issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Australie

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2011

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Alan Wood (Consultant international).

Ian Orton était responsable de la gestion du projet, avec l'appui de Andrea Wallace-Green du Ministère de la Famille, du Logement, des Services communautaires et des Affaires indigènes et du Ministère de l'Education, de l'Emploi et des Relations professionnelles.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse http://www.issa.int/Resources. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Première publication en 2011
© Association internationale de la sécurité sociale, 2011

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Australie

Résumé

Contrairement à de nombreux pays développés, l'Australie a échappé à la récession économique en 2009 et n'a connu de baisse de son produit intérieur brut (PIB) qu'au cours d'un seul trimestre (0,9 pour cent au quatrième trimestre 2008). Grâce au prix élevé des matières premières et aux politiques mises en place au moment opportun, le PIB australien a augmenté de 3,7 pour cent au cours de l'exercice financier 2007-2008, soit un chiffre supérieur à celui qu'avaient prévu la plupart des commentateurs. Grâce aux mesures de protection des revenus adoptées rapidement pour faire face à la crise, le taux de chômage s'élevait à 4,2 pour cent, soit un chiffre inférieur aux prévisions.

Le gouvernement a adopté des politiques prévoyant à la fois la stabilisation du secteur financier, l'extension des dispositifs de sécurité sociale et la mise en place de programmes actifs du marché du travail. Le Plan national de relance économique (Nation Building – Economic Stimulus Plan), doté d'un budget de 52,1 milliards de dollars américains (USD) (5,3 pour cent du PIB) et concernant plus de la moitié de la population, a contribué au maintien de 90 000 emplois en 2009-2010. Ce Plan comportait plusieurs initiatives, notamment: une allocation monétaire, sous frome de paiement unique; une aide aux personnes souhaitant acheter un logement; des investissements dans des projets d'infrastructure "clés en mains"; et des programmes de formation professionnelle.

Dans l'immédiat, la résistance du marché devrait stimuler la demande et améliorer les perspectives budgétaires du pays, mais les effets des programmes de relance économique adoptés par les plus importants partenaires commerciaux de l'Australie (notamment la Chine) risquent d'influencer grandement la capacité du pays à éviter d'éventuelles récessions et à pérenniser le régime de sécurité sociale.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Le ministère de la Famille, des Services communautaires et des Affaires autochtones *(Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs),* ainsi que le ministère de l'Education, de l'Emploi et des Relations professionnelles *(Department of Education, Employment and Workplace Relations)* assurent la supervision générale du régime de sécurité sociale. Le réseau *Centrelink* met en œuvre les programmes par l'intermédiaire de ses 401 centres de service et 16 bureaux régionaux.

Aperçu du système de sécurité sociale

Dès 1908, l'impôt général finançait déjà les prestations de vieillesse, les pensions non contributives et les services de santé universels en Australie. Le système actuel de la sécurité sociale a été façonné par la loi de 1991 sur la Sécurité sociale *(Social Security Act*, 1991), la loi de 1991 sur la Garantie de retraite *(Superannuation Guarantee Act*, 1991), la loi de 1999 sur

les Allocations familiales *(Family Assistance Act* 1999) et la loi de 1973 sur l'Aide aux étudiants *(Student Assistance Act* 1973).

Les responsabilités du programme *Centrelink* se sont multipliées au fil des ans, et comprennent aujourd'hui les questions concernant:

1. Le deuil
2. Les aidants
3. Les concessions et les titres de concession
4. Les crises et les catastrophes
5. Les agriculteurs et les petites entreprises
6. Les personnes à la recherche d'un emploi
7. Les parents et les tuteurs
8. Les partenaires et veufs (ves)
9. Les régions et zones excentrées
10. Les baux
11. Les personnes âgées et retraitées
12. Les étudiants et les stagiaires
13. Les personnes malades, blessées et handicapées
14. Les avances de paiement

