en moyenne dans l'OCDE. Leur tribune politique est le labor party dont ils sont les membres influents. Les leaders syndicaux ont été informellement et fréquemment consultés par les Premiers ministres travaillistes récents, comme par leurs prédécesseurs des années 1980, sur l'ensemble de la politique menée (16-19)

Les gouvernements travaillistes menés par Bob Hawke, puis par son ancien trésorier (ministre des finances) Paul Keating, ont en effet défini un nouveau modèle dit de la « troisième voie » dont Tony Blair a dit qu'elle a servi de modèle au Royaume-Uni . Les fondements étaient simples : une pure économie de marché et une politique sociale aussi généreuse que possible dans les limites étroites de la reconstitution d'une épargne nationale, avec une politique étrangère très ouverte sur l'Asie (12-1) .

Les principales mesures ont consisté à libéraliser et décentraliser le marché du travail en remplaçant les négociations salariales de branche par des accords d'entreprise, à réduire les droits de douane et la protection des différents secteurs de l'industrie en laissant flotter le dollar australien, à réduire la

dépense publique et le niveau des taxes, à organiser l'administration avec des critères de productivité et à privatiser de nombreuses activités .

Malgré les oppositions farouches et de multiples péripéties électorales, la politique menée de 1983 à 1996 a porté ses fruits avec le retour à la croissance, la fin de l'inflation et la réduction du chômage. L'économie australienne, orpheline d'un Royaume Uni entré dans l'Union Européenne, s'est véritablement ouverte à l'Asie. De cette période ainsi que des mesures prises par le gouvernement libéral suivant de John Howard, Peter Costello étant trésorier, il est resté un consensus englobant les deux grands partis de gouvernement, selon lequel, pour stimuler son économie, l'Australie a besoin de flexibilité et de compétitivité avec une gestion publique économe, garantissant des niveaux de taxes faibles .

1.3.3.3

Illustration du succès de cette approche, la flexibilité a permis au cours de la décennie 2000 aux secteurs des services de profiter du boom minier et de croître rapidement puis, lors de la crise en 2008 et 2009, d'ajuster à la baisse le nombre des heures de travail et les salaires, sans procéder à des réductions d'emploi.

Le souci d'équilibre entre flexibilité et droits des salariés a inspiré la révision en 2009 de la précédente législation du travail, très impopulaire, établie par le gouvernement Howard. Le Fair Work Act 2009 a confirmé la négociation entreprise par entreprise au niveau local tout en rétablissant une protection minimale contre les licenciements dans les PME. En 2012, l'évaluation

indépendante de ce dispositif a conclu qu'il était équilibré et adapté aux fluctuations de crise (13-3).

1.3.3.4

De même, le vieillissement de la population ne fait pas planer de menace sur l'équilibre des retraites et des finances publiques, comme dans la plupart des autres pays avancés, parce que l'Australie a été prévoyante. Héritage d'une négociation réussie par Paul Keating en 1992, des régimes obligatoires de retraite par capitalisation, regroupés sous le terme de « Superannuation », couvrent la plus grande partie des salariés du secteur privé et du secteur public (95%) ainsi que deux tiers des entrepreneurs individuels.

Ces régimes bénéficient d'une part d'une garantie de l'Etat, qui fixe les conditions de départ à la retraite (sans âge fixe mais généralement 65 ans) et d'autre part, de cotisations obligatoires sur le salaire, aujourd'hui au taux de 9,25 % porté graduellement à 12%. Les comptes de retraites agrègent aussi une épargne additionnelle volontaire des salariés. Les versements dans les plans ainsi que les retraites versées sont imposés à un taux allégé de 15%.

En 20 ans, ces régimes ont accumulé des actifs d'une valeur de plus d'une fois la valeur du PIB australien. De ce fait, les Australiens ont aujourd'hui, par habitant, plus d'argent investi en fonds gérés que toute autre économie. La confiance dans l'avenir repose plus qu'ailleurs sur le bon fonctionnement de l'économie. La combinaison des cotisations obligatoires avec une croissance forte a transformé le pays en société d'actionnaires indirects,

intéressée à la progression de ses placements. Accessoirement, une industrie forte de la gestion d'actifs s'est développée.

Pour toutes ces raisons, l'Australie apparaît aujourd'hui comme un modèle intéressant non seulement pour des pays émergents à ressources naturelles abondantes comme le Chili ou le Brésil, mais aussi comme un exemple pour les pays développés à croissance faible et chômage élevé, qui sont confrontés à la nécessité de lourdes réformes structurelles.

1.4 Le redressement de la productivité, condition de la croissance.

1.4.1

« L'économie des ressources » rend l'Australie dépendante de facteurs hors de son contrôle, croissance des marchés asiatiques et prix des matières premières. Ainsi, depuis la fin de 2011, les termes de l'échange se détériorent. Les volumes de minerai de fer et de charbon exportés se sont réduits face au ralentissement de la demande chinoise. Pour sortir de cette dépendance, le pays cherche donc à orienter les revenus du sous-sol vers « l'investissement efficace » dans les autres secteurs économiques.

1.4.2

La productivité de l'économie, condition d'une croissance autonome, a fortement ralenti depuis le début des années 2000. Temporairement d'abord, dans l'industrie minière, les investissements en cours immobilisent d'importants capitaux qui

coûtent en charge d'intérêts et en solde des paiements courants, avant de produire réellement.

Les salaires du secteur minier peuvent aussi atteindre des niveaux très élevés et exercer une concurrence néfaste sur les salaires des secteurs non miniers, créant une pénurie de compétences dans l'industrie manufacturière en déclin et dans les services. Les candidatures manquent dans de nombreux postes qualifiés que l'immigration est insuffisante à pourvoir.

De même, la hausse du dollar australien contre les autres monnaies jusqu'en 2012 a réduit la compétitivité des activités à l'export : la banque centrale cherche à contrer la surévaluation en baissant les taux d'intérêt sans mettre en danger les financements extérieurs reçus.

Enfin des goulots d'étranglement existent dans l'utilisation de l'eau, dans la production d'énergie et dans les infrastructures de transport (routes et rail, aéroports) comme dans les télécommunications. Le développement des entreprises en est clairement freiné. Par exemple, la surexploitation par l'agriculture, du fait d'une tarification insuffisante, des bassins des fleuves Murray et Darling, réduit les possibilités de croissance d'autres activités dans le sud-est du pays très peuplé.

1.4.3

La croissance récente n'est pas venue d'un meilleur emploi du capital humain et financier, voire l'a empêché. On estime que la productivité de l'économie australienne est inférieure de 1,5 points par an dans les années 2000 à celle des années 1990. Ceci inquiète fortement décideurs économiques et pouvoirs publics, qui

consacrent à ce sujet d'importants moyens d'étude (14-1 et 17-5) et de nombreux plans d'actions.

En particulier le FMI et l'OCDE (14-3) recommandent de consacrer des ressources plus importantes à la formation professionnelle (réforme d'avril 2011) et à la qualité de l'enseignement supérieur (un programme pour augmenter à 40% le nombre des jeunes adultes avec un diplôme niveau licence, mis en place par le gouvernement avec des crédits importants). La coordination interétatique sur les infrastructures a progressé avec la création en 2008 de « Infrastructure Australia » qui donne des indications aux Etats sur les besoins nationaux et la rentabilité à attendre des équipements. La refonte du prix de l'eau pour tenir compte des coûts réels est en cours.

Le plan de soutien à un secteur manufacturier déclinant (14-5), annoncé par Julia Gillard en février 2013, fait partie de cet effort de réallocation. La compétitivité manufacturière s'est rapidement érodée. Il s'agit donc de réinvestir dans l'aide à l'innovation pour dix « clusters » réunissant universités, laboratoires et entreprises innovantes. Le plan actuel relance aussi des aides importantes pour l'industrie automobile, notamment dans l'évolution vers des voitures économes de carburants

Au total, l'Australie est dans une phase de transition vers une économie plus compétitive.

Comme l'ont rappelé dans le PEFO (4-2), Chris Bowen, trésorier et Penny Wong, ministre des finances et de la dérégulation avant les élections de Septembre 2013 « nous assistons à une transition dans le secteur minier d'un boom d'investissement record à une forte croissance dans la production et les exportations. Cela signifie que les secteurs non miniers de

l'économie devront nourrir la croissance à l'avenir. Cette transition pose des défis. Le Gouvernement travaille avec les milieux d'affaires et les syndicats pour retrouver un niveau de productivité de 2 % par an ou plus et d'importantes réformes améliorant cette productivité feront l'objet d'accords et seront appliquées ».

1.5 Les travaillistes battus aux élections, en dépit du maintien de la prospérité

1.5.1

Au contraire des gouvernements dirigés par Barack Obama en 2012 ou Angela Merkel en 2013, l'effacement de la crise par la politique économique menée en Australie ne s'est pas retrouvé dans les urnes.

Au-delà des causes liées à l'exécution de certains projets gouvernementaux et des luttes de pouvoir internes au labor party, les raisons à l'origine de l'échec tiennent aussi à la perception de la situation et au comportement des Australiens.

D'abord, lorsque les travaillistes arrivent au pouvoir, le boom minier a commencé déjà depuis quatre ans : son origine se trouve en Asie, hors du continent et n'est pas porté au crédit du gouvernement. L'activité est dynamique, le chômage est à son plus bas historique à 4 %. Les comptes publics dégagent des excédents significatifs. La vision d'un « âge d'or » reste dans de nombreux esprits et constitue un argument utilisé contre le labor party.

En revanche, après deux ans, à la fin de 2009, la crise économique mondiale dégrade un peu la situation de l'emploi, la réponse rapide du gouvernement met en déficit les comptes publics

et l'incertitude internationale freine, au moins temporairement, les projets d'investissement. Les gouvernements travaillistes ont dû faire face à une instabilité plus grande des perspectives économiques.

1.5.2

De plus, la propension à épargner des ménages australiens a augmenté depuis le début de la décennie 2000, traduction de l'intérêt croissant porté aux plans de retraites. Les années 2009 et suivantes voient cette faveur de l'épargne s'intensifier face à la crise mondiale. Le plan de relance ne s'est donc que partiellement retrouvé dans la consommation et le niveau d'activité car il a largement alimenté les comptes bancaires.

Le stimulus, désépargne publique destinée à favoriser l'activité, s'est largement mué en épargne privée.

Le plaidoyer de Wayne Swan, trésorier (ministre des finances) de Kevin Rudd et de Julia Gillard au cours des six dernières années, dans une tribune du « Guardian » du 4 octobre 2013 (10-5) confirme cette thèse : le boom minier et le plan de relance n'ont que partiellement compensé la crise pour les Australiens dont l'aptitude à l'épargne plutôt qu'à la consommation s'est renforcée.

Mais corollaire politique, l'efficacité du plan de relance a été moins forte que souhaitée et l'adhésion politique au « stimulus » a été modérée. Il est intéressant de suivre le débat, encore en cours en 2013, sur l'utilité d'un plan de relance dans une économie en plein emploi, avec un stock de projets d'investissements élevés et où les ménages ont une tendance

croissante à épargner. Les conditions économiques étaient très différentes de celles qui prévalaient ailleurs dans le monde.

1.5.3

Enfin, le changement brutal de discours lié à un stimulus massif a rencontré le très grand scepticisme naturel des Australiens sur l'efficacité de la dépense publique. Et il est vite apparu que plusieurs mesures de relance heurtaient une opinion peu habituée aux largesses. Les versements aux retraités, familles « au travail » et le rabais fiscal individuel de AUD 900 accordé à la majorité des contribuables ont été fortement contestés.

De même, l'engagement du plan de AUD 2,4 Md de subventions directes à l'isolation thermique des logements, destiné à créer des emplois et à couvrir 2,7 millions de foyers, a créé un doute sérieux (15-1). Des ennuis graves de sécurité sont apparus du fait de la formation insuffisante des installateurs et ont conduit à quatre accidents mortels, des incendies et des défauts dans de nombreuses maisons. Lancé en juillet 2009, le programme a été arrêté en février 2010 et a dégradé fortement l'image des actions gouvernementales de relance.

De façon plus insidieuse, l'efficacité du plan de construction de nouveaux bâtiments dans les écoles appelé « Building Education Revolution » pour AUD 13,8 Md, a été mise en doute, conséquence de l'engorgement du secteur de la construction. Si les investigations ultérieures ont montré que le taux de plainte des écoles restait faible, le soupçon de gâchis sur l'utilité et le coût des bâtiments s'est pourtant diffusé (15-2).

Un gouvernement australien est jugé par une opinion exigeante sur la sobriété de ses interventions et sur la qualité des

actions engagées. « En avoir pour son argent », traduction triviale du « value for money » national, est une préoccupation plus marquée qu'ailleurs d'une société riche mais économe.

1.5.4

C'est pourquoi, les gouvernements travaillistes, dans la ligne de leur programme électoral de 2007 mais à l'inverse des traditions de la gauche dans d'autres pays développés, ont rapidement fait du retour aux surplus budgétaires leur objectif constant. Et comme ils n'ont pas pu tenir cet engagement, le décalage entre la réalité et le discours a eu un coût politique important, vis à vis d'une frange de l'électorat.

De même un consensus fort a toujours existé pour ne pas lever d'impôts au-delà de leur niveau modéré antérieur à 2008. Les prélèvements obligatoires australiens (Communes, Etats et Fédération, comprenant la Sécurité Sociale) représentent 35 % du PIB, en dessous de la moyenne OCDE, en dessous des 39 % de l'Union européenne ou du niveau de 45% atteint en France. Le taux de taxes sur le chiffre d'affaires à 10 % est bas (General Sales Tax – GST). Mais la proposition d'alourdir certains prélèvements obligatoires (fiscalité minière ou prix des rejets de gaz carbonique répercuté dans la facture d'électricité) est apparue comme contraire aux engagements initiaux.

La réalité diffère quelque peu de la perception : le déficit public total qui a atteint un pic de 5,2 % du PIB en 2009-2010, sous l'effet du plan de relance, a été réduit rapidement à 3% du PIB en 2011 -2012 et, d'après l'état des lieux pré-électoral (PEFO, 4-1), à 1,9 % pour l'année 2013-2014, avant un retour attendu aux surplus en 2016-2017.

Dans un endettement public qui reste faible, c'est un redressement net mais retardé par rapport aux déclarations publiques de Julia Gillard et de Wayne Swan. Ces écarts ont fait le jeu de l'opposition en accédant à une gestion économique déficiente par rapport à l'âge d'or antérieur.

Il est possible que l'ambition, partagée avec la droite, du retour aux surplus en 2016-2017 soit à nouveau contrariée par le ralentissement de la croissance. Des postes de dépenses comme la santé et les infrastructures sont menacés de dérive d'ici 2020 (15-4 : analyse des prévisions par le « Grattan Institute » en Avril 2013).

Mais il est révélateur que, prompt à dénoncer des déficits abyssaux, le nouveau gouvernement issu de la coalition de droite, ait, dès septembre 2013, insisté sur l'importance d'un soutien à l'économie et aux infrastructures. Le budget pour les quatre ans à venir qu'il annonçait diffère peu de celui que le labor party a lui-même présenté.

Le respect des engagements budgétaires restera, quelle que soit la conjoncture, un défi politique important pour les gouvernements, dans un pays qui considère que le secteur public doit épargner de quoi couvrir le déficit courant « privé » résultant des intérêts payés aux capitaux étrangers pour financer les investissements.

2-L'APPROCHE CONTROVERSEE DU LONG TERME

2.1 Discours et réalités sous la loupe des sondages d'opinions

2.1.1

A la fin de 2007, le parti travailliste dominait le nouveau paysage politique à Canberra et dans tous les Etats et Territoires. La popularité du labor party et du Premier ministre s'est maintenue à haut niveau pendant deux ans, notamment grâce aux idées nouvelles et aux actions lancées dans de nombreux domaines avec :

- la signature immédiate du protocole de Kyoto de 1997 sur le réchauffement climatique, suivie en juillet 2008 d'un livre « vert » sur la réduction des émissions de gaz carbonique en 2020 : la majorité des Australiens y était attachée ;
- les excuses publiques au nom de la nation aux « générations volées » d'aborigènes pour les torts infligés et l'enlèvement des enfants métis : la nation y a retrouvé sa dignité ;
- la fin de la relégation, condamnée par l'ONU, des réfugiés arrivant par bateaux ;
- une révision de la législation antérieure sur les relations du travail : un nouvel équilibre a été trouvé, le monde du travail a été pacifié ;
- le lancement d'une infrastructure pour le très haut débit selon un processus original : des espoirs importants ont

été créés, le projet a permis l'accord de gouvernement de 2010 avec les verts et les indépendants,

- la révolution éducative et digitale à l'école avec un programme ambitieux de rénovation de bâtiments et d'équipements mais aussi avec la création en 2008 d'une autorité indépendante de comparaison des résultats des écoles privées et publiques (7-3)

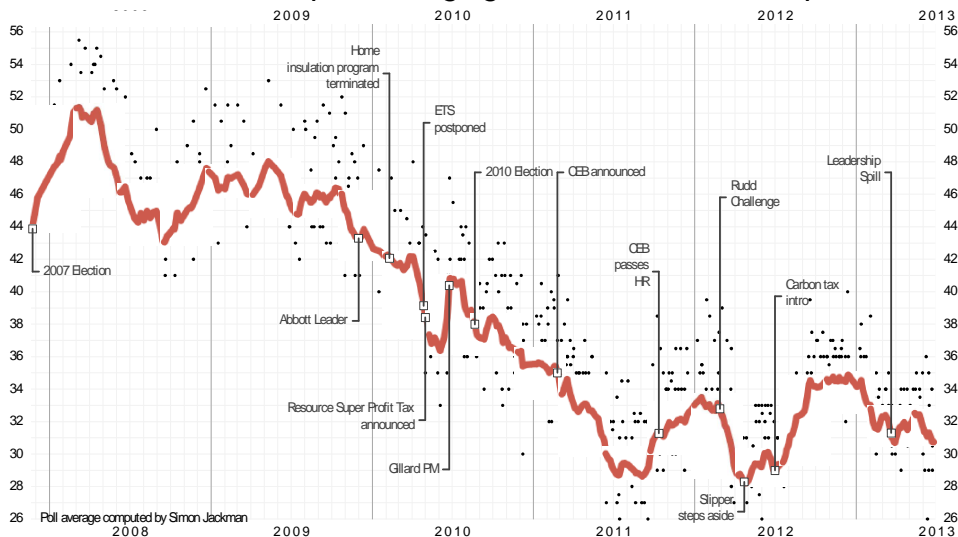
A ces mesures principales se sont ajoutées beaucoup d'autres annonces.

2.1.2

La courbe, ci-dessous, établie par Simon Jackman, expert en sondages pour le « Guardian », (16-4) montre que les préférences pour le labor party se retournent à la fin de 2009 lors du rejet du projet de bourse du carbone par le Parlement puis au deuxième trimestre 2010, lors de son abandon et lors de l'annonce d'une nouvelle fiscalité minière. Le retrait du plan d'isolation thermique des logements a également joué un rôle.

Par ailleurs et à propos du prix du carbone, l'opposition remplace son leader, Malcolm Turnbull par Tony Abbott, qui lui était opposé. Ce changement fait surgir brutalement des controverses beaucoup plus vives sur la pertinence du plan de relance comme sur la question ancienne des demandeurs d'asile. Après les élections d'août 2010, la poursuite des luttes internes au labor party contribue à réduire encore le soutien qu'il avait commencé à perdre.

ALP 1st Preferences, poll averaging, 2007 election to the present



Liste des évènements (voir aussi chronologie des faits marquants et 16-1 : chronologie commentée par le Professeur Xavier Pons, Université de Toulouse Le Mirail)

- Home Insulation program : subventions à l'isolation thermique et à l'installation de panneaux solaires. Le programme de 2,4 Md d 'AUD a été arrêté en février 2010.
- ETS : emission trading scheme, nouvelle bourse du carbone pour fixer un prix sur les rejets de gaz carbonique et inciter à moins utiliser les carburants fossiles.
- Resource Super Profit Tax ou RSPT : taxe de 40 % sur les profits de l'exploration et l'exploitation minière au-delà d'un certain niveau, remplaçant des royalties.
- CEB : Carbone Emission Bill, incluant un prix fixe de rejet de gaz carbonique de 23 AUD la tonne au 1er Juillet 2012.
- « Rudd challenge » : démission de Kevin Rudd, ministre des Affaires étrangères se désolidarisant de Julia Gillard et deuxième affrontement officiel pour le poste de PM.
- « Slipper steps aside » : démission obligée du président libéral de la chambre des représentants, Peter Slipper pour propos inappropriés, alors qu'il avait été promu à l'initiative des travaillistes pour neutraliser une voix au Parlement.
- « Leadership spill » : nouveau changement de Premier ministre décidé par le groupe parlementaire et retrait de deux représentants indépendants soutenant Julia Gillard.

Cette chronologie peut être résumée en quatre temps :

1- le gouvernement, avec une série d'initiatives et une communication initiale très active, annonce plus qu'il ne peut réaliser et déçoit. L'échec de l'accord politique recherché sur le réchauffement climatique avec l'opposition, le déstabilise.

2- la méthode de gouvernement exaspère les membres du « Cabinet » et la majorité des parlementaires car elle multiplie les chantiers et ne respecte pas l'organisation collective du pouvoir au sein du labor party. Pour remédier à ce dysfonctionnement et protéger ses circonscriptions face à la baisse des sondages, le groupe parlementaire démet le Premier ministre dans un « coup » inattendu en le remplaçant par son adjointe, cinq mois avant la date normale des élections.

3- en raison de l'absence de majorité au Parlement, le gouvernement suivant de Julia Gillard s'efforce de faire passer les projets initiaux. Le Premier ministre apparaît fragile car elle est obligée de négocier sur tout et est amenée à se contredire parfois. Les divergences internes sur la méthode éclatent au grand jour 18 mois avant les élections avec la démission de Kevin Rudd, resté ministre des Affaires étrangères et se poursuivent de manière répétée par des tentatives de l'ancien leader pour reprendre le pouvoir.

4- enfin, cherchant à limiter les dommages électoraux d'une baisse de popularité, le labor party fait à nouveau appel à Kevin Rudd comme Premier ministre pour « sauver les meubles » juste avant les élections, sans en recevoir tous les gains escomptés: en septembre 2013, la formation de centre-gauche perd 10 % des voix totales par rapport au pic de 2007 et 5 % des voix environ par rapport à son étiage des vingt dernières années. C'est le système de

vote préférentiel qui lui assure 39 % des sièges à la chambre des représentants.

2.1.3

Selon les commentateurs, deux catégories de raisons expliquent la défaite du parti travailliste en 2013. Elles concernent le narratif politique global d'une part et le mode de fonctionnement entre le parti et le gouvernement d'autre part.

a) A la fin du quatrième mandat des conservateurs, en 2006, Kevin Rudd devenant leader, le labor party se place dans la ligne des acquis économiques du passé et notamment de la vision libérale de ses prédécesseurs travaillistes et conservateurs, en se démarquant toutefois de la coalition libérale-nationale par des avancées dans les domaines de l'environnement, de la législation du travail, de l'école, des avantages aux familles et des infrastructures de gestion de l'eau et des télécoms, dans un travail plus coopératif avec les Etats.

Cette plateforme vise à la fois à mettre un terme au déclin structurel des intentions de vote pour le labor party (16-14 : graphique sur l'historique long des préférences de vote du labor party et des partis alternatifs) grâce à une différenciation nette avec la droite sur l'idée nouvelle de la croissance soutenable, sans perdre l'acquis « sacré » de l'époque Hawke-Keating. Quand le labor party avait voulu s'éloigner de cet héritage, il avait perdu une partie importante de son électorat : le centre-gauche australien se sent en effet condamné à être libéral pour s'opposer efficacement à une droite qui, elle, s'affirme conservatrice.

Kevin Rudd disait même de lui qu'il était « conservateur » au plan économique, et promettait moins d'exonérations fiscales ou de dépenses publiques que la droite, tout en étant « l'homme d'un plan » aux multiples idées. Le souffle nouveau, la vision de la société ont relancé fortement les préférences pour le parti travailliste en 2007.

Mais, l'agenda de travail du gouvernement en 2008 et 2009, beaucoup inspiré par les sondages et les études ciblées d'opinions, surchargé par le plan de relance, se révèle rapidement impossible à mettre en œuvre du fait du trop grand nombre des priorités. Les chantiers ouverts et repoussés déçoivent les attentes de toute part. Les changements de position fréquents sur différents sujets surprennent comme pour la négociation sur le prix du carbone, pour la réforme imprévue de la fiscalité minière ou le changement de discours rendu nécessaire par le plan de relance. Au-delà d'une activité frénétique, menée par une petite équipe rapprochée du Premier ministre et à laquelle participe Julia Gillard, l'absence de vision d'ensemble apparaît alors. Le narratif politique devient confus, opportuniste et son mode d'élaboration en campagne électorale permanente, est vivement critiqué par les élus.

Comme le dit Julia Gillard devant les délégués de son parti en juillet 2012 « the labor party is not a brand but a cause ».

En particulier, tout au long de cette période, le parti travailliste s'est abstenu de fixer des repères idéologiques. Il n'a pas précisé s'il était en faveur d'un libéralisme économique plus efficace avec une composante de redistribution ou s'il privilégiait le souci d'égalité, aspiration de la société australienne, et le bien être des personnes par priorité sur l'efficacité économique.

Après 2010, le retour à un agenda moins prolifique, contraint par l'alliance avec les verts et les indépendants, ne permet pas de clarifier le discours. En particulier, le labor party apparaît avant tout comme une machine électorale opportuniste, émanation des intérêts des élus et des syndicats désignant les candidats. Il devient peu apte à s'adresser à l'ensemble de l'électorat. Comme l'écrit Julia Gillard, cette fois –ci après la défaite de 2013 : « Le parti travailliste a envoyé à la nation australienne un message cynique et superficiel sur le sens de ses objectifs » (16-15).

b) En second lieu, le mode de fonctionnement du labor party après le « coup » contre Kevin Rudd fait l'objet de sérieuses interrogations. La désignation et la révocation du leader et Premier ministre par la centaine de parlementaires du « caucus » apparaissent contestables. Un terme ancien du lexique politique australien a été remis à l'ordre du jour par Kevin Rudd à propos de son éviction en 2010, celui des « faceless men » ayant ordonné l'opération. En réalité, les responsables de l'opération étaient connus (16-11, interview de Paul Howes, responsable de l' « Australian Workers Union-AWU », 16-18 récit du « coup » contre Kevin Rudd) mais la critique portait sur la représentativité et la légitimité des chefs de faction à l'intérieur du caucus. Le nouveau changement de Premier Ministre en juin 2013 a encore aggravé la question du mode de désignation (16-1).

C'est pourquoi l'évolution récente vers un système partiel de primaires des adhérents directs du parti a été la première réponse à la défaite de 2013. C'est une réponse encore partielle en raison de la base électorale faible du labor party qui a moins de

40.000 adhérents, soit cinq fois moins, par exemple, que la liste d'attente, également payante, du Melbourne Cricket Club (16-16).

Enfin, en terme de gouvernance, le parti a souffert des allégations de corruption sur sa branche du New South Wales où il a été sévèrement sanctionné en 2011 pour cette raison en perdant le tiers de ses voix dans un Etat qui lui était traditionnellement favorable. La réputation du labor party a été également ternie pour la lenteur à exclure un représentant, Craig Thomson, accusé d'avoir utilisé des fonds syndicaux à des fins personnelles.

Quelques spécificités de la démocratie en Australie

1-Le rôle prépondérant du Parlement dans la vie politique par rapport au gouvernement, Le Parlement d'Australie comprend, outre la Reine, représentée par le Gouverneur Général, (nommée sur proposition du Premier ministre) deux chambres, comme le congrès américain. La Chambre des Représentants comprend 150 membres, un par circonscription électorale regroupant chacune un nombre sensiblement égal d'habitants. Le Sénat a 76 élus et est composé d'un nombre égal de sénateurs de chaque État (12 pour chacun des 6 Etats et 2 pour le Territoire du Nord et le Territoire de la capitale australienne, représentant les autres petits Etats).

Le fonctionnement du Parlement australien est proche du système anglais de Westminster. C'est le leader de la majorité à la chambre des représentants qui est nommé Premier ministre par le Gouverneur Général. Le Premier ministre doit démissionner ou recommander une nouvelle élection si la chambre adopte une motion de défiance.

Tous les ministres sont membres du Parlement, sauf exception limitée à 3 mois. Ils siègent effectivement. Ils ont des bureaux dans « Parliament house » à Canberra. Le Cabinet regroupe les principaux ministres du gouvernement et est responsable devant le Parlement. Les réunions du Cabinet ont lieu une fois par semaine et sont confidentielles.

Le Premier ministre est « primus inter pares » car l'« Australian Labor Caucus » ou groupe parlementaire des élus, élit ou démet son leader, désigne les membres du Cabinet quand il est au pouvoir et nomme les membres du « shadow Cabinet » lorsqu'ils sont dans l'opposition. Kevin Rudd a, cependant, nommé personnellement les membres du Cabinet.

Le « shadow Cabinet » force l'opposition à faire preuve de pragmatisme et à élaborer un programme structuré, dont les coûts futurs sont publiquement audités par l'administration des finances dans le processus appelé « costings ».

Les deux chambres ont les mêmes pouvoirs législatifs, la seule exception étant les projets de loi de finances, qui proviennent de la Chambre des Représentants. Un gouvernement soutenu par la Chambre des Représentants peut être incapable de mettre en œuvre un projet de loi, si une majorité des sénateurs lui est hostile. Dans ces circonstances, le Premier ministre peut, à travers le Gouverneur Général, dissoudre les deux chambres et convoquer des élections. C'était une possibilité, par exemple, à la fin de 2009, sur le réchauffement climatique.

Comme le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans, la longévité plus grande de ses membres aboutit à des écarts de majorité fréquents entre les deux chambres, qui requièrent de permanentes négociations. Cela a été le cas de 2007 jusqu'à maintenant car les sénateurs verts et indépendants peuvent bloquer des projets gouvernementaux. C'est encore le cas avec le gouvernement conservateur actuel.

2-Les pouvoirs du Commonwealth n'ont cessé d'augmenter formellement mais doivent respecter une coopération réelle avec les Etats et Territoires

Depuis le début de la fédération au 1er janvier 1901, le domaine législatif du Commonwealth s'est accru progressivement sur celui des Etats, principalement à cause de la Haute Cour qui a interprété le partage effectif des domaines fixé dans la constitution en faveur du centre.

Mais les deux ordres de gouvernement doivent néanmoins travailler ensemble pour obtenir des résultats concrets. Cette approche est appelée « fédéralisme coopératif » et est présente dans des domaines comme la santé, l'éducation et la gestion des bassins fluviaux.

Deux mécanismes importants existent à ce titre :

- le « COAG – Council of Australian Governments » daté de Mai 1992 qui comprend l'exécutif des Etats, les « State Premiers » avec le Premier ministre, présidé par celui-ci. L'institution a joué un rôle essentiel dans de nombreux domaines. Au cours de la période, c'est en son sein qu'a été conclu un accord important sur la réforme hospitalière.

- les pouvoirs de recours ou « referral powers » : le Parlement fédéral peut légiférer sur requête des gouvernements d'un ou de plusieurs Etats et la loi ainsi votée s'applique à ces Etats. Au cours des dernières années ce processus a été appliqué, entre autres, à la loi sur les sociétés, aux relations du travail, au terrorisme et à la gestion de l'eau.

Résultat de la seconde guerre mondiale pendant laquelle le Commonwealth australien a été chargé de la responsabilité de l'impôt sur le revenu, le gouvernement central assait et collecte 75% des impôts et les Etats tirent 50 % de leurs recettes de subventions fédérales.

L'Australie utilise un système sophistiqué d'égalisation horizontale entre les Etats, à la fois sur les recettes fiscales et sur les dépenses budgétaires de manière à s'assurer que les Etats riches contribuent au niveau standard tandis que les Etats moins riches bénéficient de ce niveau.

Dans d'autres régimes fédéraux comme l'Allemagne ou le Canada, l'égalisation se produit par une égalisation des recettes fiscales seulement.

Les relations financières entre le Commonwealth et les Etats ont joué contre la réforme des redevances minières, principalement collectées au bénéfice de l'Australie Occidentale et du Queensland car, dans un premier temps, elle privait ces Etats d'une partie de leur autonomie dans la fixation des recettes de royalties.

3-La participation des électeurs est fréquente et importante, le scrutin incite à la modération des plateformes électorales (16-2).

Les élections ont lieu tous les trois ans au plus tard, mais peuvent être anticipées. Ainsi il y a eu 44 parlements en 113 ans, soit une moyenne de 2,4 années. D'octobre 2004 à septembre 2013, il y a eu trois élections fédérales.