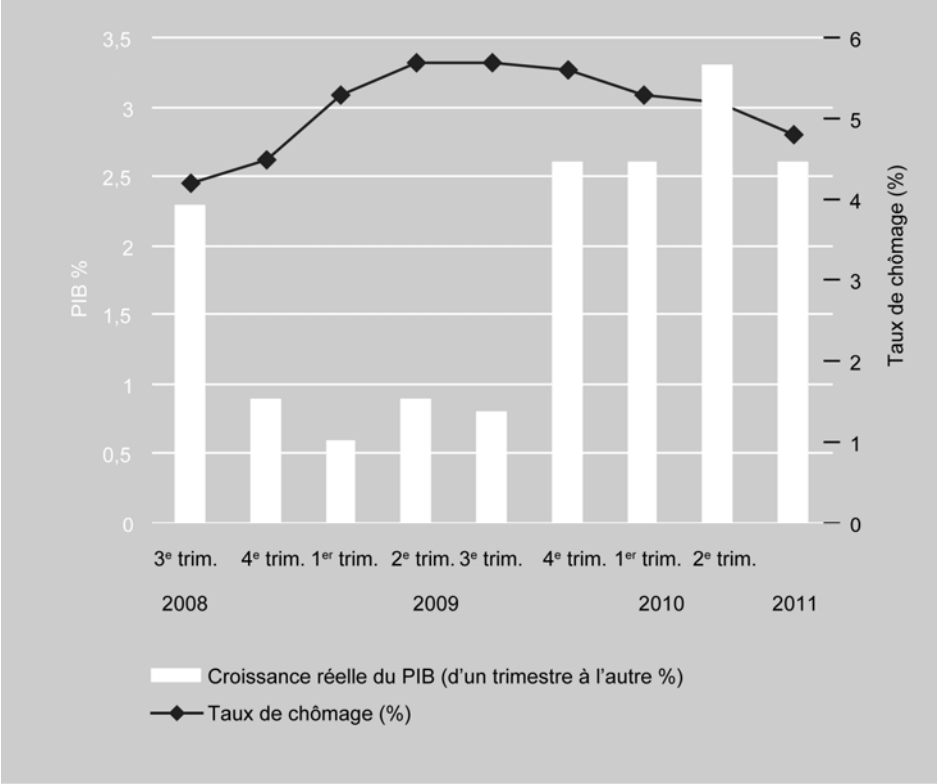
Les paiements de complément de revenu comprennent par exemple les pensions d'aide aux handicapés *(Disability Support Pension)* et les pensions de retraite *(Age Pension);* cette dernière est une pension publique, forfaitaire et universelle, versée aux personnes âgées de 65 ans et plus, complétée par des pensions privées, de nature contributive, connues sous le nom de fonds de pension *(Australia Bureau of Statistics,* 2010; *Centrelink* 2010). Cependant, les nombreuses allocations auxquelles peuvent prétendre divers prestataires (veufs, veuves ou partenaires survivants; stagiaires; étudiants autochtones; personnes aidant les mineurs ou les adultes handicapés, etc.) démontrent qu'en Australie, la sécurité sociale est plus conçue comme un filet de sécurité visant à réduire la pauvreté que comme un mécanisme de remplacement des revenus.

Impact de la crise

Eviter la récession

Contrairement à la plupart des pays développés, l'Australie a échappé à la récession en 2009 et n'a connu de baisse de son PIB qu'au cours d'un seul trimestre (0,9 pour cent au quatrième trimestre 2008). En fait, le PIB a augmenté de 3,7 pour cent pendant l'exercice financier 2007/2008 (clos le 30 juin) et de 1,8 pour cent en 2009/2010. Comme le montre la Figure 1, le chômage s'élevait à un peu plus de 3 pour cent au deuxième trimestre 2010.

Figure 1. ***Chômage et croissance réelle du PIB de 2008 à 2011***



Note: Chiffres corrigés des variations saisonnières. Prévisions pour 2011.
Source: Economist Intelligence Unit, EIU 2010.

La récession qui a touché les partenaires commerciaux de l'Australie a sans aucun doute eu un effet sur l'économie du pays, mais celle-ci a rapidement rebondi grâce à la forte demande d'exportations de matières premières. La compétitivité des exportations du pays a été renforcée par la chute brutale du dollar australien, qui a perdu 30 pour cent de sa valeur par rapport au dollar américain, en octobre et novembre 2008 (EIU, 2010).