La stabilité gouvernementale est plus grande : la durée moyenne des mandats confiés à une personne a donc été de 4,2 ans, ce qui reste court. Seuls Robert Menzies et John Howard ont dépassé dix ans au pouvoir. La plus grande longévité des travaillistes a été assurée par la succession de Bob Hawke et Paul Keating de 1983 à 1996.

Les mandats peuvent être interrompus brutalement comme pour Gough Withlam, Premier ministre travailliste, destitué par le Gouverneur Général John Kerr en 1975, sur des fondements que les Australiens ont contesté comme une inadmissible ingérence et Harold Holt, Premier ministre libéral qui s'est noyé accidentellement le 17 décembre 1967, son corps n'ayant jamais été retrouvé. La démission forcée de Kevin Rudd en juin 2010 était donc un événement inusuel.

Le vote est obligatoire, tant pour les élections fédérales que pour les élections des Parlements des Etats et Territoires, pour tous les Australiens âgés de 18 ans et plus. L'amende de AUD 20 en cas d'absence non justifiée est modeste, payée par environ 50.000 électeurs sur 13,4 millions, mais elle peut être aggravée en cas de refus de paiement. Toutefois le taux d'abstention ne dépasse pas 7%, traduisant un réel intérêt des électeurs pour les affaires publiques.

Les élections reposent sur un système de vote à un tour, préférentiel ou « alternatif », très rare dans le monde. Chaque électeur note les candidats sur une liste de préférences, sauf s'il décide de voter seulement pour un parti, ce qui se passe très majoritairement.

Un candidat est élu lorsqu'il obtient la majorité absolue. S'il ne l'obtient pas directement, le vote préférentiel joue un rôle : les scrutateurs opèrent par élimination du candidat ayant obtenu le moins de voix et attribuent les deuxièmes préférences, puis les troisièmes préférences et ainsi de suite, de son bulletin aux candidats ainsi mentionnés et ce jusqu'à ce qu'un candidat majoritaire apparaisse.

Ce système permet de tenir compte de choix multiples :

-l'électeur d'un candidat peu populaire contribue, par ses préférences secondes ou de rang supérieur, à faire la différence pour un candidat bien classé.

-les candidats et les partis politiques ont avantage à tendre des mains, à coopérer dans le but d'obtenir les préférences des électeurs de rang supérieur à 1.

-parce que les élus obtiennent par construction la majorité absolue des votes exprimés, ils possèdent aussi une plus grande légitimité que s'ils devaient n'obtenir que la majorité simple.

Pour ces raisons, ce mode de scrutin, complexe, tend à porter les plateformes politiques vers le centre.

4 -Le scrutin et la vie politique accroissent le rôle des partis politiques

Trois partis se partagent la quasi-totalité des sièges à la Chambre des représentants :

- le labor party, parti social-démocrate créé vers 1890, qui représente largement la classe ouvrière urbaine avec un large soutien dans les classes moyennes : en sont membres des personnes physiques (environ 40.000 p soit proportionnellement nettement moins que le PS en France, le SPD en Allemagne ou le Labour britannique) et des syndicats dont les adhérents représentent environ 18 % des salariés australiens (adhésion non obligatoire): la politique du labor party est directement inspirée par le monde syndical . Le labor a deux factions officielles, « labor unity » modérée et « socialist left » tendance progressive et de nombreuses sous-factions par Etat. Le rôle des syndicats reste important notamment au regard du rôle pris dans la gestion des fonds de pension dans le cadre de l'organisation obligatoire des « Superannuation ».

- le parti libéral (centre-droit qui représente principalement les milieux d'affaires, la classe moyenne et une partie du monde agricole) et le parti national (conservateur qui représente essentiellement les intérêts ruraux), ces deux derniers constituant la « coalition ». En raison du mode de scrutin majoritaire à un tour, les verts (Australian « Greens ») n'ont qu'un seul représentant à la chambre alors qu'ils recueillent environ 10 % des suffrages exprimés (8,6 % en Septembre 2013) . Mais les voix qui se portent sur les verts sont courtisées au titre des secondes préférences. La plateforme électorale du labor party en 2007 faisait une grande part aux questions d'environnement.

La désaffection des partis traditionnels aboutit aussi dans plusieurs circonscriptions à faire élire des représentants indépendants ou « crossbenchers- non inscrits » dont le rôle a été crucial dans la vie politique à partir des élections de 2010 jusqu'en 2013 en raison de l'égalité du nombre de sièges entre le labor et la coalition. Les indépendants Andrew Wilkie, Rob Oakeshott et Tony Windsor, qui se sont déclarés en faveur du labor party en septembre 2010 ont fait, avec Adam Bandt le seul représentant vert, basculer le pouvoir en faveur du gouvernement de Julia Gillard par 76 voix contre 74, à l'issue d'une négociation avec chacune des deux grandes formations .

En septembre 2013, la désaffectation des partis traditionnels se traduit aussi par le succès d'un nouveau parti, le Palmer United Party de Clive Palmer ou PUP, à l'acronyme phonétiquement provocateur et aux thèses populistes anti-fiscales, qui obtient près de 6 % des voix, gagne un siège à la Chambre des Représentants et trois sièges au Sénat : le gouvernement de coalition a besoin de son accord au Sénat sur la législation. Les préférences des électeurs sont testées par des batteries de sondages qui mesurent en permanence l'adéquation des politiques menées avec les souhaits supposés des électeurs : les partis en tiennent compte dans le choix de leur leaders : en 7 ans (Octobre 2006-Octobre 2013), quatre leaders du front libéral-national et cinq leaders du parti travailliste se sont succédés à la tête de chacune des grandes formations : Kim Beazley, Kevin Rudd, Julia Gillard et Kevin Rudd puis Bill Shorten pour le labor, John Howard, Brendan Nelson, Malcolm Turnbull et Tony Abbott pour la coalition .

5-La presse australienne est une des plus concentrées au monde

Le groupe News Corp, de Rupert Murdoch, relocalisé à New York en 2004 et scindé en deux groupes en 2013 (medias et 21st century Fox) contrôle, avec sa filiale australienne News Corp Australia, environ 70 % de la presse du pays, plus de 140 titres dont le seul quotidien généraliste national « The Australian » et emploie quelque 3.000 journalistes. Il possède aussi des télévisions payantes ou internet et des actifs dans la distribution et la production de films. Il soutient la coalition et critique de manière virulente le gouvernement travailliste.

Le groupe Fairfax Medias, plus modéré, est la seconde entreprise de médias, active avec des journaux et magazines tels que « The Sydney Morning Herald » et « The Age » ainsi que l' « Australian Financial Review » mais aussi des radios. En 2012, Gina Rinehart, propriétaire de Hancock Prospecting, entreprise spécialisée dans le minerai de fer et à la tête d'une fortune estimée à plus de AUD 20 Md en 2013, a acquis 15 % du groupe en cours de restructuration et a cherché à y nommer des administrateurs. Gina Rinehart a été très active contre la MRRT.

Comme dans le reste du monde la presse écrite est en difficultés, concurrencée par les médias numériques et régulièrement refinancée par ses actionnaires. Le titre britannique « The Guardian », favorable au parti travailliste, qui promet l'indépendance éditoriale et une approche multimédias, a une version australienne gratuite de son site mondial, un des plus consultés sur Internet après le Daily mail britannique et le New York Times tandis que les deux autres groupes ont dû passer à une version payante de leur production Internet.

Quatre débats politiques principaux, exceptionnellement nourris, avec un clivage fort entre majorité et opposition ainsi qu'une couverture constante des médias, tous impliquant l'avenir à long terme, ont fortement marqué la vie publique et contribué au résultat des élections 2013 . Ces débats ont occupé l'essentiel de l'actualité pendant la période : la lutte contre le réchauffement climatique par la fixation d'un prix des émissions de gaz carbonique, la refonte de la fiscalité minière, l'infrastructure télécom de très haut débit et l'accueil des réfugiés arrivant par bateaux. On ne peut tenter de comprendre la politique australienne sans en analyser les enjeux et les implications pour le pays.

2.2 La lutte contre le réchauffement climatique, gagnée au Parlement et perdue dans les bulletins de vote

2.2.1

Aucun autre pays n'a donné dans ses débats publics une place aussi importante au réchauffement climatique que l'Australie depuis 2006. En 7 ans, plusieurs projets ont vu débattre travaillistes, écologistes et conservateurs, soumis aux influences des groupes de pression. Les médias ont couvert quotidiennement les différentes thèses. Au moins quatre leaders politiques, les deux Premier ministres travaillistes et deux chefs de l'opposition conservateurs, ont vu leur sort largement déterminé par le prix futur à payer pour rejeter du dioxyde de carbone. Avant les élections de 2010, Julia Gillard a déclaré qu'une victoire serait un mandat pour établir un prix du carbone. Quant à Tony Abbott, il a indiqué que les élections de 2013 seraient un référendum sur la

« taxe carbone » que, par un « blood pledge », il s'engageait solennellement à supprimer.

2.2.2

La place tenue par le réchauffement climatique en Australie résulte à la fois de l'image internationale du pays et de préoccupations fortes au plan intérieur.

Le réchauffement climatique est par nature planétaire. Il est suivi par les Nations Unies dans un cycle de conférences régulières des pays membres telles que celle de Kyoto en 1997 ou de Varsovie en Novembre 2013 (17-2, 19ème conférence). Dans ce cadre, l'efficacité des actions pour que « la température augmente de moins de 2° d'ici 2100 », dépend de la détermination coordonnée d'agir des grands pays. Or l'Australie avec 1,5 % des émissions de dioxyde de carbone en 2009, ne constitue qu'une fraction faible de la lutte d'ensemble. L'enjeu est en partie, celui de l'exemplarité du pays au plan international.

Mais la diminution de l'émission de gaz carbonique est particulièrement importante pour le continent austral pour trois raisons :

- N'ayant jamais accepté le nucléaire malgré ses réserves d'uranium, le pays produit son électricité majoritairement avec un parc ancien de centrales à charbon. Les rejets de gaz carbonique sont 50% supérieurs à la moyenne OCDE par unité de production et sont les plus élevés du monde développé en valeur relative (17-1),
- Par ailleurs, selon de nombreux scientifiques, le réchauffement climatique favorise la sécheresse et les

catastrophes naturelles, dont l'Australie a récemment beaucoup souffert, avec des pertes de production agricole, avec des incendies dévastateurs comme ceux du Victoria en janvier 2009 ou du New South Wales en octobre 2013 ainsi que des cyclones suivis d'inondations catastrophiques comme celles provoquées au Queensland par « Yasi » qui a ravagé l'Etat en 2011 (17-3),

- Enfin la sensibilité générale à l'environnement est devenue forte avec la pollution par les activités d'extraction de milieux anciens et fragiles (grande barrière de corail, par exemple) ainsi qu'avec les gros besoins d'énergie des mines et du transport de longue distance par route dans un continent désertique. L'utilisation du charbon et des carburants fossiles a aussi des effets directement nuisibles de diffusion de poussières résiduelles ou de substances dangereuses pour l'homme.

Le recours aux énergies renouvelables ou au gaz apparaît dès lors, comme une nécessité. La question des émissions est celle, plus vaste, du rythme de croissance soutenable du continent austral dans le respect des normes mondiales d'émissions.

2.2.3

Cette prise de conscience est une des raisons du succès du parti écologiste, quatrième formation politique australienne, face à une droite réticente comme aux Etats Unis, à reconnaître l'impact du réchauffement climatique. Les « Greens » sont passés de 7 %

des votes aux élections fédérales de 2004 à 12 % à celles de 2010. Ils sont surtout devenus dès 2007 et en 2010 une force incontournable au sénat qui peut bloquer la législation.

Dans la foulée de l'opinion publique, le parti travailliste, quant à lui et sous l'impulsion de ses leaders Kim Beazley puis Kevin Rudd en 2006, soucieux de mettre un terme à la perte de son électorat au profit des verts (16-13), s'est logiquement présenté « comme le parti de la réforme du climat, prêt à faire prendre les décisions audacieuses pour réorganiser l'économie australienne ». La plateforme électorale portait d'une économie avancée plaçant les intérêts globaux du monde au-dessus de ses intérêts à court terme. Kevin Rudd, diplomate de formation, désignait ainsi le réchauffement climatique comme le « plus grand défi moral, économique et social de notre temps » et promettait de « forger un compromis national sur le réchauffement climatique ». Le 3 Décembre 2007, son premier acte officiel est de signer le protocole de Kyoto de 1997, fixant des objectifs de réduction de l'émission des gaz à effet de serre.

2.2.4

La première étape, néanmoins, échoue. En décembre 2008, un plan détaillé, le « Carbon Pollution Reduction Scheme, CPRS » est présenté pour introduire une bourse du carbone avec un objectif de réduire en 2020 les émissions de 5 % à 15 % par rapport au niveau de 2000. Le système est inspiré du mécanisme mis en place dans l'Union européenne, depuis le 1er janvier 2005 (17-4). Le schéma alloue gratuitement aux émetteurs un droit à émettre un quota de dioxyde de carbone, avec organisation d'un marché et

d'un prix entre les acteurs pour les rejets supérieurs ou inférieurs à ces quotas.

Le plan de 2008 a été critiqué à la fois par les défenseurs et par les détracteurs de la fixation d'un prix du carbone. Les « verts » ont considéré que les objectifs de réduction étaient trop bas et que les émetteurs étaient trop compensés. Les milieux économiques ont plaidé au contraire pour plus d'allocations gratuites de droits et des aides compensatoires plus fortes, dans le contexte de la crise économique mondiale.

Au cours des 22 mois qui ont suivi, le gouvernement a négocié le contenu du CPRS, avec les milieux d'affaires plutôt qu'avec les groupes écologistes. Le vote d'un texte par le sénat exigeait en effet de s'allier, soit avec les sénateurs verts et indépendants, soit avec l'opposition et le gouvernement recherchait un consensus politique large, donc un accord avec la coalition.

L'opposition s'est, en fait, déchirée initialement entre trois positions, l'une sceptique sur l'incidence même des rejets de gaz sur le climat, l'autre cherchant à retarder l'adoption d'un schéma pour attendre des mesures venant des grands pays émetteurs, la troisième favorable à l'introduction de mesures immédiates. Malcolm Turnbull, nouveau leader de l'opposition en septembre 2008, est d'abord favorable à un report du projet, compte tenu de la crise économique mondiale. Pendant l'année 2009, le gouvernement propose des modifications qui atténuent sensiblement le coût du schéma pour les émetteurs et le retardent d'un an. Et après le rejet d'un premier texte par le sénat en août 2009, un accord intervient finalement, sous la menace brandie par le gouvernement de la dissolution du Parlement.

C'était sans compter sur le rapport de force au sein de la coalition de droite : Malcolm Turnbull est déposé par les députés de son parti une semaine après l'accord donné au projet amendé. Il est remplacé, à une voix près, par Tony Abbott qui ne croit pas à l'importance du changement de climat, qualifié d' « absolute crap (17-1) ». Enfin, après le nouveau refus du sénat de voter le texte le 2 décembre 2009, le gouvernement ne convoque pas d'élections anticipées, comme il aurait pu le faire.

Simultanément, l'échec de la Conférence des chefs d'Etats sur le réchauffement climatique, tenue fin 2009 à Copenhague en pleine crise économique, marque le désaccord des principaux pays émetteurs, Etats Unis, Chine et Europe sur la poursuite d'objectifs quantitatifs de Kyoto après 2012 et montre que Kevin Rudd a engagé l'Australie à contre temps des autres pays. L'intérêt de l'opinion australienne pour le combat solitaire du réchauffement climatique retombe alors rapidement et le projet est reporté sine die.

L'abandon du CPRS marque le point d'inflexion de la popularité du parti travailliste et conduit à l'éviction du Premier ministre. L'absence de mesures pour l'environnement a certainement déçu les espoirs d'un grand nombre d'électeurs. Mais, la perception que le parti travailliste était prêt à abandonner des projets prioritaires pour des raisons d'opportunité politique a pesé lourd dans le retournement de l'opinion.

2.2.5

La seconde étape réussit au Parlement en 2011 mais va être abolie par le nouveau gouvernement.

Pour établir un accord de gouvernement dans un Parlement sans majorité, Julia Gillard se met rapidement d'accord, cette fois-ci avec le parti écologiste, impliquant un seul représentant et neuf sénateurs verts dont le vote favorable était indispensable, sur un dispositif identique dans ses objectifs mais plus efficace dans ses moyens.

Le gouvernement le soumet à l'étude de la Commission de la Productivité, représentative des activités économiques, peu susceptible d'être favorable aux projets de fiscalité verte (17-5). L'étude montre que le mécanisme imaginé est dans la moyenne des politiques pratiquées dans huit pays développés, pour dissuader la production de gaz à effet de serre.