Pics de chômage

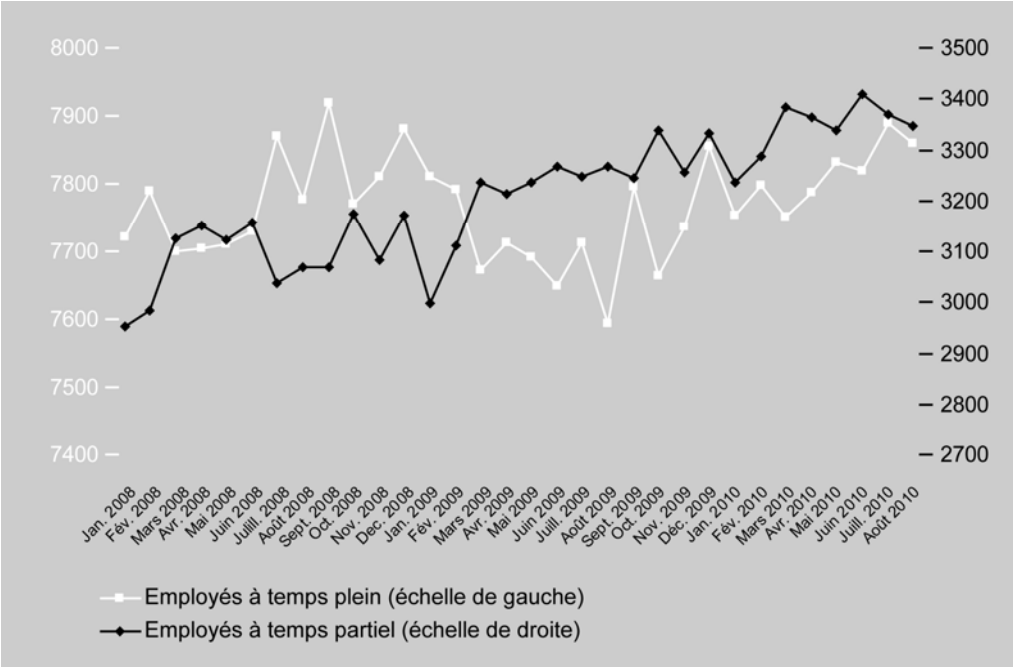
Stimulés par la croissance économique, les résultats du chômage ont été meilleurs que les prévisions de la plupart des analystes. Ainsi, le nombre de chômeurs a chuté de 77 400 (soit 0,7 pour cent), passant d'un pic de 10 824 800 en octobre 2008 à 10 747 400 en juin 2009; il est resté en-deçà de 6 pour cent en 2009 (Bureau international du travail, 2009b).

La situation de l'emploi australienne s'explique en grande partie par la création d'emplois à temps partiel; si le nombre d'emplois à temps plein a chuté de 1,7 pour cent en octobre 2009 (d'une année à l'autre), celui des emplois à temps partiel a augmenté de presque 5 pour cent pendant la même période (voir Figure 2). Les ajustements du marché du travail résultent donc principalement de la réduction des heures de travail plutôt que d'une augmentation du chômage déclaré, les entreprises ayant privilégié la création d'emplois plutôt que les heures supplémentaires (EIU, 2010). Selon le Bureau australien de la statistique, le nombre global d'heures de travail mensuelles (en chiffres corrigés des variations saisonnières) a baissé de 2,5 pour cent entre juillet 2008 et septembre 2009.

Il faut toutefois tenir compte du fait que de nombreux travailleurs australiens ont depuis longtemps une préférence marquée pour le travail à temps partiel; l'Australie occupe depuis

longtemps le deuxième rang des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en ce qui concerne le taux de travail à temps partiel. Cependant, cette tendance s'est quelque peu inversée depuis la reprise économique en 2010, le travail à temps plein ayant augmenté plus rapidement que le travail à temps partiel (Bureau international du Travail (BIT), 2009b).

Figure 2: ***Emplois à temps plein et à temps partiel par mois (en milliers) 2008-2010***



Source: Australia Bureau of Statistics (2010); *Centrelink* (2010).