Le « Clean Energy Bill », CEB, finalement voté en novembre 2011 à une très courte majorité, comprend donc l'introduction d'un prix fixe de la tonne de rejet, dit « taxe carbone », à appliquer le 1er Juillet 2012, au niveau relativement modeste de AUD 23 la tonne (17 € aujourd'hui, 17-6). Atténuation contre les risques de perte de compétitivité internationale, le prix fixe initial australien est transitoire pour trois ans, avant le retour à une bourse du carbone, analogue au CPRS et connectée au marché européen dont les prix sont très bas et peu incitatifs à une transition énergétique.

Le mécanisme d'ensemble est restreint dans sa portée aux rejets primaires de centrales thermiques et d'unités de production minières et industrielles ou de collectivités locales importantes, soit 374 contributeurs en Australie. Une autorité du changement climatique est créée pour mesurer l'efficacité du système et préparer le futur marché des droits. L'agence australienne pour l'énergie renouvelable (ARENA) consolide et finance avec AUD 3,2 Md de dotations, le programme d'investissement dans « des

équipements économes en énergie » (17-8) et dans les énergies renouvelables.

Pour pallier l'augmentation de la facture d'électricité des ménages estimée à 10 %, le gouvernement adjoint à la réforme le « double dividende » d'un abaissement de l'impôt sur le revenu en relevant le seuil d'exonération de AUD 6.000 par an à AUD 18.200, avec un impact de baisse de l'impôt pour tous les ménages gagnant moins de AUD 80.000 par an. Cette modification représente la réforme fiscale la plus importante depuis l'adoption de la « GST, Global Sales Tax », équivalent de la TVA, en 2000. Les industries touchées par la taxe carbone reçoivent des compensations. Le coût net du paquet de mesures compensatoires est estimé autour de AUD 4 Md en quatre ans soit l'intégralité du produit net estimé de la vente des droits à émettre.

2.2.6

Une vaste majorité d'experts estime que la détermination d'un prix fixe ou « taxe » sur les émissions de carbone est plus efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre que toute autre méthode, bourse du carbone ou subventions aux énergies propres. Cette opinion est partagée dans la communauté scientifique mondiale (17- 7, 17-9, 17-10).

Toutefois nombre de réactions, très hostiles au plan se sont fait entendre à l'approche de son entrée en vigueur. La critique la plus fréquente a été celle de la pénalisation des industries au regard des prix effectifs des rejets de carbone sur un marché européen à moins de 3 € la tonne. L'impopularité de la hausse des prix de l'électricité a continué malgré les allègements fiscaux.

L'opposition a fait du dispositif un de ses principaux thèmes de campagne, en alléguant les conséquences d'une nouvelle « taxe » sur l'emploi et en martelant le slogan de la tromperie « Julia Gil-Liar ». Le Premier ministre a expliqué en réponse que les circonstances d'un Parlement sans majorité avaient changé la donne de ses déclarations pré-électorales, opposées à un prix fixe ou « taxe » carbone et favorables à une bourse du carbone.

Enfin, dernière péripétie, après avoir remplacé Julia Gillard le 10 Juin 2013, Kevin Rudd annonce que, si le labor party est réélu, la « taxe » carbone sera supprimée avec un an d'avance sur le calendrier soit au 1er Juillet 2014, avec une baisse corrélative des factures d'électricité. Le retour des travaillistes à une bourse du carbone, non exempt de démagogie, n'a pas infléchi sensiblement le résultat des élections.

Les premières estimations de l'impact du plan ont été positives même si elles reflètent surtout la baisse de la production électrique. En revanche les prévisions de recettes futures sont trop élevées au regard des prix européens actuels : il s'ensuit un moindre caractère incitatif du dispositif. Le bilan actuel du CEB avant sa suppression est donc mitigé (17-11)

2.2.7

Après deux propositions sur le prix des rejets de gaz carbonique, l'une sous forme de « bourse du carbone, emission trading scheme » et l'autre sous forme de prix fixe transitoire, appelé « taxe carbone », assortis d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de systèmes de subventions aux économies d'énergie fossile, l'Australie revient aujourd'hui à la case départ. Le

nouveau gouvernement doit encore définir les mesures pour remplacer le prix du carbone qu'il supprime. Son « plan d'action directe » pour réduire les émissions de carbone, consistant en subventions pour faciliter la transition vers de nouvelles énergies est en cours d'examen.

Le parti travailliste et la coalition des conservateurs ont affirmé des thèses très opposées sur le principe et les modalités de la lutte contre les rejets de gaz carbonique, jusqu'à renvoyer leurs leaders dos à dos, après l'échec de la tentative d'accord politique de 2009. L'opinion s'est détournée du gouvernement travailliste parce qu'il n'a pas réalisé son projet prioritaire. Il est caractéristique, à cet égard, que le vote final du CEB au Parlement en novembre 2011 et la mise en œuvre effective du projet en Juillet 2012, aient été suivis d'une remontée des préférences partisans pour les travaillistes, une fois la solution acceptée ou mise en place.

En ramenant la défense de l'environnement à des prélèvements additionnels, la contestation créée n'a pas servi la cause de l'écologie. Le parti vert a perdu près du tiers de ses voix aux élections de 2013 dans un reflux commun mais encore plus marqué que le labor party.

L'importance du débat en Australie donne aussi la mesure des difficultés d'instaurer une fiscalité écologique, lorsqu'elle ne fait pas l'objet d'une longue approche concertée. Le cas français le démontre aussi : avant même le retrait de l'écotaxe poids lourds en octobre 2013, le gouvernement a échoué deux fois, en 2000 et 2010, à fixer un prix du carbone, taxe générale sur les activités polluantes pour financer la réforme des 35 heures présentée par Lionel Jospin et censurée par le Conseil Constitutionnel pour défaut d'égalité devant l'impôt. Une taxe carbone était aussi un

engagement présidentiel de Nicolas Sarkozy en 2007, précisé dans le cadre du « Grenelle de l'environnement », aboutissant à une contribution « climat énergie » de 17 € la tonne, censurée pour les mêmes raisons par le conseil constitutionnel et ultérieurement abandonnée par François Fillon pour des raisons de compétitivité.

Mais, suite à une résolution de l'Assemblée Nationale en juin 2013, Jean-Marc Ayrault a relancé une nouvelle contribution « Climat Energie » sous forme de composante carbone, dans le projet de loi de Finances 2014, à l'intérieur des taxes existantes frappant les carburants. Cette composante doit augmenter en 2015 et 2016 à 14,5 € puis 22 €. L'analyse des débats en Australie serait de nature à aider les pouvoirs publics français dans la gestion des préoccupations créées par les futures hausses de taxes vertes.

2.3 La réforme de redevances minières inefficaces pour redistribuer les profits du sous-sol au reste de l'économie

2.3.1

Le principe de la réforme est de remplacer le système des royalties minières par un partage des profits, plus neutre économiquement et en allouant le supplément de recettes fiscales dans le reste de l'économie, sous forme de baisse de l'impôt sur les sociétés et de contributions supplémentaires à la retraite.

Les royalties encaissées par les Etats sur l'exploitation du sous-sol, comprennent en effet une cinquantaine de régimes différents, variables dans le temps, principalement en fonction des produits extraits, en quantités ou en valeur. En incluant les redevances pétrolières, elles représentent environ AUD 15 Md soit 3,0 % des recettes publiques consolidées en 2012-2013 . Elles

reviennent aux Etats, propriétaires des droit miniers et représentent 9 % de leurs recettes fiscales (18-2) . Elles ont deux défauts principaux reconnus : généralement calculées sur la valeur de la production, elles ne tiennent pas compte des coûts et pénalisent des projets lourds en investissement mais viables qui ne se lancent pas. Calculées aussi parfois sur les quantités, les royalties ne reflètent pas l'augmentation des prix.

Globalement, le prélèvement fiscal des royalties du sous-sol est passé de 32 % des profits des sociétés minières sur la période 2000-2004 à 18 % des profits sur la période 2005-2009 (8-1) alors que les bénéfices des sociétés minières triplaient .

2.3.2

Aussi, la revue générale du futur système fiscal, demandée en 2008 par Kevin Rudd à Ken Henry, trésorier adjoint, a recommandé deux modifications substantielles:

- une augmentation des taxes sur les ressources non renouvelables destinée à financer des baisses d'impôt et des avantages économiques dans d'autres secteurs,
- un passage des royalties à un système de taxation des profits, à collecte fédérale, mais pour le compte des Etats, sur le modèle de ce qui existait déjà pour le pétrole.

En mai 2010, Kevin Rudd et Wayne Swan, trésorier, annoncent après un long délai, l'instauration d' une taxation des « super profits » du secteur minier appelé « Resource Super Profits Tax, RSPT » au titre accrocheur, remplaçant les royalties mais avec un rendement supérieur. La taxation portait sur 2500 entreprises minières, à 40 % des profits au-delà du taux d'intérêt

des emprunts de l'Etat et le produit additionnel collecté finançait un abaissement général de l'impôt sur les sociétés de 30 % à 28 %, des facilités fiscales pour les petites entreprises, l'amélioration des droits à la retraite futurs ainsi que des fonds d'infrastructures pour les deux Etats les plus concernés par l'activité minière, l'Australie occidentale et le Queensland .

Suite au report de la bourse du carbone, un soutien important de l'opinion publique était attendu sur l'ensemble du paquet lancé pour regagner l'adhésion des électeurs. Le gouvernement avançait en particulier que les ressources du sous-sol étaient la propriété de tous les Australiens.

2.3.3

Une controverse immédiate est née, entretenue par une campagne de publicité financée par l'industrie minière et notamment par les trois principales entreprises, Rio Tinto-Alcan, Glencore- Xstrata et BHP Billiton, sociétés internationales très présentes en Australie par les actifs miniers, dont deux ont leurs sièges à Melbourne (18-3) . Le débat portait plus sur le niveau effectif de prélèvement que sur le principe d'une taxe sur les profits. L'industrie a fait valoir que le taux effectif de taxation y compris l'impôt sur les sociétés de droit commun, atteindrait des niveaux confiscatoires de 55 %, très supérieurs aux taux en vigueur dans d'autres pays miniers. Elle a indiqué qu'elle renoncerait à développer de nombreux projets en délocalisant ses investissements. Les Etats miniers et notamment l'Australie occidentale se sont, de plus, opposés à la réforme qui limitait leur capacité d'augmenter le produit des royalties en fédéralisant la collecte.

L'opposition à la taxe a été une difficulté de trop pour le gouvernement de Kevin Rudd et une des raisons de l'éviction en Juin 2010 du Premier ministre et son remplacement par son adjointe.

2.3.4

Un accord est alors négocié avec les trois principaux groupes miniers et annoncé le 2 Juillet 2010 par le nouveau Premier ministre pour aboutir à une « Mineral Resources Rent Tax - MRRT », réduisant les produits attendus, diminuant le taux de la taxe à 22,5 %, limitant le périmètre concerné aux grandes entreprises, au minerai de fer et au charbon en maintenant l'essentiel des avantages consentis aux autres acteurs économiques (18-4, 18-5). La nouvelle taxe a été soutenue par les syndicats (18-6), les écologistes, BHP Billiton et Rio Tinto. Une partie importante de l'industrie a continué à s'y opposer fortement dans la presse et devant le juge constitutionnel.

Après de nouveaux débats, c'est en novembre 2011 à la chambre des représentants et en mars 2012 au sénat que le projet de loi a été définitivement voté avec des concessions supplémentaires réduisant à une trentaine le nombre d'entités assujetties. Depuis cette époque, les recettes réelles se sont révélées inférieures aux prévisions. Le produit attendu sur 4 ans a été revu en baisse à AUD 4,4 Md, dont AUD 0,7 Md en 2013-2014 soit une fraction encore marginale des redevances minières qui subsistent. Ces chiffres semblent encore très surestimés. (18-8)

2.3.5

On a retenu de ce débat qu'une concertation aurait dû permettre de trouver un accord avec les groupes miniers sur le projet initial, évitant au gouvernement (18-7) de perdre la face sur un projet pourtant justifié.

Mais il est intéressant de voir que l'opinion publique, consciente de l'enjeu des investissements en cours, historiquement attachée aux activités minières, n'a pas suivi le gouvernement sur un terrain, qui pourtant aurait dû lui être très favorable.

La nouvelle taxe, MRRT, va être abolie. Mais la question sera à nouveau posée d'une fiscalité minière plus neutre économiquement et d'une contribution plus importante des ressources non renouvelables au reste du développement économique.

2.4 Le lancement réussi du National Broadband Network, infrastructure publique du très haut débit pour tous.

2.4.1

C'est en matière de télécommunications que le programme du gouvernement travailliste a été le plus novateur par rapport aux démarches similaires dans d'autres pays. Seuls la Nouvelle Zélande voisine et à un moindre degré, Singapour, entreprennent des projets comparables.

L'équipement du territoire en communications à très haut débit est très structurant car il permet aux entreprises et aux ménages d'accéder, sans restriction et à bas prix, à des services en très forte croissance comme la vidéo-conférence, avec entre autres

applications, la télémédecine ou la télé-éducation, le téléchargement rapide de vidéos, la télévision interactive haute définition, le stockage et l'accès aux bases de données géantes, depuis un nombre croissant d'appareils fixes ou mobiles utilisant un nombre croissant d'applications.

Sauf dans les centres d'affaires des grandes villes équipés de fibre optique, la capacité de communication sur l'infrastructure cuivre ou aérienne existante est, à peu près partout, un goulot d'étranglement dès que le débit requis est important. Ceci suppose de planifier dans tous les pays un renouveau des infrastructures anciennes fixes sur cuivre, construites au lendemain de la guerre pour transporter la voix et qui ont été rehaussées à la fin du siècle dernier pour le trafic de données par l'« Assymetric Digital Subscriber Line – ADSL ».

2.4.2

L'Australie est plus mal placée que d'autres pays pour la qualité et le prix des services fixes d'accès à l'Internet. Les classements internationaux lui donnent un rang médiocre dans l'OCDE en matière de débit et surtout de prix des services de communication (19-1). Une concurrence moindre entre les opérateurs a restreint l'offre d'ADSL sur le réseau traditionnel en cuivre. L'opérateur télécom historique australien, Telstra, privatisé de 1997 à 2006, a gardé une part prépondérante du marché des communications fixes, malgré les obligations d'ouverture de son réseau à d'autres opérateurs. Il existe donc une demande forte de meilleurs services à des prix plus bas (19-4 : analyse du marché australien dans le « Corporate Plan » de NBN Co).

Le gouvernement australien, en discussion permanente avec Telstra et avec le régulateur, a cherché dans un premier temps à développer une infrastructure nouvelle en fibre optique. Telstra a répondu en 2005 par un projet de rénovation partielle du réseau avec de la fibre arrivant jusqu'à des répartiteurs de rue (Fibre to the Node ou FTTN) et non jusqu'à l'habitation (Fibre to the Premises, FTTP) laissant subsister une large infrastructure cuivre dans l'accès rapproché aux bâtiments. Ce plan n'a pas été retenu car insuffisamment ouvert à la concurrence. De même, le nouveau gouvernement travailliste en 2008 a offert AUD 4,7 Md de subventions pour organiser un réseau national de fibre optique dans une consultation à laquelle ont répondu six groupes privés dont Telstra. Aucune des soumissions n'a rempli les conditions du cahier des charges.

2.4.3

A partir de ces tentatives, la création d'un nouvel opérateur a été décidée en 2009. Le nouvel réseau, de « gros » ou « bitstream », le « National Broadband Network, NBN » fournit de bout en bout, c'est à dire avec les liens de transmission et dans la boucle locale de quartier jusqu'à chacun des bâtiments (19- 5), une capacité de trafic aux opérateurs de détail, qui eux-mêmes définissent les produits et fournissent les services aux clients finaux. NBN Co, la société commerciale chargée du projet, construit directement les équipements et offre jusqu'à 1000 Mbps de débit par contrat pour 93 % des logements et locaux professionnels, complétés par des systèmes sans fil terrestres et une couverture satellite couvrant les zones peu denses. Pour accélérer en dix ans le déploiement et le rendre moins coûteux immédiatement, NBN Co rachète l'infrastructure existante à

l'opérateur historique privé Telstra et au cablo-opérateur Optus, par bail à long terme et indemnise les deux opérateurs pour la perte de recettes liée à l'abandon anticipé d'exploitation de leur infrastructure.