Toutefois, les chiffres globaux du chômage ne montrent pas que la crise a beaucoup plus touché les jeunes que les autres groupes en Australie (Zapone, 2010). En effet, les travailleurs d'un certain âge, dont l'épargne retraite subissait les effets néfastes de la crise, ont différé leur départ à la retraite, ce qui a réduit le nombre d'emplois disponibles pour les jeunes puisque les offres étaient peu nombreuses. Les chiffres de la Banque du Commonwealth *(Economic Vitality Report)* sont un bon indicateur des conditions du marché de travail: de décembre 2008 à décembre 2009, le pourcentage de jeunes de 18 à 24 ans recevant des allocations de chômage de *Centrelink* a augmenté de 13,6 pour cent, alors que l'augmentation n'était que de 4,1 pour cent pour les personnes âgées de 45 à 54 ans *(Commonwealth Bank of Australia, 2010).*

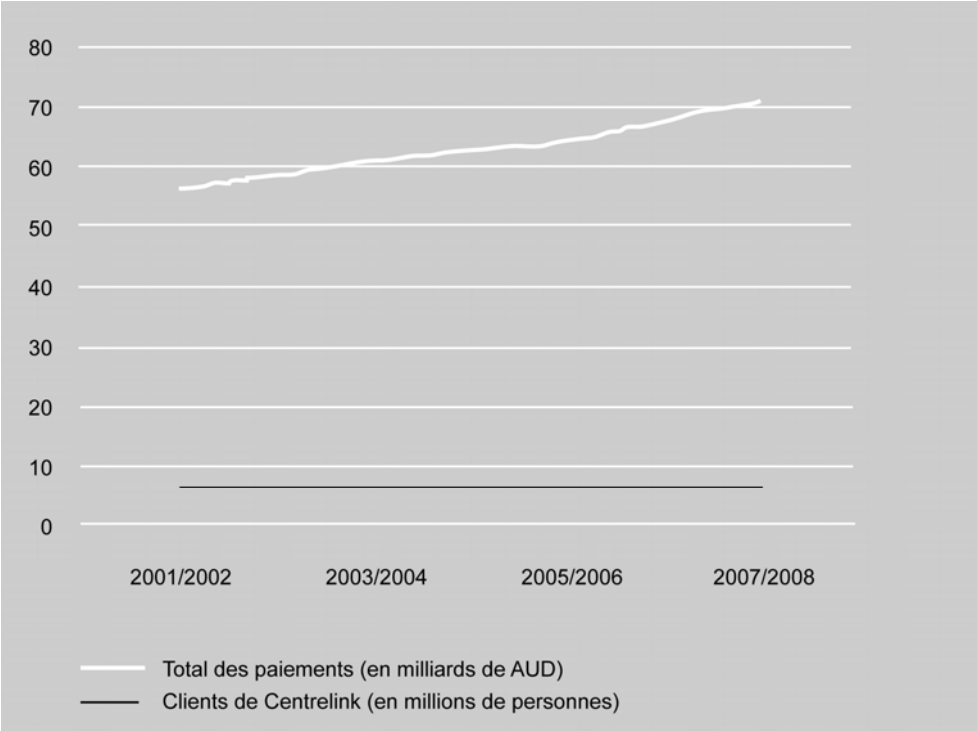
Rendement des investissements

Selon l'OCDE, l'Australie est, après l'Irlande, le pays où les fonds de pension privés ont subi les plus fortes pertes (baisse de 27 pour cent du rendement réel en 2008). Etant donné que plus de 45 pour cent des revenus de retraite en Australie proviennent de sources financières privées (soit plus du double de la moyenne des pays de l'OCDE), cette baisse a créé un climat d'instabilité pour la plupart des membres de caisses de retraite à cotisations déterminées, puisque les fonds de ce type font porter les risques d'investissement sur les membres et non sur l'employeur (BIT, 2009a).

Capacité administrative

Le nombre de personnes recevant des paiements de transfert de *Centrelink* a légèrement augmenté à cause de la crise (environ 6,1 millions de bénéficiaires entre décembre 2008 et décembre 2009). Or, les paiements totaux provenant des fonds de pension augmentent régulièrement depuis 2001, ce qui veut dire que les paiements moyens aux bénéficiaires ont augmenté, même si l'on tient compte du nombre croissant de personnes âgées, comme on peut le voir à la Figure 3.

Figure 3. ***Paiements effectués par Centrelink (en milliards de dollars australiens (AUD) et nombre total de bénéficiaires (en millions)***



Source: Australian Government, 2010a.

Bien qu'elle ait connu son premier déficit budgétaire en huit ans (2,9 pour cent du PIB en 2010), l'économie australienne, grâce à sa vigueur, a renforcé la capacité du gouvernement à offrir une sécurité sociale à ses citoyens (EIU, 2010). Ainsi, même si de nouvelles mesures fiscales s'avéraient nécessaires, les finances publiques, qui n'ont cessé de se raffermir dans les dix dernières années, permettront sans doute au pays d'éviter de graves problèmes budgétaires.

Réponses à la crise

L'Australie a adopté plusieurs types de mesures pour faire face à la crise: stabilisation du secteur financier; extension des filets de sécurité pour aider les plus vulnérables; adoption de mesures actives du marché du travail pour stimuler la création d'emplois et prévenir la dépendance à long terme. Bien qu'on prétende souvent qu'il s'agissait d'un simple coup de chance, la capacité du pays à éviter la récession est en réalité attribuable aux solides fondements de son économie, à la demande continue pour ses matières premières et à la mobilisation rapide et décisive de ressources pour faire face à la crise.

Par exemple, le gouvernement a progressivement adopté des mesures de relance budgétaire afin de s'adapter à la nature changeante de la crise, commençant par élaborer une Stratégie de sécurité économique (*Economic Security Strategy)* annoncée en octobre 2008 (10,3 milliards USD), puis en adoptant une série de mesures de relance plus importantes, annoncées en février 2009, le Plan national pour la relance et l'emploi *(National Building and Jobs Plan)* doté d'un budget de 41,6 milliards USD (BIT, 2010b).

Le Plan national de relance économique, d'une valeur 52,1 milliards USD (soit 5,3 pour cent du PIB), touche essentiellement cinq domaines:

- Aides sociales pour certains groupes cibles. Le gouvernement a versé une allocation unique à certains groupes à revenus faibles ou moyens, notamment les retraités et les familles ayant un budget restreint. Cette mesure d'aide sociale, qui a touché plus de la moitié de la population, a été complétée par des réformes majeures du système de pensions, annoncées en mai 2009. Ces mesures représenteront une augmentation nette de 13,2 milliards USD des dépenses de pensions au cours des quatre prochaines années (AISS, 2010b).

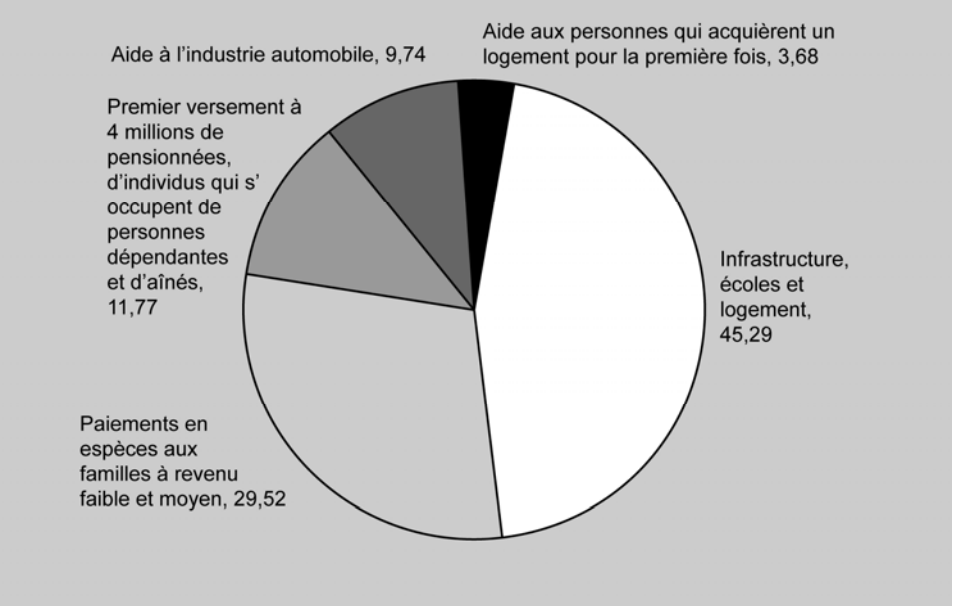
- Soutien de la consommation par des aides aux acheteurs de logement. Le Programme d'aide aux primo-accédants *(First Home Owners Boost)* a stimulé les activités immobilières et est venu en aide à plus de 59 000 acheteurs.