Le projet, d'un coût total en investissement de AUD 45,7 Md sur 10 ans est financé par des apports en capital de AUD 30,4 Md de l'Etat fédéral et par de la dette à long terme privée pour le solde. Il prévoit une rentabilité financière de 7,1 % par an sur 30 ans soit plus de 2,5 % au-dessus du coût de la dette publique australienne.

2.4.4

Le projet australien est très novateur sur plusieurs points :

Après la vague de privatisation des opérateurs télécom dans les années 1990, c'est la première fois qu'un gouvernement d'un pays avancé crée de toutes pièces un opérateur public nouveau pour pallier la lenteur de déploiement par le secteur privé d'une technologie importante. L'Etat prend le risque industriel et financier de faire réaliser le déploiement de la fibre optique presque partout. Dans d'autres pays comme la France, l'investissement dans le très haut débit est laissé à l'initiative des opérateurs existants, dont le rythme d'investissement varie en fonction du coût du capital, l'équipement des zones peu denses étant généralement sous la responsabilité ou le financement des collectivités locales.

Le pari novateur consiste, en second lieu, à organiser une transition rapide entre les deux technologies du cuivre ou du câble d'une part, vers la fibre optique d'autre part, grâce à la mise hors service de l'infrastructure de cuivre actuelle en dix ans au fur et à

mesure que la fibre est déployée. NBN Co indemnise l'opérateur historique privé Telstra des profits auxquels il renonce. De plus, pour éviter des travaux, la fibre utilise les conduits et locaux actuels de Telstra que NBN Co prend à bail sur 55 ans. Ce dispositif est destiné à accélérer et standardiser le déploiement de la technologie nouvelle. La négociation de l'accord avec NBN Co a été offerte à Telstra en alternative d'une séparation immédiate de l'opérateur par la loi, sur le modèle d'« Openreach » société de l'infrastructure au Royaume Uni séparée de British Telecom, l'opérateur historique.

Le contrat Telstra-NBN Co, dont la mise au point et l'approbation par les actionnaires ont duré deux ans, représente une valeur actuelle de AUD 9 Md. Après cette transaction, le cours de bourse de Telstra a été multiplié par deux, les investisseurs y voyant le moyen d'éviter le poids financier de la rénovation du réseau actuel et les aléas de la construction de la fibre. Telstra reste opérateur de détail et garde la relation avec les clients finaux, comme tous les autres opérateurs, qui utilisent le NBN comme fournisseur de capacité. Un accord similaire avec Optus, d'une valeur de AUD 0,8 Md est intervenu pour arrêter les services du câble existants et les faire migrer sur fibre optique.

La troisième particularité est relative au nouveau contexte concurrentiel et à l'aménagement du territoire. Le gouvernement, emmené avec détermination par le ministre pour l'économie digitale, Stephen Conroy, convainc l'autorité de concurrence, que la boucle locale était un « monopole naturel », qui ne se prête pas à la compétition de plusieurs infrastructures privées, avec un gâchis dans les zones denses tout en laissant non couvertes les zones éloignées. La Commission européenne défend aujourd'hui un point de vue opposé favorisant la compétition des infrastructures

dans la boucle locale. Opérateur unique de la boucle locale pour les communications fixes, ayant racheté les réseaux existants, à capitaux publics pendant au moins dix ans, le NBN applique avec un objectif de rentabilité financière, un prix égalisé sur tout le territoire, décroissant dans le temps, régulé par l'autorité de concurrence, sans privilégier les zones denses au détriment des localisations éloignées. Ce prix permet d'obtenir des tarifs au détail, identiques aux offres de marché ADSL actuelles pour une qualité de service nettement meilleure, comme on le constate déjà avec les opérateurs clients du NBN.

La quatrième caractéristique est que le réseau de très haut débit couvre 100 % des bâtiments australiens, par la fibre optique pour tous les bâtiments dans les agglomérations de plus de 1.000 habitants, soit 93 %, et par l'adjonction de deux autres plateformes : des stations hertziennes offrant un lien sans fil à environ 4 % des logements dans des localités plus petites et des satellites de forte puissance couvrant l'habitat dispersé pour 3 % des souscripteurs. L'objectif marqué d'aménagement du territoire est un point clef du projet.

Enfin contrairement aux solutions retenues dans d'autres pays, le Commonwealth australien a décidé de ne pas solliciter les Etats ou les collectivités locales pour la conception et le financement du réseau, dont les standards sont uniques pour bénéficier de synergies de coût. Un des Etats, la Tasmanie, avait lancé un projet de même nature, pour ses 540.000 habitants insulaires. Mais NBN Co en a repris la conception et le financement. Le processus adopté en France a consisté au contraire à accepter les responsabilités que les collectivités locales voulaient prendre.

2.4.5

Depuis son annonce, le NBN a soulevé tantôt des critiques et tantôt des éloges de la part des responsables politiques, des entreprises de télécommunication, du monde des affaires et de l'opinion publique.

Les acteurs d'une économie digitale dynamique, les opérateurs alternatifs ou les fournisseurs locaux et mondiaux d'applications ont applaudi la création du NBN. Lors de la signature du contrat de lancement des satellites NBN par Arianespace en mars 2013, Fleur Pellerin, ministre français de l'économie numérique se dit « très impressionnée par les efforts déployés en Australie pour combler la fracture numérique ».

On peut même penser que c'est le NBN qui a permis le ralliement des députés indépendants issus de circonscriptions rurales en août 2010 et a autorisé la conclusion d'un accord de gouvernement entre le labor party, les indépendants et les verts.

Deux catégories de critiques ont été adressées au projet :

Au plan économique, la création d'un monopole pour les infrastructures fixes a été contestée en raison des risques d'inefficacité et de hausse des prix des services. Les réponses reposent sur le caractère naturel du monopole d'équipements locaux très coûteux et sur une régulation très précise du projet en particulier de sa tarification, en diminution planifiée à long terme .

Au plan financier, le coût élevé et les risques de dérapage financier d'un projet public représentant 3 % du PIB australien n'ont cessé d'être critiqués. Désigné par l'opposition comme un « éléphant blanc », le NBN a donc publié périodiquement son plan

à trente ans avec les hypothèses sous-jacentes permettant d'escompter une rentabilité financière de 7,1 % par an. Le plan présente le détail des risques encourus (cf. la référence au dernier projet de plan en 19-4 et note 19-6). Des plans à trois ans et à un an détaillent les futures localisations des travaux et des migrations vers la fibre optique.

La gouvernance spécifique de NBN Co permet aussi une grande transparence sur les résultats et les prévisions de réalisation (19-3). En particulier, un comité commun de la chambre des représentants et du sénat examine au moins deux fois par an les évolutions des résultats et des prévisions dans le temps. Le sénat entend régulièrement les acteurs principaux sur la réalisation du projet.

Au plan politique, les deux grandes formations, qui sont d'accord sur l'utilité d'une intervention dans une infrastructure de très haut débit, divergent par deux conceptions différentes : pour les conservateurs, l'infrastructure aurait dû être prise en charge exclusivement par le marché dans les zones denses, avec, pour la couverture des zones éloignées, l'engagement de subventions importantes. Pour le gouvernement travailliste, il s'agit au contraire d'anticiper la réalisation d'une infrastructure commune à tous les opérateurs, globale et péréquée sur tout le territoire, séparée des services de détail en aval.

2.4.6

Le projet, lent à démarrer, est bien parti. NBN Co a commencé à fonctionner en juillet 2009, avec à sa tête Mike Quigley, ancien dirigeant d'Alcatel-Lucent. NBN Co a publié un premier plan en décembre 2010, avec l'architecture technique et la

montée en puissance du réseau sur les trois composantes de la fibre, du fixe sans fil et des satellites. En mars 2011, le Parlement a voté le « National Broadband Network Companies Act 2011 » rénover totalement la législation des télécommunications australiennes. En octobre 2011, les actionnaires de Telstra ont approuvé l'accord avec NBN Co.

De 2011 à 2013, NBN Co a signé des contrats-cadre d'un montant de AUD 9,4 Md avec une vingtaine de fournisseurs d'équipements et de systèmes électroniques comme avec des entreprises de génie civil. Les travaux ont commencé à petite échelle à mi 2011. En fin 2013, avec AUD 5,7 Md de capital versé par le gouvernement, NBN Co emploie 2.700 personnes directement et fait travailler au total 7.000 personnes en Australie qu'il est prévu de passer à 20.000 personnes en rythme de croisière.

En novembre 2013, 357.000 bâtiments sont connectables à la demande soit 2,7% des objectifs 2021 et 112.000 usagers sont effectivement connectés soit 1,3% des objectifs 2021 (2,2% et 0,8% pour la fibre seule). Mais l'installation de la fibre pour 1,2 millions de bâtiments a commencé, avec des plans détaillés ou des travaux effectifs, soit 10 % de l'objectif.

Le déploiement a été retardé, par rapport aux premiers plans publics, par la longueur de mise en place de l'accord Telstra et par les difficultés de mobilisation des effectifs et des compétences des cinq groupes de construction qui ont passé des contrats avec NBN Co. Dans une région (Northern Territory) l'absence d'offre a même conduit NBN Co à créer sa propre équipe de construction en direct. La renégociation des prix initiaux avec les entreprises de BTP est en cours.

D'autres difficultés ont été rencontrées comme la nécessité d'équiper tous les logements nouveaux (« greenfields ») en temps réel, ce qui disperse les efforts et accroît les coûts, ou comme le temps nécessaire pour approcher les copropriétés sur le fibrage interne des immeubles. Mais l'accélération du rythme actuel des travaux à 5.000 logements connectables par jour ouvrable en 2014, puis 7.000 en 2015, laisse penser que les objectifs 2021 seront tenus. Le déploiement de la fibre dans 4,7 millions de bâtiments est prévu d'ici juin 2016 avec 2,7 millions de connections effectives.

2.4.7

Sans remettre en cause ni retarder le projet, le nouveau gouvernement veut diminuer le coût initial du NBN (19-2) en modifiant la technologie d'accès.

Le ministre des communications du nouveau gouvernement, Malcolm Turnbull, ancien leader de la coalition avant Tony Abbott, s'est beaucoup impliqué dans l'analyse et la critique du NBN quand il était « shadow minister » dans l'opposition. Le contre-projet consiste à réduire le poids financier initial du NBN, en utilisant partiellement des technologies filaires cuivre ou sans fil à la place de la fibre. En particulier, le maintien du cuivre dans la dernière partie de la boucle locale (VDSL ou FTTN) comme proposé par Telstra en 2005 peut, au prix d'une diminution des débits offerts, aboutir à réduire le coût initial d'investissement mais avec des coûts ultérieurs d'exploitation et de remplacement nettement plus élevés.

La revue stratégique demandée à NBN Co par le nouveau gouvernement va donc modifier des éléments techniques et

financiers du projet voire son étendue sans toutefois le remettre en cause. Mike Quigley, qui avait décidé de se retirer à l'issue de cette première phase réussie de lancement, a été remplacé par l'ancien dirigeant de Telstra, Ziggy Zwitkowski, chargé de présenter les ajustements du plan.

2.4.8

Au total, le NBN reflète une vision ambitieuse, novatrice mais pragmatique d'un Etat qui prend des risques industriels et financiers en direct, face à une carence du marché et au nom de la compétitivité de l'économie et de l'aménagement du territoire. Le projet implique aussi un renforcement de la concurrence entre les activités de service. Quelle que soient les technologies retenues pour prolonger la fibre optique, son succès reposera sur la détermination des responsables du NBN de tenir les coûts de réalisation tout en garantissant une qualité de service nettement meilleure.

Mais le projet restera certainement une des meilleures opportunités pour l'Australie de prendre de l'avance dans l'économie numérique mondiale sur d'autres pays, qui sont dépendants des opérateurs existants et de leurs besoins de capitaux. En Europe, les opérateurs regardent d'ailleurs l'expérience australienne du NBN comme une avancée très significative. Et la transposition à des pays européens, en retard dans les infrastructures digitales, mérite d'être étudiée.

2.5 Le rejet des “boat people” par une démocratie multiculturelle

2.5.1

Dans un pays d’immigration, dont 26% des habitants actuels sont nés à l’étranger, contre 20% au Canada et 12% aux USA, la création d’un consensus sur l’accueil des étrangers structure nécessairement la vie politique. Au fil du temps, l’Australie n’a cessé de courtiser les nouveaux immigrants. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, elle a fixé des objectifs d’accroissement de la population immigrée de 1% par an et accueilli de nombreux habitants de l’Est de l’Europe en plus des invités permanents du Commonwealth britannique.

En 1972, le gouvernement travailliste a remplacé la politique d’immigration blanche par un accueil non discriminatoire générant un flux continu d’immigrés d’Asie. En 1985, dans le cadre de la nouvelle politique économique travailliste, l’accent a été mis sur l’immigration de personnes qualifiées, choisies en fonction de leur âge, niveau d’expression en anglais, expérience professionnelle. Une autre étape, en 1989, a promu le droit à la diversité culturelle, le « multiculturalisme », pour favoriser l’insertion.

2.5.2

Deux thèmes restent très actuels : le niveau acceptable de la population ainsi que l’impact de la diversité sur la société australienne. En particulier, au cours des dernières années, les mouvements écologistes et les syndicats australiens ont été très réticents à une augmentation rapide des quotas d’immigration. Des

conservateurs ont regretté de même la dilution de l'héritage anglo-celtique et mis en avant les menaces de déstabilisation terroristes venus des pays musulmans après les attentats de New York et de Bali. Les deux formations de gouvernement ont fait d'une diminution des quotas, fixés annuellement en concertation avec les principaux acteurs économiques, un thème des élections de 2010.

Mais, globalement, au cours de la dernière décennie, les principaux responsables politiques ont montré leur soutien à une immigration choisie. Le nombre d'arrivants a augmenté au cours des mandats de John Howard. En 2008 et 2009, le gouvernement de Kevin Rudd a accru les quotas à près de 300.000 personnes par an. Kevin Rudd s'est déclaré partisan d'une « grande Australie » impliquant quelque 36 millions d'habitants en 2050, soit une croissance continue de 1,4% par an. Tony Abbott, dans une perspective moins ambitieuse de croissance à 29 millions d'habitants, a aussi indiqué que sa formation souhaitait « étendre à autant de personnes que possible, la liberté et la possibilité de profiter de la vie en Australie ». C'est ainsi qu'en 5 ans, de 2007 à 2012, l'accroissement de la population par apport externe a atteint le niveau considérable de 1,2 million de personnes ajoutées aux 0,7 million par croissance naturelle.

2.5.3

Le contexte de l'important effort d'accueil rend plus surprenante encore la tournure populiste qu'a prise récemment la question délicate de l'accueil des réfugiés chassés de leur pays par des guerres ou des persécutions.

Trois vagues de réfugiés, d'Indochine et de Chine d'abord jusqu'en 1998 puis du Moyen Orient, d'Afghanistan et du Sri

Lanka à partir de 1999, ont cherché asile en Australie. Sans visa, les réfugiés arrivent par avion mais aussi par bateau, transportés par des passeurs depuis l'Indonésie sur la côte nord du continent austral, avec des risques importants pour les passagers et avec des naufrages dramatiques : plus de 600 morts ont été recensés depuis 2009. L'Australie, même éloignée géographiquement, se trouve confrontée à la même actualité des réfugiés arrivant par bateau que l'Europe sur ses frontières méditerranéennes. Christmas Island, île australienne lointaine à l'ouest du continent, à 200 km au sud de Java, est un équivalent de Lampedusa au sud de la Sicile. (20-1).

Pour délicate qu'elle soit, cette question a néanmoins une portée limitée. Rapportée à sa population, l'Australie n'est que le 22ème pays d'accueil des demandeurs d'asile, bien après le Royaume Uni, la France, l'Allemagne ou le Canada. Le nombre des arrivées en Australie, de l'ordre de 5.000 personnes par an jusqu'en 2008, six fois plus important en 2013, reste une fraction de l'immigration totale. Mais, inquiète de laisser des fraudeurs potentiels contourner les obligations du visa et soucieuse de voir les vastes bordures maritimes avec l'Asie contrôlées, l'opinion a été de plus en plus préoccupée par l'arrivée des bateaux, tout en revendiquant un traitement équitable des réfugiés. Les gouvernements successifs ont alors pris des mesures pour contrôler le flux des arrivants en vérifiant la réalité de leur statut de réfugié, ce qui est très généralement le cas et en tentant de les dissuader de venir en Australie ou de les détourner vers d'autres destinations finales.