- Dépenses d'infrastructure. Le Plan national pour la relance et l'emploi, lancé en février 2009, est un programme de mesures préventives contre la crise, prévoyant la construction d'infrastructures communautaires, de logements, d'écoles et de routes, ainsi que la mise en place d'un réseau de fibre optique à haut débit, qui devraient contribuer à la création et au maintien de 25 000 emplois par an à l'échelle locale et ce, pendant huit ans.

- Aides à l'acquisition de compétences, à la formation et à la recherche d'emploi. Le Programme d'amélioration de la productivité *(Productivity Places Program (PPP))* vise le développement des compétences des travailleurs. Lancé en avril 2008 dans le cadre du projet "Former les Australiens pour l'avenir" *(Skilling Australia for the Future),* le PPP offrira 711 000 nouvelles formations qualifiantes au cours des cinq années suivant le début du programme, afin de s'assurer que les Australiens qui ont déjà un emploi et ceux qui en cherchent un acquièrent les qualifications recherchées par les entreprises. Ce chiffre comprend les 261 millions USD injectés dans le PPP pour créer 76 000 nouvelles places pour les chercheurs d'emplois en 2008-2009 et 2009-2010. De plus, une série d'allègements fiscaux, sous conditions de ressources, a été octroyée aux familles à faibles revenus, aux étudiants, aux chômeurs en formation et aux agriculteurs victimes de la sécheresse.

- La loi de 2009 sur l'Equité au travail (*Fair Work Act,* 2009). Bien quelle ait été édictée avant la crise (juillet 2009), cette loi fait suite à des mesures transitoires adoptées au début de 2008; elle facilite les relations professionnelles, permet aux travailleurs de déposer plus facilement plainte contre les licenciements abusifs et octroie des droits accrus aux syndicats.

Figure 4. ***Composition du programme des mesures de relance budgétaire (pourcentage)***



Source: AISS (2010a).

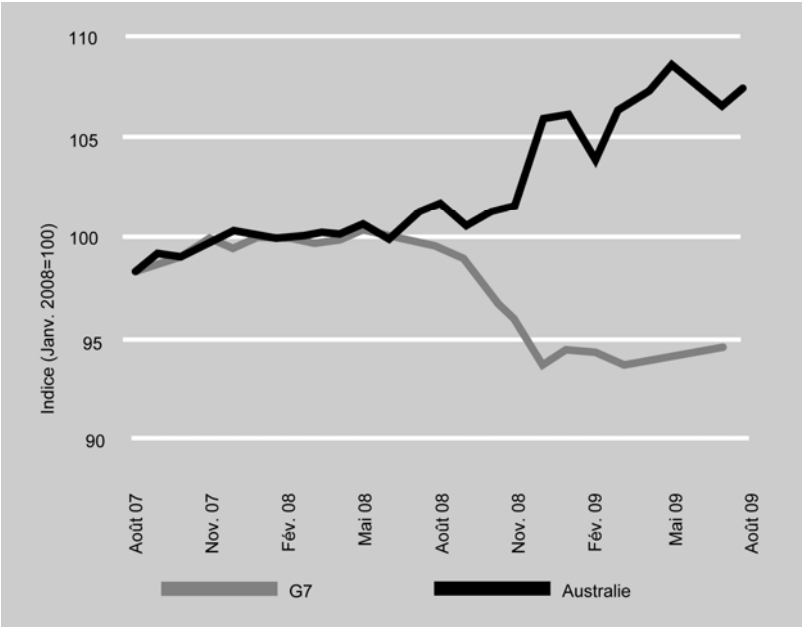
Le Département du Trésor australien estime qu'en 2009-2010, le Plan national de relance a permis à lui seul le maintien de 90 000 emplois, et stimulé la croissance économique à hauteur d'environ 1 pour cent du PIB (Gouvernement australien, 2010b).

Quels enseignements à tirer?

L'expérience australienne montre d'abord et avant tout l'efficacité des mesures fondées sur le maintien des revenus en cas de crise, lorsque la situation financière du pays le permet. L'augmentation des revenus discrétionnaires alloués aux groupes à revenus faibles et moyens a non seulement limité les effets de la récession, mais elle a constitué une part importante de la stratégie de sortie de crise du gouvernement, dans la mesure où elle a stimulé la consommation et la demande globales (ces groupes ont généralement un taux élevé de consommation marginale). De plus, ces mesures incitatives ont redonné confiance au monde des affaires et aux consommateurs, à des niveaux inconnus dans les autres pays du G7 (voir Figure 5).

Stimulés par les mesures de relance budgétaire, le maintien de la consommation privée et la hausse des dépenses publiques ont entraîné le retour de la croissance. L'OCDE avait d'ailleurs estimé que le programme de relance budgétaire australien était particulièrement efficace pour soutenir l'emploi, les estimations montrant que, sans ces mesures, la croissance aurait chuté de 1,3 pour cent entre 2008 et 2009 (chiffres du deuxième trimestre, d'une année à l'autre) (Khatiwada, 2009).

Figure 5. ***Commerce de détail en Australie et dans les pays du G7***



Source: ILO, 2009b.

Toutefois, d'autres leçons importantes ont été tirées de la crise en ce qui concerne la gestion des fonds de pension privés. Bien qu'elle ne se soit pas matérialisée, la baisse de 27 pour cent des rendements nets sur investissement survenue en 2008 démontre qu'une réglementation accrue s'impose en ce qui concerne les marchés financiers, la gouvernance des entreprises et la transparence des investissements dans les fonds de pension. Il est préoccupant de constater qu'avant la crise, les fonds de pension australiens investissaient environ 57 pour cent de leurs actifs en actions, alors que ce pourcentage se limite en moyenne à 36 pour cent dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Gouvernement australien, 2010a).

Bien qu'elle soit sur la voie de la reprise, l'économie australienne reste vulnérable en raison de la volatilité traditionnelle des prix des matières premières et d'une baisse éventuelle du volume des échanges (les exportations australiennes sont composées à 65 pour cent de matières premières). En effet, s'il survenait une baisse des prix des matières premières, ou de la demande chinoise, la demande intérieure ne suffirait pas à maintenir la croissance. Cependant, ce scénario n'aurait pas de conséquences sérieuses sur l'offre de sécurité sociale dans le pays dans la mesure où celle-ci n'est pas de nature contributive, et est donc financée à taux constant (c'est-à-dire qu'elle ne dépend pas des revenus).

Conclusion

Les mesures d'aide sociale adoptées par l'Australie pour faire face à la crise ont été rapides et proportionnellement beaucoup plus importantes que celles des autres pays qui, en moyenne, ont consacré 11,7 pour cent de leurs programmes de relance budgétaire aux dispositifs de sécurité sociale (BIT, 2009b). Par ailleurs, on peut affirmer que la stabilisation du secteur financier par le biais de garanties bancaires ne constituait qu'une mesure conservatoire, puisque le pays était très peu exposé au marché hypothécaire des Etats-Unis. Pour autant, une amélioration du système de sécurité sociale s'imposait manifestement; les mesures prises se sont révélées efficaces, tant dans leur portée qu'en termes d'harmonisation avec les programmes d'infrastructure et de stimulation du marché du travail, qui faisaient partie intégrante du plan global de relance budgétaire.