C'est notamment le gouvernement conservateur de John Howard, qui face à l'afflux de réfugiés du Moyen Orient après 1999, a instauré la « solution Pacifique » consistant à reléguer en détention les demandeurs d'asile arrivant par voie maritime, dans

l'attente du traitement de leur demande, sur l'Etat insulaire de Nauru et sur l'île de Manus en Papouasie Nouvelle Guinée. 1.500 personnes ont été ainsi internées sur les deux îles pendant les années 2001-2007, provoquant des critiques vives des Nations Unies et de l'opposition travailliste, menée par Julia Gillard comme « shadow minister », sur les conditions très rudes d'internement.

Ces mesures sont intervenues après qu'un navire norvégien, le « Tampa », qui avait recueilli 433 naufragés, a été, contrairement au droit international, contraint de débarquer à Christmas Island. L'attitude inflexible de John Howard dans cette affaire, a joué un rôle important dans sa réélection en 2001, dans un scrutin qui est resté dans les mémoires comme les « Tampa élections ». Ceci a incité ses successeurs, avec virulence en ce qui concerne Tony Abbott, à réutiliser l'argument du « stop the boats ». Et il est de fait que les signaux ainsi donnés ont tari le flot des réfugiés, dissuadés d'arriver sur la côte nord du continent jusqu'en 2007.

2.5.4

Il a été porté au crédit international du nouveau gouvernement travailliste, en 2008, d'avoir abandonné la « solution Pacifique » en mettant en œuvre une politique plus mesurée d'accueil et en fermant le centre d'accueil de Nauru. Mais c'était, là aussi, un pari audacieux. En effet, le nombre des réfugiés par bateau a crû à partir de 2008 jusqu'à atteindre un total d'environ 17.000 arrivants en 2012 et autant sur les seuls six premiers mois de 2013 (19-4). Après avoir attribué cette situation à l'aggravation de la situation internationale, les gouvernements de

Kevin Rudd puis de Julia Gillard, mis en difficulté sur cette question lors des élections de 2010, ont tenté, sans succès, de nouer des accords de coopération avec l'Indonésie contre les passeurs ou avec la Malaisie pour échanger des réfugiés.

2.5.5

Revirement de position en août 2012 en anticipation des élections législatives, le gouvernement de Julia Gillard réintroduit, sans la nommer, la « solution Pacifique » à l'encontre des demandeurs d'asile arrivés par bateau. Et en juillet 2013, Kevin Rudd va plus loin encore, en annonçant que tout demandeur d'asile, même « vrai », arrivant par bateau et dirigé vers l'île de Manus, ne pourra plus recevoir l'asile en Australie. Pour la première fois, les autorités australiennes ferment leur frontière maritime du Nord aux réfugiés. Kevin Rudd précise que cet interdit a une visée humanitaire, afin d'éviter les noyades en haute mer. Tony Abbott approuve le principe de cette solution avant les élections mais ajoute une nouvelle étape en annonçant que, chaque fois que possible, les bateaux seront renvoyés à leur port de départ (19-5).

2.5.6

Au total, face à un problème difficile mais d'une ampleur modeste à la taille du pays et de ses flux migratoires, la société australienne semble s'être crispée dans le refus total d'accueillir les demandeurs d'asile arrivant par bateau, avec l'appui du labor party en quête de légitimité électorale. En utilisant un langage simpliste de « contrôle des frontières » ou en décrivant les réfugiés comme des clandestins illégaux, redevables surtout de sentiments

humanitaires, les deux partis de gouvernement ont amplifié le blocage dans une démarche populiste. Ce résultat, paradoxal en ce qui concerne un des pays les plus multiculturels et ouverts du monde, traduit la difficulté de faire évoluer l'opinion publique sans action longue et déterminée. La démocratie australienne aboutit à une volatilité des choix qui peut porter en elle-même une contradiction de ses propres valeurs.

Par ailleurs, la question des « boat people » a contribué à endommager la cohérence du discours des travaillistes sans éviter la défaite électorale. La méthode a été critiquée par de nombreux observateurs au rang desquels les anciens Premiers ministres Paul Keating, travailliste, ou Malcolm Fraser, conservateur, dénonçant, ce qui est souvent nommé comme la “course à l’abject ou race to the bottom of the barrel” en matière de demandeurs d’asile et peut même être vue comme une tendance raciste de la société (19-2 et 19-3).

Conclusion

Au total, les gouvernements travaillistes récents n'ont été crédités par les électeurs australiens ni de la situation économique très satisfaisante lors de leur arrivée au pouvoir ni des effets du boom pétrolier venant de l'Asie. Mais ils n'ont pas reçu non plus de crédit pour l'action massive de relance, menée en 2008 et 2009 contre la crise mondiale, dans une économie en plein emploi qui connaissait un niveau élevé d'investissements. L'ampleur et l'efficacité de cette action audacieuse ont été contestées a posteriori.

L'analyse des multiples plans menés en six ans montre que les électeurs ont surtout sanctionné le labor party parce que les projets initiaux nouveaux qui le différenciaient de la droite, n'ont pas été rapidement mis en oeuvre et parce que le parti a changé d'équipe au milieu du gué et en fin de traversée, pour des raisons de désaccord sur la méthode de gouvernement et pour garder des circonscriptions. Ces mouvements se sont produits sur l'initiative d'un petit groupe de parlementaires et de syndicalistes entourant leur champion.

Certes, les décisions des gouvernements de 2007 à 2013 semblent avoir été en partie le reflet des sondages. Les actions ont été plus inspirées par une approche néolibérale recherchant l'efficacité économique que par un souci de justice sociale, valeur première de la social-démocratie, les règles du marché étant un moyen et non une fin en soi.

Vu d'Australie, il est notable que les gouvernements travaillistes de Bob Hawke et Paul Keating, eux aussi au milieu de luttes factionnelles, ont réussi de 1983 à 1996 à transformer

profondément l'économie australienne, alors en rapide déclin, vers une économie de marché ouverte au plan international, alors que les deux gouvernements travaillistes de Kevin Rudd et de Julia Gillard, en partant d'une situation de plein emploi et d'absence de dette publique ont eu des difficultés extrêmes à promouvoir la compétitivité et la croissance de l'économie, en y impliquant plus l'Etat.

Vue d'Europe, cette période montre qu'il est encore plus difficile pour un gouvernement de promouvoir des réformes de structure dans un pays riche et en plein emploi, que dans la tourmente d'un chômage élevé et d'un endettement public important. La nécessité est une alliée indispensable dont les gouvernements australiens n'ont pas bénéficié.

La chronologie australienne confirme aussi que le temps politique d'une démocratie est toujours très court, surtout avec un cycle électoral de trois ans. Il ne suffit pas de lancer des actions conformes à un programme annoncé à l'avance, il faut en plus les mettre en œuvre dans un temps limité et donc avoir préparé le détail du processus de négociation et d'approbation parlementaire avant même d'être élu. Il est probable, par exemple, que les mesures sur le prix du carbone ou sur la fiscalité minière auraient pu être instaurées avant la fin de l'année 2008. De même, c'est dans un temps court, l'année 2011, que tous les projets précédents ont été passés par le nouveau gouvernement de Julia Gillard. Il est paradoxal à ce titre que l'organisation de l'opposition en « shadow cabinet » n'ait pas pleinement joué son rôle en Australie avant les élections de 2007.

Malgré des critiques nombreuses, l'apport réel des gouvernements travaillistes en matière économique ne doit pourtant pas être sous-estimé : ils ont en effet engagé l'Etat dans la

transition du secteur énergétique, dans une amélioration substantielle des services d'éducation, avec un effort de rattrapage sur les infrastructures de transport et de gestion de l'eau et un développement nouveau de l'infrastructure digitale. Il s'est agi aussi de redéployer les bénéfices du boom minier dans le reste de l'économie. La fréquence des élections comme la rapidité des réactions aux sondages n'ont pas empêché de mener à bien une partie de ces réformes. Le système de Westminster, régime qui fait du Parlement le centre nerveux de la vie publique, a conduit à aborder dans le détail des questions importantes pour l'avenir à long terme du pays. Le degré de publicité fondé sur la disponibilité rapide des documents de travail publics résultant de la loi « Freedom of Information, FOI » plus libérale et contraignante pour le gouvernement qu'ailleurs, a été très important. Les intérêts en présence se sont amplement exprimés. La caisse de résonance de médias, favorable aux milieux d'affaires et à la droite, a joué son rôle, forçant à plus de pragmatisme des projets.

Et les réformes finalement mises en œuvre au cours du second mandat ne sont pas négligeables. Si le gouvernement conservateur actuel entend les annuler ou les modifier, il est probable qu'il devra aussi répondre aux questions d'environnement et d'équipement du territoire, qui sont à la taille du continent austral. Il est possible qu'il faille un autre Parlement et une nouvelle alternance pour aboutir à un accord sur ces réformes nécessaires. Le mode d'élaboration d'un consensus national qui allonge les réalisations sur plusieurs législatures, fait aussi partie de la démocratie australienne.

Au plan politique enfin, les programmes et les méthodes du labor party ont échoué à le faire réélire et ont même accéléré un

déclin qui remonte à plus de 20 ans, interrompu brièvement par le programme électoral inachevé de 2006-2007.

Le Professeur Gareth Evans, ancien sénateur et ancien député, membre de gouvernements travaillistes pendant 13 ans, aujourd'hui chancelier de l'Australian National University de Canberra, une des personnalités australiennes les plus écoutées au plan international, a publié le 24 juin dernier une explication précise de cet échec, qui peut être utile à d'autres partis sociaux-démocrates et qu'il faut citer intégralement tant elle résume bien les dilemmes politiques australiens évoqués plus haut.

« Comment se fait-il, se demandent les hommes politiques et les observateurs, qu'un gouvernement qui a calmement piloté l'Australie dans les méandres de la crise financière globale et qui a présidé au cours des six dernières années à une période de prospérité presque sans précédent, puisse faire face à une extinction électorale en septembre, comme le prédisent tous les sondages ?

Comment un pays pluriel, socialement tolérant, dont les niveaux de vie sont jalouxés par une grande partie du monde, s'est-il retrouvé bouleversé par tant de divisions politiques et d'amertume ? Serait-ce un message à l'adresse des gouvernements démocratiques en général, des gouvernements de centre-gauche ailleurs, ou simplement de l'ALP ?

Il est possible que certaines particularités de la situation australienne créent plus de tensions qu'elles ne le feraient ailleurs. Un cycle électoral ridiculement court de trois ans rend pratiquement impossible de gouverner dans une atmosphère libérée des pressions de campagne. Les règles du parti font que les dirigeants – y compris le Premier ministre en exercice – peuvent

être politiquement exécutés d'un jour à l'autre par leurs collègues Parlementaires. L'intérêt particulier de nos médias pour le trivial – un manque collectif de conscience – est impressionnant, même selon les standards des tabloïdes britanniques.

Mais aucun de ces facteurs n'est récent. Ils ont peut-être exacerbé les tensions, mais ils n'expliquent pas comment en 2010, un parti investi depuis moins de trois ans s'est débarrassé de son dirigeant Kevin Rudd qui rassemblait pourtant encore une majorité de l'opinion publique et qui l'avait mené au pouvoir après onze années d'errance politique. Ils n'expliquent pas non plus pourquoi aujourd'hui, trois ans après avoir remplacé Rudd, Julia Gillard ne rassemble qu'un soutien très limité de l'opinion publique et semble destinée à mener une fois encore l'ALP en exil politique pour la prochaine génération, si ce n'est pour toujours.

Même si Gillard est lâchée par ses collègues en panique – et cela pourrait arriver à n'importe quel moment dans le théâtre grand guignolesque qu'est devenu la vie politique australienne – la situation du plus ancien parti travailliste du monde demeure véritablement désastreuse.

Ceux comme moi qui ont quitté la politique depuis longtemps doivent se garder de faire des commentaires gratuits – ou pire, de donner des conseils. Ils seraient probablement mal reçus par leurs successeurs et cela constituerait un cas sévère de ce que je qualifierais de « syndrome de manque de pertinence ».

Mais il semble bien que certaines règles fondamentales de la survie politique aient été ignorées en Australie ces dernières années. Les énoncer pourrait permettre de les rappeler à certains, ne serait-ce qu'à ces partis en Europe, au Canada et ailleurs qui partagent certaines des traditions idéologiques socio-démocrates

et de centre-gauche de l'ALP et qui se débattent aussi pour élargir, ou retenir leur soutien électoral.

La première règle est d'avoir une philosophie – et de s'y tenir. Les gouvernements travaillistes menés par Bob Hawke et Paul Keating il y a vingt ans avec grand succès y sont parvenus, essentiellement en inventant le nouveau modèle dit de la « troisième voie » qui serait plus tard associé à Tony Blair et à Gordon Brown en Grande Bretagne. Ses fondements étaient clairs: une pure économie de marché (mais dans notre cas, avec des ouvriers peu rémunérés qui ont largement bénéficié des augmentations des « salaires sociaux » en matière de soins médicaux et de pensions de retraite) ; une politique sociale compatissante ; et une politique étrangère internationaliste libérale.

L'actuel gouvernement australien, en revanche, se démène pour recréer quelque chose d'aussi intéressant. Il semble se déchirer entre préoccupations liées au vieux travail industriel, nouvelle écologie, et céder face à l'anxiété populiste sur des questions comme les demandes d'asile des « boat people ».

La deuxième règle est d'avoir une ligne - et de s'y tenir. Des messages confus et inconstants ne rapportent pas de voix. La critique la plus blessante contre le gouvernement de l'ALP est que personne ne sait vraiment ce qu'il défend. Il a initié des politiques nationales visionnaires dans des domaines comme le haut débit, le soutien au handicap, et l'éducation, mais il lutte pour maintenir une ligne générale cohérente et consistante.

La troisième règle est d'avoir un processus gouvernemental décent – et de s'y tenir. L'administration Rudd a navigué avec succès dans la crise financière globale

principalement parce que le Premier ministre et un petit groupe interne ont contourné les processus traditionnels de fonctionnement du cabinet. Mais alors que la crise est passée, ce mode de fonctionnement a perduré – et de plus en plus du seul fait du Premier ministre. Un processus décisionnel véritablement collectif peut être un processus douloureux, mais en matière gouvernementale comme pour le reste, il y a de la sagesse dans le collectif.

La quatrième règle est que les dirigeants devraient s’entourer de collaborateurs et de conseillers expérimentés qui sauront les rappeler aussi souvent que possible à leur moralité. Les dirigeants atteignent le sommet grâce à leur confiance en eux, une confiance qui peut parfois friser un orgueil démesuré. Mais si ce sentiment n’est pas occasionnellement remis en question, les choses ne peuvent que finir dans les larmes.

La dernière règle est qu’il ne faut jamais dénigrer la marque. Ceux qui ont monté le coup contre Rudd il y a trois ans ont estimé nécessaire d’expliquer que c’était parce que son gouvernement était, sous la surface, un désordre dysfonctionnel. L’opinion publique ne s’en était pas rendue compte à l’époque, mais a été depuis conditionnée à le croire. La tragédie est que Rudd comme Gillard sont parfaitement capables et possèdent un ensemble de qualités complémentaires ; en travaillant ensemble de manière efficace, ils représentaient le meilleur de ce que peut produire la vie politique australienne.

L’adhésion à ces règles ne garantira pas qu’un parti au pouvoir le restera éternellement. De nombreux autres facteurs nationaux et internationaux sont toujours à l’œuvre. Les électorats se laisseront toujours même des meilleurs gouvernements, et chercheront des raisons pour voter le changement.

Mais le respect de l'ensemble de ces règles devrait permettre à un parti de préserver sa crédibilité et le respect, et dans la défaite, de rester au moins dans la course pour l'élection suivante. N'en respecter aucune est une garantie de catastrophe. »

Cette analyse définit en elle-même les conditions d'un renouveau, probablement plus rapidement nécessaire qu'on ne le croit aujourd'hui. En effet si les travaillistes ont nettement perdu, la droite n'a pas vraiment progressé aux élections de septembre 2013. Une alternative crédible de gouvernement est donc attendue par de nombreux Australiens ainsi que par de nombreux admirateurs étrangers de l'Australie, de son potentiel comme du pragmatisme des réponses tranchées qu'elle apporte aux défis d'un monde global.