La stratégie fondée sur l'augmentation des revenus, prônée par le Bureau international du Travail, a bien fonctionné. En effet, l'Australie se différencie des autres pays parce qu'elle a privilégié le paiement d'allocations en espèces, en temps voulu, aux groupes qui en avaient besoin. Cependant, tous les groupes n'en ont pas bénéficié de la même façon; de plus, l'opportunité de ces mesures et le moment choisi pour y mettre un terme continue de susciter la controverse. Le gouvernement avait jusqu'à présent mobilisé des ressources importantes pour aider les employeurs à former leurs employés ou à compenser la réduction de leurs heures de travail, et éviter ainsi des pertes d'emplois. Cependant, le maintien d'effectifs en surnombre et le recours à une main-d'œuvre à temps partiel ne sont pas une solution viable à long terme, ou dans le cas d'une récession en deux temps. Le gouvernement a d'ailleurs récemment annoncé que le retrait de ces mesures faisait partie de ses priorités et qu'il envisageait un relèvement des taux d'intérêt (EIU, 2010).

La plupart des analystes s'attendent à ce que l'économie australienne connaisse une hausse modeste en 2010 (3 pour cent), mais les résultats constatés à ce jour semblent indiquer que ces prévisions sont pessimistes. Malgré les mises en garde des adversaires du Parti travailliste actuellement au pouvoir, qui annoncent une "crise des retraites" imminente, le pays a récemment connu un retournement radical de sa balance commerciale (passée d'un déficit de 2,7 milliards USD au premier trimestre, à un surplus de 7,3 milliards USD au deuxième trimestre), la confiance des consommateurs est sur une pente ascendante et un excédent budgétaire est attendu pour 2012-2013. De plus, la résistance du marché du travail aura certainement pour effet de stimuler la demande et d'améliorer la situation budgétaire, puisque les paiements d'allocations-chômage diminueront. Il n'en est pas moins vrai qu'à l'avenir, la conjoncture mondiale et les effets des mesures de relance budgétaire adoptées par les plus importants partenaires commerciaux du pays (notamment la Chine) influeront certainement sur sa capacité à éviter de futures récessions et à pérenniser son régime de sécurité sociale.

Sources

AISS. 2010a. *La réponse réussie et génératrice de revenus de l'Australie face à la crise*, 5 avril 2010. Association internationale de la sécurité sociale, Genève. Disponible à *http://www.issa.int/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/Australia-s-successful-income-led-response-to-the-crisis* (visité le 7 juin 2010).

—. 2010b. Country profiles: *Australia*. Disponible à *www.issa.int/aiss/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Australia/(link)/Reforms%201* (visité le 12 juin 2010).

Australia Bureau of Statistics. Disponible à *http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/6202.0Sep%202010?OpenDocument* (visité le 7 juin 2010).

Australian Government (Dept. of Finance and Deregulation). 2010a. *Superannuation circulars*. Disponible à *www.finance.gov.au/publications/superannuation-circulars/index.html* (visité le 11 juin 2010).

—. (The Treasury). 2010b. Documents variés. Disponible à *www.treasurer.gov.au/DisplayDocs.aspx?doc=speeches/2009/012.htm&pageID=005&min=njs&Year=&DocType=* (visité le 3 juin 2010).

BIT. 2009a. *World Social Security Report 2010.* Bureau international du Travail, Genève.

Centrelink. 2010. Disponible à *www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/home/index.htm*.

Commonwealth Bank of Australia. 2010. *Economic vitality report*, Issue 1, mars.

EIU. 2010. *Country report: Australia*. Economist Intelligence Unit. Disponible à *www.eiu.com* (visité le 6 juin 2010).

—. 2009b. *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond,* Geneva. Disponible à http*://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_118384.pdf* (visité le 7 juin 2010).

—. 2010a. *Australia's response to the crisis. G20 Country Briefs.* Geneva. Disponible à *www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_australia_countrybrief.pdf* (visité le 7 juin 2010).

—. 2010b. *Global extension of social security.* Disponible à *www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1564* (visité le 5 juin 2010).

Khatiwada, S. 2009. *Stimulus packages to counter global economic crisis: A review.* OIT, Genève.

Zapone, C. 2010. "Crisis hit younger harder report". *The Sydney Morning Herald*, 10 mars 2010. Disponible à *www.smh.com.au/business/crisis-hit-younger-harder-report-20100310-pxof.html* (visité le 10 juin 2010).

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障