Annexe 1 - Chronologie des principaux événements 2007-2013

Novembre 2007 : le Labor Party remporte les 42ème élections fédérales avec 43,4 % des votes exprimés et 83 sièges à la chambre des représentants contre 42,0 % pour la droite et 7,8 % pour les verts, Kevin Rudd devient Premier ministre le 3 décembre

Décembre 2007 : ratification du protocole de Kyoto sur la lutte contre le réchauffement climatique

Février 2008 : abandon de la « solution Pacifique » d'internement sur l'Etat insulaire de Nauru des réfugiés arrivés sans papiers par bateau, politique menée depuis 2001 par le gouvernement conservateur et critiquée par l'ONU : remplacement par une politique d'accueil plus ouverte

Février 2008 – 13 : excuses officielles de la nation aux générations volées pour les violences et les enlèvements d'enfants aborigènes

Juillet 2008 : présentation par Penny Wong, ministre du changement climatique et de l'eau, du livre « vert » sur la réduction des émissions de gaz carbonique prévoyant un mécanisme de « bourse du carbone ou emission trading scheme », à mettre en place pour le 1er juillet 2010. Le plan détaillé appelé Carbon Pollution Reduction Scheme - CPRS est présenté en décembre 2008

Octobre 2008-15 : discours de Kevin Rudd sur la crise financière globale et annonce des premières mesures de « stimulus », suivies de deux autres annonces importantes et d'un budget 2009-2010 en déficit présenté en mai 2009

Mars 2009 : vote final par le sénat de la réforme de la législation Fair Work Act 2009 sur les relations du travail modifiant la réforme 2006 du gouvernement Howard

Avril 2009 -9 : lancement du réseau national de très haut débit, le National Broadband Network- NBN, fibre FTTH (Fibre to the Home) pour au moins 90 % des bâtiments, stations hertziennes fixes et satellites pour le reste et création de la société chargée de le réaliser en 10 ans sur fonds publics pour un coût de l'ordre de 3% du PIB

Août 2009 : rejet par le sénat du plan CPRS

Décembre 2009 – 1er: Tony Abott succède à Malcolm Turnbull à la tête du parti libéral, nouveau rejet par le sénat d'un plan CPRS amendé et ultérieurement échec du sommet international des Chefs d'Etat de Copenhague sur la prolongation des objectifs de réduction de gaz carbonique du protocole de Kyoto

Mai 2010 : annonce d'une taxe de 40 % sur les super profits du secteur minier à partir du 1er juillet 2012 se substituant à un

niveau plus élevé aux redevances minières perçues par les Etats et Territoires

Juin 2010 : premier « challenge » : Kevin Rudd démissionne sous la pression du caucus. Julia Gillard lui succède au poste de Premier ministre, première femme à exercer cette fonction au niveau fédéral

Juillet 2010 : un accord négocié entre le gouvernement et les principaux groupes miniers aboutit à la « Mineral Resources Rent Tax-MRTT » remplaçant la RSPT annoncée en mai, réduisant le taux de taxation à 22,5% pour le minerai de fer et le charbon seulement, similaire aux prélèvements opérés sur l'exploitation du pétrole, assortie d'un plan d'allègements fiscaux pour le reste de l'économie

Août 2010 -21 : le labor party recule aux élections pour le 43 ème parlement fédéral (38 % des voix soit -5,4 %) et obtient autant de sièges que la droite (72). Les verts passent de 7,8 % à 11,8 % des voix. Julia Gillard négocie pour constituer une majorité au parlement avec les verts (1 représentant) et 3 députés indépendants en concurrence avec la coalition de droite et s'assure in fine d'une faible majorité de 2 voix

Septembre 2010 : accord de gouvernement avec les verts et les indépendants

Décembre 2010 : naufrage d'un navire de réfugiés au large de l'île Christmas avec 27 morts ; le drame entraîne une remise en cause de la politique d'accueil plus ouverte des réfugiés

Mars 2011 : le parlement vote le National Broadband Network Companies Act 2011 qui modifie la législation des activités de télécommunications pour permettre la réalisation d'un réseau public unique pour le très haut débit, « de gros ou bitstream » dans la « boucle locale » en fibre (93%) ou par ondes aériennes hertziennes (7%).

Mai 2011 : annonce de l'accord avec la Malaisie pour un accueil des réfugiés dans ce pays et un accueil de réfugiés malais en Australie : la Haute Cour censure cet accord en août

Juin 2011 : NBN Co signe avec Telstra un contrat définitif de rachat du réseau et de mise hors service des réseaux existants pour une valeur estimée de AUD 9 Md : le contrat est soumis à une assemblée générale des actionnaires qui ratifie l'accord en octobre 2011

Juillet 2011 : annonce du « Clean Energy Bill, CEB », instaurant un prix fixe transitoire des rejets appelé « taxe » carbone, une bourse du carbone ultérieure dans 3 ans et des mesures pour faciliter la transition vers les énergies renouvelables

Novembre 2011 : le CEB est voté par le parlement

Novembre 2011 : vote de la MRTT à la chambre basse et au sénat en mars 2012

Février 2012 : deuxième « challenge », démission de Kevin Rudd, ministre des Affaires étrangères du gouvernement annoncée à Washington et délibération du caucus du labor party sur un changement de leader : Julia Gillard est confirmée dans ses fonctions de chef du labor party et de Premier ministre avec 71 voix contre 31 pour Kevin Rudd

Juillet 2012 : un prix fixe des rejets de carbone à AUD 23 par tonne et une nouvelle taxation allégée des profits miniers rentrent en vigueur

Août 2012 : sans la nommer, le gouvernement réintroduit la détention à l'extérieur du territoire des réfugiés sans papier arrivant par bateau, solution immédiatement critiquée par l'ONU

Octobre 2012 : adresse de Julia Gillard à Tony Abbott au parlement sur la misogynie et le sexisme dans la vie politique australienne

Décembre 2012 : contrairement aux prévisions, annonce d'un déficit prévisible du budget 2012-2013 par Wayne Swan, trésorier (ministre des finances)

Janvier 2013 –audition par la police et le juge de Craig Thomson, représentant travailliste à la chambre, pour la circonscription de Dobell, au nord de Sydney, NSW, accusé d’emploi abusif de fonds syndicaux. Craig Thomson n’est pas réélu et démissionne du labor party.

Mars 2013 : troisième « challenge pour le leadership » : Julia Gillard confirmée dans le rôle de Premier ministre par le caucus

Juin 2013 : quatrième « challenge », Kevin Rudd est à nouveau désigné par le caucus du parti leader, Premier ministre ; il remplace Julia Gillard, alors que les élections ont été fixées dès janvier 2013, pour septembre 2013

Juillet 2013 : annonce par Kevin Rudd des mesures pour mettre un terme à la corruption dans le labor party de l’Etat de New South Wales

Juillet 2013 : nouvelle politique annoncée ; les demandeurs d’asile arrivant par bateau en Australie seront reconduits dans le camp de l’île de Manus en Papouasie Nouvelle Guinée et ne pourront pas demander l’asile en Australie

Septembre 2013 : la coalition libérale-nationale remporte la 44ème élection fédérale avec 45 % des voix contre 33 % au labor party, 9% aux verts et 6% au parti populiste de Clive Palmer. Tony Abbott devient 28ème Premier ministre le 18 septembre

Octobre 2013 : Bill Shorten est élu leader du labor party (vote du caucus et des adhérents)

Octobre 2013 : Tony Abbott présente la législation pour supprimer le prix fixe des rejets de gaz carbonique (« carbon tax »)

Annexe 2 - Liste des références et bibliographie

1. Introduction

1.1 Rudd « dysfonctionnel »

<http://www.sbs.com.au/news/article/2012/02/23/transcript-wayne-swans-statement-rudd>

1.2 <http://www.crikey.com.au/2012/02/13/essential-only-one-leader-more-disliked-than-gillard-abbott/>

1.3 « down under », expression tirée du titre du livre de voyages documenté et humoristique de Bill Bryson publié à Londres en 2000 par les éditions Black Swan et traduit en français en 2003 aux éditions Payot “ Nos voisins du dessous”.

Les commentaires faits sur la politique en Australie restent valables 13 ans après : cf Chapitre 6 page 158 et 159 de la traduction française sur la compréhension de la vie politique australienne.

1.4 Julia Gillard :

<http://www.theguardian.com/world/2013/jun/26/julia-gillard-where-go-wrong>

<http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/jun/27/julia-gillard-career-timeline#undefined>

1.5 Tony Abbott : <http://www.france24.com/fr/20130918-tony-abbott-australie-premier-ministre-controverse>

1.6 Kevin Rudd, nommé à nouveau Premier ministre en juin 2013 :

<http://www.dailytelegraph.com.au/news/nsw/kevin-rudd-returns-to-labor-leadership-after-beating-julia-gillard-with-57-45-victory/story-fni0cx12-1226670510502>

2. L'adresse de Julia Gillard sur le sexisme dans la vie politique australienne : <http://www.youtube.com/watch?v=ihd7ofrwQX0>

3. La croissance économique et la situation économique en 2013 :

3.1 OCDE (2013), « Australie », dans Perspective économique de l'OCDE, Volume 2013, Numéro 1, Edition OCDE »

3.2 L'ensemble des données les plus récentes sur le document d'Octobre 2013 « The Australian Economy and Financial Markets, chart pack de la banque centrale : <http://www.rba.gov.au/chart-pack/pdf>

3.3 La consultation des tableaux de l'Australian Bureau of Statistics :

<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/5206.0Main%20Features2Jun%202013?opendocument&tabname=Summary&prodno=5206.0&issue=Jun%202013&num=&view=>

4. Le PEFO, Pre-election Economic and Fiscal Outlook –Août 2013 : document public sur l’actualisation des prévisions avant les élections du 7 Septembre 2013 et l’évolution récente de l’économie australienne

4.1 Le rapport du Trésor :

<http://www.treasury.gov.au/PublicationsAndMedia/Publications/2013/PEFO-2013>

4.2 La déclaration du trésorier Chris Bowen

http://www.budget.gov.au/2013-14/content/economic_statement/download/2013_EconomicStatement.pdf

4.3 Le commentaire et la politique annoncée par la coalition Tony Abbott et Joe Hockey :

<http://capitalhilladvisory.com.au/analysis-of-the-pre-election-economic-and-fiscal-outlook/>

4.4 L’évolution récente de l’économie australienne vue par la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique française (service économique de l’ambassade de France en Australie)

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/389398>

5. General Government Debt 2013, Future Fund

La comparabilité des statistiques internationales de dette nécessite d’englober dans les dettes brutes et les dettes nettes l’ensemble du

secteur public avec des conventions identiques dans chaque pays. Le secteur public australien est composé du Commonwealth, des Etats et Communes et des Public Non Financial Companies qu'il convient de consolider. La dette brute finance en partie la détention de nombreux actifs réels et financiers, dont pour près de 6 % du PIB au 30 juin 2013, la mise en réserve de surplus pour payer les retraites des agents publics après 2020 (Future Fund)

5.1 La base statistique du FMI

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/download.aspx>

5.2 Une présentation de la dette externe et interne des pouvoirs publics australiens.

<http://parliamentflagpost.blogspot.fr/2013/06/australias-current-debt-position-update.html>

5.3 Une description du Future Fund, organisée par Peter Costello, trésorier du gouvernement de John Howard

<http://www.futurefund.gov.au/>

6. La notation de la dette publique australienne

6.1 Moody's (identique pour S&P)

https://www.moody.com/research/Moodys-Aaa-rating-on-Australia-supported-by-strong-fundamentals—PR_276692

6.2 Upgrade à AAA par Fitch en 2011 :
<http://www.smh.com.au/business/markets/fitch-upgrades-australia-to-aaa-20111129-1o41j.html>

7. Les indicateurs de bien être qualitatifs

7.1 <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/australia/>

7.2 <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/AUS.html>

7.3 La comparaison des résultats des écoles privées et publiques australiennes par une autorité indépendante, instaurée en 2008

http://www.acara.edu.au/about_us/about_us.html

8. Le commerce extérieur et la balance des paiements australiens

8.1...<http://www.dfat.gov.au/publications/tgs/trade-goods-services-fy-2011-12.html>

8.2....[http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/meisubs.nsf/0/F68694C63B276231CA257BDA00136308/\\$File/53020_june%202013.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/meisubs.nsf/0/F68694C63B276231CA257BDA00136308/$File/53020_june%202013.pdf)

9. Le boom minier et la détention internationale des actifs miniers

9.1 <http://grattan.edu.au/publications/reports/post/the-mining-boom-impacts-and-prospects/> juillet 2013

9.2 <http://www.rba.gov.au/publications/rdp/2013/pdf/rdp2013-02.pdf> février 2013

9.3 http://www.mckinsey.com/insights/asia-pacific/australia_productivity_imperative août 2012

9.4 Analyse de la banque centrale australienne sur l'impact retracée par un article de journal professionnel <http://www.miningaustralia.com.au/news/foreign-ownership-dominates-mining-industry-rba>

10. Le Plan de relance 2008 – 2009 en Australie et la politique économique du gouvernement 2007-2010 et 2010-2013

10.1 OECD economic survey: Australia 2010 page <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10331.pdf>

10.2 Article IV FMI de 2010; Article IV FMI de 2012 <http://www.imf.org/external/np/ms/2012/092012.htm> :

10.3 The Rudd government : Australian Commonwealth administration 2007 - 2010 par Chris Aulich and Mark

Evans. 2010 : ANU E Press : livre détaillé et critique de la politique menée par le gouvernement de Kevin Rudd
<http://epress.anu.edu.au/apps/bookworm/view/The+Rudd+Government%3A+Australian+Commonwealth+Administration+%092007+-+2010/5091/upfront.xhtml>

10.4 The B.E. Journal of Macroeconomics Contributions
Volume 12 Article 4
<http://andrewleigh.org/pdf/FiscalStimulus.pdf>

10.5 Le débat 2013 de l'efficacité du plan de relance
<http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/the-stimulus-we-didnt-really-need/story-fn59niix-1226698740758#>

10.6 L'opinion de Wayne Swan, ancien trésorier de Kevin Rudd et de Julia Gillard : 4 octobre 2013.

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/oct/04/australia-economy-labor>

10.7 L'opinion de Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie
<http://www.smh.com.au/comment/australia-you-dont-know-how-good-youve-got-it-201309012sytb.html#ixzz2jb4pjD2m>

11. L'absence de crise bancaire en Australie

“Why did Australia fare so well in the global financial crisis? “ pp. 203-300 By Jennifer G. Hill : the regulatory aftermath of the global financial crisis, Cambridge University Press, 2012

12. Les réformes des gouvernements Hawke et Keating :

12.1 Point de vue de Tim Harcourt, ancien salarié d'un syndicat et membre d'équipes ministérielles, en Octobre 2013

http://www.brw.com.au/p/business/choice_harcourt_lessons_leadership_kZ8VW2oKrGqivAGLYfk7L

12.2 Résumé publié par un blogueur publié dans “Le Monde” en Avril 2013

<http://melba.blog.lemonde.fr/2013/04/20/la-france-est-impossible-a-reformer-laustralie-letait-aussi/>

13. La réforme des relations du travail

13.1 Le point de vue des syndicats

http://www.actu.org.au/images/dynamic/attachments/7201/the_fair_work_act_two-years_on.pdf

13.2 Le point de vue d'une spécialiste, Judith Sloan

<http://www.cis.org.au/images/stories/policy-magazine/2010-summer/26-4-10-judith-sloan.pdf>

13.3 Un point de vue neutre commentant le Fair Work Review Panel Report de 2012

http://insights.unimelb.edu.au/vol12/03_Giudice.html

14. La baisse de productivité de l'économie australienne

14.1 Le rapport Mac Kinsey d'Août 2012 sur la productivité http://www.mckinsey.com/insights/asia-pacific/australia_productivity_imperative

14.2 Le rapport du Grattan Institute de février 2011 sur la productivité

<http://grattan.edu.au/publications/reports/post/australia-s-productivity-challenge/>

14.3 OECD Economic survey : Australia 2010, volume 2010/21 November 2010, page 47 et 48

14.4 OECD Economic survey: Australia 2012, Décembre 2012, pages 95 à 129

14.5 Le plan de soutien à l'industrie de février 2013 : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/389759>

14.6 La position du FMI sur le redéploiement structurel en novembre 2012

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12305.pdf>

15. L'efficacité de la dépense publique et le budget

15.1 Le programme d'isolation thermique des logements:

[http://epress.anu.edu.au/wp-](http://epress.anu.edu.au/wp-content/uploads/2012/08/ch082.pdf)

[content/uploads/2012/08/ch082.pdf](http://epress.anu.edu.au/wp-content/uploads/2012/08/ch082.pdf)

<http://www.anao.gov.au/Publications/Audit-Reports/2010-2011/Home-Insulation-Program/Audit-brochure>

15.2 Le plan d'amélioration des bâtiments scolaires
« Building Education Revolution- BER »

http://www.anao.gov.au/~/_media/Uploads/Documents/2009%2010_audit_report_33.pdf

15.3 La présentation de la stratégie budgétaire 2013-2014
en mai 2013

http://www.budget.gov.au/2013-14/content/bp1/html/bp1_bst3.htm

15.4 L'analyse des pressions budgétaires à terme par le
Grattan Institute

http://grattan.edu.au/static/files/assets/ff6f7fe2/187_budget_pressures_report.pdf

16. La vie politique australienne et les sondages



Illustration: Alan Moir à l'appui de la chronique de Peter Hartcher dans le Sydney Morning Herald du 17 novembre 2013

16.1 Bilans annuels des événements du Commonwealth d'Australie par Xavier Pons, angliciste français, professeur à l'Université Toulouse le Mirail.

www.cairn.info/l-etat-du-monde-australie-p-01.htm

16.2 Le vote obligatoire et le vote préférentiel par Emmanuel Glais

<http://www.agoravox.fr/actualites/citoyennete/article/cap-sur-la-democratie-australienne-139134>

16.3 Professeur de sciences politiques à Stanford University, spécialiste du suivi de la vie politique australienne pour The Guardian
<http://jackman.stanford.edu/blog/?p=2761>

16.4 Julia Gillard, analyse par Courrier International de la carrière de la première femme Premier ministre an Australie :
<http://www.courrierinternational.com/article/2010/07/01/un-e-militante-au-pouvoir>

16.5 Australian politics: a brutal game:
<http://anewtake.com/2013/06/australian-politics-a-brutal-game/>

16.6 Analyse des différences entre Kevin Rudd et Julia Gillard : <http://crookedtimber.org/2013/07/14/30025/>

16.7 Sur Julia Gillard, le livre de Kerry-Anne Walsh : “the stalking of Julia Gillard” Allen and Unwin, 2013

16.8 Sur Kevin Rudd: The Rudd government : Australian Commonwealth administration 2007 - 2010 par Chris Aulich and Mark Evans. 2010: ANU E Press

16.9 L’opinion de Gareth Evans, ancien ministre des Affaires Etrangères (1988-1996) et President de International Crisis Group (2000-2009), actuellement Chancelier de Australian National University and co-

président du Global Center for the Responsibility to Protect à New York et du Centre pour la non prolifération nucléaire et le désarmement à Canberra. Il est entre autres l'auteur de *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*.

<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-australian-labor-party-marches-into-oblivion-by-gareth-evans/french>

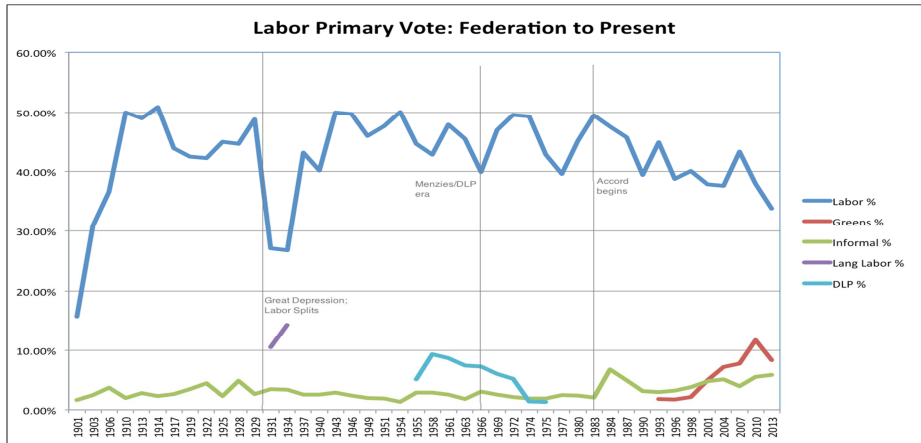
16.10 La démission de Kevin Rudd racontée par un de ses principaux acteurs

<http://australianpolitics.com/2010/06/23/howes-confirms-awu-has-ditched-rudd-for-gillard.html>

16.11 <http://australianpolitics.com/2012/07/15/gillard-speech-nsw-alp-conference.html>

16.12 Marc Newman, Septembre 2013 :le déclin tendanciel du labor party depuis 1993 et la montée des partis alternatifs

<http://left-flank.org/2013/09/23/the-modern-crisis-of-australian-laborism-part-2/>



16.13 Le vote pour le nouveau parti de Clive Palmer, le Palmer United Party ou PUP

<http://www.theguardian.com/news/datablog/2013/sep/09/who-voted-for-palmer-united>

16.14 Julia Gillard post-election : the purpose of power

<http://www.theguardian.com/world/2013/sep/13/julia-gillard-labor-purpose-future>

16.15 <http://www.mcc.org.au/Membership/Waiting%20List.ist.aspx>

16.16 La bataille de 2010 entre Kevin Rudd et Julia Gillard, par Peter Hartcher du SMH, novembre 2013

<http://www.smh.com.au/federal-politics/the-meltdown-prime-ministerial-paralysis-20131116-2xo3g.html>

16.17 Le récit du “coup” contre Kevin Rudd en juin 2010, par Peter Hartcher du SMH, novembre 2013: <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/the-meltdown-the-faceless-men-at-work-20131117-2xork.html>

16.18 Le récit de l’ascension et de la chute de Julia Gillard, par Peter Hartcher du SMH, novembre 2013 <http://www.smh.com.au/federal-politics/-2xrir.html>

16.19 Comment cela s’est terminé dans les larmes, par Peter Hartcher du SMH, novembre 2013 <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/the-meltdown-how-it-all-ended-in-tears-20131119-2xtgd.html>

17. La lutte contre le réchauffement climatique

17.1 OECD Economic survey: AUSTRALIA 2012, Décembre 2012, pages 13 à 15 : les efforts pour améliorer l’impact sur l’environnement (gaz à effet de serre et eau) doivent se poursuivre

17.2 Le cycle de conférences des Nations Unies sur les changements climatiques:

(i) Doha Décembre 2012

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/chronologies/18eme-conference-des-nations-unies-contre-le-changement-climatique-a-doha-qatar>

(ii) Varsovie novembre 2013 :

http://unfccc.int/portal_francophone/items/7662.php

17.3 http://pandora.nla.gov.au/pan/136923/20130919-1415/climatecommission.gov.au/wp-content/uploads/ExtremeWeatherReport_web.pdf

17.4 Le système de bourse du carbone européen
<http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/>

17.5 Productivity commission on carbon pricing, mars 2011

<http://www.pc.gov.au/speeches/gary-banks/comparing-carbon-internationally>

Le mécanisme de marché des permis européens depuis 2005, les 27 pays de l'OCDE affichant un prix du carbone, la taxe anglaise, les taxes scandinaves et suisse sur le carbone mais aussi les systèmes régionaux couvrant une dizaine Etats fédérés des USA et 7 pilotes dans des provinces chinoises suggèrent que l'Australie rejoignait la partie importante du monde (30 %) ayant choisi de tarifier d'une manière ou d'une autre les rejets de gaz carbonique pour les dissuader

17.6 <http://www.strategie.gouv.fr/content/rapport-les-instruments-economiques-au-service-du-climat#les-ressources>

<http://www.strategie.gouv.fr/content/note-de-veille-175-mai-2010-la-france-doit-elle-reduire-ses-emissions-de-gaz-effet-de-serre>

Pour évaluer le prix de AUD 23 la tonne soit 16 € on peut mentionner qu'en France, par exemple, le Centre d'Analyse Stratégique a estimé qu'il aurait fallu fixer de 32€ en 2010 jusqu'à 100 € en 2030 puis à 150 € en 2050 le coût fixe du rejet de la tonne de gaz carbonique pour diviser les émissions par 4 en 2050

17.7 Avis des experts sur le Clean Energy Bill :

Clive Splash and Alex Lo, 2011, Australia's carbon Tax : a sheep in Wolf's clothing ?

<http://mpira.ub.uni-muenchen.de/33997/>

<http://theconversation.com/price-on-carbon-as-clean-energy-bill-passes-senate-expert-reactions-4195>

17.8 Définition officielle et mécanismes

<http://www.cleanenergyregulator.gov.au/Carbon-Pricing-Mechanism/Pages/default.aspx>

17.9 Critiques du CEB en juillet 2012

<http://www.courrierinternational.com/breve/2012/07/03/entree-en-vigueur-la-taxe-carbone-est-toujours-contestee>

17.10 La loi sur la taxe carbone est une bonne nouvelle pour l'Australie : octobre 2011

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/12/carbon-tax-australia>

17.11 Note pour la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique sur l'efficacité du plan de transition énergétique : avril 2013

https://www.tresor.economie.gouv.fr/7879_la-transition-energetique-australienne-a-lepreuve

17.12 Tony Abbott: the climate change argument is “absolute crap”

<http://motherboard.vice.com/blog/australias-new-prime-minister-thinks-climate-change-is-crap>

17.13 Suppression du prix des émissions de gaz carbonique, octobre 2013 :

<http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/policy/tony-abbott-locks-in-death-of-carbon-tax/story-e6frg6xf-1226740606857>

18. Les royalties et la nouvelle fiscalité minière

18.1 OECD Economic survey: Australia 2010, volume 2010/21, novembre 2010, pages 68 à 73

18.2 L'importance des royalties et leur substitution par la MRRT. Leur prise en compte dans la répartition de la TVA entre Etats :

<http://www.gstdistributionreview.gov.au/content/Content.aspx?doc=reports/interimjune2012/07Chapter4.htm>

Ce document donne une répartition des royalties par Etat et par ressource. En 2013-2014 les royalties devraient

rapporter AUD 13,2 Md aux Etats (dont AUD 7,0 Md pour WA, AUD 3,5 Md pour QID et AUD 2,2 Md pour NSW) essentiellement sur le minerai de fer et sur le charbon, auxquels il convient d'ajouter environ AUD 1,5 Md de recettes du Commonwealth sur l'exploitation des droits pétroliers offshore

18.3 Les entreprises minières opérant l'essentiel de la production australienne :

(i) « Rio Tinto-Alcan » est un groupe minier multinational anglo-australien, surtout implanté en Australie où se trouve l'un de ses deux sièges sociaux (à Melbourne, l'autre étant à Londres) et en Amérique du Nord. Ses actifs se concentrent principalement en Australie et au Canada.

(ii) « Glencore-Xstrata » est une entreprise suisse active dans l'extraction minière. Son siège social est à Zoug.

(iii) « BHP (« Broken Hill Proprietary »)-Billiton » est la plus grande entreprise minière du monde et résulte de la fusion de l'australienne BHP et de l'anglaise Billiton opérant en Afrique du Sud. C'est une co-entreprise qui garde deux sièges l'un à Melbourne l'autre à Londres avec un seul conseil d'administration

18.4 La MRRT en quelques réponses :

<http://www.mining-tax.com.au/>

18.5 La MRRT aurait pu être mieux négociée

<http://www.heraldsun.com.au/business/labor-didnt-sell-mining-tax-says-sartor/story-fn7j19iv-1226159388386>

18.6 Le côté obscur du secteur minier australien : Mark Philips, mars 2013

<http://www.equaltimes.org/fr/in.../the-dark-side-of-australias-mining-boom>

18.7 “Labor’s mining tax, a policy shemozzle indeed”: par Chris Lewis, online opinion, octobre 2012

<http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=14286>

18.8 Une critique d’ensemble : la nouvelle taxe ne rapporte rien et Kevin Rudd en renvoie la responsabilité à Julia Gillard et Wayne Swan, août 2013

<http://www.fm-magazine.com/comment/our-guest/two-botched-efforts-extract-tax-revenue-mining-industry-will-not-have-helped-austr>

19. Le National Broadband Network

19.1 Berkman Center de la Harvard University : comparaisons internationales des services de broadband pour la FCC des USA : février 2010

<http://cyber.law.harvard.edu/pubrelease/broadband/>

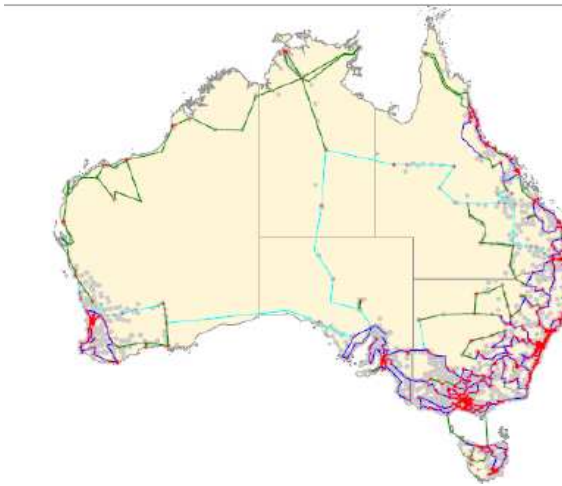
19.2 La différence des projets du labor party et de la coalition en août 2013: <http://www.smh.com.au/it->

[pro/government-it/nbn-the-difference-between-the-two-plans-20130815-hv1dl.html](http://apo.org.au/research/nbn-co-annual-report-2013)

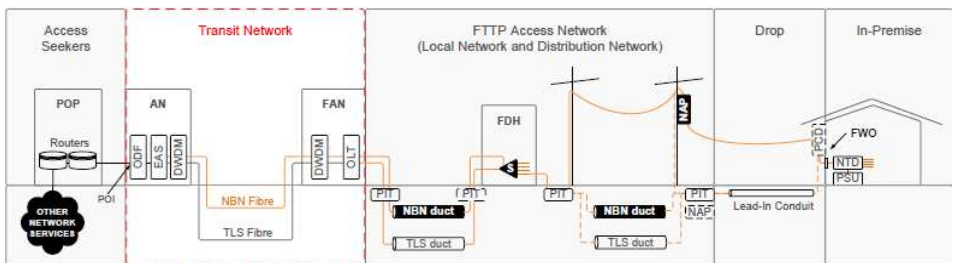
19.3 Le rapport annuel au 30 juin 2013 du NBN :
<http://apo.org.au/research/nbn-co-annual-report-2013>

19.4 Le projet de Corporate Plan 2013-2016 non approuvé de juin 2013, publié néanmoins sur le site du « Sydney Morning Herald » en septembre 2013 et en cours de révision à la demande du nouveau gouvernement
<http://www.smh.com.au/it-pro/government-it/leaked-nbn-co-corporate-plan-shows-project-on-track-20130926-hv1tg.html>

19.5 La rentabilité mesurée de 7,1 % est financière et ne comprend pas le chiffrage des avantages économiques qu'une infrastructure de ce type est susceptible de créer. Mais en parallèle, le gouvernement a lancé des plans spécifiques pour utiliser pleinement le NBN dans le système de soins et dans l'éducation afin de bénéficier de gains d'efficacité dans les services publics.



La fibre est déployée dans les parties rouges, le violet représente la couverture par systèmes fixes sans fil, les traits bleus et verts sont les liens de transit, avec des points pour figurer les stations terrestres de suivi des satellites.



L'architecture du FTTP : 121 Points d' Interconnection, 940 Fibre Access Node (quartier) 56.000 Fibre Distrib Hubs (rue), 12,2 millions d'abonnés couverts en 2021 (8,5 m connectés)

20- Les demandeurs d'asile arrivant par bateau

20.1 Les faits, le débat politique et les réponses:

Janet Phillips and Harriet Spinks, Parliament of Australia:
 Juillet 2013 "Boat arrivals in Australia since 1976". Etude exhaustive de la question

http://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/bn/2012-2013/boatarrivals

20.2 <http://geopolis.francetvinfo.fr/limmigration-clandestine-en-australie-probleme-politique-et-drames-humains-2013>

20.3 Paul Keating et les réfugiés: Mars 2012:
<http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/policy/paul-keating-slams-racist-tone-of-asylum-debate/story-fn9hm1gu-1226307691792#>

20.4 Malcolm Fraser et les réfugiés
<http://www.theguardian.com/world/2013/aug/16/malcolm-fraser-coalition-asylum-policy>

20.5 Le nombre des réfugiés arrivant par bateau
<http://www.refugeecouncil.org.au/r/stat-as.php>

20.6 Programme de la coalition libérale “deliver stronger borders”
<http://www.liberal.org.au>

L'auteur du cahier :

Jean-Pascal Beaufret est ancien inspecteur des finances, conseiller technique de Laurent Fabius, ministre de l'industrie et Premier ministre de 1983 à 1986, chef de service à la direction du trésor du ministère de l'économie et des finances de 1991 à 1994, directeur général des Impôts de 1997 à 1999.

Il a vécu trois ans en Australie où il a exercé les fonctions de directeur financier de NBN Co de septembre 2009 à février 2012.